

# ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА | 2020—№ 1

Издается 4 раза в год

## СОДЕРЖАНИЕ

### ВЫБОРЫ И ОБЩЕСТВО

**Борисов И.Б.** Участие граждан в изменении Основного закона страны: российская повестка и международный опыт ..... 3

### ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: ПРОБЛЕМЫ И НОВАЦИИ

**Митин Г.Н.** Конституционно-правовое регулирование имущественных отношений политических партий в России в 2014–2019 гг.: новеллы и тенденции..... 9

**Тхабисимова Л.А., Цапко М.И.** Защита избирательных прав в контексте перспективных направлений совершенствования нормативной регламентации электоральных процедур и технологий ..... 14

### НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

**Биктагиров Р.Т.** К вопросу о категориальном аппарате избирательного права и процесса ..... 20

### СУДЕБНАЯ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА

**Дегтерев А.А.** Нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума: уголовно-правовая характеристика ..... 24

### ДИСКУССИОННАЯ ТРИБУНА

**Смоляров М.В.** К вопросу об ответственности депутата перед избирателями ..... 29

### ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫБОРОВ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

**Городецкая Е.А.** Пути повышения доверия молодежи к выборам и активизации ее участия в электоральных процессах..... 32

### ВЫБОРЫ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

**Аверин А.В., Погодина И.В., Авдеев Д.А.** Зарубежный опыт установления юридической ответственности за неучастие в голосовании: позитивный и негативный аспекты ..... 34

### ИСТОРИЯ ВЫБОРНЫХ ИНСТИТУТОВ

**Минникес И.В.** Армия и выборы: российский историко-правовой опыт ..... 38

**Трофимова Т.С.** Сравнительный анализ формирования понятия преступлений против выборов в российском и китайском уголовных законодательствах (в начале XX в.): влияние культурных традиций ..... 44

### КНИЖНЫЕ НОВИНКИ

**Садовникова Г.Д.** Референдумы в России и в мире: предназначение, процедуры, современные тренды (Рецензия на издание: Выборы в мире: особенности референдумного процесса. Практика и электоральные технологии / И.Б. Борисов, А.Г. Головин, А.В. Игнатов; под общей редакцией И.Б. Борисова. — М.: Российский общественный институт избирательного права, 2019. — 278 с.)..... 47

Журнал рекомендуется Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования РФ для публикаций основных результатов диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук по юридическим дисциплинам.  
Журнал включен в базу данных Российского индекса научного цитирования (РИНЦ).

**ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ЖУРНАЛА:**  
**Заславский Сергей Евгеньевич,**  
доктор юридических наук

### РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

**Автономов Алексей Станиславович,**  
доктор юридических наук, профессор.

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

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

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

**Колоколов Никита Александрович,**  
доктор юридических наук, профессор.

**Комарова Валентина Викторовна,**  
доктор юридических наук, профессор.

**Красинский Владислав Вячеславович,**  
доктор юридических наук, доцент.

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

**Садовникова Галина Дмитриевна,**  
доктор юридических наук, профессор.

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

### РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

**Борисов Игорь Борисович,**  
кандидат юридических наук.

**Заславский Сергей Евгеньевич,**  
доктор юридических наук.

**Головин Алексей Геннадьевич,**  
кандидат юридических наук.

**Игнатов Александр Вячеславович,**  
кандидат юридических наук.

### ОТВЕТСТВЕННЫЙ СЕКРЕТАРЬ ЖУРНАЛА:

**Голубкова Наталья Игоревна,**  
кандидат политических наук

### ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ИГ «ЮРИСТ»:

**Гриб В.В.,** чл.-корр. РАО,  
заслуженный юрист РФ, д.ю.н., профессор

### ЗАМЕСТИТЕЛИ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА ИГ «ЮРИСТ»:

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

### ПОДПИСКА НА ИЗДАНИЕ:

Объединенный каталог. Пресса России — 93647

### ЦЕНТР РЕДАКЦИОННОЙ ПОДПИСКИ:

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

### РЕДАКЦИЯ:

Лаптева Е.А., Курукина Е.И.

### НАУЧНОЕ РЕДАКТИРОВАНИЕ И КОРРЕКТУРА:

Швечкова О.А., к.ю.н.

### АДРЕС РЕДАКЦИИ/ИЗДАТЕЛЯ:

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

Плата с авторов за публикацию статей не взимается.  
ПИ № ФС77-38718 от 22 января 2010 г. ISSN — 2500-0306.  
Подписано в печать 23.03.2020 г. Выход в свет 15.04.2020 г.  
Отпечатано в типографии «Национальная полиграфическая группа», 248031, г. Калуга, п. Северный,  
ул. Светлая, д. 2. Тел. (4842) 70-03-37.  
Формат 60x90/8. Печать офсетная.  
Физ. печ. л. — 6,0. Усл. печ. л. — 6,0.  
Общий тираж 2 000 экз. Цена свободная

**EDITOR IN CHIEF:**

Zaslavskiy Sergey Yevgenyevich,  
LL.D.

**EDITORIAL BOARD:**

**Avtonomov Aleksey Stanislavovich,**  
LL.D., Professor.

**Vedenev Yuriy Alekseevich,**  
Honored Lawyer of the Russian Federation,  
LL.D.

**Damaskin Oleg Valeryevich,**  
Honored Lawyer of the Russian Federation,  
LL.D., Professor, Member of the Academy  
of Military Science.

**Kabyshev Sergey Vladimirovich,**  
Honored Lawyer of the Russian Federation,  
PhD (Law), Associate professor.

**Kolokolov Nikita Aleksandrovich,**  
LL.D., Professor.

**Komarova Valentina Viktorovna,**  
LL.D., Professor.

**Krasinsky Vladislav Vjacheslavovich,**  
LL.D., Associate professor.

**Lysenko Vladimir Ivanovich,**  
Honored Lawyer of the Russian Federation,  
LL.D.

**Sadovnikova Galina Dmitrievna,**  
LL.D., Professor.

**Ebzeev Boris Safarovich,**

Honored Lawyer of the Russian Federation,  
Honored Scientist of the Russian Federation, LL.D.,  
Professor.

**EDITORIAL STAFF:**

**Borisov Igor Borisovich,** PhD (Law).

**Zaslavskiy Sergey Yevgenyevich,** LL.D.

**Golovin Aleksey Gennadyevich,** PhD (Law).

**Ignatov Aleksandr Vyacheslavovich,** PhD (Law)

**EXECUTIVE SECRETARY OF THE MAGAZINE:**

**Golubkova Nataliya Igorevna,**  
PhD in Political Sciences.

**EDITOR IN CHIEF OF JURIST PUBLISHING GROUP:**

**Grib V.V.,** corresponding member of the RAE,  
Honored Lawyer of the Russian Federation,  
LL.D., Professor

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

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

**SUBSCRIPTION TO RUSSIA:**

Unified Catalogue. Russian Press – 93647

**EDITORIAL SUBSCRIPTION CENTRE:**

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

**EDITORIAL OFFICE:**

Lapteva E.A., Kurukina E.I.

**SCIENTIFIC EDITING AND PROOFREADING:**

Shvechkova O.A., PhD (Law).

**EDITORIAL OFFICE / PUBLISHER:**

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

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

Authors shall not pay for publication of their articles.

PI № ФС77-38718 since 22.01.2010.

ISSN – 2500–0306.

Passed for printing 23.03.2020.

Issue is printed 15.04.2020.

Printed by National Polygraphic Group Ltd.

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

Size 60x90/8. Offset printing. Printer's sheet – 6,0.

Conventional printed sheet – 6,0.

General circulation 2 000 copies. Free market price

# ELECTORAL LEGISLATION AND PRACTICE | 2020—No. 1

Published 4 times per year

## CONTENTS

### ELECTIONS AND SOCIETY

**Borisov I.B.** The Involvement of Citizens in the Amendment of the Fundamental Law of the Country: The Russian Agenda and the International Experience .....3

### ELECTION LAWS: ISSUES AND NOVELTIES

**Mitin G.N.** The Constitutional Law Regulation of Property Relationships of Political Parties in Russia in 2014 to 2019: Novelty and Tendencies.....9

**Tkhabisimova L.A., Tsapko M.I.** Protection of Electoral Rights within the Framework of Perspective Areas of Improvement of the Statutory Regulation of Electoral Procedures and Technologies.....14

### SCIENTIFIC LIFE

**Biktagirov R.T.** On the Categorical Framework of Election Law and Procedure.....20

### JUDICIAL AND LAW ENFORCEMENT PRACTICE

**Degterev A.A.** Violation of the Procedure for Financing of an Election Campaign of a Candidate, Electoral Association, Activities of an Initiative Group Related to Referendum Holding, Other Group of Referendum Participants: Criminal Law Characteristics .....24

### DISCUSSION TRIBUNE

**Smolyarov M.V.** On the Deputy's Liability to the Electorate.....29

### ARRANGEMENT OF ELECTIONS AND ELECTORAL TECHNOLOGIES

**Gorodetskaya E.A.** Ways of Raising the Trust of Youth in Elections and Facilitating Its Involvement in Electoral Procedures.....32

### ELECTIONS: INTERNATIONAL EXPERIENCE

**Averin A.V., Pogodina I.V., Avdeev D.A.** Foreign Experience of the Establishment of the Legal Liability for Abstention from Voting: Positive and Negative Aspects.....34

### THE HISTORY OF ELECTORAL INSTITUTIONS

**Minnikes I.V.** The Army and the Elections: Russian Historical Legal Experience .....38

**Trofimova T.S.** A Comparative Analysis of the Establishment of the Concept of Crimes against Elections in Russian and Chinese Criminal Laws (in the Early XX Century): The Influence of Cultural Traditions.....44

### NEW PUBLICATIONS

**Sadovnikova G.D.** Referendums in Russia and in the World: Intended Purpose, Procedures, Modern Trends. (Review of the Publication Elections in the World: Referendum Peculiarities. Practice and Electoral Technologies / I.B. Borisov, A.G. Golovin, A.V. Ignatov; under the general editorship of I.B. Borisov — Moscow: Russian Public Institute of Electoral Law, 2019. — 278 p.) .....47

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

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

# Участие граждан в изменении Основного закона страны: российская повестка и международный опыт

**БОРИСОВ ИГОРЬ БОРИСОВИЧ,**

председатель Совета Российского общественного института избирательного права (РОИИП),  
заслуженный юрист Российской Федерации,  
кандидат юридических наук  
*borisov@roiip.ru*

Инициатива Президента России по внесению изменений в некоторые разделы Конституции РФ<sup>1</sup>, не затрагивающие «ядро конституции» — главы 1, 2 и 9, моментально вызвала живую, порой переходящую в жестко эмоциональную, дискуссию среди научного, политического и гражданского общества нашей страны и не только.

15 января распоряжением Президента РФ была создана Рабочая группа по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию РФ, которая без «раскачки» (хотя существует расхожее мнение, что чем «статусней» документ, тем дольше его надо готовить) приступила к работе: 17 января прошло ее первое заседание, 19 января сопредседатели заявили, что поправки к Конституции обсуждались с государственно-правовым управлением Президента РФ и находятся в высокой степени готовности, а 20 января Президентом РФ был внесен сам проект Закона о поправках к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти»<sup>2</sup>.

Вносимые предложения были направлены на закрепление социальных гарантий населению и корректировку отечественной правовой системы, что,

естественно, будет являться отдельной темой исследований конституционалистов и правоведов, которые и до этого момента обращали внимание на кардинальные изменения в нашем социуме.

Справедливо отмечает Б.С. Эбзеев, что вступление развитых государств в постиндустриальную эпоху и необходимость выработки ответов на ее вызовы, периодически накатывающиеся волны финансово-экономического кризиса, обострение социальных противоречий, глобальная конкуренция, разрушение этических ценностей и дегуманизация общества актуализируют поиск новых форм политико-юридической организации социума, способных обеспечить его устойчивое развитие<sup>3</sup>.

13 февраля Рабочая группа по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию РФ провела обсуждение поправок и определилась с контурами предстоящего голосования, взяв за основу Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации», и согласилась поручить проведение голосования избирательной системе России под руководством ЦИК РФ.

Естественно, что общественный дискурс существенно усилила ст. 2 вносимого Президентом РФ закона,

<sup>1</sup> Законопроект о поправках был внесен Президентом Российской Федерации в Государственную Думу 20 января 2020 г. и принят в первом чтении 23 января 2020 г.

<sup>2</sup> URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/885214-7>

<sup>3</sup> Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации: монография. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2013. С. 8.

Каждое государство в ходе своего исторического развития сталкивается с необходимостью внесения изменений в Основной закон (Конституцию) своей страны. К исходу второго десятилетия XXI в. такая необходимость возникла и в России. Порядок и процедуры принятия поправок к Основному закону страны определяются национальным законодательством. Международный опыт и законодательная практика государств мира говорят о широком усмотрении национального законодателя в регламентации соответствующих процедур, которые в первую очередь должны опираться на волю народа.

**Ключевые слова:** конституция, изменение конституции, поправки в Основной закон, всенародное голосование, процедуры голосования.

## The Involvement of Citizens in the Amendment of the Fundamental Law of the Country: The Russian Agenda and the International Experience

**Borisov Igor B.**, Council Chairman of the Russian Public Institute of Electoral Law, Honored Lawyer of the Russian Federation, PhD (Law)

Each state comes across the need for the amendment of its fundamental law (the constitution) in the course of its historical development. Such need has arisen in Russia by the end of the second decade of the XXI century. The order and procedures for adoption of amendments to the fundamental law of the country are defined by national laws. The international experience and the law making practice of world countries show the wide discretion of the national legislator in the regulation of the corresponding procedures, which should primarily be based on the will of the people.

**Keywords:** constitution, amendment to the constitution, amendment to the fundamental law, national vote, voting procedures.

предусматривающая общероссийское голосование по проекту, которое не является императивным даже при внесении поправок в «защищенные» главы<sup>4</sup>.

С одной стороны, предложенный подход увеличивает степень участия населения в вопросах государственного значения, гарантированных гражданам Конституцией, а с другой — вносит некоторую напряженность в реализацию процедуры народного плебисцита, так как внесение поправок в «незащищенные» статьи Конституции по установленному ею же порядку<sup>5</sup> принимаются Федеральным Собранием с учетом мнения парламентов субъектов РФ (без прямого волеизъявления населения)<sup>6</sup>. При этом ст. 136 Конституции РФ допускает двухэтапность внесения поправок в главы 3–8: принятие Федеральным Собранием и вступление поправок в силу, что в последующем будет являться существенным юридическим аспектом при проведении общероссийского голосования.

Необходимо заметить, что Венецианская комиссия Совета Европы в своих заключениях указывает на не универсальный характер референдума как способа внесения изменений в основной закон. По мнению Комиссии, референдум по конституционной поправке не должен проводиться, если конституция явно не требует этого. В странах, где конституционные системы не предполагают референдума, парламент является законным конституционным органом по внесению изменений в национальную конституцию. Представительная демократия тоже обладает легитимностью и часто может быть более подходящей для детального обсуждения и оценки конституционных изменений<sup>7</sup>. Такой подход объясняется тем, что общенародные плебисциты делают процедуры конституционных преобразований громоздкими, негибкими, но Венецианская комиссия не относит это к случаям, когда решаются вопросы принципиального характера<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> В соответствии со ст. 135 Конституции в Российской Федерации конституционный референдум не является императивно обязательным даже при внесении изменений в главы 1, 2 и 9 Конституции. В случае если инициатива по внесению изменений в «защищенные» главы будет поддержана тремя пятими голосов от общего числа членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, вопрос выносится на рассмотрение созываемого для этих целей Конституционного Собрания, которое либо подтверждает неизменность Конституции Российской Федерации, либо разрабатывает проект новой Конституции, который принимается Конституционным Собранием двумя третями голосов от общего числа его членов либо выносится на всенародное голосование.

<sup>5</sup> Статья 136 Конституции Российской Федерации.

<sup>6</sup> Положения глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием (ч. 1 ст. 155 Конституции РФ). Поправки к главам 3–8 Конституции Российской Федерации принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем двух третей субъектов Российской Федерации (ст. 136 Конституции РФ).

<sup>7</sup> Доклад о конституционной поправке (CDL-AD (2010) 001). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)001-rus](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)001-rus); Совместное заключение по проекту Закона «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Кыргызской Республики» (CDL-AD (2015) 014). URL: <https://www.refworld.org.ru/category,REFER ENCE,COE,,55cda17f4,0.html>

<sup>8</sup> См.: Временное заключение о конституционных реформах в Армении (CDL-AD (2004) 044). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2004\)044-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2004)044-e) В литературе давно замечено, что референдум — не самый опти-

Предложенную Президентом РФ обновленную систему сдержек и противовесов еще до уточнения процедур их принятия с учетом мнения населения некоторые СМИ поспешили объявить «конституционным переворотом»<sup>9</sup>, пытаясь навязать иную повестку, нацеленную если не на срыв голосования, то как минимум на раскол во взглядах нашего общества на будущее страны.

Некоторые эксперты склонны думать, что сам процесс обсуждения поправок десакрализировал Основной закон. Одновременно звучат мнения, направленные на обоснование сохранения полной «неприкосновенности» Основного закона страны и недопустимости внесения поправок. Отдельные политики, пытаясь получить максимум дивидендов, ритуально создают негативный фон будущим электоральным процедурам и, еще до старта голосования, призывают к непризнанию результатов и к протестным акциям.

Поэтому хотелось бы разобраться: что де-юре происходит и не выходит ли это за рамки общепризнанного и допустимого в современном социуме?

Как бы мы ни стремились к стабильности и постоянству, время постоянно вносит в наши планы корректировки и изменения, требующие соответствующей реакции, в том числе и в правовой системе общественно-государственных отношений. Каждое государство в ходе своего исторического развития сталкивается с необходимостью внесения изменений в Основной закон (Конституцию) своей страны.

Необходимо заметить, что ранее в Конституцию РФ 1993 г. уже вносились поправки и изменения, а процедуры проходили относительно быстро.

О поправках в части продления срока полномочий Президента и нижней палаты Федерального Собрания Дмитрий Медведев сообщил 5 ноября 2008 г., 11 ноября законопроект был внесен в Государственную Думу, а 31 декабря 2008 г. вступил в силу. Вся процедура заняла неполные два месяца.

Президентские поправки о полномочиях главы государства в отношении прокуратуры и об объединении Верховного и Высшего Арбитражного судов были внесены 7 октября 2013 г., одобрены обеими палатами в 20-х числах ноября, получили поддержку региональных legislatures 5 февраля 2014 г. Процесс уложился в четырехмесячный интервал.

Последняя поправка дала Президенту РФ право назначать до 10% сенаторов в Совет Федерации. Принятие этой поправки проходило также достаточно оперативно: законопроект внесли 7 марта 2014 г., 23 мая его приняла Государственная Дума, 28 мая — Совет Федерации, 9 июля было объявлено об одобрении поправки органами законодательной власти 85 субъектов Российской Федерации, а 21 июля закон был подписан Президентом РФ. Все процедуры заняли 4,5 месяца.

Несмотря на то что нашей Конституции исполнилось только 26 лет, процесс точечных изменений, без затрагивания правоохранных норм фундаментальных человеческих ценностей, необходим.

мальный способ принятия решений. В частности, обращают внимание, что «если вокруг референдума и выносимых на него документов, вопросов идет ожесточенная борьба, референдум и связанная с ним пропагандистская кампания могут привести к расколу общества, противостоянию социальных групп, движений, партий, поляризации сил. Не случайно ряд крупных стран отказались от общегосударственных референдумов» (Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. курс: в 2 т. М., 2017. Т. 1. С. 411).

<sup>9</sup> URL: <https://meduza.io/feature/2020/01/16/putin-hochet-radikalno-i-ochen-bystro-perepisat-konstitutsiyu-etomozhno-nazvat-konstitutsionnym-perovorotom>



Об этом публично в последние годы высказывались видные российские ученые и политические деятели — В.Д. Зорькин, Председатель Конституционного Суда Российской Федерации<sup>10</sup>, В.В. Володин, Председатель Государственной Думы Российской Федерации<sup>11</sup>, и др.<sup>12</sup>

Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин последовательно отстаивал свою позицию, направленную на то, что Конституция нуждается лишь в точечных изменениях, поскольку в целом соответствует самым высоким правовым стандартам<sup>13</sup>.

С.А. Цыпляев, участник Конституционного Совещания 1993 г., соглашается с идеей точечных изменений: «Точечные изменения Конституции возможны и полезны»<sup>14</sup>.

Б.С. Эбзеев еще в 2013 г. обращал внимание: «...российская государственность, формировавшаяся в течение последних двух десятилетий под влиянием трендов промышленного капитализма и обосновывающего их либерализма (“меньше государства — больше свободы”), оказалась недостаточно эффективной в ускорении прогресса страны»<sup>15</sup>.

Внесение дополнений в Основной закон страны связано с необходимостью отражения в нем окружающей реальности и происходящих фундаментальных изменений как внутри страны, так и в мире. Сегодня «желание иметь одну стабильную “вечную” Конституцию нереально, как бы ни хотели того сторонники одного раз и навсегда принятого Основного закона». И чем дольше затягивается приведение Основного закона в соответствие с реалиями, тем дольше тянется двойственная ситуация и «тем больше разрыв между реальной и формальной (писанной) конституцией»<sup>16</sup>.

О допустимости и даже необходимости внесения изменений в Основной закон свидетельствует и международный опыт, и законотворческая практика современных государств.

Принятие или существенное изменение Основного закона страны обычно происходит при фундаментальном изменении государственного устройства (возникновение нового государства путем распада или объединения), смены государственной политической парадигмы или государственно-общественного строя.

Однако этот перечень не исчерпывающий. Известны многочисленные примеры из новейшей истории за пределами постсоветского пространства, когда государства без видимых «эпохальных» причин, но с опорой на волю народа принимали обновленные Основные

законы страны. В 1999 г. Швейцария приняла новый Основной закон. Финляндия — в 1999 г., Венгрия — в 2011 г., Таиланд — в 2017 г., Куба — в 2019 г.

Как справедливо отмечает член Рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию Российской Федерации Т.Я. Хабриева, с течением времени основные законы претерпевают изменения: вносятся поправки, принимаются новые конституционные тексты. Исследования подтверждают, что большая часть конституций, действующих в современных государствах, корректировалась<sup>17</sup>.

Изменения национальных конституций и внесение в них поправок проводятся довольно часто. По подсчетам С.М. Шахрая, в среднем — раз в 10–17 лет<sup>18</sup>. Например, в США в Конституцию 1787 г. было принято 27 поправок. 64 статьи Конституции Бельгии 1831 г. также были изменены<sup>19</sup>. Во Франции с 1958 г. принято 18 законов о поправках к Конституции, в Австрии только в 2011–2012 гг. было принято 5 законов об изменении Конституции.

При этом средний возраст Основных законов («продолжительность жизни» правового акта) существенно выше. По данным англоязычного портала *Constituteproject*<sup>20</sup>, в XXI в. новые конституции были приняты только в 45 из 201 государства мира, в том числе в последнее десятилетие (с 2010 по 2019 г.) — в 26 государствах. Конституции 44 государств действуют уже более полувека, а 6 основных законов (США, Норвегии, Бельгии, Аргентины, Канады, Люксембурга)<sup>21</sup> имеют более чем полутрадиционную историю.

В ряде государств в 2020 г. также намечены национальные плебисциты по изменениям Основного закона. Так, в Италии на воскресенье 29 марта 2020 г. запланирован конституционный референдум (плебисцит) по вопросу об одобрении конституционного закона, в соответствии с которым с 630 до 400 уменьшается предусмотренная ст. 56, 57 и 59 Конституции Италии численность депутатов Палаты депутатов (нижняя палата парламента) и с 315 до 200 — членов Сената (верхняя палата). В Японии в 2020 г. планируется проведение конституционного референдума по вопросу внесения изменений в ст. 9 Конституции Японии в части конституционной легитимации Вооруженных сил Японии.

Поправки в Основной закон государства имели и различный постатейный охват, и разную содержательную глубину. По-разному организуются процедуры их внесения и учета мнения населения.

Даже сам вопрос о внесении изменений в национальную конституцию регламентируется с учетом национальных особенностей в отсутствие универсальных международных стандартов в этой сфере. Так, в ряде государств на референдум подлежит обязательному

<sup>10</sup> Зорькин В. Буква и дух Конституции. URL: <https://rg.ru/2018/10/09/zorkin-nedostatki-v-konstitucii-mozhno-ustranito-chechnymi-izmeneniami.html> 09.10.2018.

<sup>11</sup> Володин В. Живая конституция развития. URL: <http://duma.gov.ru/news/45717/> 17.07.2019.

<sup>12</sup> Необходимо заметить, что мнения конституционалистов и политиков о перспективах Конституции России не являются консолидированными. Одновременно с предложением «точечных изменений» Конституции также одновременно звучат обоснования полноценной конституционной реформы и нежелательности любого изменения Основного закона, так как «Конституция свой потенциал не исчерпала».

<sup>13</sup> Зорькин В. Указ. раб.

<sup>14</sup> Цыпляев С. Что надо и что не надо менять в Конституции // Ведомости. 2018. 23 октября. URL: <https://www.vedomosti.ru/opinion/articles/2018/10/22/784356-cto-ne-nadomenyat-v-konstitutsii>

<sup>15</sup> Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России : монография. М. : Норма: ИНФРА-М, 2013. С. 5.

<sup>16</sup> Власенко Н.А. Модернизация конституции России // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2019. Т. 23. № 2. С. 163–183.

<sup>17</sup> Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире : монография. М. : Наука РАН, 2016. С. 7.

<sup>18</sup> Один из авторов Конституции РФ 1993 г. Сергей Шахрай отмечает: «В мире Конституции живут в среднем 11 лет, это американцы посчитали. Если добавить Американскую, 229 лет, то будет средний возраст жизни Конституции 17 лет». URL: <https://newizv.ru/news/politics/13-12-2018/sergey-shahray-konstitutsii-v-srednem-zhivut-11-let-nasha-prozhila-uzhe-25>

<sup>19</sup> См. официальное издание Конституции, опубликованное в 2019 г. Палатой представителей Бельгии. URL: [https://www.dekamer.be/kvvcv/pdf\\_sections/publications/constitution/grondwetFR.pdf](https://www.dekamer.be/kvvcv/pdf_sections/publications/constitution/grondwetFR.pdf)

<sup>20</sup> URL: <https://www.constituteproject.org/search?lang=en>

<sup>21</sup> Портал *Constituteproject* включает в число этих основных законов и Конституцию Нидерландов 1815 г., что очень спорно, учитывая факт формальной отмены первой Конституции Нидерландов.

вынесению вопрос о принятии новой конституции (Австрия, Испания), изменении основ конституционного строя или основополагающих положений конституции (Эстония, Латвия, Литва), положений о порядке пересмотра конституции (Мальта), внесении изменений в любые положения конституции (Швейцария, Ирландия)<sup>22</sup>.

В ряде государств применяется институт так называемого факультативного референдума, результаты которого имеют рекомендательный характер. Такой референдум может проводиться по инициативе государственных органов власти: президента, парламента (или его палат), органов исполнительной власти.

Исключительно парламент вправе назначать референдум в Латвии, Финляндии, Эстонии, Литве, Люксембурге, Мальте, Швеции; исключительно президент — в Турции; парламент и президент — в Азербайджане, Грузии, Польше (при этом парламент вправе назначить референдум самостоятельно, а президент — только с согласия одной из палат парламента — Сената); парламент и глава государства или глава исполнительной власти совместно — в Армении, Андорре, Ирландии, на Кипре; парламент по инициативе главы государства или группы граждан — в Венгрии, Северной Македонии, Испании. В Швейцарии и Италии правом потребовать проведения референдума наделены регионы: в первом случае восемь кантонов, во втором — пять регионов (по решению региональных советов)<sup>23</sup>.

Заслуживают внимания и подходы государств к определению «порогов явки» для признания результатов народного плебисцита.

При проведении референдумов в Хорватии и в Словении установлено, что минимальный порог явки должен составлять две трети населения и что большинство голосов для принятия решения должно составлять 60%. Для Черногории был установлен минимальный порог в 55% по данным переписи населения. Такой же показатель потребовал Европейский союз и от Сербии, где в результате был показан результат 55,4%<sup>24</sup>.

С другой стороны, существуют и другие примеры. Так, в Дании требованием о проведении референдума по внесению изменений в конституцию является большинство голосов при 40-процентной явке избирателей. Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) высказалась за снижение порога явки зарегистрированных участников (с  $\frac{1}{3}$  до  $\frac{1}{4}$ ) для признания состоявшимся референдума по конституционной реформе в Армении<sup>25</sup>.

20 февраля 2005 г. в Испании прошел референдум по Конституции Европейского союза (должна ли Испания ратифицировать предложенную Конституцию ЕС?). Конституция была одобрена с подавляющим преимуществом (77%) при явке в 42%.

6 апреля 2016 г. в Нидерландах состоялся «консультативный и корректирующий» референдум по вопросу о ратификации Соглашения об ассоциации между Европейским союзом и Украиной. Явка на референдуме составила 32,28%, что позволило считать его состоявшимся. При этом «за» ратификацию соглашения проголосовали 38,31%, против — 61%.

<sup>22</sup> Борисов И.Б., Головин А.Г., Игнатов А.В. Выборы в мире: особенности референдумного процесса. Практика и электоральные технологии / под общ. ред. И.Б. Борисова. М.: РОИИП, 2018. 278 с.

<sup>23</sup> Там же.

<sup>24</sup> Пономаренко А.Н. Закон о референдуме по вопросу о самоопределении Каталонии 2017: шаг к независимости или ее утрата? // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 3. С. 59–61.

<sup>25</sup> Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире: монография / Т.Я. Хабриева. Москва: Наука РАН, 2016. 320 с.

Ряд государств в своем национальном праве исключили конституционные вопросы из перечня тем, которые могут быть вынесены на референдум. Это — Болгария, Греция, Люксембург, Нидерланды, Португалия.

Вопрос, выносимый на общенациональное голосование, может формулироваться по-разному.

В разных странах наиболее часто выносятся на всенародное голосование — независимо от того, называть ли такое голосование референдумом или плебисцитом, — следующие вопросы: принятие новой конституции; изменение формы правления в государстве; изменение территориальной организации государства (федеративное или унитарное устройство, новый перечень территориальных единиц); введение поста президента государства; вопросы внутренней политики государства, органа власти; нахождение в международном объединении; создание государственно-правового союза с другим государством (другими государствами)<sup>26</sup>.

Авторы сравнительного исследования референдумных процессов выделяют следующие подходы к формулировке вопроса:

— подготовленный проект конституции, конституционной поправки, закона или иного правового акта с примерной формулировкой вопроса «одобряете ли вы проект правового акта?»;

— вопрос об отмене действующего правового акта («одобряете ли вы отмену акта?»);

— вопрос, в формулировке которого присутствуют принципиальные положения, требующие в случае их одобрения разработки и принятия правового акта, реализующего решение референдума (например: «одобряете ли вы поправку к конституции, предусматривающую введение должности президента?»);

— вопрос, в формулировке которого присутствуют конкретные положения, которые в случае одобрения должны быть внесены в правовой акт посредством разработки и принятия соответствующего акта (например: «поддерживаете ли вы внесение изменений в конституцию, предусматривающих уменьшение числа депутатов парламента с 300 до 250?», «согласны ли вы с необходимостью внесения изменений в конституцию, предусматривающих возможность роспуска парламента президентом в случае систематического или грубого нарушения конституции?»);

— вопрос, формулировка которого предусматривает принятие решения, не связывая его с каким-либо вариантом юридического оформления (например: «согласны ли вы с приданием русскому языку равного статуса с белорусским?»)<sup>27</sup>.

В Азербайджане, Бельгии, Латвии, Люксембурге, Норвегии, Польше, Финляндии, на Кипре законодательством не предусмотрены правила, касающиеся формы документов, выносимых на референдум. В ряде государств содержится лишь требование о том, что участник референдума должен иметь возможность ответить на поставленный вопрос «да» или «нет». В то же время в Дании, Ирландии, Нидерландах, Франции и Турции голосование на референдуме может проводиться только по подготовленному проекту, а в Италии также по вопросу об отмене существующего правового акта. Имеется и противоположная практика: в Хорватии на референдум не могут выноситься подготовленные проекты актов, в Грузии и Швеции могут выноситься только принципиальные вопросы или

<sup>26</sup> Авакьян С.А. Конституционное право России: учеб. курс. 2-е изд., перераб. и доп.: в 2 т. Т. 1. М.: Юрист, 2007. С. 274.

<sup>27</sup> Борисов И.Б., Головин А.Г., Игнатов А.В. Выборы в мире: особенности референдумного процесса. Практика и электоральные технологии.

может быть предложен выбор из двух альтернативных решений.

Т.Я. Хабриева справедливо отмечает, что принятия конституционной поправки только парламентом недостаточно, для большей поддержки и авторитета она должна быть подтверждена и прямым голосованием избирателей на референдуме. Однако пока это введено далеко не во всех государствах. В Германии, США, во многих странах Азии, особенно монархических, Африки, в Китае, КНДР общегосударственные референдумы никогда не проводились, но в других странах они проходят все чаще<sup>28</sup>.

Заслуживает внимания и практика государств по внесению изменений в Основной закон страны.

**Франция.** Действующая Конституция Французской Республики была принята 4 октября 1958 г. Порядок пересмотра регулируется ст. 79, согласно которой инициатива пересмотра может быть выдвинута Президентом Республики по предложению премьер-министра и членом Парламента. Конституция не устанавливает особых требований к числу голосов, необходимому для принятия проекта, что предполагает его принятие как обычного закона простым большинством голосов. Вторым этапом процедуры является его одобрение, которое может быть в двух вариантах: по общему правилу — на референдуме или в порядке исключения по решению Президента — Парламентом, созываемым в качестве Конгресса (т.е. на совместном заседании обеих палат парламента — Национального Собрания и Сената), в таком случае он считается одобренным, если одобрен тремя пятыми поданных голосов.

Альтернатива предусмотрена в случаях внесения незначительных изменений в Конституцию Франции, проведение референдума для одобрения которых является нецелесообразным. На практике большая часть внесенных поправок были одобрены именно Парламентом. При этом право Президента принять решение о передаче проекта на рассмотрение Парламента ничем, в том числе характером и значительностью предлагаемых поправок, не обусловлено. За прошедший период принято 18 законов о поправках к Конституции Франции.

**Германия.** Основной закон Федеративной Республики Германии принят 23 мая 1949 г. Изменения могут быть внесены законом, который меняет или дополняет текст Основного закона. Закон о внесении изменений должен быть принят большинством в две трети голосов депутатов Бундестага и в две трети голосов членов Бундесрата. За период действия в Основной закон ФРГ вносились многочисленные поправки, в результате которых объем его текста увеличился по сравнению с первоначальным в три раза. Только за период до 2000 г. было внесено 218 изменений в Основной закон ФРГ.

**Италия.** Конституция Итальянской Республики принята 22 декабря 1947 г. Порядок пересмотра Конституции Италии установлен ст. 138, а положения, подлежащие пересмотру, — ст. 139 Конституции. Законы, изменяющие Конституцию, в Италии приравнены к конституционным законам и принимаются каждой из палат Парламента (Палата депутатов и Сенат Республики) и одобряются абсолютным большинством членов каждой палаты при втором голосовании.

Законы об изменениях выносятся на референдум, если в течение трех месяцев после их опубликования этого потребует одна пятая часть одной из палат, или 500 000 избирателей, или пять областных советов. Закон, вынесенный на референдум, не считается приня-

тым, если он не одобрен большинством действительных голосов. Референдум не проводится, если при втором голосовании в каждой из палат закон был принят большинством в две трети голосов их членов.

За период действия Конституции Италии изменения в ее текст вносились 14 раз.

**Великобритания.** Конституция как единый целостный документ отсутствует. Совокупность норм, условно включаемых исследователями в такое же условное понятие конституции Великобритании, состоит из статутов, судебных прецедентов, конституционных обычаев (конституционных соглашений), доктрин<sup>29</sup>. При этом британская модель конституционализма не предусматривает формальные различия в правовом статусе писаных правовых актов, не дифференцирует их ни по правовому статусу, ни по порядку принятия и внесения изменений. В настоящее время насчитывается около 60 актов, неформально относящихся к составляющим конституцию Великобритании.

С учетом указанных особенностей британского конституционализма порядок внесения изменений в конституцию Великобритании не унифицирован и определяется порядком принятия того источника права, которым регулируется соответствующий вопрос. При этом в части, касающейся законов, т.е. правовых актов, принятых парламентом, действуют общие правила принятия любых правовых актов парламентом, не предусматривающие особых требований для изменения актов, имеющих конституционный характер.

Проведение референдума или опроса населения в иной форме по вопросу изменения конституционных актов в Великобритании не предусмотрено.

**Япония.** Конституция Японии принята 3 ноября 1946 г. Порядок внесения поправок к Конституции предусмотрен ст. 96. Поправки к Конституции вносятся по инициативе Парламента с согласия не менее двух третей от общего числа членов обеих палат (Палаты представителей и Палаты советников) и представляются затем на одобрение народа. Поправка считается одобренной, если за нее высказалось большинство голосовавших либо в порядке особого референдума, либо иным выборным путем в соответствии с решением Парламента. Утвержденные таким образом поправки немедленно промульгируются императором от имени народа в качестве неотъемлемой части Конституции.

За период действия Конституции Японии не было принято ни одной поправки к ней. Попытки принятия поправок предпринимались в 1964 г. после работы специально созданной парламентом в 1956 г. комиссии, однако они были отклонены парламентом одновременно с проектом закона о референдуме по утверждению поправок.

**Индия.** Конституция Индии принята 26 ноября 1949 г. Порядок внесения изменений установлен ст. 368. Парламент в процессе осуществления своей законодательной власти может изменять любое положение Конституции в соответствии с предусмотренной ею процедурой, каких-либо ограничений полномочий парламента не установлено. Поправки к Конституции Индии могут быть инициированы путем внесения законопроекта в каждую из палат Парламента. Проект должен быть принят каждой палатой Парламента простым большинством от общего количества членов палаты и большинством не менее чем в две трети голосов присутствовавших и участвующих в голосовании членов палаты, после чего представляется на

<sup>28</sup> Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире : монография / Т.Я. Хабриева. Москва : Наука РАН, 2016. 320 с.

<sup>29</sup> Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть : учебник для вузов / рук. авт. кол. и отв. ред. д.ю.н., проф. Б.А. Страшун. 2-е изд. М. : Норма, 2006. С. 165.



рассмотрение Президенту, который утверждает проект. Особый порядок предусмотрен для поправок, вносящих изменения в отдельные положения Конституции, перечисленные в ч. 2 ст. 368: такие поправки должны быть также одобрены legislатурами не менее половины штатов посредством резолюций, принятых ими до представления проекта на утверждение Президента.

За период действия внесено около 500 изменений в текст Конституции.

**США.** Конституция США принята 17 сентября 1787 г. Порядок принятия поправок к Конституции предусмотрен статьей V. Поправки к Конституции могут быть предложены Конгрессом при условии одобрения двух третей каждой из его палат или Конвентом — специально созданным Конгрессом по предложению legislатур двух третей штатов для разработки поправок к Конституции органом. Поправки для их вступления в силу должны быть ратифицированы legislатурами трех четвертей штатов или конвентами (специально созданными органами) трех четвертей штатов. Способ ратификации поправок штатами, а также срок ратификации могут определяться Конгрессом. Статьей V предусмотрено и ограничение на внесение изменений: ни один штат без его согласия не может быть лишен равного с другими голоса в Сенате.

За период действия Конституции США принято 27 поправок. Все 27 поправок принимались Конгрессом, а 26 из них одобрялись legislатурами штатов. Единственным исключением является поправка XXI, отменившая сухой закон, введенный поправкой XVIII, — она была принята Конгрессом и ратифицирована конвентами штатов.

Порядок созыва Конвента федерального уровня до настоящего времени не урегулирован.

Среди поправок есть и состоящие из пяти и более разделов (XIV, ратифицированная в 1868 г., XX, ратифицированная в 1933 г.), и поправка о запрете занимать пост президента США более двух сроков (поправка XXII, ратифицирована в 1951 г.), и поправка, которую «ратифицировали» более 200 лет (XXVII, внесена в 1789 г., а ратифицирована в 1992 г.).

Надо заметить, что в истории России практически отсутствовала традиция голосования за принятие конституции. В 1905 г. конституцию даровал народу император Николай II (Манифест 17 октября 1905 г. «Об усовершенствовании государственного порядка»). В последующем Конституцию принимали законодательные (представительные) органы. Конституция РСФСР 1918 г. была принята на V Всероссийском съезде Советов. Первая Конституция СССР принималась на сессии Центрального исполнительного комитета СССР первого созыва 6 июля 1923 г. и в окончательной редакции II Съездом Советов СССР 31 января 1924 г. Конституции 1936 и 1977 гг. принимались Верховным Советом СССР (так же как и новая редакция 1947 г.). Только в 1993 г. было проведено всенародное голосование: явка составила 54%, «за» проголосовали 58% избирателей (31% от числа зарегистрированных).

Таким образом, международная практика и опыт современных государств по внесению изменений в Основной закон страны свидетельствуют о большом разнообразии подходов и форм внесения поправок или изменения положений национальной Конституции.

Каждое государство при выборе процедуры опирается на свои национальные, правовые, культурные, исторические и даже экономические условия.

Сегодня не существует готового идеального «рецепта» проведения электоральных процедур, связанных с прямым участием населения в государственных делах, в том числе в вопросах изменения Основного закона страны: ни по времени, ни по процедуре, ни по форме, ни по дате...

Например, голосования (как на выборах, так и на референдумах) в мире проводятся во все дни недели — понедельник (Канада, Норвегия, Филиппины), вторник (Дания, Израиль, США), среда (Нидерланды, ЮАР, Южная Корея), четверг (Великобритания, Индия), пятница (Чехия, Ирландия), суббота (Латвия, Словакия, Исландия, Австралия, Новая Зеландия), воскресенье (ФРГ, Франция, Польша, Австрия и др.). Да и в новейшей истории России прецедент проведения голосования в будни уже был. Это второй тур президентских выборов 3 июля 1996 г., в котором участвовали Б.Н. Ельцин и Г.А. Зюганова, — прошел в среду.

Совершенно по-разному решаются вопросы на национальном уровне по числу дней голосования, в том числе с учетом досрочного голосования, по ограничениям (поражению) в избирательных правах (право на участие в референдуме), по регулированию различных форм и видов агитации, по процедурам подсчета голосов, оспариванию итогов голосования и наблюдению за электоральными процессами.

Однозначно можно сказать одно — право народа на участие в вопросах управлении делами государства является фундаментальным и общепризнанным. Формы такого участия могут быть различными.

Но, как правило, сложившееся в «цивилизованных нациях»<sup>30</sup>, — народ привлекается к участию во всенародных плебисцитах только в тех случаях, когда его воля действительно необходима для принятия решения по важным вопросам развития и деятельности государства.

При этом референдумы (всенародные голосования) не должны рассматриваться в качестве альтернативы парламентской демократии, ими не следует злоупотреблять, они не должны использоваться для подрыва легитимности и примата парламентов как законодательных органов<sup>31</sup>.

Безусловно, участие населения в процедуре принятия изменений в Основной закон страны разумно только тогда, когда ответ однозначен и предмет ясен для понимания. И, как справедливо отмечает А.А. Мишин, в ходе организации электоральных процедур нельзя забывать, что реальная демократичность плебисцита может проявиться только в определенных условиях, обеспечивающих полное понимание населения в выносимых на голосование вопросах<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Выражаясь языком ст. 38 Статута международного Суда ООН.

<sup>31</sup> Борисов И.Б., Головин А.Г., Игнатов А.В. Выборы в мире: особенности референдумного процесса. Практика и электоральные технологии.

<sup>32</sup> Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник для вузов. 17-е изд., испр. и доп. М. : Статут, 2013. 520 с.

### Литература

1. Авакьян С.А. Конституционное право России. В 2 томах. Т. 1 : учебный курс / С.А. Авакьян. 5-е изд., перераб. и доп. Москва : Норма: ИНФРА-М, 2017. 863 с.
2. Авакьян С.А. Конституционное право России. В 2 томах. Т. 1 : учебный курс / С.А. Авакьян. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Юристъ, 2007. 719 с.



3. Борисов И.Б., Головин А.Г., Игнатов А.В. Выборы в мире: особенности референдумного процесса. Практика и электоральные технологии / под общ. ред. И.Б. Борисова. М.: РОИИП, 2018. 278 с.
4. Власенко Н.А. Модернизация конституции России (к итогам обсуждения в связи с 25-летием) / Н.А. Власенко // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2019. Т. 23. № 2. 163–183.
5. Зорькин В. Буква и дух Конституции / В. Зорькин // Российская газета. 2018. 9 октября.
6. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : особенная часть : учебник для вузов / руководитель авторского коллектива и ответственный редактор Б.А. Страшун. 2-е изд., обновл. и дораб. Москва : Норма, 2006. 1103 с.
7. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : учебник для вузов / А.А. Мишин. 17-е изд., испр. и доп. Москва : Статут, 2013. 520 с.
8. Пономаренко А.Н. Закон о референдуме по вопросу о самоопределении Каталонии 2017: шаг к независимости или ее утрате? / А.Н. Пономаренко // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 3. С. 59–61.
9. Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире : монография / Т.Я. Хабриева. Москва : Наука РАН, 2016. 320 с.
10. Цыпляев С. Что надо и что не надо менять в Конституции / С. Цыпляев // Ведомости. 2018. 23 октября.
11. Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России : монография / Б.С. Эбзеев. Москва : Норма: ИНФРА-М, 2013. 559 с.
12. Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации : монография / Б.С. Эбзеев. 2-е изд., перераб. и доп. Москва : Проспект, 2017. 652 с.

## Конституционно-правовое регулирование имущественных отношений политических партий в России в 2014–2019 гг.: новеллы и тенденции\*

**МИТИН ГАРЕГИН НИКОЛАЕВИЧ,**

управляющий партнер общества с ограниченной ответственностью  
Консалтинговое бюро T&M,  
кандидат юридических наук  
[garegin.mitin@gmail.com](mailto:garegin.mitin@gmail.com)

В настоящей статье содержится в первую очередь анализ изменений, внесенных в Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»<sup>1</sup> (далее — Федеральный закон «О политических пар-

тиях»), и обобщенной практики применения данных изменений в период с 2014 г. по настоящее время. Источниками эмпирических данных, используемых в настоящей статье, являются сводные финансовые отчеты политических партий, размещаемые на официальном сайте Центральной избирательной комиссии

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

В настоящей статье рассматриваются актуальные вопросы финансирования политических партий в России, которые обусловлены прежде всего изменениями, внесенными в Федеральный закон «О политических партиях». Затронуты также вопросы состава и динамики образования нематериальных активов политических партий.

**Ключевые слова:** политические партии, финансирование политических партий, пожертвования, фонды, нематериальные активы, государственная поддержка политических партий, налоговые льготы.

**The Constitutional Law Regulation of Property Relationships of Political Parties in Russia in 2014 to 2019: Novelties and Tendencies**  
Mitin Garegin N., Managing Partner at T&M Consulting Bureau Limited Liability Company, PhD (Law)

The article reviews relevant issues of financing of political parties in Russia that are primarily stemming from the amendments introduced in the Federal Law On Political Parties. The issues of the structure and dynamics of acquisition of intangible assets of political parties are also covered.

**Keywords:** political parties, financing of political parties, donations, funds, intangible assets, state support of political parties, tax benefits.

\* Статья подготовлена при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-311-00149 и является логическим продолжением других исследований автора, результаты которых опубликованы в журнале «Конституционное и муниципальное право» № 3 за 2015 г. и № 3 за 2011 г.

Российской Федерации (далее — ЦИК России), обобщенные данные бухгалтерской отчетности политических партий, а также сборники электоральной статистики, издаваемые ЦИК России. Судебная практика взята с официальных сайтов соответствующих судов.

## Ограничение размера членского взноса

Федеральным законом от 5 декабря 2017 г. № 375-ФЗ «О внесении изменений в статьи 29 и 34 Федерального закона «О политических партиях»<sup>2</sup> был установлен предельный размер членских взносов, которые политическая партия может получить от одного члена партии в течение года. Указанный размер был технически приравнен к предельному размеру суммы пожертвований от одного физического лица, предусмотренному п. 8 ст. 30 Федерального закона «О политических партиях». Ограничение обусловлено предположением, что членские взносы могут использоваться для обхода ограничений, связанных с внесением пожертвований, в том числе с превышением установленного предела.

Полагаем, что данное предположение не лишено оснований, по крайней мере теоретических. Однако примеров массового использования на практике указанного приема обхода ограничений, связанных с внесением пожертвований, нами не обнаружено. По данным итоговых финансовых отчетов парламентских политических партий за 2016 г., годовой объем членских взносов, полученных от одного члена партии, превышающий 4 млн руб., получила только ЛДПР — от одного члена партии (12 681 100,00 руб.); за 2015 г. — ни одна из парламентских политических партий.

Использование членских взносов для легализации незаконно переданных политической партии денежных средств, полагаем, может быть выявлено путем документальной проверки (сопоставления сведений, представленных региональными отделениями политических партий, первичных бухгалтерских документов и сводного финансового отчета) и опроса членов партии, якобы внесших крупные суммы.

Возможно при наличии конкретных полномочий у избирательных комиссий уточнить соблюдение такими членами партии порядка уплаты членских взносов путем уточнения сведений о размере их доходов, которые имеются в распоряжении налоговых органов. Как правило, размер членских взносов определяется в зависимости от дохода члена партии или в твердой сумме (например, годовой взнос для членов Всероссийской политической партии «Союз труда» составляет 500 руб.<sup>3</sup>; в КПРФ размер ежемесячного членского взноса составляет 1% от месячного дохода члена партии). Например, если размер перечисленного членского взноса не соответствует уровню дохода члена политической партии, то либо такой член партии и сама политическая партия нарушают порядок финансирования политической партии, в частности положения ее устава, либо такой член партии занижает свои доходы, что может свидетельствовать о наличии в его действиях состава налогового или иного правонарушения<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2017. № 50 (Часть III). Ст. 7546.

<sup>3</sup> Пункт 2.1 Положения о членских взносах Всероссийской политической партии «Союз труда», утв. постановлением Политического совета Всероссийской политической партии «Союз труда» от 19 июля 2013 г. № 6. URL: [oblprof.ru/wp-content/uploads/2015/02/vznos.doc](http://oblprof.ru/wp-content/uploads/2015/02/vznos.doc)

<sup>4</sup> Во втором случае появляется «новое» заинтересованное лицо — налоговые органы.

Приведенный в самом общем виде способ выявления финансовых нарушений требует от контролирующих органов, в первую очередь избирательных комиссий, наличия квалифицированных сотрудников и материально-технического обеспечения. Введенный же запрет подобных «усилий» не требует.

## «Околопартийные» некоммерческие организации

Продолжают функционировать некоммерческие организации, занятые аккумулярованием денежных средств для финансирования политических партий. Следовательно, сохраняются и риски обхода ограничений финансирования политических партий, установленных Федеральным законом «О политических партиях». Несколько таких организаций, де-факто подконтрольных политической партии, могут путем передачи друг другу «освободить» от ограничений денежные средства (пожертвования) для последующей их передачи политической партии.

В данном случае конструкция нормы подп. «о» п. 3 ст. 30 Федерального закона «О политических партиях» уже не позволяет адекватно препятствовать вышеуказанной схеме «освобождения» пожертвований от ограничений, потому следует, вероятно, раскрыть ее содержание в ст. 30 Федерального закона «О политических партиях» как формы злоупотребления правом на участие в деятельности политической партии путем ее материальной поддержки.

## Нематериальные активы политических партий и партии-спойлеры

Либерализация законодательства о политических партиях привела не только к росту их численности, но и к появлению политических партий, именуемых «спойлерами». На наш взгляд, феномен партий-спойлеров связан с тем, что при государственной регистрации политических партий практически не применяются п. 1 ст. 6 и п. 2 ст. 7 Федерального закона «О политических партиях». Такое предположение основано на преимущественно поверхностном сходстве некоторых политических партий (гораздо реже такое сходство касается программных положений). Например, по состоянию на ноябрь 2019 г. число политических партий, содержащих лексему «коммунистический», составляет три (КПРФ, КПСС и КПКР), лексему «справедливость» («справедливый») — пять («Справедливая Россия», КПСС, партия «За справедливость», политическая партия «Российская партия пенсионеров за социальную справедливость», партия «ЧЕСТНО» / Человек. Справедливость. Ответственность<sup>5</sup>), лексему «гражданская» — три политические партии.

Сложившаяся ситуация привела к появлению споров, рассматриваемых судом по интеллектуальным правам<sup>6</sup>, в которых политические партии решают вопросы политической конкуренции (недобросовестной) за счет хозяйственных (экономических) инструментов. Так, КПРФ пыталась бороться со своими спойлерами: «...сходство наименований, а также одинаковые направления деятельности (борьба за власть, участие в выборах, агитация избирателей и др.) способны ввести в заблуждение избирателей

<sup>5</sup> Данная политическая партия, считаем, не является спойлером ранее образованной партии «Справедливая Россия», а вот три другие вполне могут быть спойлерами.

<sup>6</sup> Шарова И. Реализация защиты интеллектуальных прав в деятельности политических партий // ИС. Авторское право и смежные права. 2018. № 7. С. 63–68.

при голосовании, что свидетельствует о недобросовестности... при выборе наименования<sup>7</sup>. Суд по интеллектуальным правам в удовлетворении требований отказал, и вопрос не получил дальнейшего развития.

Между тем спойлер, используя схожее наименование, символику и программу, не просто «забирает» голоса избирателей, но наносит ущерб деловой репутации политической партии. Мы считаем, что деловая репутация политической партии, базирующаяся на конкретной политической идеологии<sup>8</sup>, включает ее поддержку в обществе, измеряемую в голосах избирателей, и имеет зависимое от этого стоимостное выражение: «...имущественный характер деловой репутации юридического лица проявляется в том, что это благо может быть оценено в деньгах»<sup>9</sup>. Отсюда, по нашему мнению, следует, что деловую репутацию политической партии можно оценить двумя условными способами:

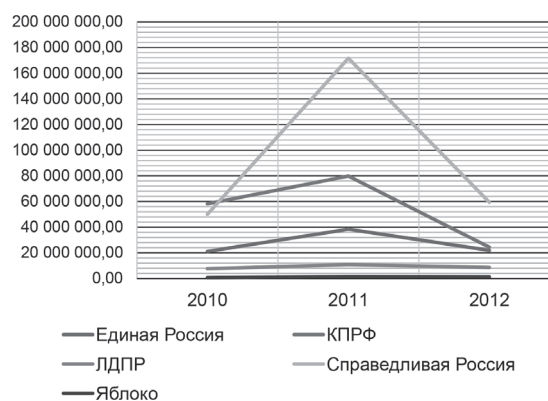
1) с использованием законодательной оценки голоса избирателя на федеральных выборах (п. 3 ст. 33 Федерального закона «О политических партиях»);

2) затратный способ: через объем денежных средств, израсходованных политической партией на выборах.

Перечисленные способы устанавливают связь между показателями сводной финансовой отчетности политической партии и показателями ее бухгалтерской (налоговой) отчетности, поскольку мы считаем деловую репутацию политической партии в изложенном выше значении ее нематериальным активом при условии, что политические партии не перешли на МСФО<sup>10</sup>.

Минфин России в качестве признака нематериального актива указывает «наличие способности приносить налогоплательщику экономические выгоды (доход), а также наличие надлежаще оформленных документов, подтверждающих существование самого нематериального актива»<sup>11</sup>. Экономическая выгода политической партии от электоральной поддержки выражается в «освобождении» от сбора подписей избирателей на последующих выборах (затратная процедура), а на федеральных выборах и в праве на получение бюджетных средств. К сожалению, установить детальную связь между электоральной поддержкой и имущественной поддержкой политической партии нам не представляется возможным<sup>12</sup>.

**Графики. Пожертвования граждан политическим партиям за 2010–2012 и 2015–2017 гг.**



<sup>7</sup> Позиция истца. Решение Суда по интеллектуальным правам от 20 марта 2018 г. № СИП-461/2017. Документ не опубликован.

<sup>8</sup> Пусть даже формально, если речь идет о спойлере или политической партии, созданной «под ключ», для дальнейшей продажи.

<sup>9</sup> Джабаева А.С. Деловая репутация юридического лица как нематериальный актив: некоторые вопросы гражданско-правового режима // Юридический мир. 2006. № 1. С. 61. В данной работе автор указывает также на возможность передачи деловой репутации как блага, но это вряд ли применимо к политическим партиям в частности и к идеологическим организациям в целом. Парадокс в том, что идеология, обладающая «судобным свойством доброкачественного товара» (Винер Н. Кибернетика и общество. М.: Тайдекско, 2002. С. 105), подлежит безвозмездному распространению. Деловая репутация идеологической организации приобретает большую ценность с привлечением большего числа адептов.

<sup>10</sup> Мы ориентируемся на состав нематериальных активов, определенный в п. 4 Федерального стандарта оценки «Оценка нематериальных активов и интеллектуальной собственности (ФСО № 11)», утв. Приказом Минэкономразвития России от 22 июня 2015 г. № 385 // Вестник образования России. 2015. № 19. См. также: Козлова Н.П. Деловая репутация как важнейший нематериальный актив компании // Экономика. Бизнес. Банки. 2018. Т. 7. С. 58–65; Таусова И.Ф., Азашикова А.А. Классификация нематериальных активов как объекта бухгалтерского учета // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 5: Экономика. 2018. № 3 (225). С. 252–258; Шилова Т.Н. Актуальные вопросы бухгалтерского учета нематериальных активов в соответствии с требованиями МСФО // Совершенствование учета, анализа и контроля как механизмов информационного обеспечения устойчивого развития экономики. 2018. № 5. С. 78–82.

<sup>11</sup> Письмо Минфина России от 22 июня 2006 г. № 07-05-06/155 // Финансовый вестник. Финансы, налоги, страхование, бухгалтерский учет. 2006. № 17.

<sup>12</sup> Мы можем с уверенностью сказать, что пожертвования получают парламентские политические партии, а также политические партии, имеющие депутатов в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации. Данные сводных финансовых отчетов парламентских политических партий не показывают связи результата этих партий на федеральных выборах с объемами полученных пожертвований за год до выборов и за год после выборов. Объясним лишь скачок объема пожертвований в год выборов, когда политические партии ведут активную фандрайзинговую деятельность (см.: Графики. Пожертвования граждан политическим партиям за 2010–2012 и 2015–2017 гг.). Кроме того, избиратели имеют право жертвовать непосредственно в избирательные фонды политических партий и кандидатов, которых они поддерживают. Таким образом, мы можем предположить, что за «скачком» общего размера пожертвований в год проведения федеральных выборов следует уменьшение этого размера. Также такая ситуация возможна и в отношении пожертвований региональным отделениям политических партий (данная гипотеза строится на аналогии и эмпирическими данными не проверялась). В то же время М.М. Какителашвили на основании эмпирических данных сделан вывод, что «пожертвования от граждан имеют тенденцию к уменьшению и не оказывают большого влияния на формирование большинства избирательных фондов» (Какителашвили М.М. Коррупционные факторы частного финансирования политических партий // Антикоррупционная безопасность избирательного процесса: состояние и перспективы: сб. науч. ст. по материалам III Сибирского антикоррупционного форума / отв. ред. И.А. Дамм, Е.А. Акунченко. 2018. С. 62–70).



Наименование политической партии нематериальным активом не является в силу того, что не относится к интеллектуальной собственности (п. 1 ст. 1225 Гражданского кодекса Российской Федерации (часть четвертая)<sup>13</sup>). Эмблемы политических партий, зарегистрированные в качестве товарных знаков, относятся к их нематериальным активам.



\* В диаграмме представлены парламентские партии и политическая партия «Коммунисты России». В финансовой и бухгалтерской отчетности политических партий ЛДПР и «Справедливая Россия» нематериальные активы оценены в 0,00 руб., хотя эмблемы этих партий зарегистрированы как объект интеллектуальной собственности.

Мы полагаем, что колебания стоимостных показателей нематериальных активов политических партий адекватно не отражают их деловую репутацию, т.е. одну из составляющих. Политические партии, как показывает отсутствующая правоприменительная практика, пока не просчитывают материальный ущерб от деятельности спойлеров.

## Государственная поддержка политических партий

Политические партии, имеющие большую поддержку в обществе, получают дополнительное финансирование, размер которого они вправе регулировать. Увеличение размера государственного финансирования произошло в рассматриваемый нами период. При чем никакой закономерности в скорости внесения изменений и увеличении расчетной константы<sup>14</sup> не обнаруживается. Величина расчетной константы с 2005 г. увеличилась на 147 руб.

Наряду с финансовой поддержкой парламентские политические партии и выдвинутые ими кандидаты освобождаются от сбора подписей избирателей на выборах. Следовательно, такие партии имеют перед вновь созданными политическими парти-

<sup>13</sup> СХ РФ. 2006. № 52. Ст. 5496.

<sup>14</sup> Под расчетной константой следует понимать сумму в рублях, указанную в подп. «а» и «б» п. 6 ст. 33 Федерального закона «О политических партиях», на которую умножается число голосов избирателей.

Период увеличения расчетной константы, лет	3	4	2	2	
Год	2005	2008	2012	2014	2016
Расчетная константа, руб.	5	20	50	110	152
Процент увеличения расчетной константы, %	300	150	120	38	

ями значительное преимущество, которое может служить препятствием для деятельности последних<sup>15</sup>.

Однако в существующих условиях отмена государственного финансирования политических партий вряд ли возможна, хотя бы потому, что в Государственной Думе доминируют партийные фракции, состоящие из принимающих решения депутатов, хотя и целесообразна<sup>16</sup>. Целесообразность такого решения обусловливается и бюджетной экономией, и повышением гарантий равенства кандидатов в избирательном процессе<sup>17</sup>.

Мы поддерживаем общий вывод Ф.И. Долгих и М.М. Какителашвили о возрастании зависимости политических партий от государственной поддержки<sup>18</sup>, но не согласны с позицией М.М. Какителашвили о возможной зависимости партий «от исполнительной власти»<sup>19</sup>, так как органы исполнительной власти не играют значительной роли в принятии решения об увеличении государственного финансирования политических партий<sup>20</sup>.

Вместо простого перечисления бюджетных средств можно было бы увеличить число иных мер государственной поддержки и усилить гарантии предоставления уже установленных законом мер. В дополнение к имеющимся мерам можно ввести, например:

<sup>15</sup> См. об этом также: Долгих Ф.И. Правовое регулирование финансирования текущей деятельности политических партий России. М.: Юрист, 2017. С. 128.

<sup>16</sup> См., например: Авакьян С.А. Конституционно-правовой статус политических партий в России: учеб. пособие. М.: Норма: ИНФРА-М, 2011. С. 303; Какителашвили М.М. Конституционно-правовые проблемы финансирования политических партий и избирательных кампаний в Российской Федерации. М.: Галлея Принт, 2017. С. 171; Платонова Н.И. К вопросу об увеличении государственного финансирования политических партий в условиях экономического кризиса в России // Власть. 2017. Т. 25. № 11. С. 88–92.

<sup>17</sup> Общее условие о равенстве избирательных объединений в законодательстве Российской Федерации о выборах отсутствует.

<sup>18</sup> Долгих Ф.И. Правовое регулирование финансирования текущей деятельности политических партий России. С. 127–128; Какителашвили М.М. Конституционно-правовые проблемы финансирования политических партий и избирательных кампаний... С. 161.

<sup>19</sup> Какителашвили М.М. Конституционно-правовые проблемы финансирования политических партий и избирательных кампаний... С. 161.

<sup>20</sup> К сожалению, мы не обладаем никакими подтверждениями о финансовой зависимости политических партий от так называемых политических государственных органов.



— налоговые льготы (по налогу на прибыль, транспортному налогу, земельному налогу, налогу на имущество организаций);

— переход на специальный режим налогообложения по умолчанию;

— льготы по уплате государственных пошлин (в дополнение к уже имеющимся<sup>21</sup>);

— предоставление бесплатной платформы в сети «Интернет» для публикации программ (предвыборных программ) и решений руководящих органов политических партий;

предоставление социальных гарантий лицам, занимающим должности в руководящих органах политической партии, ее структурных подразделений (например, зачет времени нахождения на таких должностях в качестве трудового стажа для расчета пенсии (предложение руководителя Центра социальных технологий А.В. Богданова), предоставление гарантий волонтерам — членам политических партий при выполнении ими определенной деятельности в пользу политических партий).

Для вновь образованных политических партий могли бы быть введены льготы по аналогии с новыми коммерческими организациями, в том числе, к примеру, годичное «освобождение» от сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов (списков кандидатов) на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

Считаем необходимым также отметить, что публичная отчетность политических партий не отражает иные

меры государственной поддержки, за исключением мер по обеспечению равенства освещения государственными и муниципальными средствами массовой информации в отношении только парламентских партий. Отсутствие такой информации снижает гарантии равенства политических партий при оказании мер государственной (муниципальной) поддержки.

## Выводы

1. Несмотря на введение различного рода барьеров незаконного финансирования политических партий, за пределами законодательного регулирования остаются отношения, связанные с

— косвенным финансированием деятельности политических партий в форме занижения рыночных цен на товары, работы или услуги;

— фиктивной предпринимательской деятельностью политических партий (п. 3 ст. 31 Федерального закона «О политических партиях»).

2. Продолжают действовать «околопартийные» некоммерческие организации, аккумулирующие денежные средства, которые политическая партия в силу требований закона принимать не вправе.

3. За ростом общей величины пожертвований в год проведения выборов следует ее уменьшение (спад) (гипотеза, требующая дальнейшей проверки).

4. Нематериальные активы политической партии образуют ее интеллектуальная собственность и деловая репутация, которая включает поддержку политической партии в обществе, измеряемую в голосах избирателей, и имеет зависимое от этого стоимостное выражение. Партии-спойлеры, следовательно, наносят материальный ущерб другим политическим партиям.

5. Целесообразно расширить число нефинансовых мер государственной поддержки политических партий, сократив при этом их государственное финансирование.

<sup>21</sup> Освобождение от уплаты государственной пошлины за право использования наименований «Россия», «Российская Федерация» и образованных на их основе слов и словосочетаний в наименованиях (подп. 1 п. 1 ст. 333.35 НК РФ) — тоже форма государственной поддержки, хотя и не указанная в Федеральном законе «О политических партиях».

## Литература

1. Авакьян С.А. Конституционно-правовой статус политических партий в России : учебное пособие / С.А. Авакьян. Москва : Норма: ИНФРА-М, 2011. 319 с.
2. Винер Н. Кибернетика и общество / Н. Винер ; перевод с английского Е.Г. Панфилова ; предисловие и примечание И.Г. Поспелова. Москва : ТайдекСко, 2002. 182 с.
3. Джабаева А.С. Деловая репутация юридического лица как нематериальный актив: некоторые вопросы гражданско-правового режима / А.С. Джабаева // Юридический мир. 2006. № 1. С. 59–61.
4. Долгих Ф.И. Правовое регулирование финансирования текущей деятельности политических партий России : монография / Ф.И. Долгих. Москва : Юрист, 2017. 334 с.
5. Какителашвили М.М. Конституционно-правовые проблемы финансирования политических партий и избирательных кампаний в Российской Федерации / М.М. Какителашвили. Москва : Галлея Принт, 2017. 261 с.
6. Какителашвили М.М. Коррупционные факторы частного финансирования политических партий / М.М. Какителашвили // Антикоррупционная безопасность избирательного процесса: состояние и перспективы : материалы III Сибирского антикоррупционного форума (г. Красноярск, 7–8 декабря 2017 г.) : сборник научных статей / ответственные редакторы И.А. Дамм, Е.А. Акунченко. Красноярск : Сибирский федеральный университет, 2018. С. 62–70.
7. Козлова Н.П. Деловая репутация как важнейший нематериальный актив компании / Н.П. Козлова // Экономика. Бизнес. Банки. 2018. Т. 7. С. 58–65.
8. Коргонюк Ю.Г. Финансирование политических партий в постсоветской России: между бизнесом и властью / Ю.Г. Коргонюк // Полития. 2010. № 3–4. С. 87–120.
9. Платонова Н.И. К вопросу об увеличении государственного финансирования политических партий в условиях экономического кризиса в России / Н.И. Платонова // Власть. 2017. Т. 25. № 11. С. 88–92.
10. Таусова И.Ф. Классификация нематериальных активов как объекта бухгалтерского учета / И.Ф. Таусова, А.А. Азашикова // Вестник Адыгейского государственного университета. Серия 5: Экономика. 2018. № 3 (225). С. 252–258.
11. Шарова И. Реализация защиты интеллектуальных прав в деятельности политических партий / И. Шарова // Интеллектуальная собственность. Авторское право и смежные права. 2018. № 7. С. 63–68.
12. Шилова Т.Н. Актуальные вопросы бухгалтерского учета нематериальных активов в соответствии с требованиями МСФО / Т.Н. Шилова // Совершенствование учета, анализа и контроля как механизмов информационного обеспечения устойчивого развития экономики. 2018. № 5. С. 78–82.

# Защита избирательных прав в контексте перспективных направлений совершенствования нормативной регламентации электоральных процедур и технологий

**ТХАБИСИМОВА ЛЮДМИЛА АСЛАНОВНА,**

заместитель директора по научной работе,  
профессор кафедры конституционного и муниципального права Юридического института,  
директор Северо-Кавказского центра избирательного права и процесса  
Пятигорского государственного университета,  
доктор юридических наук, профессор  
[thabisimoval@mail.ru](mailto:thabisimoval@mail.ru)

**ЦАПКО МАКСИМ ИВАНОВИЧ,**

ведущий научный сотрудник Северо-Кавказского центра избирательного права и процесса  
Пятигорского государственного университета,  
кандидат юридических наук, доцент  
[tsapcom@politpravo.info](mailto:tsapcom@politpravo.info)

Ситуацию в сфере реализации и защиты прав и свобод личности в России как на общефедеральном уровне, так и в субъектах Федерации сложно считать близкой к идеалу.

Совершенно очевидно, что провозглашения прав и свобод человека и гражданина, пусть даже и на самом высоком — конституционном уровне, недостаточно для их реального осуществления, необходимо создание и эффективное функцио-

нирование механизма их реализации и защиты. И с учетом отмеченной очевидности за последнюю четверть века эволюции российского конституционализма сделано немало важных шагов к созданию действенного юридического механизма реализации и защиты прав и свобод. Свидетельством тому — последние инициативы главы государства по изменению Основного закона страны, направленные на обеспечение социальных гарантий прав граждан

---

В статье исследуются различные гарантирующие институты, в том числе специализированные правозащитные органы, органы общественного контроля, консенсуальные процедуры взаимодействия публичной власти и гражданского общества при обсуждении и принятии решений, в том числе кадровых. Делается вывод о том, что деятельность уполномоченных по правам человека, в том числе специализированных, учрежденных для защиты избирательных прав граждан, способна играть роль стабилизирующего и гармонизирующего социальные отношения фактора.

**Ключевые слова:** выборы, избирательные права, избирательная система, независимые кандидаты, праймериз, публичная власть, избиратели, электронное голосование.

## Protection of Electoral Rights within the Framework of Perspective Areas of Improvement of the Statutory Regulation of Electoral Procedures and Technologies

**Thabisimova Lyudmila A.**, Deputy Director for Research, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Law Institute, Director of the North-Caucasian Center for Electoral Law and Procedure of the Pyatigorsk State University, LL.D., Professor

**Tsapko Maksim I.**, Leading Research Scientist of the North-Caucasian Center for Electoral Law and Procedure of the Pyatigorsk State University, PhD (Law), Associate Professor

The article examines various guaranteeing institutions, including specialized human rights bodies, public control bodies, consensual procedures of interaction between public authorities and civil society in the discussion and decision — making, including personnel. It is concluded that the activities of human rights commissioners, including specialized ones established to protect the electoral rights of citizens, can play the role of stabilizing and harmonizing social relations factor.

**Keywords:** elections, electoral rights, electoral system, independent candidates, primaries, public authorities, voters, electronic voting.

и развитие политических институтов на демократической основе.

Безусловно, все сказанное выше относится и к избирательным правам граждан. Значимым, но недостаточно пока оцененным именно в сфере реализации и защиты избирательных прав элементом указанного механизма являются различные гарантирующие институты, в том числе специализированные правозащитные органы, органы общественного контроля, консенсуальные процедуры взаимодействия публичной власти и гражданского общества при обсуждении и принятии решений, в том числе кадровых.

Современная российская избирательная система, разумеется, имеет определенные недостатки, но эти явления имеют неодинаковую общественную значимость. Логика формально-юридического метода в идеале требует от исследователя беспристрастного юридического анализа проблем, пробелов и дефектов правовых норм, оценки качества и эффективности правоприменительной практики. Юридическая статистика дает ответ на вопрос, какие из проблем, пробелов и дефектов «срабатывают» чаще. Анализ судебной практики и правоприменения органами публичной власти позволяет оценить, какие проблемные явления необходимо устранять в первую очередь.

Оценка общественной значимости будет носить не столь юридический, а в большей степени междисциплинарный характер, находясь при этом существенно ближе к социологии и ее количественным и качественным методам исследования.

При этом какая-либо объективность, линейная зависимость между характеристиками проблемы и ее общественной значимостью не являются необходимыми условиями, попытки рациональной аргументации будут иметь социальные последствия, безотносительные к уровню и качеству аргументации. Это достаточно давно наблюдаемые социальные явления, чье влияние нарастает с изменениями социальных коммуникаций. Например, будущая «Теорема Томаса» — звучащая сегодня как «ситуации, которые люди воспринимают как реальные, реальны в своих последствиях» — еще как наблюдение социолога Уильяма Айзекса Томаса появляется в 1927 г., позднее оно осмыслится в рамках академической науки Р.К. Мёрдоком<sup>1</sup>.

Таким образом, некоторые из проблем, пробелов и дефектов избирательной системы и избирательного законодательства, в случае если они воспринимаются обществом как значимые, будут иметь значимые последствия.

Отсюда вывод, что существующие проблемы, воспринимаемые обществом как значимые, включая и недостаточную транспарентность отдельных процедур, должны исправляться в любом случае. Ведь сама по себе демонстрация недостаточной прозрачности процедуры может нести значимую политическую нагрузку. И быть вполне достаточной, для выводов не только о наличии тех или иных недостатков, но и о несправедливости и нелегитимности существующего порядка. Тем более если речь идет о явлении, по поводу которого и в правовой науке

складывается мнение как о нуждающемся в скорейшем совершенствовании. При этом данное условие, на наш взгляд, при определенных обстоятельствах может не быть необходимым условием.

Например, достаточно давно осмыслены в отечественной правовой науке проблемы регламентации сбора подписей кандидатами<sup>2</sup>. Рациональными аргументами, кажушимися направленными на снижение остроты ее восприятия, будут, например, следующие:

- во-первых, ряд независимых кандидатов все-таки регистрируется, в том числе по решению суда;
- во-вторых, существуют иные, более свободные от недостатков процедуры: так, политические партии по итогам предыдущих выборов могут быть освобождены от сбора подписей, соответственно, можно выдвигаться от политической партии, имеющей такое освобождение, да и сами партии стало создавать намного проще, чем до 2012 г., следовательно, избирательная система непрерывно совершенствуется, доступ к участию в выборах упрощается.

Но будут ли указанные аргументы способствовать снижению остроты общественного восприятия вышеупомянутой проблемы? Едва ли. С учетом неполноты правовой регламентации, недостаточной прозрачности принятия решений, с одной стороны, а с другой — сложности, а подчас и полной невозможности представления исчерпывающих доказательств правильности принятого решения, на фоне разных в различных случаях подходов к оценкам тех или иных действий и нарушений, разных их последствий в разных случаях — восприятие в обществе процесса принятия властных решений как максимально закрытого и допускающего несправедливость, нарушение избирательных прав, в том числе выборочное, по политическим мотивам — становится более частым, а следовательно, более значимым явлением.

Отметим, что логика политической борьбы не всегда диктует выбор наиболее легкого способа достижения цели, в том числе и при регистрации кандидатов: на определенном этапе политического процесса более выгодным может быть не участие в выборах и, соответственно, регистрация в качестве кандидата, а «раскрутка» политика при либо желаемой, либо допускаемой делегитимации процедуры регистрации кандидатов.

Но само существование таких уязвимостей, которые способны влиять на легитимность системы, — это тот вопрос, который возвращает нас из области междисциплинарного в область юридического. Уязвимость системы — это проблема разработчика, в нашем случае — это проблема совершенствования законодательства, нуждающаяся в решении средствами юриспруденции.

Для нашего примера требуемые меры совершенствования законодательства не представляются особой сложности, однако мы не могли не указать на проблему, без скорейшего решения которой иные направления совершенствования избирательной системы будут малоэффективны, а выше мы уже привели несколько тезисов в пользу их необходимости.

<sup>1</sup> Луков А.В. Следствия «теоремы Томаса» в условиях становления информационной цивилизации // Знание. Понимание. Умение. 2006. № 4. С. 221–222.

<sup>2</sup> Нудненко Л.А. Некоторые проблемы соблюдения принципа равного избирательного права при регистрации кандидатов в депутаты // Государство и право. 2016. № 5. С. 49–50.

Во-первых, это увеличение сроков сбора подписей и снижение требований к их количеству и качеству, в том числе расширение возможной доли подписей с нарушениями, так как зачастую наличие нарушений вовсе не равно умышленной недобросовестности («право на ошибку» существенно влияет на восприятие системы как открытой либо зарегулированной и репрессивной по сути). Альтернативный вариант, предполагающий иные правовые решения, но также направленный на повышение легитимации принимаемых организаторами выборов, — установление требований к собственноручному заполнению подписантом данных о своих фамилии, имени, отчестве, что существенно повысит экспертную оценку достоверности подписей в ходе их проверки.

Во-вторых, необходимо закрепить более широкие возможности кандидатов по исправлению исправимых, в том числе технических, нарушений. В век цифровых технологий претензии, основанные на помарках и технических неточностях в рукописном тексте, все чаще воспринимаются в обществе с эмоциональным неприятием. В этой связи правильным решением, на наш взгляд, являются последние законодательные инициативы по допусшению сбора части подписей через портал государственных услуг, что минимизирует риски технических ошибок.

Уменьшение общего числа подлежащих проверке подписей и увеличение сроков на их сбор и проверку позволят разрешить несколько большее превышение их количества, нежели допускается в настоящее время, не создавая дополнительной загрузки комиссий по сравнению с текущим периодом, так как увеличатся сроки и снизится общая масса проверяемых подписей.

Это, отметим, комплексно снизит нагрузку не только на кандидатов, но и на избирательные комиссии, позволит повысить качество и прозрачность их работы.

Таким образом, диалог между публичной властью и обществом о проблемах избирательной системы и направлениях ее совершенствования, приводящий к повышению прозрачности системы, в рамках коммуникации по схеме «общественный запрос — справедливое решение» будет иметь при разрешении ситуации позитивные последствия и для общества, и для власти, выходящие далеко за рамки простого совершенствования избирательных процедур.

Диалог о недостатках процедур рано или поздно поставит на повестку дня вопрос об эффективной модели реализации избирательных прав, и ее поиск, на наш взгляд, перспективен в ситуации расширения перечней выборных должностей и органов публичной власти — новые выборы как поле совершенствования их законодательного регулирования.

Укажем достаточно актуальные, на наш взгляд, но не всегда должным образом востребованные, вероятные направления и технологии совершенствования электорального процесса, повышения его прозрачности, усиления доверия избирателей к результатам выборов, а следовательно, развития их заинтересованности в участии в выборах и правовой культуры такого участия:

— итак, это упомянутое выше расширение перечня выборных должностных лиц, прежде всего на уровне местного самоуправления, что прямо до-

пускается федеральным законодательством (в норме выборы должны становиться частью нормальной повседневной жизни, а не экстраординарным событием; впрочем, возможна, напротив, и «усталость от выборов»);

— развитие института так называемого предварительного голосования (праймериз);

— использование на выборах блокчейн-технологий (что пока является, при всех достоинствах<sup>3</sup>, еще технически слишком сложной и достаточно долгой в отношении получения окончательных результатов голосования процедурой);

— учреждение специализированных правозащитных органов (например, специальных уполномоченных по избирательным правам — «электоральных омбудсманов»);

— расширение применения консенсуальных (согласительных, консультационных) демократических процедур при выборе назначаемых властями субъекта Федерации должностных лиц публичной власти, в том числе при формировании контрольно-счетных органов субъектов, при назначении представителей органов власти субъектов Федерации в муниципальных образованиях, при формировании перечней членов органов общественного контроля от органов публичной власти и т.д.

Среди вышеперечисленных технологий и перспективных направлений повышения прозрачности избирательной системы и обеспечения легитимности выборов избирательной системы первоочередными должны стать, на наш взгляд, дальнейшее развитие института предварительного голосования (праймериз), а также формирование института специализированных уполномоченных по защите избирательных прав граждан (обозначим их как «электоральных омбудсманов»). Дальнейшее развитие праймериз позволит существенно повысить интерес избирателей к выборам, что особенно актуально сегодня на муниципальном, наиболее приближенном к населению, уровне. Полноценное общественное обсуждение проблем избирательной системы без вовлечения широких слоев населения невозможно. Безусловно, сами по себе праймериз не способны решить вопрос повышения интереса к выборам без реализации комплексной политики в рассматриваемой сфере, включая информирование избирателей, инициирование общественного обсуждения проблем и т.д. Что же касается «электоральных омбудсманов», то этот институт нам видится и как дополнительный правозащитный механизм, и как своего рода «полигон» поиска оптимальных электоральных механизмов, что может быть реализовано через разработку и проверку на практике процедур выдвижения и избрания «электоральных омбудсманов». Полагаем, наиболее оптимальный путь проверки на практике тех или иных существенных нововведений в избирательном процессе — их проверка на выборах тех органов или должностных лиц, которые раньше либо назначались, либо вновь созданных. При таком подходе выявленные недостатки правового регулирования проще исправить и избежать негативного восприятия в общественном сознании системы в целом.

<sup>3</sup> Тхабисимова Л.А., Цапко М.И. Общественный контроль в институциональной системе антикоррупционной политики: от новой методологии к новым технологиям // Современная наука и инновации. 2017. № 3 (19). С. 271.



Процедура предварительного голосования (часто называемая в отечественной научной литературе «праймериз», что является русской транскрипцией англоязычного термина), помимо прочего, направлена на повышение транспарентности выборов, особенно при использовании пропорциональной избирательной системы. Само по себе предварительное голосование с формально-юридической точки зрения не может являться частью избирательной кампании. Выступая сущностно как агитационные публичные мероприятия, праймериз в принципе не могут быть определены в качестве таковых, так как все стадии и процедуры избирательной кампании строго формализованы действующим избирательным законодательством и не включают при этом никаких упоминаний о самой возможности праймериз.

При этом нельзя игнорировать тот факт, что вопросы порядка организации такой разновидности публичных мероприятий, как праймериз, имеют прямое отношение к вопросам проведения выборов. Причем если попытаться осмыслить праймериз именно как публичное мероприятие, то, на наш взгляд, праймериз можно с определенной долей допущения описать формулой «публичное мероприятие, направленное на информирование граждан о выборах, не являющееся предвыборной агитацией».

Отметим, что Н.А. Нудненко указывает, что «праймериз можно приравнять к публичным мероприятиям»<sup>4</sup>. Полагаем, что предварительное голосование (праймериз) в России в настоящее время — это форма «неформальной» или «неформализованной законодателем» предвыборной деятельности, осуществляемая до начала избирательной кампании, источником регламентации которой в России выступают лишь акты политических партий.

Соглашаясь с Л.А. Нудненко по поводу наличия у института праймериз в России признаков публичного мероприятия, следует говорить о дуалистической природе праймериз. Полагаем, что праймериз сочетают черты публичного мероприятия и вынесенной «за скобки» избирательной кампании стадии электорального процесса. При этом формально-юридически праймериз сегодня — это специфическая разновидность внутрипартийных выборов.

Внедрение в отечественную электоральную практику процедуры предварительного голосования (праймериз) в целом это скорее положительная тенденция, а неформализованное согласие публичной власти на их внедрение в политическую практику, на наш взгляд, показывает стремление властных институтов к отказу от монополии регулирования электоральных процедур, передав некую их «вневыборную» часть на уровень политических партий. Своего рода это не что иное, как расширение пространства избирательного права без изменения избирательного закона<sup>5</sup>.

Таким образом, на партийный уровень фактически перемещается и часть избирательного нормотворчества — локальные внутрипартийные нормы становятся источником регламентации предварительного голосования. Отметим, это явление имеет

аналоги в зарубежной практике, например, в США при регламентации отдельных процедур выборов на уровне штатов решениями кокуссов (съездов) политических партий. При этом для сохранения стабильности политической системы смещение «недемократичности» и «нетранспарентности» из структур публичной власти в структуры публичной политики выступает стабилизирующим и с учетом современных реалий скорее позитивным процессом.

Особо отметим специфику регионов Северного Кавказа, которая состоит в том, что существуют неформальные процедуры, по сути представляющие собой специфическую разновидность праймериз, но организуемые не политическими партиями или их региональными и местными отделениями, а представителями общественности самостоятельно. Безусловно, это возможно только в небольших населенных пунктах, хотя в будущем нельзя исключить того, что информационно-телекоммуникационные технологии смогут расширить пространство обсуждения и достижения консенсуса.

Речь идет о существующих в сельских поселениях Республики Дагестан, особенно в горной местности, неформальных процедурах «мини-выборов» и «выборов в мечети». Как указывает Е.Л. Капустина, анализируя особенности организации вышеуказанных процедур, «для каратинского сообщества с некоторых пор стало характерным проводить выборы в несколько этапов. Перед официально назначенным днем выборов в селе, как правило, происходят мини-выборы. После общей молитвы в мечети объявляется, что в такое-то время всем следует прийти на площадь для участия в мини-выборах, целью которых является определение одного кандидата от группы сторонников (если речь идет о выборах главы села) или от Караты (если выбирают главу района)»<sup>6</sup>.

Отмечается, что еще в 2007 г. указанные неформальные процедуры были использованы на «мини-выборах» своего выдвиженца в кандидаты главы муниципального района (отметим «на полях» настоящих тезисов следующий любопытный факт: при условии отнесения данной процедуры к разновидности праймериз это не дает ее участникам пальму первенства в вопросе того, кто впервые провел праймериз в современной России, но однозначно отнимает первенство у политических партий). Е.Л. Капустина указывает, что в 2007 г. «каратинцы пытались выбрать единого претендента-каратинца на пост главы района. Избранный таким образом человек получает поддержку сельчан на официальных выборах, остальные должны снять свои кандидатуры»<sup>7</sup>.

Е.Л. Капустина также пишет и о другой форме сельских праймериз — выборах в мечети: «...вариантом предварительных выборов являлись выборы в мечети, иногда проходившие до мини-выборов. Из числа уважаемых религиозных людей выбирается нечетное количество выборщиков (например, тринадцать), которые и выбирают единого кандидата из всех претендентов»<sup>8</sup>.

При этом результат никоим образом не навязывается более влиятельной частью общественности

<sup>4</sup> Нудненко Л.А. К вопросу о возможности законодательного регулирования праймериз в России // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 2. С. 50–56.

<sup>5</sup> Нудненко Л.А., Тхабисимова Л.А., Цапко М.И. Тенденции правового регулирования муниципальной демократии в Российской Федерации. М.: Юрлитинформ, 2020. С. 224–225.

<sup>6</sup> Капустина Е.Л. Выборы в сельском Дагестане: политическое событие как элемент социальной жизни // Общество как субъект и объект власти. Очерки политической антропологии Кавказа. СПб., 2012. С. 48.

<sup>7</sup> Там же. С. 47–48.

<sup>8</sup> Там же.

остальным избирателям. Отметим следующий пример: «... в последний раз, когда устраивались подобные выборы, проигравшая сторона не согласилась с результатом, апеллируя к тому, что среди выборщиков было много родственников победившего. В итоге противники встретились на официальных выборах»<sup>9</sup>.

Полагаем, что с учетом совпадения сущности процедуры праймериз с традиционными представлениями сообществ о справедливости и демократии региональная правотворческая политика имеет существенный потенциал «борьбы за демократию» посредством опережающего правотворчества в сфере организации предварительных выборов, особенно на местном уровне, с целью повышения прозрачности процедур выдвижения кандидатов, повышения интереса и доверия населения к выборам, следовательно, и постепенного повышения правовой культуры избирателей.

Говоря о специализированных правозащитных органах, необходимо отметить, что в механизме юридического гарантирования реализации и защиты прав и свобод существенную роль играют такие специальные правозащитные институты, как уполномоченные по правам человека (омбудсмены, омбудсманы) в Российской Федерации и в ее субъектах, а также создаваемые и на федеральном, и на региональном уровнях специализированные уполномоченные по защите тех или иных прав и свобод, а также тех или иных нуждающихся в дополнительной правовой защите групп населения.

Наиболее значимым вопросом, выносимым нами на обсуждение в настоящей работе, является вопрос о перспективах института «электорального омбудсмана», к которому мы ранее уже однажды обращались<sup>10</sup>. С одной стороны, деятельность ряда уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации в значительной степени посвящена в том числе защите избирательных прав граждан. В качестве примера эффективной и разноплановой деятельности регионального омбудсмана укажем на деятельность уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге<sup>11</sup>.

С другой стороны, не умаляя ни в коей мере правозащитные заслуги и существеннейший вклад в защиту личности ряда других региональных уполномоченных по правам человека, отметим, что достаточно часто в спектре их внимания находятся прежде всего личные права граждан.

Рассмотрим вопросы учреждения и развития института «электорального омбудсмана» подробнее.

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> Тхабисимова Л.А., Цапко М.И. Концептуальные подходы к формированию правовой культуры: транспарентность современных выборов // Человек в интернет-пространстве: материалы научно-практической конференции. Казань: Издательство Академии наук Республики Татарстан, 2019.

<sup>11</sup> Специальный доклад Уполномоченного по правам человека в Санкт-Петербурге о нарушениях избирательных прав граждан на территории Санкт-Петербурга в период проведения в 2016 г. избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва, депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга шестого созыва и депутатов представительных органов трех муниципальных образований Санкт-Петербурга. СПб., 2017. Уполномоченный по правам человека в Санкт-Петербурге. Официальный сайт. URL: [http://ombudsmanspb.ru/files/002018/27\\_02\\_2018\\_vybory/ELECT\\_2018\\_4.pdf](http://ombudsmanspb.ru/files/002018/27_02_2018_vybory/ELECT_2018_4.pdf)

В современном мире «избирательная специализация» омбудсманов не получила широкого распространения. Однако для изучения небезынтересен опыт Швеции, где, как указывает Е.Г. Калинина, на общегосударственном уровне действуют сразу четыре парламентских омбудсмана, при этом в компетенцию одного из них включена защита избирательных прав граждан, выражающаяся в надзоре над проведением всеобщих выборов<sup>12</sup>.

Несмотря на существенное расширение «каталога специальностей» омбудсманов в современной России, включающего весьма разнообразные направления деятельности и характер взаимодействия с гражданами, вплоть до частично платного доступа к правозащитной помощи, что характерно для недавно появившегося института так называемого финансового омбудсмана (платность обращений установлена для случаев «направления обращений лицами, которым уступлено право требования потребителя финансовых услуг к финансовой организации», ст. 17 Федерального закона от 4 июня 2018 г. № 123-ФЗ «Об уполномоченном по правам потребителей финансовых услуг»), уполномоченные по избирательным правам граждан распространения не получили.

Не в последнюю очередь это связано с предпочтительностью законодательного решения данного вопроса на федеральном уровне, при этом сложность представляет собой обеспечение независимости и беспристрастности такого специализированного органа, что является необходимым условием его эффективности. Очевидно, что и исполнительная, и парламентская модели будут ставить омбудсмана в определенную зависимость от органов публичной власти, что не будет способствовать повышению доверия населения к результатам его деятельности, а лишь при соблюдении последнего условия — доверия избирателей данному институту его деятельность, повторим, могла бы стать действительно эффективной.

Отметим еще один аргумент «против». Умножение сущностей, порой сверх необходимого, «дробление специализаций» правозащитной деятельности многочисленных омбудсманов, при одновременном снижении авторитетности и весомости влияния на решение проблем реализации и защиты прав и свобод личности, как следствие — снижение эффективности обращений к ним, приводит к уменьшению доверия населения не только к конкретным лицам, но и институту омбудсмана в целом. Отметим здесь же и «привластный» в глазах общественности характер позиционирования ряда специализированных региональных омбудсманов в политико-правовой системе субъектов Федерации, отражающий их назначение высшим должностным лицом субъекта Федерации, и так далее.

Следовательно, значимыми проблемами выступают:

1) обеспечение независимости — прежде всего от органов публичной власти, от выборных должностных лиц публичной власти, от отдельных, наиболее влиятельных политических партий и прочих;

<sup>12</sup> Калинина Е.Г. Специализированные уполномоченные по правам человека в России и за рубежом: сравнительно-правовое исследование: дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2016.

2) обеспечение доверия избирателей, что, с одной стороны, требует участия общественности в определении кандидатуры (кандидатур), а с другой стороны — упомянутое определение вряд ли допустимо путем традиционных выборов, ведь в этом случае каждый кандидат будет зависить от избирательных комиссий и т.д.

С другой стороны, преодоление указанных проблем — это одновременно и вызов, и достойный способ проверки новых электоральных технологий, выработки оптимального формата консенсусного взаимодействия публичной власти, политических партий, общественных организаций и избирателей.

Каким она будет — модель максимально независимого и авторитетного электорального омбудсмана? Ответ на этот вопрос, на наш взгляд, должен включать, во-первых, экспертную оценку необходимости учреждения и оптимальных моделей независимости и эффективности электорального омбудсмана. Далее, необходима апробация в одном или нескольких «пилотных» регионах на муниципальных выборах и выборах на уровне субъектов Федерации.

Уже сейчас можно обозначить некоторые контуры применимых технологий, способных повысить независимость и транспарентность определения кандидатур электоральных омбудсманов. Например, электронное голосование населения субъекта в определенный период времени с авторизацией через портал «Госуслуги» может быть использовано и для отбора «короткого перечня» кандидатур (аналогично праймериз), и напротив — выступить завершающей стадией определения кандидатур, предложенных общественными организациями и политическими партиями (при этом могут применяться «открытые списки», ранжирование, жеребьевка субъектов, выдвигающих кандидатуры, и прочее).

Если электоральный омбудсман будет организован не как единоличный орган, а в коллегиальной форме, обязательной является ротация. Так, напри-

мер, с учетом специфики Республики Дагестан, где значимым является поддержание взаимного баланса политико-правовой системы и системы этнонациональных отношений, более перспективной будет выступать коллегиальная форма с квотированием, основанная на национальном представительстве и на принципах так называемой консоциальной демократии (теоретически осмысленной в свое время А. Лейпхартом) и этнополитическому и политико-правовому пространству республики отнюдь не чуждой<sup>13</sup>.

Отметим, что в сегодняшней непростой ситуации и в социально-экономической, и в политической сферах, так или иначе характерной для большинства развитых государств современности, деятельность уполномоченных по правам человека, в том числе — специализированных, учрежденных для защиты избирательных прав граждан, способна играть роль стабилизирующего и гармонизирующего социальные отношения фактора. Повышение технологичности и уменьшение влияния человеческого фактора на результаты выборов будут способствовать повышению доверия к результатам выборов, прежде всего — молодежи. А новые технологии возможно отрабатывать сначала именно в электоральном пространстве, расширенном дополнениями в перечень выборных должностных лиц, т.е. на сущностно новых выборах, в том числе электорального омбудсмана, а также на праймериз.

Указанные возможные направления совершенствования электорального процесса не снимают, разумеется, остроты ряда характерных для современных избирательных кампаний проблем и не будут сколь-либо эффективны без решения вопросов дальнейшего совершенствования действующей избирательной системы.

<sup>13</sup> Тхабисимова Л.А., Цапко М.И. Указ. соч.

## Литература

1. Калинина Е.Г. Специализированные уполномоченные по правам человека в России и за рубежом: сравнительно-правовое исследование : диссертация кандидата юридических наук / Е.Г. Калинина. Екатеринбург, 2016. 227 с.
2. Капустина Е.Л. Выборы в сельском Дагестане: политическое событие как элемент социальной жизни / Е.Л. Капустина // Общество как субъект и объект власти. Очерки политической антропологии Кавказа / ответственный редактор Ю.Ю. Карпов. Санкт-Петербург : Петербургское востоковедение, 2012. С. 32–60.
3. Луков А.В. Следствия «теоремы Томаса» в условиях становления информационной цивилизации / А.В. Луков // Знание. Понимание. Умение. 2006. № 4. С. 220–222.
4. Нудненко Л.А. К вопросу о возможности законодательного регулирования праймериз в России / Л.А. Нудненко // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 2. С. 50–56.
5. Нудненко Л.А. Некоторые проблемы соблюдения принципа равного избирательного права при регистрации кандидатов в депутаты / Л.А. Нудненко // Государство и право. 2016. № 5. С. 46–55.
6. Нудненко Л.А. Тенденции правового регулирования муниципальной демократии в Российской Федерации / Л.А. Нудненко, Л.А. Тхабисимова, М.И. Цапко. Москва : Юрлитинформ, 2020. 280 с.
7. Тхабисимова Л.А. Общественный контроль в институциональной системе антикоррупционной политики: от новой методологии к новым технологиям / Л.А. Тхабисимова, М.И. Цапко // Современная наука и инновации. 2017. № 3 (19). С. 270–272.
8. Тхабисимова Л.А. Концептуальные подходы к формированию правовой культуры: транспарентность современных выборов / Л.А. Тхабисимова, М.И. Цапко // Человек в интернет-пространстве : материалы научно-практической конференции (г. Казань, 27–28 июня 2019 г.) : сборник научных статей / редакционная коллегия Е.Б. Султанов, А.А. Тарханова, Е.Р. Салихова. Казань : Академия наук Республики Татарстан, 2019. С. 195–205.

# К вопросу о категориальном аппарате избирательного права и процесса

**БИКТАГИРОВ РАИФ ТЕРЕНТЬЕВИЧ,**

доктор юридических наук  
info@migsu.ranepa.ru

Согласно толковому словарю русского языка, термин «категория» определяется как «научное понятие, выражающее наиболее общие свойства и связи явлений действительности»<sup>1</sup>. Каждая отрасль знаний вырабатывает и оперирует собственными понятиями и категориями. Без базовых категорий и терминов не может функционировать и развиваться ни одна отрасль знаний. Не составляет исключения и сфера государства и права и, в частности, активно формирующаяся сравнительно новая отрасль (подотрасль) права и научных знаний — избирательное право и процесс и соответствующая наука. Эта динамично развивающаяся часть российской политической системы правовой науки регламентирует и изучает важнейший институт непосредственной демократии — свободные выборы, права граждан, их объединений на формирование выборных органов публичной власти и наделение полномочиями должностных лиц снизу доверху и порядок осуществления этих прав.

Значение категориального аппарата избирательного права и процесса велико и определяется тем, что заложенные в нем понятия и термины выполняют опорные функции, выступают в качестве надежных ориентиров в деятельности всех участников избирательного процесса, своего рода инструментами достижения промежуточных результатов и конечной цели процесса — легитимного воспроизводства властных структур.

Между тем приходится констатировать, что исследованию и разработке категорий и понятий из-

бирательного права и процесса пока не уделяется должного внимания. Публикации на эту тему редки и фрагментарны. В многочисленных учебниках и учебных пособиях, программах данная тема, как правило, не затрагивается. Пожалуй, исключение составляют отдельные труды А.С. Автономова<sup>2</sup> и автора настоящей статьи<sup>3</sup>. Заслуживает быть отмеченным также первый в России учебник для вузов по избирательному праву и процессу<sup>4</sup>, где впервые в качестве приложения дан достаточно обширный перечень основных понятий и терминов данной отрасли права и науки, далеко выходящий за пределы понятийного ряда избирательных законов (составители перечня В.В. Игнатенко, А.Е. Штурнев).

Обращаясь к происхождению и формированию основных категорий избирательного права и процесса, следует отметить: в дореволюционный и советский периоды данная тема специально не разрабатывалась, не была предметом исследования правовой науки, поскольку само избирательное право развивалось в рамках государственного (конституционного) права как один из его институтов, и только в этих пределах затрагивались отдельные категории и термины, касающиеся выборов в органы

<sup>2</sup> Автономов А.С. Основные категории и институты избирательного права. М., 1995.

<sup>3</sup> Биктагиров Р.Т. Полный курс избирательного и референдумного права России: теория, законодательство, практика: науч.-практ. издание: в 3 т. Т. 1: Общая часть. Казань, ГБУ «Республиканский центр мониторинга качества образования», 2013. Глава 5. С. 188–196.

<sup>4</sup> Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / отв. ред. А.В. Иванченко. М.: Норма, 1999. С. 697–779.

<sup>1</sup> Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / под ред. проф. Л.И. Скворцова. 26-е изд. испр. и доп. М.: Оникс; Мир и образование, 2009. С. 413.

В предлагаемой статье автор обращается к слабо разработанной в правовой науке теме — основным категориям, понятиям и терминам, используемым в избирательном праве и процессе. Рассматриваются проблемы их генезиса, закрепления в современном законодательстве, роль и значение в организации избирательного процесса, в определении позиции и действий участников избирательной кампании. Предпринята попытка их классификации по различным критериям, прослеживается появление в науке и законодательстве новых понятий и терминов, уточнение старых, а также перспективы развития понятийного ряда избирательного права и процесса по мере совершенствования законодательства о выборах.

**Ключевые слова:** категориальный аппарат российского избирательного права и процесса, генезис и развитие, роль науки и законодателя в формулировке терминов и понятий, критерии классификации, перспективы развития.

## On the Categorical Framework of Election Law and Procedure

Biktagirov Raif T., LL.D.

In the presented article, the author addresses a subject that is underdeveloped in the legal science: the main categories, concepts and terms used in the electoral law and procedure. The author reviews the issues of their genesis, consolidation in modern laws, the role and meaning in the organization of the electoral procedure, determination of the position and actions of electoral campaign participants. The publication attempts at classifying the above by various categories, traces the appearance of new concepts and terms in the science and laws, specification of the old ones and the prospects of the development of the categorical framework of electoral law and procedure with the improvement of laws on elections.

**Keywords:** categorical framework of Russian election law and procedure, genesis and development, role of science and the legislator in wording of terms and concepts, classification criteria, development prospects.



центральной и местной власти. Первые изыскания в этом направлении появились только в постсоветское время в связи с бурным развитием избирательного законодательства и сопровождающей его науки.

Формирование категориального аппарата любой отрасли (подотрасли) знаний, в том числе избирательного права и процесса, является следствием взаимодействия соответствующей науки и законодателя. При этом как наука, так и законодательный орган действуют в своих сферах с присущей им спецификой. Наука как первопроходец и интеллектуальная сфера свои усилия сосредоточивает на исследовании процессов, происходящих в правовой жизни, и формулировании на этой основе выводов, оценок и основополагающих категорий и понятий, а законодатель, осмыслив данные науки, нормативно закрепляет эти категории и термины, дает им определения, которыми руководствуются как ученые в своих дальнейших исследованиях, так и практики — организаторы выборов и другие участники (субъекты) избирательного процесса.

Конституционная и избирательно-правовая науки, например, разрабатывают такие сложносоставные и многогранные категории, как избирательная система, избирательный процесс, понятие системы избирательного права как отрасли (подотрасли) российского права и соответствующей науки, содержание правовых институтов и норм, формулирование стадий избирательного процесса, понятие и разновидности депутатского мандата, института отзыва депутатов и выборных должностных лиц, досрочного прекращения полномочий выборных органов власти и т.п. Законодательный орган дает более конкретные дефиниции уже устоявшимся понятиям, применяемым в избирательном процессе, таким как избиратель, избирательный округ, кандидат в депутаты и на выборную должность, наблюдатель, предвыборная агитация, избирательное объединение, избирательный бюллетень и др.

Разработка и внедрение в научный и практический оборот таких сложных категорий, как избирательная система, ее разновидности, избирательный процесс, императивный и свободный мандаты депутата, избирательный блок, избирательный ценз, конституционно-правовая ответственность субъектов избирательного процесса, международные избирательные стандарты, и других понятий во многом заслуга науки конституционного и избирательного права.

Что касается законодательного закрепления основных понятий и терминов избирательного права и процесса, то такая практика сложилась только в постсоветский период. Впервые такой понятийный ряд был представлен в ст. 2 Федерального закона от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»<sup>5</sup> (ныне утративший силу), который содержал 12 основных терминов. Во втором расширенном варианте этого закона (№ 124-ФЗ от 19 сентября 1997 г.)<sup>6</sup>, который в предмет своего регулирования включал и референдумные правоотношения, также утративший силу, были даны дефиниции 33 терминам. А ныне действующая редакция этого рамочного Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ<sup>7</sup> с многочисленными изменениями и дополнениями включает в себя

уже 63 термина и понятия. А если учесть и понятия, содержащиеся в Федеральном конституционном законе от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»<sup>8</sup>, законодательно закрепленный понятийный аппарат федеральных законов о выборах и референдумах в общей сумме составляет 75 терминов и понятий.

Тем не менее исследуемый нами предмет этим не ограничивается. Основные категории, термины и понятия избирательного и референдумного права и процесса осмысливаются и формулируются в доктринальном порядке наукой, в комментариях ученых и специалистов электорального дела. Например, упомянутый нами учебник для вузов по избирательному праву и процессу 1999 г. содержит определения и пояснения 167 категорий и терминов. Но наука и практика пошли дальше. Так, в 2007 г. под эгидой ЦИК России были подготовлены и вышли в свет обширные комментарии к федеральным законам «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>9</sup>. Каждый из них в прилагаемом алфавитно-предметном указателе содержит более 800 терминов и понятий, относящихся к сфере выборов и референдумов. Правовые понятия (категории) и термины систематизированы и размещены по алфавиту для удобства поиска подпунктов, пунктов и статей, комментируемых законов, где упоминается соответствующее понятие либо конкретный термин. Указатели составлены В.И. Лысенко, Н.И. Воробьевым.

Считаем необходимым отметить и то, что значительное число терминов и понятий, относящихся к выборам и референдумам, содержится и в смежном законодательстве, частично регулирующем порядок их подготовки и проведения. Наиболее существенные из них: федеральные законы «О политических партиях»<sup>10</sup>, «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>11</sup>, «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>12</sup>, «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»<sup>13</sup>, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях<sup>14</sup>, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации<sup>15</sup> и др. Так, в широко известном

<sup>8</sup> СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

<sup>9</sup> Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ с последующими изменениями и дополнениями) / отв. ред. А.А. Вешняков ; науч. ред. В.И. Лысенко. М. : Объединенная редакция МВД России, 2007. 864 с. ; Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (Федеральный закон от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ с последующими изменениями и дополнениями) / отв. ред. А.А. Вешняков ; науч. ред. и сост. В.И. Лысенко. М. : ЦИК России, 2007. 784 с.

<sup>10</sup> СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

<sup>11</sup> СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>12</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>13</sup> СЗ РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.

<sup>14</sup> СЗ РФ. 2002. № 1. Ч. I. Ст. 1.

<sup>15</sup> СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 1994. № 33. Ст. 3406.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 1997. № 38. Ст. 3339.

<sup>7</sup> СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131 «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» (в последующем в него вносились многочисленные изменения и дополнения) даются разъяснения таких понятий и терминов, как депутат, выборное должностное лицо местного самоуправления, член выборного органа местного самоуправления, лицо, замещающее муниципальную должность (ст. 2), муниципальные выборы (ст. 23), голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления (ст. 24), избирательная комиссия муниципального образования (ст. 39), местный референдум (ст. 22).

Разъяснения некоторых терминов, связанных с проведением выборов, референдумов, содержатся и в отдельных указах Президента Российской Федерации и постановлениях Правительства России.

Таким образом, можно констатировать: осмысление и систематизация исчисляемых сотнями терминов и понятий, сопровождающих выборы органов публичной власти, референдумы, составляет особый сегмент науки избирательного права и процесса. Тем более некоторые категории и термины, используемые в избирательном законодательстве и электоральной практике, нуждаются в дальнейшей углубленной разработке. К ним, в частности, следует отнести такие категории и понятия, как избирательная система, избирательный и референдумный процессы, система (структура) избирательного права как отрасли и соответствующей науки, институты отзыва депутата, досрочного прекращения полномочий представительных и исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Слабо разработан также и институт конституционно-правовой ответственности за нарушение законодательства о выборах и референдумах.

Результаты исследования данной проблемы свидетельствуют, что понятийный аппарат не является застывшей массой. По мере созревания соответствующих условий законодатель пополняет его новыми терминами и понятиями, вносит редакционные изменения в определения действующих терминов, чтобы они полнее и точнее отражали свою сущность и содержание, исключает из понятийного ряда отдельные термины, т.е. признает их утратившими силу. Так, в период действия базового избирательного закона об основных гарантиях избирательных прав в него введены 5 новых терминов, получили уточненную редакцию 16 понятий и признаны утратившими силу 4 термина. Например, в его понятийный ряд введены: ГАС «Выборы», комплекс электронного голосования, реестр избирателей, электронный бюллетень. Уточнены категории: предвыборная агитация, избирательная кампания кандидата, избирательного объединения, само понятие — избирательное объединение, список кандидатов и другие термины. Ранее были уточнены такие основополагающие категории, как выборы, избирательная кампания и некоторые другие термины.

Обширный и разносторонний по содержанию понятийный аппарат избирательного права и процесса нуждается в классификации. Однако данная проблема пока не была предметом внимания ученых и практиков электорального дела, за исключением отмеченного нами его алфавитно-предметного расположения. Между тем продуманная классификация широкого круга категорий и терминов позволит организаторам и участникам выборов глубже понять их роль и предназначение, создаст более благоприятные условия их поиска и использования в избирательном процессе.

В качестве первого приближения к проблеме полагаем возможным предложить классификацию этого массива понятий по следующим трем критериям: 1) генезису (способам формирования); 2) значимости и объему содержания; 3) стадиям избирательного процесса<sup>16</sup>.

По первому критерию понятия и термины можно разделить на две группы — доктринальную и законодательную. Доктринальный круг составляют категории и понятия, выработанные и сформулированные в трудах ученых и специалистов на основе обобщения законодательства и практики избирательных кампаний, но еще не получившие законодательного признания. К ним следует отнести такие фундаментальные категории и понятия, как избирательное и избирательно-процессуальное право, избирательная система, ее разновидности, избирательный процесс, избирательные цензы, система избирательного права как отрасли (подотрасли) российского права и соответствующей науки, субъект избирательного права, избирательное правоотношение и другие сложные многогранные категории и понятия, которыми оперируют науки конституционного и избирательного права. Данная группа категорий постепенно находит законодательное закрепление.

Вторую группу терминов по первому критерию классификации, естественно, составляет практически весь понятийный ряд избирательного права и процесса, зафиксированный в специальных законах о выборах и частично в смежном законодательстве, в той или иной мере регулирующий отдельные стороны избирательного процесса. Эта группа понятий отличается сравнительной узостью, четкостью формулировок, более конкретным содержанием.

По второму критерию — значимости и объему содержания термины и понятия также подразделяются на две группы: общие (базовые) категории, охватывающие весь избирательный процесс либо большинство его институтов, стадий, и частые термины и понятия, обслуживающие отдельные институты и стадии процесса<sup>17</sup>. К первой группе относятся опорные категории и понятия, составляющие научно-теоретическую базу избирательного права и процесса, охватывающие широкий круг избирательно-правовых отношений: выборы, избирательная система, избирательный процесс, принципы избирательного права и процесса, избирательная кампания, ГАС «Выборы», система (внутренняя структура) избирательного права, избирательные цензы и другие понятия, определяющие сущность свободных выборов как конституционного института непосредственной демократии. Большинство этих категорий функционируют на доктринальном уровне.

Вторую группу по данному критерию классификации образуют сравнительно узкие понятия и термины, обслуживающие отдельные избирательные действия и процедуры, характеризующие элементы

<sup>16</sup> Первоначально, в сравнительно узком варианте, данная классификация была предложена и обоснована автором еще в 2013 г. Подробнее см.: Биктагиров Р.Т. Полный курс избирательного и референдумного права России... Т. 1. С. 192–195.

<sup>17</sup> Ранее о делении категорий и понятий на фундаментальные и второстепенные высказался И.В. Выдрин. См.: Выдрин И.В. Избирательное право Российской Федерации. М.: Норма, 2009. С. 7.

инфраструктуры выборов: избирательный округ, избирательный участок, список избирателей, субъекты избирательного процесса и др. Тем не менее элементы организационной структуры выборов и субъекты избирательного процесса, стоящие за этими понятиями и терминами, играют незаменимую роль в подготовке и проведении выборов. Их значение определяется тем, что при отсутствии этих структур и субъектов невозможны сами выборы.

По третьему критерию — стадийному понятию и термины избирательного законодательства разбиваются на четыре группы по числу устоявшихся в теории и практике стадий избирательного процесса:

— организационная инфраструктура выборов выражается в таких понятиях и терминах, как регистрация (учет) избирателей, регистр избирателей, список избирателей, избирательный округ, избирательный участок;

— выдвижение и регистрация кандидатов, списков кандидатов — в одноименных терминах с указанием субъектов и способов их выдвижения, сбор подписей, подписной лист, заверение списка кандидатов, отказ в регистрации и др.;

— проведение предвыборной агитации — в понятиях: агитационные материалы, агитационный период, печатные и электронные средства массовой информации, опрос общественного мнения, агитационное публичное мероприятие, условия выпуска и распространения агитационных материалов, ограничения и запреты на проведение агитационной работы;

— организация голосования, подсчет голосов, установление итогов голосования и результатов выборов сопровождаются такими понятиями и терминами, как избиратель, помещение для голосования, избирательный бюллетень, электронный бюллетень, открепительное удостоверение, электронное голосование, комплекс электронного голосования, протокол голосования участковой и вышестоящих избирательных комиссий, наблюдатель, повторное голосование, результаты выборов и др.

Кроме названных группировок в рамках указанных трех критериев классификации, заслуживают выделения в отдельную группу понятия и термины,

относящиеся ко всем стадиям процесса, пронизывающие весь избирательный процесс во времени и в пространстве: информирование избирателей, финансирование выборов, обжалование противоправных решений и действий участников процесса, юридическая ответственность физических и юридических лиц за нарушение законодательства о выборах. Эти понятия и термины не связаны только с определенными стадиями избирательного процесса, носят общий характер и действуют на протяжении всей избирательной кампании, а отдельные из них и за временными рамками избирательного процесса (право на обжалование, юридическая ответственность).

Внимательный читатель может легко заметить, что в нашей классификации одни и те же термины нередко фигурируют в различных группах. Однако в этом нет ничего неприемлемого, ибо они многогранны по содержанию, несут различные нагрузки, обладают рядом свойств и к тому же рассматриваются и оцениваются с позиций разных критериев.

Изложенные подходы к классификации категорий, терминов и понятий избирательного права и процесса, разумеется, носят характер научной рекомендации, не претендуют на всеобщее признание, но могут быть приняты во внимание как один из вариантов решения данной проблемы.

Завершая статью, отметим, что по мере развития избирательного законодательства, появления его новых институтов и совершенствования ныне действующих, передовых избирательных технологий понятийный ряд избирательного права и процесса, как видно из проведенного анализа, расширяется и совершенствуется наукой и законодателем, уточняются дефиниции отдельных категорий и понятий. С внедрением в избирательный процесс электронной техники, цифровых информационных технологий и связанных с ними новых способов обеспечения отдельных стадий избирательного процесса, особенно приемов голосования избирателей, подсчета голосов, подведения итогов голосования по отдельным территориям и результатов выборов, закономерно появление новых понятий, терминов и закрепление их в законодательстве.

### Литература

1. Автономов А.С. Основные категории и институты избирательного и референдумного права // А.С. Автономов. Избирательная кампания: основные категории и институты избирательного права, менеджер избирательной кампании. Москва : РЦИТ, 1995. С. 3–26.
2. Биктагиров Р.Т. Полный курс избирательного и референдумного права России: теория, законодательство, практика. В 3 томах. Т. 1. Общая часть : научно-практическое издание / Р.Т. Биктагиров. Казань : РЦМКО, 2013. 406 с.
3. Выдрин И.В. Избирательное право Российской Федерации / И.В. Выдрин. 3-е изд., перераб. и доп. Москва : Норма, 2009. 223 с.
4. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учебник для вузов / С.А. Авакьян, Л.Г. Алехичева, В.В. Альхименко [и др.]; ответственный редактор А.В. Иванченко. Москва : Норма, 1999. 847 с.
5. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (Федеральный закон от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ с последующими изменениями и дополнениями) / ответственный редактор А.А. Вешняков ; научный редактор В.И. Лысенко. Москва : ЦИК России, 2007. 784 с.
6. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ с последующими изменениями и дополнениями) / ответственный редактор А.А. Вешняков ; научный редактор В.И. Лысенко. Москва : Объединенная редакция МВД России, 2007. 864 с.
7. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка : около 100000 слов, терминов и фразеологических выражений / С.И. Ожегов ; под редакцией Л.И. Скворцова. 26-е изд., испр. и доп. Москва : Оникс ; Мир и образование, 2009. 1357 с.

# Нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума: уголовно-правовая характеристика

**ДЕГТЕРЕВ АНДРЕЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ,**

доцент кафедры уголовного права Астраханского государственного университета,  
кандидат юридических наук  
[degtere vand@rambler.ru](mailto:degtere vand@rambler.ru)

Первоначально (в ред. от 04.07.2003)<sup>1</sup> ч. 1 ст. 141.1 УК РФ предусматривала уголовную ответственность за оказание в ходе избирательной кампании и при проведении референдума финансовой, материальной поддержки помимо средств избирательного фонда. Часть 2 ст. 141.1 УК РФ предусматривала уголовную ответственность и наказание за использование не-

законно предоставленных финансовых средств и материальных ценностей. Эффективность действия этой нормы в период с 2003 по 2006 г., согласно данным официальной статистики, практически сведена к нулю. Так, за 2003 г. по всей стране не было выявлено ни одного случая, за 2004 г. — один, за 2005 г. — четыре, за 2006 г. ни одного случая. В указанный период времени многие теоретики и практики сходились во мнении, что данную норму следует изъять из оборота. Но никто в то время не задумывался о том, что отсутствие преступлений может быть обусловлено общей превенцией, т.е. страхом перед возможным уголовным наказанием за определенные действия, закрепленные в уголовно-правовой норме.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 94-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2708.

Статья посвящена анализу признаков состава преступления, предусмотренного ст. 141.1 Уголовного кодекса РФ, относящихся к числу дискуссионных. Рассматриваются сущность нарушения порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума. Автором подробно исследуются недостатки в действующем составе преступного деяния, такие как нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума. Подробно обозначены доктринальные проблемы и законодательные упущения в соответствующем составе, а также указаны возможные пути их устранения и надлежащего толкования квалифицирующих признаков.

**Ключевые слова:** выборы, финансирование, референдум, избирательные права, право на участие в референдуме, воспрепятствование, тайна голосования, избирательная комиссия, квалифицирующие признаки, субъект преступления, избирательный участок, материальная поддержка, избирательный фонд.

## Violation of the Procedure for Financing of an Election Campaign of a Candidate, Electoral Association, Activities of an Initiative Group Related to Referendum Holding, Other Group of Referendum Participants: Criminal Law Characteristics

**Degtere v A.,** Associate Professor of the Department of Criminal Law of the Astrakhan State University, PhD (Law)

The article is dedicated to the analysis of attributes of constituent elements of a crime stipulated by Article 141.1 of the Criminal Code of the Russian Federation, which is open to discussion. The publication reviews the essence of violation of the procedure for financing of an election campaign of a candidate, electoral association, activities of an initiative group related to referendum holding, other group of referendum participants. The author studies in details the shortcomings in the existing constituent elements of a criminal act as violation of the procedure for financing of an election campaign of a candidate, electoral association, activities of an initiative group related to referendum holding, other group of referendum participants. The article dwells thoroughly on the doctrinal issues and legislative omissions in the corresponding constituent elements and points out possible solutions for the elimination thereof and due interpretation of the qualifying attributes.

**Keywords:** elections, financing, referendum, electoral rights, right to take part in a referendum, obstruction, secrecy of voting, electoral commission, qualifying attributes, crime subject, electoral district, financial support, electoral fund.



Год	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	За 6 месяцев 2019 г.
Ст. 141.1 УК РФ	1	2	1	1	2	0	0	2	0	0	1	1	0

И только после принятия Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ<sup>2</sup> в ст. 141.1 УК РФ внесены существенные изменения. Их необходимость в литературе объясняется тем, что в ходе прошедших избирательных кампаний вскрылись новые формы финансовых правонарушений, не отраженных в законодательстве<sup>3</sup>. Но и после принятия закона и введения поправок ситуация особо не поменялась. Согласно статистической отчетности, зарегистрированных преступлений по ст. 141.1 УК РФ достаточно мало (см. табл.).

В литературе обоснованно подчеркивается, что при конструировании анализируемой уголовно-правовой нормы нарушены правила законодательной техники. Статья 141.1 УК РФ стала трудной для восприятия и понимания. Она представляет собой «казуистические попытки описать... все возможные случаи нарушения порядка финансирования избирательной кампании и проведения референдума»<sup>4</sup>. На многословность формулировки указанной нормы обращают внимание и другие авторы<sup>5</sup>. Часть 1 указанной статьи содержит 249 лексических единиц, что, по сути, создает по крайней мере две проблемы: во-первых, перечневый метод, использованный при описании запрета, не дает гарантии, что в процессе применения уголовно-правовой нормы не выявятся новые пробелы, следовательно, финансовые нарушения окажутся за пределами ее действия; во-вторых, уже сейчас у специалистов нет единого представления о том, сколько и какие виды нарушений отражены в ч. 1 ст. 141.1 УК РФ.

Многие специалисты также обращают внимание на название ст. 141.1 УК РФ — «Нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума». И действительно, название статьи является комбинированным тематическим заголовком, т.е. содержащим в себе признаки других заголовков. Подобные типы названий имеют усложненную структуру и, как правило, пониженную воспроизводимость.

Под непосредственным объектом преступления, предусмотренного ст. 141.1 УК РФ, признается «закон-

ный порядок использования финансовой (материальной) поддержки в процессе подготовки и проведения избирательной кампании и референдума»<sup>6</sup>. Нетрудно заметить, что в этом случае за пределами уголовно-правового запрета остается ряд форм финансовых правонарушений, например передача средств, внесение пожертвований, выполнение оплачиваемых работ, оказание услуг и т.д. Недостатки такой трактовки объекта становятся особенно очевидными при его сопоставлении с выделяемым факультативным непосредственным объектом, каковым предлагается считать интересы государственной власти, государственной службы, службы в органах местного самоуправления (в Уголовном кодексе РФ они выделены в качестве видового объекта).

Н.Ю. Турищева полагает, что «предусмотренные ст. 141.1 УК РФ деяния посягают не только на избирательные права граждан, но и на нормы избирательного процесса. Нарушение порядка финансирования избирательной кампании посягает на установленные законом процедуры расходования средств избирательных фондов, на принцип равенства кандидатов, избирательных объединений при осуществлении технологии финансирования избирательной кампании. Таким образом, дополнительным непосредственным объектом преступления, предусмотренного ст. 141.1 УК РФ, являются общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации установленного порядка финансирования избирательной кампании, кампании референдума»<sup>7</sup>.

С таким утверждением сложно согласиться по следующим основаниям:

— нормы вообще и нормы избирательного процесса в частности никогда и ни при каких обстоятельствах не могут признаваться объектом преступления, они не терпят и не могут терпеть урон от последнего по определению. Нормы характеризуют то или иное положение с его «внешней» стороны, в уголовном праве эти нормы относятся к деянию, выступают показателем противоправности соответствующего поведения;

— вряд ли можно говорить о том, что рассматриваемым преступлением нарушаются процедуры расходования средств, так как, согласно толковым словарям, процедура — это официально установленный порядок действий при осуществлении или оформлении какого-либо дела<sup>8</sup>. В ст. 141.1 УК РФ говорится о расходовании в целях достижения определенного результата на выборах не перечисленных в избирательные фонды денежных средств. Другими словами, речь идет о средствах, которые не поступали в избирательные

<sup>2</sup> Научно-практический комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под ред. профессора А.И. Чучаева. М.: Проспект, 2018. 1860 с.

<sup>3</sup> Карманов А.Б., Мажора О.И. Финансирование сбора подписей избирателей политическими партиями, избирательными блоками, кандидатами на должность Президента РФ в 2003–2004 годах и правоприменительная практика судебных органов по привлечению к ответственности за нарушения избирательного законодательства, связанные с изготовлением поддельных подписных листов // Вестник ЦИК РФ. 2005. № 8 (187). С. 259–260; Степанов И.Н. Прокурорский надзор за исполнением законодательства Российской Федерации о выборах: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008 и др.

<sup>4</sup> Кузнецова Н.Ф. Проблемы квалификации преступлений. М., 2007. С. 121.

<sup>5</sup> Гаухман Л.Д., Журавлев М.П. Законотворческие проблемы Уголовного кодекса Российской Федерации // Уголовное право. 2015. № 1. С. 40–43.

<sup>6</sup> Антонов О.Ю., Багмет А.М., Бычкова Е.И. Противодействие преступлениям против избирательных прав граждан: уголовно-правовые, криминологические и криминалистические аспекты: монография. М.: Юрлитинформ, 2014. С. 71.

<sup>7</sup> Турищева Н.Ю. Преступления против избирательных прав и права на участие в референдуме. СПб.: Юридический центр Пресс, 2010. С. 100.

<sup>8</sup> Комплексный словарь русского языка / под ред. А.Н. Тихонова. М., 2005. С. 813.

фонды; следовательно, нарушаются не процедуры расходования, а законодательно установленные правила финансирования (кстати, это отражено и в заголовке ст. 141.1 УК РФ). Технология — это совокупность методов и инструментов для достижения желаемого результата: способ преобразования данного в необходимое; совокупность знаний о способах и средствах проведения производственных процессов<sup>9</sup>. Ничего подобного уголовный закон не имеет в виду.

Кроме указанных позиций в качестве объекта преступления в литературе также указываются:

— отношения, обеспечивающие нормальный порядок финансирования участников избирательной кампании<sup>10</sup>;

— гарантированное Конституцией РФ равноправие граждан на реализацию своего избирательного права или права на участие в референдуме; в этом случае наряду с основным объектом выделяется факультативный объект. В качестве последнего предлагается признавать интересы государственной власти, государственной службы, службы в органах местного самоуправления<sup>11</sup>;

— право гражданина избирать, быть избранным в выборный орган (законодательное собрание, Государственную Думу и т.д.), право на участие в референдуме<sup>12</sup>;

— установленный порядок организации избирательного процесса<sup>13</sup>.

По мнению автора, объектом рассматриваемого преступления являются общественные отношения, характеризующие условия легитимности государственной власти, сформированной в результате свободного волеизъявления граждан государства при соблюдении принципа их равноправия.

Объективная сторона складывается из ряда альтернативных действий:

1) передача кандидату, избирательному объединению денежных средств в крупных размерах, минуя соответствующий избирательный фонд;

2) расходование не перечисленных в избирательные фонды денежных средств в крупных размерах;

3) передача кандидату, избирательному объединению материальных ценностей в крупных размерах без компенсации за счет средств соответствующего избирательного фонда;

4) выполнение оплачиваемых работ, реализация товаров, оказание платных услуг, прямо или косвенно связанных с выборами, осуществленные в крупных размерах без оплаты из соответствующего избирательного фонда или с оплатой из соответствующего избирательного фонда по необоснованно заниженным расценкам<sup>14</sup>;

5) передача инициативной группе по проведению референдума, иной группе участников референдума денежных средств в крупных размерах, минуя соответствующий фонд референдума;

6) расходование не перечисленных в фонды референдума денежных средств в крупных размерах;

7) передача инициативной группе по проведению референдума, иной группе участников референдума материальных ценностей в крупных размерах без компенсации за счет средств соответствующего фонда референдума;

8) выполнение оплачиваемых работ, реализация товаров, оказание платных услуг, прямо или косвенно связанных с референдумом и направленных на выдвижение инициативы проведения референдума, осуществленные в крупных размерах без оплаты из соответствующего фонда референдума или с оплатой из соответствующего фонда референдума по необоснованно заниженным расценкам;

9) внесение пожертвований в крупных размерах в избирательный фонд, фонд референдума через подставных лиц.

В ст. 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме гражданина Российской Федерации» подробно указаны организации и физические лица, которые могут и которым запрещено принимать участие в создании избирательных фондов и фондов референдума. Из этого положения необходимо исходить при оценке деяний, предусмотренных ст. 141.1 УК РФ.

Законодательство о выборах и референдуме достаточно обстоятельно регламентирует вопросы финансирования избирательной кампании и кампании референдума. Следовательно, законодатель, формулируя уголовно-правовую норму, вполне обоснованно мог воспользоваться таким приемом законодательной техники, как бланкетный способ отражения уголовно-правового запрета. Автор полагает, что для снижения уровня бланкетности целесообразно указать в норме следующие криминообразующие признаки:

а) финансовые нарушения, обусловленные незаконной поддержкой соответствующего лица (уполномоченного лица, избирательного объединения);

б) финансовые нарушения, связанные с расходованием средств избирательных фондов и фондов референдума;

в) цель как конститутивный признак состава преступления — достижение желаемого результата на выборах или референдуме.

Крупный размер, о котором говорится в ст. 141.1 УК РФ, определен в примечании к данной статье. Крупным признается размер суммы денег, стоимость имущества или выгод имущественного характера, которые превышают одну десятую предельной суммы всех расходов средств избирательного фонда соответствующего кандидата, избирательного объединения, фонда референдума, установленной законодательством о выборах и референдумах на момент совершения деяния, при этом ущерб не может составлять менее 1 млн руб. Однако, как обоснованно указывает Н.Ю. Турищева, это обстоятельство фактически ограничивает сферу действия уголовного закона лишь федеральными выборами, поскольку на региональных выборах одна десятая предельной суммы расходов не достигает указанной нижней границы. Проводя исследование, автор предлагает нижний предел ограничить до 250 тыс. руб. исходя из примечания к ст. 158 УК РФ<sup>15</sup>. Вряд ли легальное толкование рассматриваемого

<sup>9</sup> Словарь иностранных слов в русском языке / под ред. И.В. Лехина, Ф.Н. Петрова. М., 1996. С. 686.

<sup>10</sup> Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под ред. С.В. Дьякова, Н.Г. Кадникова. М., 2013. С. 258.

<sup>11</sup> Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под ред. А.А. Чекалина, В.Т. Томина, В.В. Сверчкова. М., 2007.

<sup>12</sup> Уголовное право России. Общая часть / под ред. В.П. Ревина. М., 2009.

<sup>13</sup> Берлявский Л.Г., Тарабан Н.А. Уголовная ответственность за нарушение избирательного законодательства как институт охраны конституционных прав граждан // Российский следователь. 2016. № 6. С. 22–25.

<sup>14</sup> Вестник ЦИК России. 2002. № 1. С. 61.

<sup>15</sup> Турищева Н.Ю. К вопросу о нарушении порядка финансирования избирательной кампании, кампании референдума: перспективы совершенствования законодательного описания // Российский судья. 2008. № 4. С. 37.

понятия, данное применительно к примечанию ст. 158 УК РФ, применимо к оценке хотя и одноименного признака, но характеризующего преступление, посягающее не на собственность, а на совершенно иные общественные отношения.

Некоторыми авторами высказывалось мнение о целесообразности отмены нижнего предела крупного размера<sup>16</sup>. К сожалению, в этом случае теряется нормативная определенность признака, появляются неустранимые коллизии с нормами КоАП РФ<sup>17</sup>.

В Кодексе об административных правонарушениях РФ предусмотрено несколько административно-правовых деликтов, связанных с нарушением законодательства Российской Федерации о выборах и референдуме. Так, в ст. 5.18 КоАП РФ предусматривается ответственность за незаконное использование денежных средств при финансировании избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума. В ст. 5.19 КоАП РФ — за использование незаконной материальной поддержки при финансировании избирательной кампании, кампании референдума. В ст. 5.20 КоАП РФ — за незаконное финансирование избирательной кампании, кампании референдума, оказание запрещенной законом материальной поддержки, связанные с проведением выборов, референдума, выполнение работ, оказание услуг, реализация товаров по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам.

В административно-правовых нормах, содержащих описание указанных правонарушений, размер материальной поддержки не назван. Не упоминается он и в Рекомендациях по некоторым вопросам применения Кодекса РФ об административных правонарушениях избирательными комиссиями, утвержденных протоколом ЦИК России от 27 сентября 2006 г. № 187-4-4.

При отсутствии законодательного определения размера незаконной материальной поддержки избирательной кампании, кампании референдума априори можно предположить, что в судебной практике нижняя граница крупного размера, указанного в ст. 141.1 УК РФ, будет подвижной; исходя из судебного усмотрения пределы крупного размера будут сужаться или, наоборот, расширяться<sup>18</sup>. По мнению автора, крупный размер, будучи оценочным понятием, должен трактоваться различно в зависимости от уровня выборов: для выборов и референдума федерального уровня приемлемым является его толкование, содержащееся в примечании к ст. 141.1 УК РФ; для выборов иного уровня — нижний предел крупного размера, исходя из избирательных фондов, может быть определен в 150 тыс. руб.

В ч. 2 ст. 141.1 УК РФ, по сути, предусмотрено самостоятельное преступление, хотя оно и генетически связано с преступлением, указанным в ч. 1 этой статьи, но отличается сущностью деяния. Преступление,

предусмотренное в ч. 2 ст. 141.1 УК РФ, заключается в: 1) использовании в крупных размерах помимо средств соответствующего избирательного фонда финансовой (материальной) поддержки для проведения избирательной кампании кандидата, избирательного объединения кандидатом, его уполномоченным представителем по финансовым вопросам, уполномоченным представителем по финансовым вопросам избирательного объединения; 2) использовании в крупных размерах помимо средств соответствующего фонда референдума финансовой (материальной) поддержки для выдвижения инициативы проведения референдума, получения определенного результата на референдуме уполномоченным представителем по финансовым вопросам инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума; 3) расходовании в крупных размерах пожертвований, запрещенных законодательством о выборах и референдумах и перечисленных на специальный избирательный счет, специальный счет фонда референдума<sup>19</sup>.

Данные деяния корреспондируются с деяниями, указанными в ч. 1 ст. 141.1 УК РФ, составляя вместе с ними единую дихотомическую связку. Следовательно, общее содержание статьи, а также размер причиненного ущерба необходимо оценивать с учетом этого важного обстоятельства.

В законе речь идет о расходовании средств, полученных в нарушение законодательства о выборах и референдуме. Кроме того, по мысли законодателя, использование и расходование означают разные по смыслу деяния, но слова «использование» и «расходование», которыми они обозначаются, являются синонимами, принадлежат к одной и той же части речи, имеют похожее лексическое значение. В связи с этим можно утверждать, что законодателем нарушено одно из важных правил законодательной техники: с одной стороны, нельзя одно и то же обозначать в норме разными словами, но с другой стороны, также нельзя придавать разным словам одинаковое лексическое значение.

Субъективная сторона преступлений, указанных в ч. 1 и 2 ст. 141.1 УК РФ, в литературе, по сути, трактуется одинаково: вина характеризуется прямым умыслом. Это обусловлено тем, что имеют место формальный состав преступления и специальная цель (по законодательной формулировке — достижение определенного результата).

Сложнее обстоит дело с определением субъекта рассматриваемого преступления, причем устанавливать его надо отдельно применительно к ч. 1 ст. 141.1 УК РФ (а в рамках этой части — исходя из источника незаконного финансирования избирательной кампании) и ч. 2 ст. 141.1 УК РФ. Например, согласно законодательству о выборах и референдуме, запрещается вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, в фонды референдума иностранным государствам и иностранным организациям, иностранным гражданам, лицам без гражданства, гражданам Российской Федерации, не достигшим возраста 18 лет на день голосования (при проведении референдума — на день внесения пожертвования). Следовательно, кроме установления общеобязательных признаков

<sup>16</sup> Елисева Т.Н. Некоторые новеллы уголовного законодательства об ответственности за нарушение порядка финансирования избирательной кампании // Российский следователь. 2007. № 16. С. 19.

<sup>17</sup> Бабай Е.А. Юридическая ответственность политических партий за нарушения законодательства о финансировании их избирательных кампаний // Современное право. 2010. № 9. С. 38.

<sup>18</sup> Кузнецов А., Изосимов С., Бокова И. Стоимостные критерии в примечаниях главы 22 УК РФ // Уголовное право. 2002. № 3. С. 34.

<sup>19</sup> Характеристику указанных деяний подробно см.: Климова Ю.Н. Нарушение порядка финансирования избирательной кампании: анализ объективной стороны преступления // Налоги. 2010. № 1. С. 15–19.

субъекта преступления (вменяемости и достижения возраста 16 лет) необходимо, чтобы лицо характеризовалось наличием иностранного гражданства либо отсутствием гражданства вообще, не достигло возраста 18 лет и т.д.

В ряде случаев ответственность по ч. 1 ст. 141.1 УК РФ может нести лишь специальный субъект — должностное лицо (примечание к ст. 285 УК РФ) или лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой или иной организации (примечание к ст. 201 УК РФ).

Таким образом, утверждение о том, что субъект преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 141.1 УК РФ, является общим, в целом верно, но применительно к конкретному виду незаконного финансирования требует уточнения и конкретизации<sup>20</sup>.

Применительно к преступлению, предусмотренному ч. 2 ст. 141.1 УК РФ, в литературе высказано одно мнение: законодательством предусмотрена уголовная ответственность специального субъекта. Причем его необходимо определять исходя из законодательства о выборах и референдуме. В законе выделено несколько групп лиц, имеющих право распоряжаться средствами избирательного фонда: 1) кандидат; 2) уполномоченный представитель кандидата по финансовым вопросам; 3) уполномоченный представитель по финансовым вопросам избирательного объединения; 4) уполномоченный представитель по финансовым вопросам инициативной группы по проведению референдума; 5) уполномоченный представитель по финансовым вопросам иной группы лиц по проведению референдума.

Понятия указанных лиц, т.е. субъекта преступления по ст. 141.1 УК РФ, раскрываются в законодательстве о выборах и референдуме.

Так, согласно п. 35 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации», под кандидатом понимается лицо, выдвинутое в установленном порядке в качестве претендента на замещаемую посредством прямых выборов должность или на членство в органе (палате органа) государственной власти или органе местного самоуправления либо зарегистрированное соответствующей избирательной комиссией в качестве кандидата (зарегистрированный кандидат).

В соответствии с Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации» инициативная группа по проведению референдума — это группа участников референдума, образуемая

в порядке и на срок, которые устанавливаются законодательством Российской Федерации, в целях проведения агитации по вопросам референдума (п. 6 ст. 4). Под иной группой лиц по проведению референдума следует понимать инициативную агитационную группу, т.е. группу участников референдума, образуемую в порядке и на срок, предусмотренные законодательством Российской Федерации, в целях проведения соответствующей агитации. Согласно указанному федеральному конституционному закону эта группа также должна иметь уполномоченного по финансовым вопросам.

В литературе предлагаются разные варианты суброгации уголовно-правовой нормы<sup>21</sup>. В этом случае в целом ее можно представить в следующем виде:

**«Статья 141<sup>1</sup>. Незаконное финансирование избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума и использование ими незаконной материальной поддержки**

1. В нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдуме оказание материальной поддержки в крупном размере кандидату, избирательному объединению, инициативной группе по проведению референдума, иной группе участников референдума в целях оказания влияния на результаты выборов или референдума — наказывается...

2. В нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдуме использование материальной поддержки в крупном размере кандидатом, представителем избирательного объединения, членом или представителем инициативной группы по проведению референдума, иной группы референдума в целях оказания влияния на результаты выборов или референдума —

наказывается...

*Примечание.* Крупным размером в настоящей статье признается размер суммы денег, стоимость имущества или выгод имущественного характера, которые превышают одну десятую предельной суммы всех расходов средств избирательного фонда кандидата, избирательного объединения, фонда референдума, установленной законодательством о выборах и референдуме на момент совершения деяния, но при этом составляет не менее одного миллиона рублей при проведении федеральных выборов и референдума, не менее 150 тысяч рублей — при проведении других выборов и референдума».

<sup>20</sup> Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / отв. ред. В.В. Малиновский; науч. ред. А.И. Чучаев. М., 2015. С. 440.

<sup>21</sup> Турицева Н.Ю. Преступления против избирательных прав и права на участие в референдуме. С. 178.

#### Литература

1. Антонов О.Ю. Противодействие преступлениям против избирательных прав граждан: уголовно-правовые, криминологические и криминалистические аспекты: монография / О.Ю. Антонов, А.М. Багмет, Е.И. Бычкова. Москва: Юрлитинформ, 2014. 249 с.
2. Бабай Е.А. Юридическая ответственность политических партий за нарушения законодательства о финансировании их избирательных кампаний / Е.А. Бабай // Современное право. 2010. № 9. С. 37–39.
3. Берлявский Л.Г. Уголовная ответственность за нарушение избирательного законодательства как институт охраны конституционных прав граждан / Л.Г. Берлявский, Н.А. Тарабан // Российский следователь. 2016. № 6. С. 22–25.
4. Гаухман Л.Д. Законотворческие проблемы Уголовного кодекса Российской Федерации / Л.Д. Гаухман, М.П. Журавлев // Уголовное право. 2015. № 1. С. 40–43.
5. Елисева Т.Н. Некоторые новеллы уголовного законодательства об ответственности за нарушение порядка финансирования избирательной кампании / Т.Н. Елисева // Российский следователь. 2007. № 16. С. 17–19.
6. Карманов А.Б. Финансирование сбора подписей избирателей политическими партиями, избирательными блоками, кандидатами на должность Президента РФ в 2003–2004 годах и правоприменительная практика



- судебных органов по привлечению к ответственности за нарушения избирательного законодательства, связанные с изготовлением поддельных подписных листов / А.Б. Карманов, О.И. Мажора // Вестник ЦИК РФ. 2005. № 8 (187). С. 259–260.
7. Климова Ю.Н. Нарушение порядка финансирования избирательной кампании: анализ объективной стороны преступления / Ю.Н. Климова // Налоги. 2010. № 1. С. 15–19
  8. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под редакцией С.В. Дьякова, Н.Г. Кадникова. Москва : Юриспруденция, 2013. 999 с.
  9. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под редакцией А.А. Чекалина, В.Т. Томина, В.В. Сверчкова. 4-е изд. перераб. и доп. Москва : Юрайт, 2007. 1263 с.
  10. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации для работников прокуратуры (постатейный) / ответственный редактор В.В. Малиновский ; научный редактор А.И. Чучаев. 2-е изд., испр., доп. и перераб. Москва : Контракт, 2015. 1107 с.
  11. Комплексный словарь русского языка / под редакцией А.Н. Тихонова. Москва : Русский язык, 2005. 1228 с.
  12. Кузнецов А. Стоимостные критерии в примечаниях главы 22 УК РФ / А. Кузнецов, С. Изосимов, И. Бокова // Уголовное право. 2002. № 3. С. 33–36.
  13. Кузнецова Н.Ф. Проблемы квалификации преступлений : лекции / Н.Ф. Кузнецова. Москва : Городец, 2007. 332 с.
  14. Научно-практический комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под редакцией А.И. Чучаева. Москва : Проспект, 2018. 1860 с.
  15. Словарь иностранных слов в русском языке : около 20000 слов и терминов / под редакцией И.В. Лехина, Ф.Н. Петрова. Москва : Юниверс, 1996.
  16. Степанов И.Н. Прокурорский надзор за исполнением законодательства Российской Федерации о выборах : автореферат диссертации кандидата юридических наук / И.Н. Степанов. Москва, 2008. 27 с.
  17. Турищева Н.Ю. К вопросу о нарушении порядка финансирования избирательной кампании, кампании референдума: перспективы совершенствования законодательного описания / Н.Ю. Турищева // Российский судья. 2008. № 4. С. 35–38.
  18. Турищева Н.Ю. Преступления против избирательных прав и права на участие в референдуме / Н.Ю. Турищева. Санкт-Петербург : Юридический центр Пресс, 2010. 337 с.
  19. Уголовное право России. Общая часть / под редакцией В.П. Ревина. 5-е изд., перераб. и доп. Москва : Юстицинформ, 2009. 612 с.

## К вопросу об ответственности депутата перед избирателями

**СМОЛЯРОВ МАКСИМ ВЛАДИМИРОВИЧ,**

старший преподаватель кафедры правовых и гуманитарных дисциплин  
Московского университета имени С.Ю. Витте  
msmolyarov@yandex.ru

В 2019 г. состоялись выборы в Московскую городскую Думу, где была образована фракция политической партии «Единая Россия», несмотря на то что все представители этой фракции выдвигались на выборах как самовыдвиженцы. При этом пришлось изменить регламент Мосгордумы, согласно которому фракцию

могли создать только кандидаты от избирательных объединений<sup>1</sup>. Здесь возникает ряд вопросов.

<sup>1</sup> См.: Регламент Московской городской Думы. URL: <https://duma.mos.ru/ru/202/page/reglament-moskovskoy-gorodskoy-dumyi-2> (дата обращения: 10.01.2020).

В статье анализируются вопросы ответственности избирателей перед депутатами, анализируются возможные риски искажения воли избирателей. В целях обеспечения механизма такой ответственности предлагается введение институтов наказов избирателей и регулярных отчетов депутатов перед избирателями.

Делается вывод, что совершенствование института ответственности депутата перед избирателями должно идти в направлении уточнения его прав и обязанностей, направленных на обеспечение его роли именно в качестве представителя народа.

**Ключевые слова:** парламент, избирательные объединения, избирательные правоотношения, образование фракции, депутатский мандат, предвыборная программа, наказания избирателей, ответственность парламентариев.

### On the Deputy's Liability to the Electorate

**Smolyarov Maksim V.,** Senior Lecturer of the Department of Legal Disciplines and the Humanities of the Moscow S.U. Witte University

The article analyzes the issues of the liability of voters to deputies, analyzes the possible risks of distortion of the voters' will. It is proposed to introduce the institutions of electoral mandates and regular reports of deputies to voters in order to secure the mechanism of such liability.

The conclusion is made that the improvement of the institution of the deputy's liability before the electorate should aim at specification of the deputy's rights and obligations to secure its role as a representative of the people.

**Keywords:** parliament, electoral associations, electoral legal relationships, establishment of a faction, deputy mandate, election agenda, electoral mandates, liability of members of parliament.

Политическая партия «Единая Россия» не выдвигала своих кандидатов, не была субъектом избирательных правоотношений по выборам в Московскую городскую Думу данного созыва, избиратели голосовали за непартийных кандидатов. Правомерно ли было изменение возникших правоотношений между избирателями и депутатами, добавляя в них еще один субъект — политическую партию «Единая Россия»? Оправданно ли это? Справедливо ли по отношению к избирателям?

Конституция РФ провозглашает Россию демократическим государством с республиканской формой правления.

Демократия предполагает, что народ, обладая первичной властью, только передает право на власть своим представителям в органах государственной власти. Это подтверждается и международными стандартами<sup>2</sup>. При этом избранные от партии депутаты (вне зависимости от того, по какой схеме они избирались), с одной стороны, являются независимыми от разных форм группового давления (например, местного, регионального, корпоративного), но с другой стороны, парламентарий, получив власть от народа, должен взаимодействовать с гражданами (это реализуется через встречи депутата со своими избирателями, получение обращений от избирателей), отстаивать их интересы в органах государственной власти и местного самоуправления.

Правовая регламентация организации внутрипарламентской работы депутата осуществляется в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 16.10.2019) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В ст. 4 прямо указывается, что депутаты, избранные в составе списков кандидатов, допущенных к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе власти субъекта РФ, входят в депутатские фракции. Фракция включает в себя всех депутатов, избранных в составе соответствующего списка кандидатов. Кроме того, во фракцию могут входить еще и депутаты, которые были избраны по одномандатным или многомандатным избирательным округам.

Конституционный Суд РФ сформулировал правовую позицию, согласно которой фракция в обязательном порядке предусматривается для тех депутатов, которые были избраны по партийным спискам (что касается, например, одномандатников, то их работа во фракции является их правом, а не обязанностью, следовательно, в отличие от депутатов, избранных по округам (одномандатным, многомандатным) либо по

списку политической партии, прекратившей деятельность, которые могут, но не обязаны в связи с этим входить во фракцию, депутаты, избранные в составе списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями, обязательно состоят в парламентской фракции соответствующей политической партии). Это предполагает, что политическая партия, выдвигая список своих кандидатов, и кандидаты, соглашаясь с выдвижением, дают основания к правомерным ожиданиям избирателей в том, что избранные депутаты войдут в партийную фракцию, а также примут меры к согласованному осуществлению своих полномочий<sup>3</sup>.

Депутат, осуществляя возложенные народом на него обязанности, может:

— либо действовать самостоятельно, не включаясь ни в какие депутатские объединения внутри законодательного органа;

— либо, соорганизовавшись с другими депутатами, образовать депутатское объединение.

Свой мандат депутат получает от избирателей, и ответственность он несет перед ними. Профессор А.И. Ким считал, что принцип ответственности депутата перед избирателями является самостоятельным принципом избирательной системы СССР, характеризующей ее демократический характер<sup>4</sup>.

Мандатные правоотношения являются первоочередными для депутата<sup>5</sup>. Немандатные правоотношения, связанные с взаимодействием между избранными депутатами и определенными политическими силами, в конституционном праве являются производными, что предполагает их вторичную правовую природу.

Одним из обоснований образования фракции партии «Единая Россия» в Московской городской Думе была необходимость завершить законодательную программу предыдущего созыва, обеспечивая тем самым непрерывность и преемственность законодательной деятельности. Действительно, окончание работы законодательного органа очередного созыва только приостанавливает, а не прерывает законодательный процесс<sup>6</sup>.

Но избиратель должен иметь гарантии, что его воля не будет искажена<sup>7</sup>. Необходимость следования фракционной дисциплине в условиях, когда политическая партия, отказавшись выдвигать список своих кандидатов, юридически не имеет своих избирателей, создает такой риск. Риск искажения воли избирателей может привести к утрате их доверия к депутатам. В соответствии с действующим законодательством утрата

<sup>2</sup> При этом ОБСЕ подчеркивает важность принципа обязательности исполнения решения, которое было принято в ходе выборов. Этот принцип обусловлен тем, что выборы — это одна из постановляющих форм непосредственной демократии (как отмечают авторы, анализирующие данную сферу, выборы — это «разветвленный, широко и систематически используемый демократический институт, без которого демократический политический режим невыносим, в то время как референдумы и иные постановляющие институты непосредственного народовластия так и не стали неотъемлемыми и общераспространенными элементами демократии»). Поэтому решение, принятое избирателями на выборах, должно быть исполнено первоначально. Именно это является гарантией реальности существования демократического механизма реализации политической власти. Более подробно см.: Алебастрова И.А. Фракционная организация парламента в свете демократических стандартов выборов // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 6 (91). С. 76–86.

<sup>3</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2012 г. № 4-П. URL: <https://rg.ru/2012/03/16/sud-dok.html> (дата обращения: 10.01.2020).

<sup>4</sup> См.: Ким А.И. Советское избирательное право. Вопросы теории избирательного законодательства и практики его применения. М., 1965. С. 57.

<sup>5</sup> При этом, заключают ряд ученых, от депутата возможно требовать исполнения законной воли избирателей, включающей и требования по партийной принадлежности. Считается, что избиратель, делая выбор в пользу того или иного кандидата, ориентируется не только на личность, но и на партийное (или беспартийное) положение этого кандидата. См.: Алимов Э.В. Императивный мандат и конституционное государство: диалектика взаимосвязи // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 3 (58). С. 39–43.

<sup>6</sup> См.: Кабышев С.В. Принцип конституционного континуитета // Юридическая техника. 2020. № 14. С. 154–157.

<sup>7</sup> См.: Астафичев П.А., Белоусова Е.В., Комкова Г.Н. и др. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / отв. ред. Комарова В.В. М., 2009.

доверия избирателей происходит вследствие невыполнения депутатом представительного органа местного самоуправления возложенных на него полномочий<sup>8</sup>.

Важно различать юридическую и политическую ответственность депутатов, поскольку несогласие избирателя с политическими взглядами депутата не может служить основанием его отзыва.

Своеобразие этого вида ответственности состоит в том, что она наступает не только за виновные действия, но и за конъюнктурность, ложь, заведомо невыполнимые обещания, игнорирование интересов населения избранными народом, в том числе партиями. Данная ответственность выделяется в научной литературе как самостоятельный вид, как разновидность социальной ответственности, которая существует наряду с юридической, моральной, общественной<sup>9</sup>.

Несоблюдение положений предвыборной программы влечет за собой политическую ответственность депутатов в процессе взаимоотношений с избирателями. Одним из проявлений политической ответственности является отказ избирателей в поддержке на следующих выборах.

Чтобы не ждать следующих выборов, целесообразно дополнить обязанности депутатов некоторыми утраченными институтами советского времени, которые воплощали принцип их ответственности перед избирателями.

Депутат, являясь представителем народа, принимает на себя обязательства по воплощению в жизнь представляемых, выражаемой в их наказах-поручениях. Наказы являются оптимальной формой предвыборных обязательств. В постсоветское время отказ от императивного мандата привел к потере реальности во взаимосвязи «депутат — избиратель». Следует утверждать наказ как корпоративное обязательство представительного органа, как конкретное поручение депутату (и представительному органу власти), имеющее общественную значимость. Поэтому существенным фактором стабильности формирования и выполнения наказов (в том числе среднесрочных и долгосрочных) является их включенность в планы и программы развития регионов или муниципальных образований<sup>10</sup>.

Еще одним не менее значимым фактором институционализации ответственности депутатов являются их регулярные отчеты перед избирателями. Отчет депутата должен представлять собой его официальное выступление перед избирателями своего округа с сообщением о своей работе, о ходе выполнения предвыборной программы, наказов избирателей, о работе представительного органа и его комитетов, комиссий. Требование обязательной отчетности создает правовую основу для конструктивного взаимодействия депутата со своими избирателями, позволяя ему оперативно реагировать на выражаемые ими интересы и пожелания.

В современных условиях следует предложить дополнить такие встречи установлением постоянного контакта путем использования современных IT-технологий.

Так, например, депутаты немецкого Бундестага коммуницируются с гражданами в социальных сетях, вступая даже в личную переписку. Критические отзывы о своей деятельности парламентарии не блокируют.

Российские депутаты на данный момент времени тоже пытаются использовать подобные институты<sup>11</sup>, однако у большинства из них такая работа носит явно профанирующий характер<sup>12</sup>: у некоторых депутатов социальные сети не обновляются годами, «оживая» только перед очередным электоральным циклом. Изменение идеологии своего народного избранника отследить в этой ситуации крайне сложно. Поэтому переходы из партии в партию и воспринимаются как чуть ли не предательство интересов.

Ответственность депутатов представительного органа власти, по нашему мнению, заключается в том, что депутат принимает на себя ответственность перед избирателями:

- а) за точное и неуклонное выполнение обязанностей, предписываемых законом о статусе депутата;
- б) за осуществление своей предвыборной программы;
- в) за защиту интересов избирателей, не противоречащих основным принципам конституции.

Таким образом, совершенствование института ответственности депутата перед избирателями должно идти в направлении уточнения его прав и обязанностей, направленных на обеспечение его роли именно в качестве представителя народа.

<sup>8</sup> См.: ст. 44 Закона Воронежской области от 27 июня 2007 г. № 85-ОЗ «О порядке осуществления гражданской инициативы в Воронежской области» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> См.: Виноградов В.А. Конституционно-правовая ответственность: системное исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. С. 21, 22.

<sup>10</sup> См.: Мазаев В.Д. Предметность в отношениях «депутат — избиратель» // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 12. С. 3–8.

<sup>11</sup> Чиновников массово запускают в соцсети. URL: <https://www.pnp.ru/social/chinovnikov-massovo-zapuskayut-v-socseti.html> (дата обращения: 10.02.2020).

<sup>12</sup> Аккаунт по умолчанию. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4219134> (дата обращения: 10.02.2020).

### Литература

1. Алебастрова И.А. Фракционная организация парламента в свете демократических стандартов выборов / И.А. Алебастрова // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 6 (91). С. 76–86.
2. Алимов Э.В. Императивный мандат и конституционное государство: диалектика взаимосвязи / Э.В. Алимов // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2016. № 3 (58). С. 39–43.
3. Астафичев П.А. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / П.А. Астафичев, Е.В. Белоусова, Г.Н. Комкова [и др.] ; ответственный редактор В.В. Комарова. Москва : Юркомпани, 2009. 760 с.
4. Виноградов В.А. Конституционно-правовая ответственность: системное исследование : автореферат диссертации доктора юридических наук / В.А. Виноградов. Москва, 2005. 34 с.
5. Кабышев С.В. Принцип конституционного континуитета / Кабышев С.В. // Юридическая техника. 2020. № 14. С. 154–157.
6. Ким А.И. Советское избирательное право. Вопросы теории избирательного законодательства и практики его применения / А.И. Ким. Москва : Юридическая литература, 1965. 211 с.
7. Мазаев В.Д. Предметность в отношениях «депутат — избиратель» / В.Д. Мазаев // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 12. С. 3–8.

# Пути повышения доверия молодежи к выборам и активизации ее участия в электоральных процессах

ГОРОДЕЦКАЯ ЕЛЕНА АНАТОЛЬЕВНА,

кандидат юридических наук, доцент  
sovetnikvs@yandex.ru

Сегодня молодежь и ее взгляды наконец-то оказались в фокусе внимания власти, политических сил, общественных деятелей не только в Российской Федерации, но и во всем мире. Оставленная на долгие годы без должного интереса к своим нуждам и взглядам, без достаточных возможностей самореализации, подвергнувшись мощному потоку информации из интернет-пространства, молодежь во многом закрылась и от «взрослых» проблем, и от того, что эти самые взрослые говорят, решают, создают. Однако формирование готовности и способности личности к позитивному изменению социальной среды, к ее полноценной самореализации является не только идеологической задачей государства, но и чуть ли не единственным способом обеспечить воспроизводство самодостаточной и эволюционирующей нации. Поэтому для государства жизненно важным является создание условий для деятельного и осознанного участия молодых граждан в решении социально значимых задач, в том числе в электоральных процессах. В этой связи повышение правовой грамотности, электоральной активности, расширение форм участия молодых граждан в общественно-политической жизни становятся в ряд приоритетных задач не только для образовательных учреждений, но и для избирательных комиссий.

В 2014 г. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации утвердила Молодежную электоральную концепцию<sup>1</sup>. Одна из целей Концепции — «правовое обучение и повышение правовой культуры молодых избирателей»<sup>2</sup>. То, что правовое просвещение решает задачу осознанной вовлечен-

ности и участия в избирательном процессе молодых избирателей, неоспоримо. Но привычные пути достижения этой цели — школьные курсы обществознания и специальные предметы в вузах — не всегда могут качественно решить эту задачу. Такие недостатки сложившейся системы повышения правовой культуры молодых избирателей, как охват ею ограниченного числа участников; использование устаревших и слишком формализованных методик, не всегда позволяют в необходимом и интересном для аудитории формате донести необходимую информацию.

Ситуация осложняется и тем, что в ходе избирательных кампаний последних лет имели место попытки внедрения ряда новых незаконных и манипулятивных технологий, направленных на срыв избирательного процесса. Недобросовестные кандидаты и их политические сторонники пытались с помощью сети «Интернет» доносить до избирателей недостоверную информацию, направленную на формирование у избирателей негативного отношения к их оппонентам и к самим выборам. Попытки компрометировать избирательные органы в глазах избирателей, заблаговременно подготавливая почву для признания предстоящих выборов недействительными, создавали условия для дестабилизации обстановки и срыва выборов. Необходимо учитывать, что именно молодежь является более активным пользователем сети «Интернет» и, следовательно, находится под потенциальной угрозой применения к ней манипулятивных электоральных технологий.

В современных условиях, когда ученые всерьез заговорили о формировании новой религии — датаизме, религии данных, которая провозглашает, что Вселенная состоит из потоков данных и что ценность всякого явления или сущности определяется их вкладом в обработку данных<sup>3</sup>, на первый план выходит следующее.

<sup>1</sup> Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 12 марта 2014 г. № 221/1429-6. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=585065#06718786794370596> (дата обращения: 10.01.2020).

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> См., к примеру: Kevin K. What Technology Wants (New York : Viking Press, 2010). Цит. по: Харари Ю.Н. Краткая история

В статье автор анализирует современное отношение молодежи к электоральным процессам, степень ее вовлеченности в общественно-политическую жизнь общества, пути повышения уровня правовой культуры и электоральной активности молодых и будущих избирателей. В статье дана характеристика наиболее эффективных способов повышения качества имеющегося молодежного ресурса путем его правового просвещения с помощью такого института, как молодежные избирательные комиссии. Автор характеризует изменения, произошедшие в отношении молодежи к способам и каналам поступления информации об электоральных процессах, и формулирует основные риски периода глобальной цифровизации в данном аспекте.

**Ключевые слова:** выборы, молодежь, избирательные права, патриотизм, правовое просвещение.

## Ways of Raising the Trust of Youth in Elections and Facilitating Its Involvement in Electoral Procedures

Gorodetskaya Elena A., PhD (Law), Associate Professor

In the article, the author analyzes the modern attitude of youth to electoral procedures, the degree of their involvement in the sociopolitical life of the society, ways of raising the level of the legal culture and the electoral activity of young and future voters. The article gives a characteristics of the most efficient ways of raising the quality of the available youth resource by means of legal education using such institution as youth electoral commissions. The author characterizes the changes in the attitude of youth to the means and channels of receipt of the information about electoral procedures and words the main risks of the global digitization period in this aspect.

**Keywords:** elections, youth, electoral rights, patriotism, legal education.



Во-первых, необходимость создать устойчивые условия формирования у молодых граждан способности самостоятельно формировать электоральные предпочтения, «уметь совмещать личные карьерные устремления с готовностью принимать ответственность за свои действия и осознавать последствия принимаемых решений»<sup>4</sup>. Во-вторых, следует создать эффективный инструментарий правового просвещения молодежи и выработать у нее навыки вдумчивого самостоятельного анализа событий общественно-политической жизни и принятия осознанных решений. Неразрывно с решением этих задач связано и повышение уровня доверия к выборам, ведь, «по данным ВЦИОМ, доля избирателей 18–34 лет среди населения РФ составляет 25,8%, 26,5% — от числа участников выборов»<sup>5</sup>.

В последние годы назрела необходимость формирования таких моделей вовлечения молодежи в электоральные процессы, которые позволяют гармонично сочетать независимость и внесистемность поведенческих установок молодежи с задачами государства по формированию национально ориентированного и осознанно принимающего решения гражданского общества. В молодежи необходимо укреплять и, в отдельных случаях, формировать заново уважение к государству, обществу, отечественному историческому и культурному наследию.

Реализовать заявленные в Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года задачи государственной национальной политики по формированию «у детей и молодежи на всех этапах образовательного процесса общероссийской гражданской идентичности, патриотизма, гражданской ответственности, чувства гордости за историю России»<sup>6</sup> возможно при условии предоставления молодежи возможностей влиять на формирование и принятие решений, реализовывать собственные проекты, не находясь под навязчивой опекой. Политическая апатия молодых людей является следствием не только погруженности в интернет-пространство и протестной самоизоляции, но и следствием отсутствия достаточных возможностей реализации своих идей и проектов, в том числе экономических. Молодые граждане должны уверенно осознавать наличие у себя возможностей строить будущее своей страны. Недопустимо и даже губительно их постоянно одергивать, поучать, не воспринимать всерьез.

Все грязные избирательные технологии стоят на двух китах: электоральных стереотипах и равнодушии людей. Если добавить к этому невежество и низкую правовую культуру, то молодежь станет легкой добычей для деструктивных сил. С помощью распространенного тезиса о том, что от «избирателя ничего не зависит», «важно не то, как проголосуют, а то, как посчитают», можно добиться низкой явки, снижения доверия к выборам и даже «суицидального голосования».

Но сегодня в наших силах обеспечить молодых избирателей крепкими знаниями и развенчать сте-

реотипы, показав избирательный процесс изнутри. Эффективным способом достижения этих целей стало формирование молодежных избирательных комиссий, членами которых стали более «10 тысяч молодых людей с активной гражданской позицией, юридическими навыками и практическим опытом работы в качестве общественных наблюдателей и членов участковых избирательных комиссий»<sup>7</sup>. На сегодняшний день в большинстве субъектов Российской Федерации созданы и успешно функционируют молодежные избирательные комиссии при избирательных комиссиях 74 субъектов Российской Федерации.

В целях повышения правовой культуры молодых и будущих избирателей представители молодежных избирательных комиссий принимают активное участие в ежегодном проведении Дня молодого избирателя, наблюдении на выборах от общественных палат, проведении молодежными избирательными комиссиями выборов в органы ученического, студенческого, молодежного самоуправления, широкого спектра образовательно-просветительских мероприятий — от лекций и имитационных игр до театральных постановок и фестивалей на электоральную тематику. Неоспоримым преимуществом правового просвещения со стороны молодежи является донесение информации до молодых и будущих избирателей простым, доступным языком без назидания и поучения, с юмором и непосредственностью.

Правовое просвещение будет эффективным, если оно будет происходить планомерно и синхронно с получением в школе соответствующих возрасту знаний и навыков. Это предопределяет необходимость использования различных обучающих форм и моделей, каждая из которых рассчитана на определенную возрастную группу. В настоящее время деятельность системы избирательных комиссий и молодежных избиркомов проводится по следующим этапам.

*Первый этап.* Младший возраст. Общее знакомство с понятием «выборы», игры с использованием элементов выбора и голосования.

*Второй этап.* Средний возраст. Ознакомление с этапами избирательного процесса и понятийным аппаратом, деловые имитационные игры, участие в выборах органов школьного самоуправления.

Сегодня реализуется множество проектов, направленных на правовое просвещение молодежи и вовлечение ее в общественно-политическую жизнь: олимпиады, конкурсы, лекции, круглые столы и конференции. Приобретенные в результате их проведения навыки позволяют молодежи участвовать в общественно-политической жизни свободно и осознанно. А обрести такую свободу без знаний и навыков практически невозможно.

Молодежные избирательные комиссии в России сегодня — это сплоченное сообщество инициативных, деятельных, неравнодушных, самостоятельно мыслящих молодых граждан, которые реализуют множество самых разных проектов. На площадках молодежных избирательных комиссий происходят живые дискуссии и поиск новых смыслов, формируются навыки самостоятельного мышления и анализа событий, критического восприятия популизма и демагогии, отторжения манипулятивных технологий. Сегодня площадки, создаваемые молодежными избирательными комиссиями, — это и условия для карьерного роста, развития лидерских качеств, приобретение навыков для последующего участия в выборах в качестве кандидатов либо включения в состав избирательных комиссий. МИКи как новый

будущего / Ю.Н. Харари ; пер. с англ. А. Андреева. М. : Синдбад, 2019. С. 430.

<sup>4</sup> Специальный доклад «Молодежь. Выборы. Власть» составлен межрегиональной рабочей группой по итогам Общероссийского форума молодежных избирательных комиссий // Сайт Российского Фонда свободных выборов. URL: <http://www.rfsv.ru/breaking-news/spetsialnyi-doklad-molodezh-vybory-vlast> (дата обращения: 10.01.2020).

<sup>5</sup> РИА Новости: [сайт]. URL: <https://ria.ru/20180322/1517004324.html> (дата обращения: 10.01.2020).

<sup>6</sup> Указ Президента Российской Федерации от 19 декабря 2012 г. № 1666 «О Стратегии государственной национальной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2012. № 52. Ст. 7477.

<sup>7</sup> Специальный доклад «Молодежь. Выборы. Власть». URL: <http://www.rfsv.ru/breaking-news/spetsialnyi-doklad-molodezh-vybory-vlast> (дата обращения: 10.01.2020).

общественный институт — хорошая возможность для молодежи общаться в рамках реализации различных проектов, воплощать в жизнь собственные идеи и замыслы, что позволяет сплачивать и взаимно обогащать молодых россиян.

В условиях стремительного развития мира, в котором увеличивается значение глобального интернет-пространства и цифровых платформ, быстро сменяются интересы молодежи, информация становится востребованной не в виде текста, а в виде картинки, при этом увлечь молодежь можно только с помощью ярких представителей этой же части общества. Молодежные избирательные комиссии являются отличной площадкой для выявления и качественного роста таких лидеров.

Для того чтобы сохранить государство, сохранить для каждого из нас возможность строить свою жизнь

в комфортных условиях, у себя дома, очень важно знать свою историю, интересоваться происходящими политическими событиями, подходить к их оценке осмысленно и аналитически, остановить погружение в материальные координаты и экспансию чуждых нам жизненных моделей, основанных на культуре потребления и удовольствия любой ценой, эгоизме и стремлении к роскоши. Каждый на своем месте должен проявлять социальную, политическую, образовательную активность, культивировать сострадание и взаимопомощь, быть сопричастным ко всему, что происходит в нашей стране, городе, в школе, дворе, с друзьями и однокурсниками. Одной из реальных и перспективных возможностей для решения этих задач в России стали молодежные избирательные комиссии.

### References

1. Kelly K. What Technology Wants / K. Kelly. New York : Viking Press, 2010 // Харари Ю.Н. Homo Deus : Краткая история будущего / Ю.Н. Харари ; перевод с английского А. Андреева. Москва : Синдбад, 2019. 492 с.

---

# Зарубежный опыт установления юридической ответственности за неучастие в голосовании: позитивный и негативный аспекты

## **АВЕРИН АЛЕКСАНДР ВАЛЕНТИНОВИЧ,**

профессор кафедры финансового права и таможенной деятельности  
Юридического института Владимирского государственного университета имени А.Г. и Н.Г. Столетовых (ВлГУ),  
адвокат, доктор юридических наук  
[gpp\\_vlgu@mail.ru](mailto:gpp_vlgu@mail.ru)

## **ПОГОДИНА ИРИНА ВЛАДИМИРОВНА,**

заведующий кафедрой финансового права и таможенной деятельности  
Юридического института Владимирского государственного университета имени А.Г. и Н.Г. Столетовых (ВлГУ),  
кандидат юридических наук, доцент  
[irinapogodina@mail.ru](mailto:irinapogodina@mail.ru)

## **АВДЕЕВ ДАНИЛА АЛЕКСЕЕВИЧ,**

помощник юриста общества с ограниченной ответственностью «РД Транс» (город Владимир),  
магистрант Юридического института Владимирского государственного университета имени А.Г. и Н.Г. Столетовых (ВлГУ)  
[danilavdeev@yandex.ru](mailto:danilavdeev@yandex.ru)

---

Низкая явка избирателей на выборах является типовым явлением в современных демократиях. Многие страны, такие как Канада, Франция, Япония, Испания, Великобритания, США, недавно достигли самых низких показателей явки избирателей. С проблемой электорального абсентеизма столкнулись большинство стран в мире. Явление политического абсентеизма требует обсуждения и изучения. В работе приводится опыт зарубежных стран, в частности Австралии, Аргентины, Бельгии, Германии, Нидерландов и др. Очевидно, что демократия невозможна без политического участия людей. Учитывая важность выборов, необходимую легитимацию власти, значительные затраты на проведение избирательной кампании, необходимо стимулировать граждан к участию в выборах. Важно изучение зарубежного опыта в данной сфере, в том числе относительно установления ответственности за неявку на выборы.

**Ключевые слова:** неявка, выборы, абсентеизм, ответственность, санкции, электоральный абсентеизм.

### **Foreign Experience of the Establishment of the Legal Liability for Abstention from Voting: Positive and Negative Aspects**

**Averin Aleksandr V.**, Professor of the Department of Financial Law and Customs of the Law Institute of the Vladimir State University named after Alexander and Nikolay Stoletovs (VISU), Attorney, LL.D.

**Pogodina Irina V.**, Head of the Department of Financial Law and Customs of the Law Institute of the Vladimir State University named after Alexander and Nikolay Stoletovs (VISU), PhD (Law), Associate Professor

**Avdeev Danila A.**, Paralegal at RD Trans Limited Liability Company (Vladimir), Graduate Student of the Law Institute of the Vladimir State University named after Alexander and Nikolay Stoletovs (VISU)

Low voter turnout is a typical phenomenon in modern democracies. Many countries, such as Canada, France, Japan, Spain, United Kingdom, and the United States recently achieved the lowest voter turnout. The problem of electoral absenteeism faced most countries in the world. The phenomenon of political absenteeism requires discussion and study. The work presents the experience of foreign countries, in particular,

Australia, Argentina, Belgium, Germany, the Netherlands, etc. It is obvious that democracy is impossible without the political participation of people. Considering the importance of elections, the necessary legitimation of power, the significant costs of conducting an election campaign, it is necessary to encourage citizens to participate in elections. It is important to study foreign experience in this field, including regarding the establishment of responsibility for non-election.

**Keywords:** non-appearance, elections, absenteeism, responsibility, sanctions, electoral absenteeism.

Политический абсентеизм, под которым обычно понимается уклонение граждан от участия в политической жизни общества, стал серьезным препятствием для демократического развития многих современных государств. Одним из значимых индикаторов, показывающих степень политической активности населения, является явка на выборы. В настоящее время она характеризуется тенденцией к снижению. Бесспорно, что «наиболее проблемной сферой являются региональные и муниципальные выборы»<sup>1</sup>. Данный тезис можно проиллюстрировать статистическими данными, приведенными на сайте ЦИК РФ. Их анализ показывает, что традиционно высокой остается явка на выборах Президента РФ и депутатов Государственной Думы ФС РФ. Так, в выборах Президента РФ в марте 2018 г. приняли участие 67,54% избирателей<sup>2</sup>. В то же время региональные и местные выборы, как правило, не отличаются повышенным вниманием населения. Показательно, что явка на участки для голосования на выборах Губернатора Владимирской области, проходивших в сентябре 2018 г., не достигла и 40% (в первом туре выборов свое активное избирательное право реализовали 32,92% избирателей<sup>3</sup>, во втором — 38,29%)<sup>4</sup>.

Очевидно, что проблема электоральной пассивности населения требует своего научного осмысления и практического решения. Одним из способов преодоления политического абсентеизма является установление обязанности голосовать<sup>5</sup>. Разумеется, исполнение гражданами указанной обязанности (называемой в некоторых источниках «избирательной») должно обеспечиваться соответствующими принудительными мерами. Другими словами, необходимо установление юридической ответственности за уклонение от участия в голосовании. В ином случае вменение гражданам такой обязанности не будет действенным.

Проблема юридической ответственности относится к числу «вечных» в правоведении. Несмотря на широкое освещение этой темы в научной литературе, подходы ученых к определению понятия «юридиче-

ская ответственность» не характеризуются единством. В современных теоретико-правовых исследованиях юридическая ответственность рассматривается как правовое образование, обеспечивающее государственную функцию управления обществом<sup>6</sup>, разновидность социальной ответственности<sup>7</sup>, необходимый элемент механизма действия права<sup>8</sup>, способ укрепления правопорядка<sup>9</sup>, способ защиты избирательных прав граждан<sup>10</sup>, качество личности<sup>11</sup>.

Опыт нормативно-правового регулирования избирательных отношений в зарубежных странах свидетельствует об эффективности применения к лицам, сознательно уклоняющимся от участия в голосовании, мер юридической ответственности (как позитивной, так и негативной).

Вначале целесообразно рассмотреть ретроспективную (негативную) составляющую юридической ответственности за неучастие в голосовании. С юридико-технической точки зрения она выражается в санкциях правовых норм.

Применение санкций возможно только за неисполнение или ненадлежащее исполнение соответствующей юридической обязанности. В контексте нашего исследования следует рассмотреть некоторые аспекты избирательной практики тех стран, где установлена обязанность голосовать. Таких государств, согласно статистическим данным Международного института демократии и содействия выборам, в настоящее время 27<sup>12</sup>.

Первой страной, где было введено обязательное голосование, стала Бельгия. Голосование впервые стало обязательным для мужчин в 1892 г., для женщин в 1949 г. В Бельгии и Люксембурге существует дифференциация наказаний за уклонение от участия в выборах. Так, в Бельгии первая неявка на выборы без уважительной причины влечет наложение штрафа от 30 до 60 евро, повторное нарушение увеличивает сумму штрафа до 150 евро. После четвертого гражданин лишается избирательных прав и возможности поступить на государственную службу<sup>13</sup>.

<sup>1</sup> Симонишвили Л.Р. Проблема абсентеизма в избирательном праве современной России // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 2. С. 4.

<sup>2</sup> Результаты выборов Президента Российской Федерации // Сайт Центральной избирательной комиссии России. URL: <http://www.cikrf.ru/analog/prezidentskiye-vybory-2018/itog-golosovaniya/> (дата обращения: 10.01.2020).

<sup>3</sup> Выборы Губернатора Владимирской области // Избирательная комиссия Владимирской области. URL: <http://www.vladimir.vybory.izbirkom.ru/region/vladimir?action=show&vrn=2332000926149&region=33&prver=0&pronetvd=null> (дата обращения: 10.01.2020).

<sup>4</sup> Повторное голосование на выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации 23 сентября 2018 года // Сайт Центральной избирательной комиссии России. URL: <http://www.cikrf.ru/analog/ediny-den-golosovaniya-2018/kategorii-viborov/vibori-vissih/#hod=1> (дата обращения: 10.01.2020).

<sup>5</sup> О сущности избирательной обязанности см.: Погодина И.В., Авдеев Д.А. Электоральная пассивность населения как кризис гражданственности и пути его преодоления // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 4; Головкин Р.Б. Некоторые проблемы теории избирательных обязанностей и практики их реализации // Вестник Владимирского юридического института. 2014. № 1 (30). С. 157–161.

<sup>6</sup> Кожевников О.А. Юридическая ответственность в системе права: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2003. С. 5.

<sup>7</sup> Челус А.В. Теория позитивной юридической ответственности органов исполнительной власти: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2016. С. 18.

<sup>8</sup> Кислухин В.А. Виды юридической ответственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

<sup>9</sup> Духно Н.А. Юридическая ответственность как способ укрепления правопорядка // Российский следователь. 2012. № 19. С. 39.

<sup>10</sup> Мاستюхов Н.Ю. Ответственность как способ защиты избирательных прав граждан // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 6. С. 37–42.

<sup>11</sup> Радачинский Ю.Н. Теоретические подходы к исследованию юридической ответственности // Северо-Кавказский юридический вестник. 2014. № 1. С. 18–26.

<sup>12</sup> Compulsory Voting // International IDEA. URL: <https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout/compulsory-voting>. (дата обращения: 8.05.2019).

<sup>13</sup> Electoral code of Belgium // Legislation URL: [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?Language=fr&la=F&cn=19950410D7&table\\_name=loi](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?Language=fr&la=F&cn=19950410D7&table_name=loi) (дата обращения: 10.01.2020).

Хрестоматийным примером, иллюстрирующим эффективность установления ответственности за неучастие в выборах, стал опыт Австралии. В начале 1920-х годов явка на выборах в Австралии составляла менее 60%, поэтому в 1924 г. вступил в силу закон, устанавливающий обязанность граждан принимать участие в голосовании. За несоблюдение закона установлен небольшой штраф, сумма которого увеличивается при повторных нарушениях. На прошедших после принятия закона выборах в 1925 г. явка избирателей достигла 91%. После Второй мировой войны явка избирателей в Австралии составила в среднем 95%.

Статистика, приведенная на официальном сайте Австралийской избирательной комиссии, демонстрирует последствия установления такой обязанности. Явка на австралийских выборах никогда не опускалась ниже 90% с момента введения обязательного голосования в 1924 г.<sup>14</sup> Очевидна причинная связь между установлением юридической обязанности и изменениями в избирательном поведении австралийцев.

Нередко в литературе и публицистике избирательная система в Австралии характеризуется как система, устанавливающая обязательное голосование. Однако это не так. Из-за анонимности бюллетеня нельзя определить, заполнил ли человек свой бюллетень до того, как он поместил его в урну для голосования. Следовательно, не представляется возможным установить, выполнили ли все избиратели свою законодательную обязанность голосовать. Однако можно определить, присутствовал ли избиратель на избирательном участке, исполнил ли свою обязанность. Справедливости ради отметим, что вынести бюллетень с избирательного участка нельзя, за это предусмотрена ответственность.

Ввиду того что голосование является обязательным, избиратели имеют возможность реализовать свое активное избирательное право несколькими способами, в частности по почте, в зарубежных представительствах, посредством мобильных групп в больницах и домах престарелых.

В Нидерландах аналогичные нормы действовали с 1946 по 1967 г. В этот период явка на выборах была сопоставима с австралийской, она составляла 95%. После отмены закона явка снилась до 80%. На парламентских выборах 2012 г. она составила 73%, в 2017 г. — 81,9%<sup>15</sup>.

Рассмотрим некоторые виды санкций, предусмотренные за уклонение от участия в выборах в зарубежных странах<sup>16</sup>. Следует отметить их широкий диапазон: от дачи объяснений до принудительных работ и лишения свободы. Самой «мягкой» санкцией, известной зарубежному опыту, является «объяснение». Можно сказать, что эта мера носит морально-правовой характер, поскольку практически не влечет отрицательных правовых последствий для нарушителя. Она имеет место практически во всех странах, где установлена обязанность участвовать в выборах (Аргентина, Австралия, Бельгия, Кипр, Египет, Лихтенштейн, Люксембург,

Турция и некоторые другие), причем в ряде стран объяснение является обязательным, а в некоторых дача объяснений остается на усмотрение нарушителя.

Интересной мерой ответственности представляется вынесение официального *осуждения (выговора)* лицам, не принявшим участие в выборах. Она практикуется в разных формах, в частности, имена лиц, не участвующих в голосовании, объявляются в общественных местах, таких как избирательные участки или правительственные здания.

Наиболее распространенной мерой ответственности за акты сознательного неучастия в выборах остаются *денежные штрафы*. Размер денежных штрафов варьируется от страны к стране, зависит от повторности правонарушения. Такая мера ответственности предусмотрена законодательством Аргентины, Австралии, Бельгии, Бразилии, Кипра, Египта, Лихтенштейна, Люксембурга, Парагвая, Перу, Сингапура, Турции, Уругвая, Швейцарии, Эквадора.

Наказание в форме *ограничения политических прав* по системе «используй или теряй» предусмотрено законодательствами таких стран, как Бельгия, Перу, Боливия. Санкция предполагает: а) лишение активного избирательного права; б) лишение возможности занимать государственные должности и работать в органах и учреждениях, финансируемых из бюджета.

Наиболее жесткими мерами юридической ответственности за неучастие в голосовании являются *тюремное заключение и исправительные работы*. Как правило, они назначаются за повторное уклонение от участия в голосовании или в отношении лиц, которые добровольно не исполняют менее строгое наказание.

Резюмируя вышесказанное, следует подчеркнуть распространенность в мировой практике мер негативной (ретроспективной) юридической ответственности за уклонение от участия в голосовании. В этой связи следует обратить внимание на те исследования российских ученых, в которых анализируется возможность имплементации зарубежного опыта в российский правовопорядок (в части вменения гражданам обязанности голосовать). В то же время нужно учитывать российские правовые традиции и общественные реалии (например, обстоятельства, называемые в качестве причин неявки граждан на избирательные участки).

В современных теоретико-правовых исследованиях обсуждается вопрос о сущности позитивной (перспективной) юридической ответственности. Одни авторы вовсе отрицают наличие этой категории в юриспруденции. Так, А.В. Мильков делает вывод, что «концепция позитивной юридической ответственности внедряет в юридический научный оборот философское понятие «внутренняя ответственность», переименованное в понятие «позитивная юридическая ответственность»<sup>17</sup>.

На наш взгляд, авторы, критикующие концепцию позитивной (перспективной) юридической ответственности, не учитывают ряд значимых обстоятельств. Современный этап развития российского государства связан с процессами развития гражданского общества, рыночных отношений, складыванием демократических политических традиций. Данные явления требуют формирования механизмов саморегуляции поведения участников общественных отношений, что не представляется возможным без создания дополнительных рычагов мотивационного воздействия на членов социума. В связи с этим считаем, что концепция позитивной

<sup>14</sup> Compulsory voting in Australia // AEC. URL: [https://www.aec.gov.au/About\\_AEC/Publications/voting/index.htm](https://www.aec.gov.au/About_AEC/Publications/voting/index.htm) (переведено авторами) (дата обращения: 16.01.2020).

<sup>15</sup> Выборы в Нидерландах: правоцентристы Рютте побеждают, но теряют мандаты // Euronews. URL: <https://ru.euronews.com/2017/03/16/dutch-elections-push-web> (дата обращения: 10.01.2020).

<sup>16</sup> Здесь и далее по материалам: Çaylak A., Kaçer M. Voting: A Citizen's Right Or Duty? The Case Of Compulsory Voting // The Journal of Academic Social Science Yil: 5, Sayı: 57, Kasım 2017. P. 418–444 (пер. авторов).

<sup>17</sup> Мильков А.В. О несостоятельности концепции двухаспектной юридической ответственности // Закон. 2016. № 3. С. 161.



юридической ответственности требует серьезного научного внимания.

Д.А. Липинский считает обоснованным выделение такого вида юридической ответственности. Он полагает, что в рамках целостной категории «юридическая ответственность» следует рассматривать две формы ее реализации — государственно-принудительную (называемую ретроспективной) и добровольную. Под ней ученый предлагает понимать юридическую обязанность соблюдения требований правовых норм, реализующуюся в правомерном поведении субъектов юридической ответственности, одобряемом или поощряемом государством<sup>18</sup>.

Таким образом, поощрение может выступать средством (способом) реализации позитивной юридической ответственности. Некоторые исследователи полагают, что повышению явки будет способствовать минимальное материальное стимулирование избирателей, явившихся на выборы. Предполагается, что граждане вправе получить материальную компенсацию за отвлечение от отдыха в выходной день. Надо сказать, что мировому опыту эта практика практически не знакома. Известен опыт государства Андорра, где явившимся на выборы выдают стакан вина или очень небольшую сумму — одну песету (около одного цента США)<sup>19</sup>. На наш взгляд,

это скорее дань традиции, чем действенная мера, достойная имплементации в российский правовой порядок.

В Бразилии на выборах выдаются специальные карточки, которые надо предъявить в банке в течение следующих трех месяцев после выборов, чтобы получить свою зарплату<sup>20</sup>. Такая мера позитивной ответственности представляется любопытной, хотя и труднореализуемой в российских условиях.

Таким образом, обзор избирательного законодательства зарубежных стран и практики его реализации свидетельствует о сравнительной распространенности негативных санкций за неучастие в голосовании, тогда как меры позитивной юридической ответственности применяются нечасто. В то же время очевидно, что меры правовой ответственности не должны быть единственным обстоятельством, стимулирующим граждан реализовывать активное избирательное право. Представляется необходимым продолжать работу по повышению уровня избирательной грамотности и избирательной культуры, используя широкий спектр методов правового воспитания и правового обучения, разработанных теоретико-правовой наукой и апробированных юридической практикой. Вопросы эффективности использования таких методов применительно к избирательному праву ждут своего исследователя.

<sup>18</sup> Липинский Д.А. Концепции позитивной юридической ответственности в отечественной юриспруденции // Журнал российского права. 2014. № 6. С. 50.

<sup>19</sup> Артамонова Н.В. Абсентеизм избирателей в контексте принципа свободных выборов // Адвокат. 2006. № 11. С. 18–22.

<sup>20</sup> Негражданство: модели преодоления электорального абсентеизма // REGNUM. URL: <https://regnum.ru/news/2389852.html> (дата обращения: 16.01.2020).

#### Литература

1. Артамонова Н.В. Абсентеизм избирателей в контексте принципа свободных выборов / Н.В. Артамонова // Адвокат. 2006. № 11. С. 18–22.
2. Головкин Р.Б. Некоторые проблемы теории избирательных обязанностей и практики их реализации / Р.Б. Головкин // Вестник Владимирского юридического института. 2014. № 1 (30). С. 157–161.
3. Духно Н.А. Юридическая ответственность как способ укрепления правового порядка / Н.А. Духно // Российский следователь. 2012. № 19. С. 37–40.
4. Ивахненко С.Н. Юридическая ответственность в современном российском праве: проблемы правоуправления : автореферат диссертации кандидата юридических наук / С.Н. Ивахненко. Ставрополь, 2005. 21 с.
5. Кислухин В.А. Виды юридической ответственности : автореферат диссертации кандидата юридических наук / В.А. Кислухин. Москва, 2002. 26 с.
6. Кожевников О.А. Юридическая ответственность в системе права : автореферат диссертации кандидата юридических наук / О.А. Кожевников. Саратов, 2003. 19 с.
7. Липинский Д.А. Концепции позитивной юридической ответственности в отечественной юриспруденции / Д.А. Липинский // Журнал российского права. 2014. № 6. С. 37–51.
8. Липинский Д.А. Общая теория юридической ответственности : автореферат диссертации доктора юридических наук / Д.А. Липинский. Саратов, 2004. 46 с.
9. Мастюхов Н.Ю. Ответственность как способ защиты избирательных прав граждан / Н.Ю. Мастюхов // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 6. С. 37–42.
10. Мильков А.В. О несостоятельности концепции двухаспектной юридической ответственности / А.В. Мильков // Закон. 2016. № 3. С. 152–164.
11. Погодина И.В. Электоральная пассивность населения как кризис гражданственности и пути его преодоления / И.В. Погодина, Д.А. Авдеев // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 4. С. 38–42.
12. Радачинский Ю.Н. Теоретические подходы к исследованию юридической ответственности / Ю.Н. Радачинский // Северо-Кавказский юридический вестник. 2014. № 1. С. 18–26.
13. Симонишвили Л.Р. Проблема абсентеизма в избирательном праве современной России / Л.Р. Симонишвили // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 2. С. 3–5.
14. Чепус А.В. Теория позитивной юридической ответственности органов исполнительной власти : автореферат диссертации доктора юридических наук / А.В. Чепус. Москва, 2016. 534 с.

#### References

1. Çaylak A. Voting: A Citizen's Right Or Duty? The Case Of Compulsory Voting / A. Çaylak, M. Kaçer // The Journal of Academic Social Science. 2017. Yıl. 5. Sayı. 57. P. 418–444 (пер. авторов).

# Армия и выборы: российский историко-правовой опыт

**МИННИКЕС ИРИНА ВИКТОРОВНА,**

заведующая кафедрой теории и истории государства и права

Иркутского института (филиал) Всероссийского государственного университета юстиции

(РПА Минюста России)

доктор юридических наук

*ivminnikes@mail.ru*

Вопрос о совместимости статуса избирателя со службой в армии является важным показателем уровня развития демократии в стране. Армия представляет собой влиятельную политическую силу, которая в некоторых случаях способна выйти за рамки легитимного воздействия на обстановку в стране и за ее пределы.

В разное время и разных исторических обстоятельствах возможность участия в выборах лиц, находящихся на военной службе, варьировалась как по охвату контингента, так и по количеству условий и оговорок.

На примере истории выборов в России можно представить различные варианты отношения государства к этому вопросу.

Прежде чем исследовать непосредственно историко-правовой материал, необходимо обозначить хронологические рамки и базовые ориентиры для его структурирования.

Чтобы наиболее полно отразить особенности связи военной службы с избирательным правом, нельзя ограничиваться узко датированным исследованием, которое даст лишь статичную, точечную картину по данному вопросу. Предлагается провести диахронное сравнение в рамках нескольких исторических этапов,

начиная с древнейших времен существования выборов в Русском государстве, т.е. с X в. «Верхняя» граница исследования предполагает завершение длительного монархического этапа развития России, т.е. 1917 г.

Предположительно для создания объективной картины процесса эволюции отношения государства к избирательным правам для военнослужащих в обозначенных выше хронологических рамках необходимо учесть ряд моментов.

1. Наличие или отсутствие регулярной армии в исследуемый период.

2. Характер воинской службы (выборочная, элитарная, всеобщая и т.п.).

3. Принцип комплектования армии (добровольный, принудительный, смешанный и т.п.).

Исходя из предложенных ориентиров, весь исследуемый период можно разделить на пять этапов.

**Первый этап** охватывает период с X по XV в.

В этот период, несмотря на то что государственно-правовая система только зарождается, выборы как институт непосредственной демократии весьма распространены. Посредством избрания заполняется множество постов, причем в некоторых случаях даже

В статье исследуется проблема предоставления избирательных прав военнослужащим. Диахронное историко-правовое сравнение электорального законодательства и практики России X — начала XX в. показывает, что в разное время и разных исторических обстоятельствах возможность участия в выборах лиц, находящихся на военной службе, варьировалась как по охвату контингента, так и по количеству условий и оговорок, сопровождавших получение избирательных прав. Предложена авторская периодизация. На первом этапе (с X по XV в.) субъективное избирательное право не исключало, а скорее базировалось на военной обязанности или прошлых военных заслугах. На втором этапе (XV–XVII в.) все потенциально военнообязанные обладали избирательными правами, зависящими от социальной принадлежности избирателя и избираемой должности, но на практике любая служба на выезде, в том числе и военная, препятствовала участию в выборах. На третьем (XVIII — начало XIX в.) солдатам регулярной армии избирательные права не предоставлялись, но дворянам-офицерам они были дарованы. На четвертом этапе (XIX — начало XX в.) весь наличный состав действующей армии и флота был отстранен от выборов. Завершающий, пятый этап, датированный 1917 г., не только даровал избирательные права всем военнослужащим армии и флота, но и предусмотрел особые механизмы для его реализации в условиях фронта.

**Ключевые слова:** избирательное право, электорат, история права, история права России, история избирательного права, отечественное государство и право, выборы, русская армия, права военнослужащих.

## The Army and the Elections: Russian Historical Legal Experience

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

The article studies the issue of provision of electoral rights to military servicemen. The diachronic historical legal comparison of the electoral laws and practice of Russia from the X to the early XX century shows that the possibility of participation of military servicemen varied in different points of time and different historical circumstances in terms of the scope of people having the right to vote and the number of conditions and limitations accompanying the granting of electoral rights. The author's periodization is proposed. On the first stage (the X to the XV century), subjective electoral law did not exclude, but rather was based on the military duty or former military merits. On the second stage (the XV to the XVII century), all people potentially liable for military service had electoral rights depending on the voter's social status and the occupied position, however, in practice, any off-site service including the military one hindered participation in elections. On the third stage (the XVIII to the early XIX century), no electoral rights were provided to soldiers of the regular army, but they were granted to noble officers. On the fourth stage (the XIX to the early XX century), the whole servicemen of the active army and navy were barred from elections. The last, fifth stage, which started in 1917, not only granted electoral rights to all military servicemen of the army and navy but also stipulated special mechanisms to exercise such rights in the conditions of the theatre of operations.

**Keywords:** election law, electorate, history of law, history of the Russian law, history of the election law, national state and law, elections, Russian army, rights of military servicemen.

тех, для которых общепринятым считается исключительно наследственный порядок, например княжеский престол. В призвании князей и в иных примерах выборов избирателями, как правило, выступают участники вечевых собраний разного уровня — от большого вече городов и пригородов до собраний населения улицы или общины.

Таким образом, вопрос о допущении армии к выборам в ракурсе данного периода следует решать в связи с вопросом о возможности совмещения военной службы с членством в вече.

Насколько статус вечника был совместим с участием в военных действиях? Чтобы ответить на этот вопрос, следует вспомнить, что на данном этапе вооруженные силы не были отделены от населения.

Более или менее постоянная функция военных завоеваний, охраны страны и порядка выполняется княжеской дружиной, «охочими людьми» из числа лиц, добровольно желавших принять участие в военных походах и разделе добычи, наемниками, ополчением. Но ни одно из названных формирований не является армией в прямом смысле слова. Они все, за исключением, пожалуй, старшей княжеской дружины, организуются в случае необходимости и расформируются, когда нужда в них исчезает.

Можно сказать, что в это время армия — это одна из форм организации полноправного мужского населения, наряду с вечем, местным самоуправлением и иными институтами непосредственной демократии на примитивном уровне.

Исходя из сказанного, можно предположить, что все, кто принадлежит соответствующей территориальной общине, могут считаться избирателями, невзирая на военную службу.

Это предположение можно доказать с помощью исторических фактов.

Судя по летописным сведениям, в 1016 г. Ярослав собрал на вече новгородцев, а те заявили своему князю Ярославу «можем с тобой ити», т.е. что пойдут с князем против Святополка<sup>1</sup>.

Не менее важно и свидетельство другой летописи, в которой описано вече 1148 г., созванное Изяславом. Новгородцы и «плесковичи», которые по звону колокола «снидоша на вечи», пообещали пойти воевать большой ратью, «всяка душа»<sup>2</sup>.

Относительно упомянутого в летописи под 1185 г. вече смолян у Треполя Л.В. Алексеев вообще делает заключение о том, что это не вече: «Это вече (хотя оно так в источнике и названо) лишь военный совет смолян, которые не желают слушать приказов своего князя...»<sup>3</sup> Однако вряд ли стоит безоговорочно соглашаться с мнением автора. По поводу определенных критериев, которым должно удовлетворять собрание, чтобы называться вечем, была высказана собственная позиция<sup>4</sup>. О возможности оценки вооруженных сил как вече напрямую свидетельствует описание круга людей, решавших в 1175 г. — по кого хотим послать в князьях? Этот вопрос, несомненно, составляет компетенцию

веча, тем не менее летописец указывает, что «съехашася к Володимерю» решать его «Ростовцы, и Суждалци, и Переяславци, и вся дружина (курсив мой. — И.М.), от мала и до велика...»<sup>5</sup>

В приведенных летописных фрагментах участники вече фактически представляли собой будущее или наличествующее войско. М.Н. Покровский однозначно указал, что «князя выбирало городское ополчение»<sup>6</sup>.

Таким образом, субъективное избирательное право не исключало, а скорее базировалось на военной обязанности или, возможно, прошлых военных заслугах. Эта версия соответствует опыту многих древних государств, например Афинского или Франкского, где участие в собраниях было обусловлено военной службой<sup>7</sup>.

**Второй этап** начинается в XV в. и продолжается до XVII в.

Данный этап характеризуется особым отношением к выборам. Во-первых, в документах все чаще встречается само наименование выборов. Во-вторых, весьма многочисленны посты, занимаемые в особом выборном порядке. Губные и земские старосты, тюремные сторожа, палачи, целовальники и выборные «головы» с различными полномочиями и направлением деятельности, множество иных постов со сходными или разными наименованиями — на всех могла быть возложена служба «по выбору». Кроме местного уровня, выборные могли быть призваны и для участия в земских соборах, о чем свидетельствует содержание призывных грамот («а тем всем выборным людем указал государь срок учинить, приехать к Москве на Семен день 157-го году») и воеводских отписок («воронежцы дети боярския выбрали», «те дети боярския, приехав в Ряский выбрали», «соловляне дворяне и дети боярския промеж себя выбрали»).

Что касается русского войска, то следует отметить, что регулярной армии по-прежнему не было. Некоторые формирования можно рассматривать скорее как полурегулярные, например стрельцов, но они не составляли сколько-нибудь значительную силу в сравнении со всеми непостоянными частями русской армии — посошным войском, казачьей конницей и др. Не стоит обманываться термином «служилый», который раз за разом встречается в документах. Он совсем не означает принадлежности к войску. Это может быть обозначением социального статуса или рода деятельности.

Многозначен и термин «выборный» или служащий «по выбору». В некоторых случаях он действительно указывает на представительный статус лица, но в других означает принадлежность к определенной социальной группе. Так, если в документе наличествует предписание «чтоб они, выборные дворяне ехали в город... для выбору...» или констатация факта, что «выборные... дворяне изо всех станов для выбору февраля по 12-ый день не бывали»<sup>9</sup>, то нетрудно догадаться,

<sup>1</sup> Полное собрание русских летописей. Т. 9. VIII. Летописный сборник, именуемый Патриаршею или Никоновскою летописью. СПб.: Тип. Эдуарда Праца, 1862. С. 74.

<sup>2</sup> Полное собрание русских летописей. Том 2. III. Ипатьевская летопись. СПб.: Тип. Эдуарда Праца, 1843. 40 с.

<sup>3</sup> Алексеев Л.В. Смоленская земля в IX–XIII вв. Очерки истории Смоленщины и Восточной Белоруссии. М.: Наука, 1980. С. 114.

<sup>4</sup> Минникес И.В. Выборы в истории Российского государства в IX — начале XIX века. Л.: Юридический центр Пресс, 2010. С. 94–115.

<sup>5</sup> Полное собрание русских летописей. Т. 2. III. Ипатьевская летопись. СПб.: Тип. Эдуарда Праца, 1843. С. 33.

<sup>6</sup> Законодательные акты Русского государства второй половины XVI — первой половины XVII века. Тексты. Л.: Наука, 1986. С. 223.

<sup>7</sup> Очерки по истории выборов и избирательного права / А.С. Аникеев и др. / под ред. Н.А. Богодаровой, Ю.А. Веденева. М.; Калуга: Калужский обл. фонд возрождения историко-культурных и духовных традиций «Символ», 2002. С. 12, 90.

<sup>8</sup> Латкин В.Н. Земские Соборы Древней Руси, их история и организация сравнительно с западноевропейскими представительными учреждениями. Историко-юридическое исследование Василия Латкина. СПб.: Л.Ф. Пантелеев, 1885. С. 98, 122, 103.

<sup>9</sup> Латкин В.Н. Указ. соч. С. 118–119.

что дважды названный выбор в каждом упоминании имеет свое содержание. Выборными называли тех, кто пожалован (или облечен обязанностью) отслужить государеву службу, отмеченные этим «чином» за какие-либо заслуги. Например, Именной указ с боярским приговором «О повышении Белозерцов за службу, переименованием из городских Дворян в Выборные» 1678 г. наградил «Белозерцов», которые писались «с городами вместе» за прежние службы, за раны и за полон переименованием из городских дворян в «выборные», а в Алексине, по данным В.Н. Козлякова, «почти каждый третий служилый человек был в чине выборного дворянина»<sup>10</sup>.

Совмещалась ли служба с избирательными правами? Потенциально — да. Другими словами, лицо, находящееся на государственной службе, в том числе и военной, в силу своего статуса могло иметь избирательные права и участвовать в выборах.

Судя по документам, лица, «отставленные за старостью» от службы, также не лишались права голоса, если только их болезни и ранения не препятствовали явке.

Но каким образом этот вопрос решался на практике?

Одним из базовых избирательных цензов на данном этапе являлся территориальный. Многочисленные списки и росписи были способом учета податного населения и служилых лиц, и составлялись они именно на основе территориального критерия. Другими словами, состояние в списке по местности даровало определенные права, в том числе и право участия в выборах, соответствующее социальной принадлежности субъекта, а вот выезд за пределы территории препятствовал осуществлению этого права.

С этих позиций непосредственное участие в военных походах, естественно, исключало возможность быть задействованным в выборах. Но и в мирное время потенциальное избирательное право трудно совмещалось со службой, о чем свидетельствуют документальные данные.

Для дворян и детей боярских служба являлась обязательным атрибутом социального статуса и практически постоянным состоянием, поэтому они редко проживали в тех местах, где числились по росписи. Следовательно, и участвовать в выборах они не могли, поскольку базовым цензом для избирателя тогда был территориальный. Поэтому во многих своих отписках воеводы сетуют на то, что подходящие по всем статьям для выборов люди немногочисленны, и многие уже отправляют государеву службу. По данным Г. Шмелева, по списку на 1635 г. в Галицком уезде состояло 454 «служилых», а «выбор» от имени избирателей подписали всего 20, и скорее всего, именно столько реально голосующих и было. В г. Карачеве по списку дворян и детей боярских на 1651 г. числилось 12 человек, а на выборы приехали двое<sup>11</sup>.

Поэтому действительную государеву службу можно считать скорее не вспомоществованием, а помехой для осуществления избирательных прав. Крайне редко законодатель настаивает на участии в выборах служилых людей: «... велено болховичом, которые ншу службу служат по выбору по два члвка из городов быт к Москве...»<sup>12</sup>

<sup>10</sup> Козляков В.Н. Служилый город Московского государства XVII века (От Смуты до Соборного уложения). Ярославль: Изд-во ЯГПУ, 2000. С. 25.

<sup>11</sup> Латкин В.Н. Указ. соч. С. 118–119.

<sup>12</sup> Кабанов А.Х. Организация выборов на земские соборы в XVII веке // Журнал Министерства народного просвещения. Новая серия. СПб., 1910. Сентябрь. Ч. XXIX. С. 98–130.

Право участия в выборах органов местного самоуправления имеет более широкую социальную базу. Многие должности были, согласно указам, повинностью «сошных людей»: «Губным целовальником з губными старосты у дела быть по выборам сошных людей»<sup>13</sup>; «сошным людям выбрать палача»<sup>14</sup> или вообще кто «чей кто нибоди»<sup>15</sup>. Но те же сошные люди при необходимости могли стать частью посошного войска, т.е. и в этом случае статус избирателя вполне совместим с военной службой, но выезд за пределы местности, где приписано лицо, автоматически лишает избирательных прав.

Таким образом, на данном этапе все потенциально «военнообязанные» обладали избирательными правами разного объема, зависящими от социальной принадлежности избирателя и избираемой должности. Однако на практике любая служба на выезде, в том числе и военная, как правило, препятствовала участию в выборах.

**Третий этап** хронологически можно обозначить XVIII — началом XIX в.

На данном этапе полностью исключены выборы общегосударственных органов власти и управления. В масштабах всей или по крайней мере значительной части империи только комиссии по совершенствованию законодательства (совещательные структуры) допускали выборных в свой состав, да и то не все и лишь части комиссии.

Важнейший фактор, который взят за отправную точку данного периода, — это создание Петром I регулярной армии. Рекрутские наборы среди податного населения и обязательная служба для дворян диктовали новую установку в отношении избирательных прав военнослужащих.

Лица, состоящие в гражданской службе, а также податное население, не подпавшее под рекрутчину, обладало избирательными правами на сходных с предыдущим этапом основаниях.

Однако для тех, кто проходил военную службу, условия варьировались.

Фактически избирательными правами обладала лишь определенная, обычно привилегированная, часть русского войска. При этом законодатель часто менял собственную позицию относительно данного вопроса.

Если оценить общегосударственные выборы, то законодательство относительно дворян-офицеров варьировалось от признания за ними избирательного права в полном объеме до изъятия.

Например, Сенатский указ от 14 июня 1728 г. «О пополнении прежняго Уложения и о высылке для того в Москву из офицеров и из дворян способных людей, из каждой Губернии по 5 человек, кроме Лифляндии, Эстляндии и Сибири» потребовал прислать в уложенную комиссию кандидатов именно «из офицеров и из дворян». А Сенатский указ «О высылке к слушанию новосоставленного права и уложения из новозавоеванных Провинций по два человека из Дворян и купцов и по два человека из купечества: Тобольскаго, Иркутскаго, Киевскаго, Нежинскаго и Оренбургскаго» от 8 декабря 1761 г., наоборот, «увольнял» от необходимости участвовать в выборах гарнизонных офицеров Сибири,

<sup>13</sup> Законодательные акты Русского государства второй половины XVI — первой половины XVII века. Тексты. Л.: Наука, 1986. С. 91.

<sup>14</sup> Старинные акты, служащие преимущественно дополнением к описанию г. Шуи и его окрестностей / собр. современником Императора Имп. Моск. о-ва истории и древностей российских Владимиром Борисовым. М.: Тип. В. Готье, 1853. С. 118.

<sup>15</sup> Российское законодательство X–XX в. / под общ. ред. О.И. Чистякова. В 9 т. Т. 2: Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства / отв. ред. А.Д. Горский. М.: Юрид. лит., 1985. С. 213.



Астрахани, Оренбурга и Киева. Более того, авторы указа объясняли, почему из Астрахани, Киева и Оренбурга и ранее не требовали выборных лиц — там, по выражению законодателя, «Дворян, кроме продолжающих службу (курсив мой. — И.М.), в тамошних гарнизонах... нет». Таким образом, продолжение службы в гарнизоне для правительства служило объективным поводом для изъятия избирательных прав.

Наиболее подробную картину по вопросу совмещения военных постов с избирательным правом дает законодательство о выборах в Екатерининскую комиссию 1766 г.

В отношении дворян законодатель употребил альтернативное выражение — избирателем может быть как служащий, так и не служащий. Однако п. 8 «Обряда выборов из Дворян Депутатов к сочинению проэкта новаго Уложения» указывает, что дворяне, которые находятся «в службе» и не могут от нее «отлучаться», не лишаются права голоса. Им, согласно Обрядам, разрешены «письменные голоса», т.е. выражение воли на бумаге, которую отсылают через канцелярию в тот уезд, где «голосовать надлежит». О том, что среди находящихся в службе есть и военные, свидетельствует упоминание в законе не только Гражданской, но и Военной канцелярии.

Таким образом, действительная военная служба не лишает избирательных прав данный контингент армии. По результатам выборов 1767 г. из 49 уездов Московской губернии только в 8 уездах депутатами стали отставные дворяне, в остальных выбор пал «на личности, занимавшая видное место в служебной иерархии: кавалеров, генералов, сенаторов, начальников коллегий, офицеров гвардии»<sup>16</sup>.

Относительно местных выборов законодатель избрал тот же принцип. «Грамота на права, вольности и преимущества благородного российского дворянства», подписанная Екатериной II в 1785 г.: «Десять заседателей (верхнего земского суда и заседатели совместного суда, уездного суда и нижнего земского суда) избираются чрез всякие три года дворянством тех уездов, кои составляют подсудное ведомство таго верхнего земского суда, из дворян на месте живущих, или на тех, кои в дворянском списке той губернии написаны суть, но не отлучны по службе и должностям бывают» (ст. 42) Следуя указаниям данной статьи, можно заключить, что дворяне, находящиеся на службе, в том числе, видимо, и военной, имеют право голоса, хотя избирать их из-за «отлучек» по службе закон не разрешает.

Более того, активным избирательным правом, согласно Жалованной грамоте, наделялся лишь служивший дворянин, а тот, кто «вовся не служил, или, быв в службе, до обер-офицерского чина не дошел (хотя бы обер-офицерской чин ему при отставке и был дан); но с заслуженными сидеть не должен, ни голоса в собрании дворянства иметь не может, ни выбран быть способен для тех должностей, кои наполняются выбором собрания дворянства» (ст. 64). Таким образом, служба рассматривается как обязательный ценз применительно к активному праву.

Второй момент касается избирательных прав лиц, состоящих в нерегулярных (иррегулярных) войсках. Это прежде всего казачество, пахотные солдаты, лица, состоящие в ландмилиции, и прочие «служилые» люди.

Согласно ст. 5 и ст. 8 Положения «Откуда Депутатов прислать в силу Манифеста к сочинению проэкта новаго Уложения» 1766 г., данные категории служащих наделялись избирательными правами все, причем

казачьих войска и войско Запорожское в законе поименованы особо.

В соответствии с «Примерным планом о выборе депутатов к сочинению Уложения» Екатерина ожидала избрания от войска Донского 11 депутатов, по одному от каждых 10 станиц, с «прочих же войск, яко то: Вольского, Оренбургскаго, Астраханскаго, Хоперскаго, Сибирскаго, Брацкаго, Чугуевскаго, Азовскаго, Калмыцкаго и Запорожскаго от каждого по два...»<sup>17</sup> Таким образом, даже без учета представительства от пахотных солдат и иных лиц, состоящих на службе короны, 31 депутат из 580 должен быть избран военными. Выборы не всегда шли гладко, но военные, несомненно, участвовали в голосовании. Так, в Шкуренском курене Запорожья в выборах 27 марта собралось 190 поверенных, причем 27 из них — это куренные атаманы<sup>18</sup>.

Но, несмотря на лояльность правительства по отношению к служилому дворянству, казачеству, пахотным солдатам и «содержащим ландмилицию», основная часть войска, созданного рекрутскими наборами, ни в общегосударственных, ни в местных выборах не участвовала.

Можно заключить, что избирательное право данного периода является выборочным и зависит от того, к какому сословию принадлежит лицо и в какой части войска оно состоит. Солдатам действующей армии избирательные права не предоставлялись. Однако закон не лишал их данного права напрямую, этот вывод можно сделать лишь на основании анализа статей.

**Четвертый этап** датируется второй половиной XIX — началом XX в.

На данном этапе состоялось сразу два знаковых события — это провозглашение в 1874 г. всеобщей воинской повинности и принятие в 1905–1906 гг. законов о выборах в Государственную Думу.

В соответствии с «Высочайше утвержденным мнением Государственного Совета “О введении общей воинской повинности”» от 1 января 1874 г. все лица мужского пола по достижении 20 лет призывались на воинскую службу. После жеребьевки кто-то зачислялся в армию и флот, а участь других — ополчение: «Поступление на службу по призывам решается жеребьем, который вынимается единожды на всю жизнь. Лица, по номеру вынутаго ими жеребья, не подлежащая поступлению в постоянные войска, зачисляются в ополчение» (ст. 10).

При этом закон обещает, что даже те, кто состоит на действительной военной службе, «сохраняют во время прохождения оной все личные и имущественные права своего состояния с необходимыми лишь ограничениями, установленными в законодательном порядке» (ст. 25).

Но это обещание не распространяется на избирательные права. Высочайше утвержденное положение о выборах в Государственную Думу от 6 августа 1905 г. совершенно определенно объясняет, что «в выборах не участвуют: а) лица женского пола; б) лица моложе двадцати пяти лет; в) обучающиеся в учебных заведениях; г) воинские чины армии и флота, состоящие на действительной военной службе (курсив мой. — И.М.)...» (ст. 6). Эта формулировка практически неизменной использована и во всех последующих актах, регулирующих вопросы выборов в Государственную Думу.

Таким образом, в начале XX в. впервые законодатель не расплывчато, посредством умолчания, а прямо и

<sup>16</sup> Б-ва С. Общественные идеалы в Екатерининскую эпоху. Дворянские наказания // Вестник Европы. 1876. Кн. 1. С. 53.

<sup>17</sup> Липинский М.А. Новая данная для истории Екатерининской комиссии о сочинении проекта новаго уложения // Журнал Министерства народного просвещения. СПб., 1887. Июнь. Ч. ССЛ1. С. 290.

<sup>18</sup> Латкин В.Н. Указ. соч. С. 229.

недвусмысленно отстраняет весь наличный состав действующей армии и флота от выборов.

**Пятый этап**, завершающий, начинается летом 1917 г.

На данном этапе, сохраняя прежние основания комплектования армии, законодатель полностью перестроил важнейшие принципы субъективного избирательного права: «Предоставление права голоса всему составу армии и флота неизвестно современным законодательствам, не исключая и наиболее демократических. Тем не менее привлечение армии и флота к выборам в Учредительное Собрание вызывается как соображениями справедливости, требующими предоставить участие в строительстве Государства Российского всем защитникам отечества, так и безпримерной в истории численностью наших вооруженных сил, в состав которых входит огромная часть взрослого мужского населения»<sup>19</sup>.

В реформировании избирательных цензов главную роль сыграло, как явствует из приведенного выше, Положение о выборах в Учредительное собрание.

Глава II. Положения называется «Об избирательном праве». В ней прежде всего зафиксирован список лиц, имеющих право голоса:

«Правом участия в выборах в Учредительное собрание пользуются российские граждане обоюбого пола, коим ко дню выборов исполнится 20 лет.

Примечание. Военнослужащие пользуются правом участия в выборах, если они достигнут ко дню выборов возраста, установленного для последнего досрочного призыва» (ст. 3)<sup>20</sup>.

Таким образом, законодатель особо выделил право военнослужащих на участие в выборах.

Упомянуты военнослужащие и в другой статье, повествующей о тех, кто лишен избирательных прав. Помимо осужденных, недееспособных, несостоятельных и банкротов, избирательных прав закон лишил и военнослужащих, но лишь тех, кто самовольно оставил ряды войск, «за исключением тех из них, которые до истечения срока обжалования избирательных списков... представят надлежащее удостоверение или о признании их отлучки уважительною, или об искуплении вины последующею доблестною службою, или о приговоре суда об оправдании либо присуждении к наказанию, не сопряженному с правопоражением» (ст. 5). Следовательно, избирательные права изъяты лишь у дезертиров. Кроме того, в законе упоминается о лишении прав тех военнослужащих, которые признаны виновными вступившими в законную силу приговорами, или прошло менее трех лет после отбытия наказания. Но если наказание отсрочено до окончания войны, то избирательное право за военнослужащим сохранялось (ст. 6)

Но, как правильно заметил современник выборов Н.В. Святицкий, «легко решить, что армия должна принять участие в выборах. Трудно, однако, привести это решение в жизнь. В мирное время призвать армию к выборам было бы несравненно легче. Солдаты на фронте должны будут выбирать в то время, когда каждую минуту могут затрещать пулеметы и загрохотать пушки. Выборы немислимы без агитаций разных

партий, а агитацию эту придется вести в окопах, чуть ли не на глазах неприятеля, могущаго всегда помешать выборам»<sup>21</sup>. Поэтому законодатель особо позаботился о механизме реализации избирательных прав теми, кто находился на службе. Согласно Положению, этому должно способствовать создание наряду с общегражданскими специальными избирательных округов и продление сроков голосования.

Так, для производства выборов на фронте Положение предусмотрело образование пяти «фронтных избирательных округов: Северного фронта (со включением войск, расположенных в Финляндии и не подчиненных командующему Балтийским флотом), Западного фронта, Юго-Западного фронта, Румынского фронта и Кавказского фронта... Сверх того образуются избирательные округа русских войск, действующих во Франции, и русских войск, действующих на Балканском полуострове...» (ст. 212). Таким образом, военнослужащие могут принять участие в выборах даже в условиях продолжения военной кампании. Как обещает Инструкция к Разделу III Положения о выборах в Учредительное собрание: «При образовании избирательных участков фронтных по делам о выборах в Учредительное Собрание комиссии руководствуются соображениями удобства голосования, принимая при этом в качестве общего правила за основную единицу отдельную часть (полк, артиллерийская бригада и т.п.)»<sup>22</sup>. Данный документ разъясняет и другие вопросы, в частности необходимость включения в списки избирателей раненых и больных военнослужащих, а также то, что, в отличие от гражданского электората, у избирателей-военных в удостоверении избирателя адрес заменяется на указание военной части.

Аналогичным образом был решен вопрос и с флотскими: для выборов во флоте образуются два флотских избирательных округа — Балтийский и Черноморский. В этом случае избирательным участком становится команда судна (I ранга), нескольких судов или береговая флотская часть.

Этот факт объясняет современник изучаемого закона: «Совершенно особая, боевая обстановка, ежедневная возможность возникновения новых военных операций, связанных с передвижением войсковых частей... нахождение части войск в окопах и проч., создает настолько исключительные условия проведения избирательной кампании, что соединение фронтных воинских частей с местным гражданским населением в общие избирательные округа представляет в техническом отношении совершенно непреодолимая затруднения»<sup>23</sup>.

Учитывая сложные условия проведения выборов, законодатель внес коррективы и в сроки голосования. По общему правилу, продолжительность голосования предусматривалась в два полных дня и третий до обеда. Начать голосование планировалось 12 ноября (но, как известно, жизнь и политическая обстановка внесли

<sup>19</sup> Садыков А.Н. Положение о выборах в Учредительное собрание с объяснительной запиской, составленной по стенографическим отчетам и докладам Особого совещания для изготовления проекта положения о выборах в Учредительное собрание и постатейными разъяснениями. Пг.: Изд-во Т-ва А.С. Суворина «Новое время», 1917. С. 5.

<sup>20</sup> Левенсон А.Г. Положение о выборах в Учредительное собрание: текст закона и объяснительные замечания. М.: Универс. б-ка, 1917. С. 14.

<sup>21</sup> Святицкий Н.В. Выборы в учредительное собрание в армии и флоте (Комментированное изложение раздела III Положения о выборах в Учредительное собрание). Пг.: Тип. Ю.Я. Римана, 1917. С. 8.

<sup>22</sup> Наказ о применении раздела I и инструкция к разделу III Положения о выборах в Учредительное собрание / изд. Всерос. центр. исполнит. ком. Советов раб. и солдат. депутатов. Пг.: Тип. Никол. воен. акад., 1917. С. 54.

<sup>23</sup> Садыков А.Н. Положение о выборах в Учредительное собрание с объяснительной запиской, составленной по стенографическим отчетам и докладам Особого совещания для изготовления проекта положения о выборах в Учредительное собрание и постатейными разъяснениями. Пг.: Изд-во Т-ва А.С. Суворина «Новое время», 1917. С. 93.

свои коррективы, и реально дата голосования сдвинулась на две недели). Однако для военных округов были предусмотрены иные сроки. Согласно Инструкции, началом выборов для европейских фронтов является 8 ноября, а для Кавказского и флотских — 1 ноября.

То есть в избирательных округах Северного, Западного, Юго-Западного и Румынского фронтов выборы должны были начаться за четыре дня до назначенного для всего государства первого дня выборов и планировались не на два с половиной дня, а на неделю. Для округа Кавказского фронта продолжительность голосования вообще должна была составить четырнадцать дней, и соответственно, выборы начинались за одиннадцать дней до общей даты. Такие же временные рамки законодатель установил и для выборов в Балтийском и Черноморском избирательных округах.

Какую роль сыграли военнослужащие в выборах в Учредительное собрание, определить сложно, поскольку во многих местностях они голосовали в составе общегражданских избирательных округов. Однако данные по специальным фронтовым и флотским округам вполне поддаются оценке. По сведениям Л.Г. Протасова, в голосовании приняли участие: по Балтийскому флоту — 115 193 избирателя, по Черноморскому — 52 629; от фронтов участвовали в выборах: по Северному фронту — 840 591 избиратель, от Западного —

976 000, от Юго-Западного — 1 007 423, Румынский фронт был представлен 1 125 603 избирателями, Кавказский — 330 987 голосами<sup>24</sup>. Если учесть, что общее количество поданных голосов, по сведениям данного автора, составило 48 401 962, можно заключить, что голоса военнослужащих только в специальных округах составили свыше 9% от общего числа голосовавших.

Подводя итоги исследования, можно заключить, что в России наличествовал весьма короткий период, когда армия была прямо и недвусмысленно отстранена законодателем от выборов — конец XIX — начало XX в. До этого можно наблюдать либо частичное изъятие избирательных прав, которое диктовалось как сословными рамками, так и непосредственной вовлеченностью индивида в процесс несения службы, либо обусловленность избирательных прав возможностью службы или ее прохождением. Законодательство о выборах в Учредительное собрание выделило часть военнослужащих в особый контингент избирателей, но само существование этого контингента было обусловлено скорее техническими соображениями, нежели службой как таковой.

<sup>24</sup> Протасов Л.Г. Всероссийское Учредительное собрание: История рождения и гибели. М.: Росспэн, 1997. С. 366.

#### Литература

1. Алексеев Л.В. Смоленская земля в IX–XIII вв. Очерки истории Смоленщины и Восточной Белоруссии / Л.В. Алексеев. Москва: Наука, 1980. 262 с.
2. Б-ва С. Общественные идеалы в Екатерининскую эпоху. Дворянские наказания / С. Б-ва // Вестник Европы. 1876. Кн. 1. С. 49–83.
3. Законодательные акты Русского государства второй половины XVI — первой половины XVII века: тексты / подготовка текстов Р.Б. Мюллер; под редакцией и с предисловием Н.Е. Носова. Ленинград: Наука, Ленинградское отделение, 1986. 261 с.
4. Кабанов А.Х. Организация выборов на земские соборы в XVII веке / А.Х. Кабанов // Журнал Министерства народного просвещения. Новая серия. 1910. Сентябрь. Ч. XXIX. С. 98–130.
5. Козляков В.Н. Служилый «город» Московского государства XVII века: от Смуты до Соборного уложения / В.Н. Козляков. Ярославль: Изд-во ЯГПУ, 2000. 208 с.
6. Латкин В.Н. Законодательные комиссии в России в XVIII ст.: историко-юридическое исследование / В.Н. Латкин. Санкт-Петербург: Л.Ф. Пантелеев, 1887. Т. 1. 595 с.
7. Латкин В.Н. Земские Соборы Древней Руси, их история и организация сравнительно с западно-европейскими представительными учреждениями: историко-юридическое исследование / В. Латкин. Санкт-Петербург: Л.Ф. Пантелеев, 1885. 440 с.
8. Левенсон А.Г. Положение о выборах в Учредительное собрание: текст закона и объяснительные замечания / А.Г. Левенсон. Москва: Универс. б-ка, 1917. 30 с.
9. Липинский М.А. Новые данные для истории Екатерининской комиссии о сочинении проекта нового уложения / М.А. Липинский // Журнал Министерства народного просвещения. 1887. Июнь. Ч. ССL1. С. 225–293.
10. Минникес И.В. Выборы в истории Российского государства в IX — начале XIX века / И.В. Минникес. Санкт-Петербург: Юридический центр Пресс, 2010. 526 с.
11. Очерки по истории выборов и избирательного права / А.С. Аникеев [и др.]; под редакцией Н.А. Богодаровой, Ю.А. Веденеева. Москва; Калуга: Символ, 2002. 692 с.
12. Покровский М.Н. Избранные произведения. В 4 книгах / М.Н. Покровский; под общей редакцией М.Н. Тихомирова [и др.]. Кн. 1: Русская история с древнейших времен (Т. 1–2) / под редакцией и с предисловием Л.В. Черепнина. Москва: Мысль, 1966. 725 с.
13. Протасов Л.Г. Всероссийское Учредительное собрание: История рождения и гибели / Л.Г. Протасов. Москва: Росспэн, 1997. 380 с.
14. Российское законодательство X–XX вв. В 9 томах / под общей редакцией О.И. Чистякова. Т. 2: Законодательство периода образования и укрепления Русского централизованного государства / ответственный редактор А.Д. Горский. Москва: Юридическая литература, 1985. 520 с.
15. Садыков А.Н. Положение о выборах в Учредительное собрание с объяснительной запиской, составленной по стенографическим отчетам и докладом Особого совещания для изготовления проекта положения о выборах в Учредительное собрание и постатейными разъяснениями / А.Н. Садыков. Петроград: Изд-во Т-ва А.С. Суворина «Новое время», 1917. 239 с.
16. Святыцкий Н.В. Выборы в учредительное собрание в армии и флоте (Комментированное изложение раздела III Положения о выборах в Учредительное собрание) / Н.В. Святыцкий. Петроград: Тип. Ю.Я. Римана, 1917. 32 с.
17. Старинные акты, служащие преимущественно дополнением к описанию г. Шуи и его окрестностей / собраны соревнователем Импер. Моск. о-ва истории и древностей российских Владимиром Борисовым. Москва: Тип. В. Готье, 1853. 400 с.
18. Шмелев Г. Отношение населения и областной администрации к выборам на земские соборы в XVII веке / Г. Шмелев // Сборник статей, посвященных Василию Осиповичу Ключевскому его учениками, друзьями и почитателями ко дню тридцатилетия его профессорской деятельности в Московском университете (5 декабря 1879 — 5 декабря 1909 года). Ч. 2. Москва: Т-во «Печатня С.П. Яковлева», 1909. С. 492–502.

# Сравнительный анализ формирования понятия преступлений против выборов в российском и китайском уголовных законодательствах (в начале XX в.): влияние культурных традиций

**ТРОФИМОВА ТАТЬЯНА СЕРГЕЕВНА,**

преподаватель кафедры государственно-правовых дисциплин  
Орловского юридического института  
Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.В. Лукьянова  
zyfn14@yandex.ru

Вплоть до XX столетия как Россия, так и Китай имели схожую политическую структуру: жесткая централизация власти и авторитарный режим. Несмотря на это, нормы уголовного права относительно различных нарушений процедур выборов отличались в двух странах даже в этот период.

Последней империей, включавшей территорию Китая, была Империя Великая Цин, правившая с 1644 по 1912 г. Наряду с реформированием политической системы, правительство династии Цин вносило изменения и в уголовное законодательство. Так, после Опиумной войны 25 января 1911 г. вышло «Новое уголовное уложение династии Цин». Тогда же в китайском уголовном праве впервые появилась норма об уголовной ответственности за преступления, направленные против выборов.

Так, глава восемь «Нового уголовного уложения династии Цин» содержит лишь шесть статей (154–159), упоминающих об уголовной ответственности за преступления против выборов.

Конкретно были криминализованы:

— нарушение тайны голосования, создание препятствий к свободному волеизъявлению гражданина (ст. 158);

— угрозы и насильственные действия по отношению к избирателям, кандидатам, работникам избирательных комиссий, насильственное или с применением угроз нарушение порядка проведения собраний для выборов (ст. 156 и 157);

— искажение списочного состава электората, привлечение к выборам лиц, у которых отсутствует избирательное право (ст. 154);

— распространение заведомо ложной информации о кандидатах, торговля голосами и все формы подкупа электората (ст. 155).

В качестве наказания для виновных в указанных преступлениях были предусмотрены лишение свободы, арест и штраф. Кроме того, эти лица лишались права участия в выборах (активного права и пассивного права) (ст. 159).

Также данная глава предусматривала отягчающие обстоятельства за нарушение тайны голосования работниками избиркомов, а также за фальсификацию списков электората, ими же совершаемую.

Обобщая изложенное, можно отметить, что указанные нормы носили достаточно проработанный характер, их законодательная техника практически безупречна. В условиях китайского общества эти но-

Статья посвящена рассмотрению формирования понятия преступлений против выборов в российском и китайском уголовном законодательствах и влиянию на эти процессы культурных традиций на основе сравнительно-правового анализа. Автор комплексно исследует проблемы в данной области и приходит к выводу о том, что в обеих странах различия, лежащие в основе формирования понятия преступлений против избирательных прав, обусловлены прежде всего различием культурных традиций этих двух народов.

**Ключевые слова:** КНР, право, избирательное законодательство, преступление, выборы.

## A Comparative Analysis of the Establishment of the Concept of Crimes against Elections in Russian and Chinese Criminal Laws (in the Early XX Century): The Influence of Cultural Traditions

Trofimova Tatyana S., Lecturer of the Department of State and Legal Disciplines of the Lukyanov Orel Law Institute of the Ministry of the Interior of the Russian Federation

The article is devoted to review of the establishment of the concept of crimes against elections in Russian and Chinese criminal laws and the influence of cultural traditions on these processes based on a comparative law analysis. The author studies the issues in this sphere in their entirety and concludes that the differences underlying the establishment of the concept of crimes against electoral rights in both countries are primarily caused by the difference in cultural traditions of these two peoples.

**Keywords:** PRC, law, election laws, crime, elections.



веллы надежно защищали бы избирательные права граждан и работу избирательных комиссий.

Но, поскольку проект «Нового уголовного уложения династии Цин» явно строился по подобию аналогичного нормативного акта Японии, принятого в 1907 г. (особенно в части очередности обвинения и диспозиций), результатом стало появление юридического текста, не адекватного реалиям Китая.

Вследствие незрелости демократического сознания китайских избирателей и отсутствия у них навыков участия в политической жизни Закон «Основы о выборах» (1908 г.) предусматривал ограничительные выборы (в выборах приняли участие лишь 0,3% населения)<sup>1</sup>. Большинство населения принять участие в выборах не имело возможности. Поэтому нормы, о которых мы говорили выше, не стали для большинства китайцев чем-то значимым.

В России же для обеспечения успешного производства выборов в Государственный Совет и Государственную Думу, которые проводились в начале XX в., в раздел 4 «Устава уголовного судопроизводства» 1864 г. (с изменениями и дополнениями 1906 г.) была введена глава восьмая «О нарушении свободы и правильности выборов в Государственной Совет и Государственную Думу». Уже одно название данной главы говорит о том, что нормы о нарушении выборов не только обеспечивали порядок проведения выборов, но и стояли на страже избирательных прав и свобод избирателей.

В указанной главе подробно описывались деяния, направленные на нарушение выборов и избирательных прав. В этой связи они достаточно однозначно проявили свою функцию угрозы уголовного преследования, наказания и обеспечения прав в сфере выборов.

Анализ всего комплекса исторических факторов становления уголовно-процессуальных норм, защищавших избирательное право в России и Китае в начале XX в., позволяет сделать следующий вывод.

Избирательная система и система уголовно-правовой охраны избирательных прав пришли в Россию раньше, чем в Китай. При этом нормы о преступлениях против избирательных прав были сформулированы с максимальным учетом реалий российской действительности того времени. В Китае же избирательная система и система уголовно-правовой охраны избирательных прав не только появились намного позже, но и не были адаптированы к китайской специфике, а просто скопированы с аналогичных правовых норм других стран.

Различия между юридическими системами двух стран обусловила традиционная культура.

Культурная традиция оказывает тонкое и на первый взгляд незаметное воздействие на правосознание людей. И.А. Ильин в этой связи считает, что признание права должно быть сознательным духовным решением каждого индивида, а не простым молчаливым согласием со взглядами предков<sup>2</sup>.

Особую актуальность эти слова имеют в Китае. Это страна с глубочайшими культурными корнями, многовековой историей, культурные традиции которой передаются «с молоком матери» и не могут

не влиять на китайское уголовное законодательство. Э.З. Имамов замечает в этой связи, что существует объективная необходимость подходить к исследованию современного уголовного права КНР с историко-философских позиций — только это даст возможность осмыслить сущностные характеристики этого феномена, присущие ему на всех фазах развития. «Невозможно понять механизм действия китайского уголовного права и функционирования китайской уголовной политики без обстоятельного изучения древнекитайской правовой традиции, правовопонимания китайского народа, его идеологии»<sup>3</sup>, — пишет исследователь.

До самого начала XX в. понятие субъективного права в Китае не существовало в принципе. История политической культуры общества это подтверждает. Учение Конфуция, утверждающее доминирование моральных норм над правовыми, имеет в Китае большее влияние. При этом, по Конфуцию, доминирующие ценности любого общества — это прежде всего семейные ценности и мораль, так как именно семейные отношения — это основа общества.

Нельзя не согласиться, что господство конфуцианства способствовало росту регулятивных свойств его конкретизированных этико-правовых нормативов и наполнению их правовым содержанием. Результатом стал своеобразный перевертыш — превращение морали в право, а права в мораль. Однако мораль и уголовное право — источник споров, разногласий и непонимания<sup>4</sup>.

В рамках подобного общества естественным образом уходило на второй план индивидуальные права отдельного человека. На первом же плане было сохранение согласия в обществе в целом, даже если для этого придется пожертвовать интересами отдельного индивида. При этом сами китайцы, как отмечает профессор В.В. Кулыгин, замечательно обходятся без правовых норм и законодательства, выстраивая межличностные отношения на основе здравого смысла, соглашения и гармонии<sup>5</sup>.

Действительно, феодальные моральные устои китайского общества четко расставляли каждого на свое место в общественной иерархии: государь, подданный, отец, сын<sup>6</sup>.

Стоит, однако, подчеркнуть, что, хотя в Древнем Китае также существовала правовая теория «фа», легисты тем не менее считали, что должны существовать законы, действующие постоянно. Это облегчает их знание и исполнение подданными, знание и контроль за ними правителю. Легисты считали, что закон — выше морали. Но при этом закон предназначен не для служения народу, а для управления народом.

Иерархичность традиционной китайской культуры никак не сочеталась с принципами равенства, лежащими в основе любых выборов. А если нет равенства перед законом — нет и возможности

<sup>3</sup> Имамов Э.З. Уголовное право Китайской Народной Республики. М.: Наука, 1990. С. 24.

<sup>4</sup> Иванов А.М., Корчагин А.Г. Философия уголовного права. Владивосток, 2014. С. 2.

<sup>5</sup> Кулыгин В.В. Этнокультура уголовного права: дис. ... д-ра юрид. наук. Хабаровск, 2003. С. 261.

<sup>6</sup> Чжан Циань, Чжан Чан. Анализ причины образования не конкурирующих выборов представителей на Собрание народных представителей // Общественная наука Внутренней Монголии. 2007. № 2. С. 8.

<sup>1</sup> Меликсетова А.В. История Китая. М.: Высшая школа, 2002. С. 360–361.

<sup>2</sup> Ильин И.А. Теория государства и права. М.: Зерцало, 2003. 398 с.

осуществления действительно демократических выборов.

Вплоть до Синьхайской революции система выборов в Китае отсутствовала как таковая. Назначение администратором можно было получить после сдачи специального экзамена, носящего литературный характер. Главное, что должен был продемонстрировать соискатель, — знание учения Конфуция. И только в 1906 г. чиновники и народные представители начали выбираться, что ознаменовало собой старт конституционного этапа, относящегося к так называемой новой политике.

Философско-конфуцианская база политической идеологии способствовала формированию в народе устойчивого правосознания в вопросах иерархии. Именно это стало ключевым фактором отсутствия избирательного законодательства в Китае вплоть до XX в.

Государственная идеология Китая опиралась на конфуцианское учение до революции 1911 г. Этот год — важнейший поворотный пункт в китайской истории, знаменующий окончание господства феодального самодержавия и открытие возможностей построения демократического общества.

Итак, Синьхайская революция провозгласила в Китае идеологию демократии. Общество начало сознавать важность участия каждого индивида в политической жизни страны. Однако заявленные демократические выборы были далеки от того, чтобы стать подлинным волеизъявлением народа. Влияние многовековых культурных традиций, все еще сильное феодальное самовластие сделали развитие демократической выборной системы в Китае трудным и извилистым.

В Древней Греции и Древнем Риме, наоборот, с древних времен существовала демократическая традиция. Именно эта традиция оказала влияние на демократические процессы в России. А Россия, по мнению Н.А. Бердяева, соединяет в себе два мира:

мир западный и мир восточный; Россия — самостоятельная часть света, огромный Востоко-Запад, русский народ — не европейцы и не азиаты, а имеет в себе черты и тех, и других.

В культурном аспекте Россия — это европейская и азиатская страна. Она находится в месте соединения восточной и западной культур, несет в себе черты и первой, и второй, а следовательно, имеет потенциал для развития свободы и демократии.

Нельзя, однако, не согласиться с мнением китайского ученого Цун Жиюнь, который считает, что многовековая история самодержавия в России — существенное препятствие к полноценному восприятию народом демократических основ политической жизни<sup>7</sup>.

Несмотря на это обстоятельство, между российской и китайской демократическими традициями существуют весомые отличия. В России все же никогда не было такого явного доминирования какого-то одного учения подобно конфуцианству в Китае. Поэтому демократические идеалы Европы достаточно легко легли на русскую почву — не только из-за географического положения России, но вследствие традиционной для многих кругов ориентации на западные представления о законности и свободе. Раннее принятие христианства приблизило Россию к европейским странам в области культуры и правосознания<sup>8</sup>.

Таким образом, можно сделать следующий вывод: различия, лежащие в основе формирования понятия преступлений против избирательных прав в российском и китайском уголовном законодательстве, обусловлены прежде всего различием культурных традиций этих двух народов.

<sup>7</sup> Цун Жиюнь. Тенденция демократизации в современном мире. Тяньцзинь, 1997. С. 128.

<sup>8</sup> Зорькин В.Д. Современный мир, право и Конституция. М.: Норма, 2010. С. 20.

## Литература

1. Зорькин В.Д. Современный мир, право и Конституция / В.Д. Зорькин. Москва : Норма, 2010. 544 с.
2. Иванов А.М. Философия уголовного права / А.М. Иванов, А.Г. Корчагин // Сборник научных трудов SWorld. 2014. Т. 30. № 2. С. 25–36.
3. Ильин И.А. Теория государства и права / И.А. Ильин ; под редакцией и с предисловием В.А. Томсинова. Москва : Зерцало, 2003. 398 с.
4. Имамов Э.З. Уголовное право Китайской Народной Республики / Э.З. Имамов. Москва : Наука, 1990. 239 с.
5. Кулыгин В.В. Этнокультура уголовного права : диссертация доктора юридических наук / В.В. Кулыгин. Хабаровск, 2003. 288 с.
6. Меликсетова А.В. История Китая / А.В. Меликсетова. Москва : Высшая школа, 2002. 736 с.
7. Цун Жиюнь. Тенденция демократизации в современном мире / Цун Жиюнь. Тяньцзинь, 1997.
8. Чжан Циань. Анализ причины образования не конкурирующих выборов представителей на Собрание народных представителей / Чжан Циань, Чжан Чан // Общественная наука Внутренней Монголии. 2007. № 2.

## Уважаемые авторы!

Для оформления заказа на приобретение одного и/или нескольких печатных экземпляров журнала с опубликованной статьей просим вас при получении уведомления о включении вашей статьи в содержание журнала обратиться в авторский отдел по телефону: 8 (495) 953-91-08, или по электронной почте: avtor@lawinfo.ru.

# Референдумы в России и в мире: предназначение, процедуры, современные тренды

(Рецензия на издание: *Выборы в мире: особенности референдумного процесса. Практика и электоральные технологии* / И.Б. Борисов, А.Г. Головин, А.В. Игнатов ; под общей редакцией И.Б. Борисова. — М. : Российский общественный институт избирательного права, 2019. — 278 с.)

**САДОВНИКОВА ГАЛИНА ДМИТРИЕВНА,**

профессор кафедры конституционного и муниципального права  
Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),  
почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации,  
доктор юридических наук, профессор  
*sadovnikovag@inbox.ru*

Проблемы организации и проведения референдума как одной из форм высшего выражения власти народа в отечественной правовой науке являются значительно менее исследованными по сравнению с проблемами схожего, но не идентичного референдуму института выборов. Объективной причиной этого, на наш взгляд, является, в числе прочего, несопоставимое количество референдумов и выборов, проходящих в Российской Федерации. При этом активизация в последнее время инициаторов проведения референдумов обуславливает необходимость тщательного научного анализа как самого института референдума, так и его места в системе институтов формирования и выражения воли народа.

Исследованию этих вопросов посвящена подготовленная авторским коллективом в составе И.Б. Борисова, А.Г. Головина и А.В. Игнатова изданная Российским общественным институтом избирательного права монография «Выборы в мире: особенности референдумного процесса. Практика и электоральные технологии». Рецензентами издания выступили ведущие российские ученые-конституционалисты — Сурен Адибекович Авакьян и Борис Сафарович Эбзеев<sup>1</sup>.

Авторы проанализировали институт референдума в том числе с точки зрения его соотношения с институтом свободных выборов, обратили внимание на опасность попыток подмены одного из них другим, равно как и попыток использования самостоятельного института референдума, имеющего целью непосредственное решение населением наиболее важных вопросов жизни общества, отдельными политическими силами в качестве механизма политической борьбы и одного из способов предвыборной агитации в рамках избирательных кампаний.

Авторами проанализировано развитие отечественного законодательства, в том числе в части корректировки ограничений, связанных с формулировками вопросов референдума, сроков выдвижения инициативы его проведения и т.п. В книге также рассмотрена практика проведения референдумов в Российской Федерации на федеральном, региональном и муниципальном уровнях публичной власти, выявлены основные проблемы и тенденции института.

Традиционно для изданий серии «Выборы в мире» (рассматриваемая работа является пятым изданием этой серии) авторами исследован зарубежный опыт

<sup>1</sup> С.А. Авакьян — заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный

деятель науки Российской Федерации; Б.С. Эбзеев — член ЦИК России, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный деятель науки Российской Федерации.

**Referendums in Russia and in the World: Intended Purpose, Procedures, Modern Trends. (Review of the Publication Elections in the World: Referendum Peculiarities. Practice and Electoral Technologies / I.B. Borisov, A.G. Golovin, A.V. Ignatov; under the general editorship of I.B. Borisov — Moscow : Russian Public Institute of Electoral Law, 2019. — 278 p.**

**Sadovnikova Galina D.,** Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Honored Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation, LL.D., Professor

правового регулирования и практики организации и проведения референдумов, причем как в государствах, где референдумы являются обычным способом принятия решений на всех уровнях власти (например, Швейцария), так и в государствах, проводящих их скорее в порядке исключения или вовсе не предусматривающих возможности их проведения (например, США на федеральном уровне). Не остались без внимания авторов и вопросы политико-правовых последствий решений, принятых на референдумах, выполнение которых нередко становится крайне затруднительным или даже невозможным в сложившихся общественно-политических и социально-экономических условиях. Примером могут служить очевидные проблемы с реализацией результатов референдума о выходе Великобритании из Европейского союза.

Авторы проанализировали все основные действующие международные документы в данной сфере, справедливо отметив, что существующая система правовых актов не позволяет говорить о сложившейся системе международных стандартов референдумного процесса. Это не в последнюю очередь обусловлено неоднозначным отношением к институту референдума в различных государствах, в том числе считающих себя традиционными развитыми демократиями.

Значение референдума как единственной формы принятия непосредственно населением окончательного юридически значимого решения по соответствующим вопросам очевидно будет возрастать, учитывая все возрастающую роль информационно-коммуникационных технологий, в том числе и в сфере участия населения в разрешении государ-

ственных задач и вопросов местного самоуправления.

Однако, как справедливо отмечают авторы, основываясь на выводах ведущих конституционалистов России, референдум не может выступать противосом федеральным органам государственной власти, которые должны осуществлять свои полномочия в иных конституционно установленных формах правотворчества.

Не остались без внимания авторов дискуссионные вопросы, в частности о том, целесообразны ли ограничения на одновременное проведение выборов и референдумов (с. 27), о плюсах и минусах использования при проведении референдума современных информационных технологий (с. 109).

Следует согласиться с выводами авторов, что в целом в глобальном информационном обществе открываются широкие перспективы по применению института референдума для привлечения народа к решению важнейших вопросов общественного и политического развития (с. 110).

Весьма полезными для дальнейшего научного исследования института референдума и для учебного процесса представляются приведенный авторами список использованных источников и приложение, содержащее тексты практически всех основных международных актов, регулирующих проведение референдумов.

В целом книга представляет собой объективное и всестороннее исследование проблем института референдума как формы принятия решений в демократическом государстве и заслуживает отдельного внимания правоведов для дальнейшего развития поднятой авторами темы.

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

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

В случае возникновения проблем с получением информации просим обращаться в редакцию по телефону: 8 (495) 953-91-08  
или по e-mail: [avtor@lawinfo.ru](mailto:avtor@lawinfo.ru)