

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА | 2016—№ 3

Издается 4 раза в год

СОДЕРЖАНИЕ

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

Веденеев Ю.А. Интерпретативная теория права вообще и избирательного права в частности..... 3

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: ПРОБЛЕМЫ И НОВАЦИИ

Плигин В.Н. Новаии избирательного законодательства в 2012–2016 гг. (по итогам работы Государственной Думы шестого созыва) 12

Смирнов С.А., Заболева М.В. Региональное законодательство и акты муниципальных органов власти в системе правового регулирования муниципальных выборов 22

ВЫБОРЫ И ОБЩЕСТВО

Шапошников А.В. Вектор на транспарентность избирательной кампании 26

Борисов И.Б. Выборы: доверие, ответственность, гражданский диалог 28

ВЫБОРЫ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

Кротова К.О. Институт выдвижения кандидатов в избирательном праве Канады: особенности правового регулирования на выборах различного уровня..... 31

Шварц О.А. Практика выборности судей: опыт США..... 37

ДИСКУССИОННАЯ ТРИБУНА

Евсеева О.Ю. Значение и нормативное закрепление условия о сроках в регулировании ценза оседлости в избирательном праве..... 42

ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫБОРОВ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

Володенков С.В. Эволюция традиционных институтов представительной демократии в условиях постинформационного общества: проблемы и перспективы 47

ИЗ ИСТОРИИ ВЫБОРНЫХ ИНСТИТУТОВ

Минникес И.В. История выборов в России: проблемы периодизации..... 52

КНИЖНЫЕ НОВИНКИ

Голик Ю.В. Как защитить права избирателя..... 56

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.
Лысенко Владимир Иванович,
Заслуженный юрист РФ,
доктор юридических наук.
Садовникова Галина Дмитриевна,
доктор юридических наук, доцент.
Эбзеев Борис Сафарович,
Заслуженный юрист РФ,
Заслуженный деятель науки РФ,
доктор юридических наук, профессор.

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:
Борисов Игорь Борисович,
кандидат юридических наук.
Заславский Сергей Евгеньевич,
доктор юридических наук.
Головин Алексей Геннадьевич,
кандидат юридических наук.
Игнатов Александр Вячеславович,
кандидат юридических наук.

ОТВЕТСТВЕННЫЙ СЕКРЕТАРЬ ЖУРНАЛА:
Наталья Игоревна Голубкова,
кандидат политических наук

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ИГ «ЮРИСТ»
Гриб В.В., д.ю.н., профессор

ЗАМЕСТИТЕЛИ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА ИГ «ЮРИСТ»:
Бабкин А.И., Бельх В.С., Платонова О.Ф.,
Ренов Э.Н., Трунцевский Ю.В.

ПОДПИСКА НА ИЗДАНИЕ
Объединенный каталог (АРЗИ) – 93647

ЦЕНТР РЕДАКЦИОННОЙ ПОДПИСКИ:
Тел.: (495) 617-18-88 (многоканальный)

РЕДАКЦИЯ:
Бочарова М.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 28.07.2016 г. Выход в свет 01.09.2016 г.

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

Формат 60x90/8. Печать офсетная.
Физ. печ. л. – 8,0. Усл. печ. л. – 8,0.
Общий тираж 2 000 экз. Цена свободная

EDITOR-IN-CHIEF OF THE MAGAZINE:

Zaslavskiy Sergey Yevgenyevich,
Doctor of Law

EDITORIAL BOARD:

Avtonomov Aleksey Stanislavovich,
Doctor of Law, Professor.

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

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

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

Kolokolov Nikita Aleksandrovich,
Doctor of Law, Professor.

Komarova Valentina Viktorovna,
Doctor of Law, Professor.

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

Sadovnikova Galina Dmitrievna,
Doctor of Law, Assistant Professor.

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

EDITORIAL STAFF:

Borisov Igor Borisovich,
Candidate of Legal Sciences.

Zaslavskiy Sergey Yevgenyevich,
Doctor of Law.

Golovin Aleksey Gennadyevich,
Candidate of Legal Sciences.

Ignatov Aleksandr Vyacheslavovich,
Candidate of Legal Sciences.

EXECUTIVE SECRETARY OF THE MAGAZINE:

Golubkova Nataliya Igorevna,
Candidate of Political Sciences.

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

Grib V.V., doctor of juridical sciences, professor

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

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

EDITORIAL SUBSCRIPTION CENTRE:

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

EDITORIAL OFFICE:

Bocharova M.A., Kurukina E.I.

SCIENTIFIC EDITING AND PROOFREADING:

Shvechkova O.A., candidate of juridical sciences

EDITORIAL OFFICE / PUBLISHER:

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

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

Authors shall not pay for publication of their articles.

PI № ФС77-38718 since 22.01.2010

ISSN – 2500–0306

Passed for printing 28.07.2016 r. Issue is printed 01.09.2016 r.

Printed by “National Printing Group.”

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

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

Conventional printed sheet – 6,0.

General circulation 2 000 copies. Free market price

ELECTORAL LEGISLATION AND PRACTICE | 2016—№ 3

Published 4 times per year

CONTENTS

SCIENTIFIC LIFE

Vedeneev Yu.A. Interpretive Theory of Law in General
and Electoral Law in Particular 3

ELECTORAL LAWS: PROBLEMS AND NOVATIONS

Pligin V.N. Novations of Electoral Laws in 2012–2016
(on the Outcomes of Sessions of the State Duma
of the Sixth Convocation) 12

Smirnov S.A., Zaboлева M.V. Regional Laws and Acts of Municipal
Authorities in the System of Legal Regulation of Municipal Elections 22

ELECTIONS AND SOCIETY

Shaposhnikov A.V. Emphasis on the Transparency
of Election Campaigns 26

Borisov I.B. Elections: Trust, Responsibility, Civil Dialogue 28

ELECTIONS: INTERNATIONAL EXPERIENCE

Krotova K.O. Institution of Candidate Nomination in Electoral Law
of Canada: Features of Legal Regulation in Elections at Various Levels 31

Schwartz O.A. Elective Judiciary Practice: US Experience 37

DISCUSSION PLATFORM

Evsееva O.Yu. Value and Statutorization of the Provision
on Terms in the Regulation of Residential Qualification in Electoral Law 42

ARRANGEMENT OF ELECTIONS AND ELECTION TECHNOLOGIES

Volodenkov S.V. Evolution of Traditional Institutions of Representative
Democracy in a Post-Information Society: Problems and Prospects 47

FROM ELECTED INSTITUTION HISTORY

Minnikes I.V. History of Elections in Russia: Periodization Problems 52

NOVELTY BOOKS

Golik Yu.V. How to Protect Voters’ Rights 56

Интерпретативная теория права вообще и избирательного права в частности

ВЕДЕНЕЕВ ЮРИЙ АЛЕКСЕЕВИЧ,

профессор кафедры теории государства и права
Московского государственного юридического университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук
Y-vedeneev@yandex.ru

1. Постановка вопроса

Вхождение России в новый электоральный цикл актуализирует вопросы интерпретации права, анализа содержания юридических текстов. Данная проблема имеет более общий характер и требует обращения к вопросам интерпретации права.

Интерпретации права — универсальная тема и проблема классической юриспруденции, имеющая развитую историческую традицию исследования и применения юридических техник определения нормативных границ организации и регулирования социальных отношений. Литература вопроса варьируется в широком диапазоне разнообразных подходов в понимании данной исторической формы объективации и осуществления права¹.

Историческая и современная палитра интерпретационных концепций и техник касается как глубинных, так и ситуативных форм социального общения в различных культурах их проявления. От формальных и прагматических версий описания и объяснения

различных исторических практик реализации и применения языка и религии до сложных философских систем выявления действительного значения и смысла, заложенного в различные культурные тексты, составляющий предмет интерпретации². От конструирования сложных герменевтических (*дискурсивных*) топик в отдельных сферах социально-гуманитарного знания³ до элементарных конвенциональных форм нормативной оценки границ социального общения.

Различие в подходах понимания данного явления, рассматриваемое в контексте как формальных техник толкования права, так и правовой герменевтики, аналогично различию в подходах изучения онтологических и культурно-исторических оснований человеческой жизни и повседневных практик человеческого существования. Природа этого различия такая же, как и различие между богословием и религиоведением или различие между онтологией веры и концептуализацией веры. То есть между

¹ См.: Стоянов А. Методы разработки положительного права и общественное значение юристов от глоссаторов до конца XVIII века. Харьков, 1862; Муромцев С.А. Что такое догма права? М., 1885; Васильковский Е.В. Цивилистическая методология. Учение о толковании и применении гражданских законов. М., 2002; Завадский А.В. К учению о толковании и применении гражданских законов. М., 2008; Грязин И. Текст права: опыт методологического анализа конкурирующих теорий. Таллин, 1983; Малиновская Н.В. Интерпретация в праве: монография. М., 2011; Михайлов А.М. Генезис континентальной юридической догматики. М., 2012; Давыдова М.Л. Юридическая техника: проблемы теории и методологии: монография. Волгоград, 2009; Малинова И.П. Философия права и юридическая герменевтика. М., 2016.

² См.: Шлейермахер Фридрих. Герменевтика. СПб., 2004; Бетти Эмилио. Герменевтика как общая методология наук о духе. М., 2011; Гадамер Г.Г. Истина и метод. Основы философской герменевтики. М., 1988; Рикер П. Конфликт интерпретаций. Очерки о герменевтике. М., 2002; Деррида Ж. О грамматологии. М., 2000. Фуко Мишель. Герменевтика субъекта. СПб., 2007.

³ См.: Барт Ролан. Избранные работы. Семиотика. Поэтика. М., 1994; Десницкий Андрей. Введение в библейскую экзегетику. М., 2011; Пьеге-Гро Натали. Введение в теорию интертекстуальности. М., 2007; Касавин И.Т. Текст. Дискурс. Контекст. Введение в социальную эпистемологию языка. М., 2008; Хабермас Ю. Философский дискурс о модерне. М., 2003; Эко Умберто. От древа к лабиринту: Исторические исследования знака и интерпретации. М., 2016.

В статье комплексно рассматриваются вопросы интерпретации права, анализа содержания юридических текстов, рассматриваются проблемы языка юридической интерпретации и техник интерпретации права.

Ключевые слова: правовая норма, интерпретации права, юридический дискурс, юридический текст, техники интерпретации права.

Interpretive Theory of Law in General and Electoral Law in Particular

Vedeneev Yuri A., Professor of the Department of Theory of State and Law Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law

The article reviews the interpretation of law, analyzes the contents of legal texts and studies problems of legal interpretation language and law interpretation techniques in a comprehensive manner.

Key words: rule of law, interpretations of law, legal discourse, legal text, law interpretation techniques.

внутренним переживанием бога и формальной логикой описания и объяснения исторической потребности присутствия бога в культурном сознании и церковно-обрядовой практике.

Право и религия — исторически рядоположенные социальные категории и социокультурные институты. Правовая реальность, так же как и религиозная, заключает в себе социальные (фактические) и трансцендентальные (метафизические и символические) основания и условия собственного развития и воспроизводства. Это одновременно и юридический концепт, и юридический конструкт, мысленный образ и символ должного порядка отношений, итог культурно-исторических и нормативных практик реального воплощения права в процессах социального общения. Одно предполагает и определяет другое, и наоборот.

Правовая норма — минимальная часть того, что составляет реальность права, его действительного содержания и исторических форм юридической репрезентации. Интерпретации права не сводятся реконструкции формальных и политических предпосылок и условий производства, реализации и применения правил поведения в социальной практике. Их предназначение выходит за рамки аксиоматических определений формально-должного, заключенного в текстах нормативных правовых актов и иных санкционированных источников права. Формальное толкование — категория низкой критики процесса правоприменения, определяемой коллизией норм права. Природа интерпретации права качественно иная. Ее топика формируется культурно-историческим контекстом и системой ценностных оснований социального общения. Ее предмет определяется коллизией правовых ценностей и формальных норм, внешнего права или права нормативных правовых актов и внутреннего права или права социального общения.

Существование и осуществление права подчиняется нормативной логике социокультуры данного исторического места и времени. Действительный правопорядок определяется не только и не столько официально принятыми решениями субъектов, обладающих собственными компетенциями на производство правовых норм и их применение. Государство легализует с той или иной степенью формальной полноты и адекватности то, что уже дано или заключено в нормативной структуре самого процесса социального общения. Позитивное право позитивно лишь в той мере, в какой оно адекватно нормативной природе самих социальных институтов как предметам формально-правового регулирования⁴. В этом смысле позитивное право — это право, санкционированное социокультурой общества, в юридических онтологиях, символах и определениях которого оно выработано и реально действует. Нормативная грамматика социального порядка определяет формальный правопорядок.

Общая проблема толкования права заключается в том, что, прежде чем интерпретировать юридический текст, его нужно прочитать, а чтобы прочитать юридический текст, его нужно написать. Проблема состоит в том, что, во-первых, создателями, потребителями и толкователями юридического текста являются различные социальные и культурные субъекты

правого общения, обладающие собственными (т.е. не тождественными) юридическими картинами мира, в границах которых оценивается, а значит, и существует право. А во-вторых, как следствие, языки интерпретации юридического текста, прочтения текста и написания текста по определению не совпадают. Их носители представляют различные культурные и лингвистические общности, т.е. говорят и понимают право в различных (собственных) культурных традициях и практиках языкового общения.

Отсюда собственно и проистекают всевозможные правовые коллизии и аллюзии возможности получения действительно достоверного и объективного знания о предмете и границах толкования права. Отсюда вытекает и другой вопрос темы, выносимой на обсуждение. А возможно ли вообще достижение подобной цели в реальной юридической практике?⁵ Видимо, только при условии низведения всего культурно-исторического разнообразия реальности права к формальным нормам-дефинициям, что собственно и составляет ветхий завет и предмет общепринятой юридической догматики и аксиоматики.

Интерпретации права, как правило, отождествляются с толкованием содержания юридических текстов. Что такое юридический текст в различных версиях понимания права? Это логико-языковой феномен или культурный факт социальной и символической коммуникации. Этот вопрос имеет принципиальное значение в определении исторических форм и методов интерпретации права.

Интерпретации права — это одновременно юридический и культурно-исторический феномен, процесс и институт. Интерпретации права предполагают использование широкой номенклатуры техник определения его ценностно-нормативного содержания. Особое место в общей системе инструментов толкования права имеют юридический язык и дискурсивные практики его применения. Юридический язык и юридический дискурс — составные элементы юридической картины мира в каждой исторической эпохе существования права. Именно в системах юридических картин мира даются ответы на сакраментальный вопрос: что есть право?

В этом отношении интерпретации права как системы культурно-исторических практик и ее результатов есть не что иное, как форма проявления и репрезентации определенных юридических картин мира или систем социально-правовых ценностей. Процесс интерпретации права протекает в рамочных границах правопонимания. Каждой версии понимания права корреспондирует своя собственная проблематика, концепции и аналитический язык описания и объяснения правовых явлений. Соответственно, каждая версия понимания права вырабатывает и обладает своей собственной интерпретативной техникой (логикой и грамматикой) рассуждения о праве, его онтологических основаниях, границах и формах нормативности права.

И наконец, интерпретация права — это исследовательский процесс. В этом качестве она является составной частью юридической науки и образует определенный исторический формат ее концептуального и практического существования. Определение структурных элементов и междисциплинарных связей данного корпуса юридических проблем и

⁴ Grimm Д. Соотношения между юридическим институтом и конкретным отношением // Сборник статей по гражданскому и торговому праву. Памяти профессора Г.Ф. Шершеневича. М., 2005. С. 303–323.

⁵ Власенко Н.А. Разумность и определенность в правовом регулировании: монография. М., 2015.

исследовательских тем в общей системе юридической науки составляет существенную часть ее онтологии и эпистемологии. Концептуализация права — такая же составная часть процесса правообразования, как и институционализация права.

Отсюда собственно и вытекают три ключевые темы теории интерпретации права: *природа юридического текста* как универсальной формы реальности права и предмета интерпретации права; *юридическая картина мира* как социокультурное основание и среда бытования различных дискурсивных практик интерпретации права; *предмет и система интерпретации права* как института социальной и культурной коммуникации и составной части теории и методологии юридической науки.

2. К вопросу понимания категории «юридический текст» и интерпретация права

Юридический текст — универсальная форма объективации права в различных культурно-исторических контекстах его существования и проявления. Это и устное, и письменное право, это совокупность юридических жестов и знаково-символических систем, юридический ритуал и процедура. Факт существования юридического текста определяется пересечением онтологических, аксиологических, эпистемологических и прагматических оснований права — социально-правовых коммуникаций и переживаний права; правовых идей и ценностей; правовых понятий и определений; правовых конструкций и фикций. Категория «юридический текст» включает в себе все возможные аспекты юридического отношения к действительности — внешнюю среду обитания права или его культурно-исторический контекст и внутренние глубинные проявления нормативности сущего или метаправо. В этом плане юридический текст — это одновременно юридический концепт и конструкт, образ и символ должного или недолжного порядка социального общения.

Юридический текст — производная социально-правовых коммуникаций, выраженная в системе определенного юридического языка каждой исторической эпохи существования права. Но это также и демонстрация конкретно-исторической дискурсивной практики рассуждения о нормативных границах, юридических гарантиях и ограничениях различных форм социального общения — экономических, политических, культурных. Любой юридический текст в его ментальной, вербальной, концептуальной или институциональной форме является результатом общественного консенсуса или конфликта в рамках признанных данным обществом представлений о должном или недолжном, правильном или неправильном поведении в практиках социального общения. А это уже предмет различных культурно-исторических практик и конкурирующих юридических техник интерпретации права.

Система интерпретации права одновременно контекстуальна и конвенциональна. В границах совмещения контекстуальных и конвенциональных оснований и условий производства и воспроизводства права определяются его юридическое содержание и структура. Интерпретации права протекают в пространстве между формально-догматическим значением явления и его культурно-историческим смыслом⁶.

⁶ Различение категорий «значение и смысл» явлений — вечная тема и проблема философии. В отечественной литера-

Отсюда собственно и складываются две базовые стратегии в интерпретации права — формально-догматический и ценностный подход, две практики ее концептуализации — формально-догматическая и культурно-историческая юриспруденция, две системы нормативности права — формальная и социокультурная (ценностно-символическая).

Каждая версия интерпретации права характеризуется своей философией понимания природы права, своей техникой интерпретации права, своими классическими текстами, определяющими ее логику и аргументацию, свой юридический язык и юридический дискурс.

Для отечественной правовой науки имя Е.В. Васюковского является эталоном формально-догматической топики толкования права. Ключевые подходы и определения догматической техники толкования права были изложены в работе «Учение о толковании и применении гражданских законов», опубликованной еще в 1901 г.⁷

Дальнейшее развитие проблемы толкования права в ее формально-догматическом варианте нашло свое логическое продолжение в трудах советских правоведов⁸. Для постсоветской юриспруденции концептуальным завершением данного подхода является исследование, представленное в монографии Н.А. Власенко «Язык права»⁹.

Культурно-историческая топики толкования права в своих базовых определениях была заложена в работе англоязычного культуролога и антрополога Клиффорда Гирца «Интерпретация культур»¹⁰, в которой рабочая концепция интерпретативной теории культур была сформулирована уже в самом наименовании главы первой монографии «В поисках насыщенного описания...».

туре она нашла свое феноменологическое определение в работах Густава Шпета «Явление и смысл» (1914), «Герменевтика и ее проблемы» (1918), «Язык и смысл» (1922) (см.: Шпет Густав. Мысль и слово. Избранные труды. М., 2005). Интерпретации права с позиций его значения и смысла позволяют провести четкую демаркационную линию между практико-ориентированным толкованием норм права и выявлением потенциальных возможностей развития, заключенных в различных культурно-исторических формах существования и репрезентации права. Если правовая герменевтика (в системе ее языка и аргументации) расширяет границы понимания реальности права, то позитивная юриспруденция (в системе ее определений и аксиоматики) только фиксирует условия и границы догматического содержания права (см.: Сулов Б.В. Герменевтика и юридическое толкование // Государство и право. 1997. № 6).

⁷ См.: «Ученые записки Императорского Новороссийского университета», 1901. Том 84. С. 1–398. Элементарная догматика толкования права в последующем была представлена в работе «Руководство к толкованию и применению законов для начинающих юристов». М., 1913. Продвинутый вариант проблематики толкования права был изложен в монографии «Теория толкования гражданского права. Очерк методологии цивилистической догматики», опубликованной Варшавской адвокатской палатой в 1936 г.

⁸ См.: Пиголкин А.С. Толкование нормативных актов в СССР. М., 1962; Черданцев А.Ф. Логико-языковые феномены в юриспруденции. М., 2012.

⁹ Хотя работа была опубликована в 1979 г., ее переиздание в 2015 г. логически и исторически является пролонгацией догматической топики толкования права. См.: Власенко А.Н. Избранное. М., 2015.

¹⁰ См.: Гирц Клиффорд. Интерпретация культур. М., 2004; Марион Ж.-Л. Насыщенный феномен / (Пост)феноменология. Новая феноменология во Франции и за ее пределами. М., 2014. С. 63–99.

Насыщенное описание — одновременно метафора и метафизика понимания феномена «культура», в том числе и такой структурной составляющей исторического процесса развития и интерпретации культуры, как право. Право как функция множества переменных — социальных интересов, политических решений и ценностных представлений — в своих концептуальных и практических измерениях может быть предметом только кросскультурных определений и интерпретаций, не ограниченных формальным толкованием одной из исторических форм его проявления и объективации — письменного юридического текста. Язык юридического текста не ограничивается его формальным словарем, используемым в процессе его подготовки и выраженным в системе санкционированных нормативных определений — норм-дефиниций. Юридический язык — это и способ мышления, и система ценностей, и образ мира, заключающие в себе настоящее и будущее право, его действительную форму и содержание в ретроспективной и перспективной онтологии и эпистемологии существования и развития права.

Насыщенное описание проблемы соотношения толкования и интерпретации права предполагает поливариантное разграничение этих двух способов существования и воспроизводства права — формального и социокультурного. Формально-догматическая юриспруденция ограничивается простым различием двух классических форм толкования права — уяснения догматического содержания позитивного права и разъяснения формальных оснований и условий реализации и применения норм объективного права. Интерпретация права — это не только и не столько составная часть юридического процесса и прием юридической техники. Это сложное культурно-историческое явление и категория. Интерпретация права обладает двойственной природой. С одной стороны, это элемент механизма правообразования (формирования и развития права) и правового регулирования (реализации и применения права). С другой стороны, это элемент систем социальной и культурной (знаково-символической) коммуникации.

Интерпретация права как универсальный культурно-юридический процесс обеспечивает такие фундаментальные практики развития права, как рецепция права (*социокультурное освоение чужого права*), распространение своего права (*культурно-исторический транзит*), модернизация права (*ценностно-смысловая трансформация*). В этом смысле интерпретация права понимается в качестве универсальной культурно-исторической функции и процедуры воспроизводства правовой системы. Это своего рода механизм *саморазвития* права, его онтологии и аксиологии.

Интерпретация права — это не только и не столько функция, прием, стадия юридического процесса. Это сквозная базовая составляющая механизма ценностно-правового регулирования, своего рода инфраструктура исторического, концептуального и практического *самоопределения* права. Интерпретация права охватывает своим воздействием как доктринальные и политические, так и формальные и догматические основания процесса правотворчества и правоприменения. В этом аспекте своего бытования интерпретация права составляет предмет и антропологии, и социологии права, и шире — предмет культурно-исторической юриспруденции.

И наконец, самое главное — интерпретация права является одновременно и юридической, и культурно-исторической *критикой* наличного правопорядка.

Особую роль в практиках интерпретации права играет научное и доктринальное правосознание профессионального юридического сообщества. Для отдельных исторических правовых традиций (иудаизм, исламская религиозно-правовая практика) доктринальное правосознание квалифицируется в качестве источника права.

Интерпретация права как культурно-исторический и юридический феномен, категория и институт является предметом научной рефлексии относительно различных аспектов и форм своего присутствия и воздействия на практики социального общения. Именно с этим эпистемологическим фактом связано формирование в составе юридического знания особой отрасли — правовой герменевтики. Правовая герменевтика — своего рода самосознание права. Ее предмет — понимание смысла и значения культурных ценностей и представлений о праве для существования самого права. Это система рассуждений об условиях и границах социальной, культурной и правовой коммуникации. То есть дискурсивные практики и их воздействие на процессы правообразования и правоприменения.

Принимая во внимание, что юридический дискурс существует в определенном культурно-историческом контексте и меняется вместе с ним, отсюда проистекают и изменения в самой топике — логике и технике рассуждения и интерпретации права. Новая топика рассуждения о праве или интерпретации права образует и новое правопонимание (новый взгляд на право и новые подходы к праву) и, как следствие, новое право. Правовая реальность обладает собственной внутренней логикой развития, заключенной в логике рефлексии на предмет самое себя, самоопределения своего человеческого смысла и культурно-исторического и символического значения.

3. Юридический дискурс и интерпретация права

Право живет не в нормативных правовых актах, а в реальных практиках социального общения, т.е. в системах социальных коммуникаций. Коммуникативная практика — это одновременно и дискурсивная практика, практика ценностно мотивированного нормативного воздействия на поведение, через механизм рассуждений о должном порядке социальных отношений и освоения представлений о должном самой практикой социального общения. Разумеется, рассуждать о праве и быть правом не одно и то же. В этом аспекте проявления своей действительности юридический дискурс есть форма существования и репрезентации социальной власти. Это система социокультурных ориентаций, установок и предпочтений, определяющих ценностно-нормативные границы социальных отношений.

Процесс интерпретации права объединяет в себе и процесс социальной коммуникации, и дискурсивный процесс, *власть коммуникации*¹¹ и *власть дискурса*¹², образуя особый формат существования и проявления социальной власти, *власть юридической интерпретации*. То есть способности квалифицировать практики

¹¹ См.: Кастельс Мануэль. Власть коммуникации. М., 2016.

¹² См.: Тён ван Дейк. Дискурс и власть. Репрезентация доминирования в языке и коммуникации. М., 2013.

социального общения на предмет их соответствия или несоответствия культурно-историческим представлениям о нормативно-должном порядке социальных отношений, определять и переопределять формальные и неформальные основания их юридической организации. Конкретные формы юридического дискурса являются производными контекста исторического времени и исторического пространства существования права. В терминах марксистской эпистемологии — социально-экономического базиса и социокультурной надстройки. Иначе говоря, социальные и политические, культурные и когнитивные основания правового общения существуют и определяются дискурсивными практиками конкретных исторических эпох.

Юридический дискурс, как акт ценностно-нормативной коммуникации и интерпретации, является исторической категорией и представляет веер возможных культурных и когнитивных техник рассуждения о праве. Каждый вариант дискурсивной практики выражает, в свою очередь, уровень понимания нормативных границ социального общения конкретных обществ (традиционных и современных) с разными типами и формами социальной зависимости и стратификации — клановой и сетевой, кастовой и сословной, гражданской и олигархической. Границы и стандарты нормативности измеряются признаваемой и допускаемой мерой юридической свободы или несвободы социального общения как внутри, так и между социальными группами.

Дискурсивная практика не только отражает и оценивает право, но также и производит право. Это одновременно и политический, и культурный, и аналитический процесс: процесс передачи и рецепции права, признания и отрицания своего и чужого права, легитимации и легализации права. Управление юридическим дискурсом есть управление производством и воспроизводством правовой реальности. Отсюда собственно и проистекает борьба за право контролировать системы юридического воспитания и образования, правовой социализации и коммуникации.

В этом отношении различные и конкурирующие версии понимания права (классические и неклассические, позитивистские и непозитивистские, догматические и критические) есть не что иное, как различные доктринально и концептуально ангажированные дискурсивные практики, обеспечивающие определенные топики и техники интерпретации и переинтерпретации права. Правовая власть существует и воспроизводит себя как власть правового дискурса и власть правовой интерпретации. Ее аксиоматика и догматика варьируются в диапазоне правовой экзегетики и правовой герменевтики или формального выведения нормативно-должного из заданного юридического текста и философского рассуждения о фундаментальных и метафизических основаниях и смыслах социального общения и признания его в качестве действительно правового.

Это уже предмет юридической картины мира исторического места и времени. Именно в рамочных определениях юридической картины мира протекает процесс интерпретации права и санкционируется полученный результат в нормативной логике культурно-исторической и формальной коммуникации¹³.

¹³ См.: Ван Хук М. Право как коммуникация. СПб., 2012; Варламова Н.В. Правовые культуры: введение в сравнительное изучение // Вопросы правоведения. 2010. № 4.

Проблема в том, что культурно-исторический процесс понимания и оценки наличного права и практика производства позитивного права обладают различными, зачастую асинхронными и асимметричными условиями своего существования, развития и изменения. Реальная практика их совмещения и сочетания в общем процессе социокультурного и формального общения и интерпретации права — предмет антропологии и социологии права, истории развития правовых институтов и правовых доктрин.

Правовое общение, в котором совмещаются интересы и ценности, правовые нормы и правовые идеи, социальные ожидания и переживания наличия или отсутствия права, — одновременно формальный и социокультурный процесс. Это производная конкретных социальных ситуаций, запросов и требований практики юридической организации отношений, накопленного опыта решения или не решения тех или иных социальных и политических проблем. Это традиции и культура социального и правового поведения, определяемая цивилизационной принадлежностью того или иного общества и его правовой системы, историей становления, формирования и развития ее институциональной и нормативной подсистем, ее онтологии, аксиологии и эпистемологии.

Интерпретация права как составная и органическая часть процесса правообразования и правового регулирования социальных отношений отражает это разнообразие действительных и возможных оснований структуры и практики правового общения. Выработывая собственный инструментарий и техники производства и воспроизводства систем правового общения, интерпретационная практика последовательно раскрывает и демонстрирует свой внутренний потенциал формального и концептуального развития. Это находит свое выражение в формировании в ее собственной системе разноуровневых подходов и способов понимания, определения и толкования права, его концептуализации и институционализации. Правовая экзегетика и правовая герменевтика в этом отношении являются двумя полюсами теории и практики интерпретации права в его догматическом и социокультурном измерении — формального текста и культурно-исторического контекста.

Формирование двух аналитик интерпретации права в его догматическом и герменевтическом формате определяется не только и не столько потребностью расширения инструментальной составляющей понимания и разъяснения права. Это вопрос юридической онтологии, а не правовой прагматики или юридической техники реализации и применения права. Это констатация очевидного факта: правовая реальность заключает в себе и профанное, и сакральное юридическое качество социального общения. Правовые коммуникации имеют культурное и символическое измерение. Это и социокультурный институт, и юридический концепт действительности. Это симбиоз высокого и низкого начал межличностных отношений в их повседневных практиках и метафизических определениях. Это юридическое бытие между видимым и невидимым, материальным и символическим, нижним и верхним мирами, градом земным и градом небесным.

Именно религиозная традиция прочтения священных текстов, в своей онтологии заключающих юридическое начало, собственной исторической практикой демонстрирует наиболее разработанную аксиоматику

и догматику определения буквального значения и понимания скрытого смысла права. Двойственный статус реальности, одновременно человеческой и божественной, выступающей в форме предписаний надлежащего поведения от рождения и до смерти, в полном объеме их содержания и форм представлен библейской экзегетикой в ее двух классических — антиохийской и александрийской школах интерпретации библейских книг. Традиция непрерывная и постоянно возобновляемая в различных культурно-исторических контекстах¹⁴.

Двум практикам — буквального толкования и внутреннего, ценностного понимания права корреспондируют две эпистемологии интерпретации юридического текста — закрытая и открытая. В чистом виде это внутреннее качество правил, приемов, способов интерпретации права демонстрирует позитивистски и непозитивистски ориентированная юриспруденция¹⁵, юриспруденция норм и юриспруденция ценностей.

Классическая школа понимания права представлена ограниченным и практически не меняющимся набором версий определения права. В жестком варианте аналитической юриспруденции содержание права задано самой терминологией юридического текста. Для аналитической юриспруденции правовая реальность устанавливается и определяется формальным языком, которым написаны юридические тексты. Каков язык юридического текста, такова и правовая реальность. Границы должного заключены в границах юридического словаря и грамматики. Отсюда в общей номенклатуре приемов анализа юридического текста существенное место занимают такие дисциплинарные системы, как текстология, лингвистический и литературно-риторический анализ¹⁶.

Неклассические школы в различных версиях их собственного предмета и методологии дают настолько широкую картину правовой онтологии, что провоцируют поиски неких метафизических и аналитических синтезов уже не столько определений самого права, сколько определения своих общих концептуальных оснований, в частности в формате интегральной юриспруденции или постюриспруденции. Не касаясь отдельных версий понимания права и вырабатываемых в них логик интерпретации права, следует отметить, что в их общей системе наиболее близкой по своему предмету и содержанию рассматриваемой темы является именно правовая герменевтика, имеющая собственную развитую историческую традицию¹⁷.

4. Языки юридической интерпретации: экзегетика и герменевтика

Различие языков юридической экзегетики и герменевтики не онтологическое, а феноменологическое. Правовая реальность имеет множество

проявлений своего действительного существования. Язык юридической экзегетики — язык правовых норм, формальных правил, совмещающих в своей форме и содержании нормативные, логические и грамматические определения. Это предмет классической, формально-догматической юриспруденции. Язык юридической герменевтики — язык представлений о праве — язык правовых концептов и символов, совмещающих метафизические и культурно-исторические основания нормативно-должного порядка социальных отношений. Это предмет философии и антропологии права.

Юридический язык при всем разнообразии возможных форм своего существования и воздействия на социальное (коллективное и индивидуальное) поведение представляет собой систему определенных нормативных границ и условий социального общения. Языки позитивного права, императивный и диспозитивный языки конкретной правовой коммуникации в различных сочетаниях своих элементов — норм и ценностей, идей и представлений, юридических концептов и конструкций, заключают в себе неограниченный набор вариантов юридической организации социальных отношений. В структуре исторически заданного юридического языка взаимодействуют правовые категории и понятия, правовые идеи и ценности, совмещаются языки теоретической и практической юриспруденции.

Вместе с тем следует различать язык практического существования права и язык теоретического определения права. Это взаимозависимые, но не тождественные категории. Их различие — это, во-первых, различие онтологических и эпистемологических оснований права, права как социально-нормативного факта и права как юридического концепта и понятия, и во-вторых, различие процессов институционализации и концептуализации права, в совокупности обеспечивающих развитие и воспроизводство правовых систем конкретных исторических сообществ.

По существу, каждая правовая система обладает собственным юридическим языком описания и квалификации социальных процессов и отношений, определения источников и режимов юридической организации практик социального общения. Каждая правовая система воспроизводит себя в нормативной логике своего культурно-исторического контекста и метатекста. Словарь юридического языка правовой системы конкретной исторической эпохи включает в себе внутренние и внешние границы существования собственной правовой реальности, ее доктринальных и концептуальных определений, ее символов, ценностей и норм¹⁸. Это словарь формального языка (норм-дефиниций) и языка социокультуры (ценностей, концептов и символов) в их взаимных отношениях и определениях.

В терминах и символах определенного юридического языка выражают себя эпохи исторического развития права. Изменения в системах юридических языков, их ценностно-символической, концептуальной и нормативной составляющих обнаруживают себя парадигмальные сдвиги в понимании метафизического смысла и практического назначения права. То есть обнаруживают себя трансформации в юридических

¹⁴ См.: Тисельтон Энтони. Герменевтика. Черкассы, 2011.

¹⁵ См.: Поляков А.В. Общая теория права: проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода. СПб., 2004; Варламова Н.В. Тип правопонимания как теоретическая парадигма интерпретации права // Правовые идеи и институты в историко-теоретическом дискурсе. М., 2008.

¹⁶ См.: Мысль и слово: Современная когнитивная лингвистика. М., 2015.

¹⁷ См.: Честнов И.Л. Правопонимание в эпоху постмодерна. СПб., 2002; Козлихин И.Ю., Поляков А.В., Тимошина Е.В. История политических и правовых учений. СПб., 2015; Современное правопонимание: курс лекций. М., 2016.

¹⁸ См., например: Автономов А.С. Правовая онтология политики. К построению системы категорий. М., 1999.

картинах мира, лежащих в основании права и определяющих его догматику и аксиоматику, что находит свое логическое и историческое продолжение в практиках правообразования, реализации и применения права.

Практики толкования права в его догматической и метафизической редакции, неперенные составляющие юридического процесса во всех формах его объективации. В этом плане интерпретации права образуют каркас юриспруденции одновременно и как эмпирической, и как теоретической дисциплины. История становления и развития классической римской юриспруденции является, по существу, историей развития и совершенствования разнообразных техник интерпретации частного и публичного права (*jus civile*, *jus gentium*, *jus italicum*, *ous latii*), осуществляемой на различных этапах социальной структуры римского общества и в различных аспектах общения граждан и неграждан.

Право составляет общий объект теории и практики интерпретации — правовой догматики и правовой герменевтики. Каждая из них располагает своим предметом, подходами и рабочей аналитикой. Право как объект формального толкования (догматика) и понимания (герменевтика) получает свое отражение в системе формальных определений и социокультурных представлений о должном или недолжном в практиках социального общения, образующих содержание юридической картины мира. В этом смысле юридическая картина мира по определению и нормативная, и социокультурная категория.

Юридическая картина мира является активным компонентом процесса правообразования и воспроизводства права. Ее отображение в системе правовых норм и институтов (юридических конструкций) и правовых представлений и ценностей (юридических концептов) связано с использованием различных юридических языков — языков юридических институтов и языков их оценки на предмет соответствия или несоответствия признанным социокультурной стандартам социального общения. Между ними существует предметная и функциональная связь. Юридический язык не только отражает и оценивает правовую реальность, но также ее формирует и производит. И, самое главное, изменяет ее или консервирует. Правовая реальность такова, какой юридический язык рассуждения и определения правовой реальности.

Существование юридического языка привязано к циклам культурно-исторического развития. В этом смысле правовая догматика и правовая герменевтика как способы интерпретации — понимания, отношения и определения права составляют общий предмет культурно-исторической — когнитивной и институциональной юриспруденции.

5. Техники интерпретации права

Понимание права как комплексного — многоставного, многоуровневого и многоаспектного явления, категории и понятия — итог длительной и сложной культурно-исторической, институциональной и концептуальной эволюции. Это элемент практики становления и развития исторических систем социального общения, каждая из которых вырабатывает свое собственное право. Это элемент определенной социокультуры наряду с языком и религией. Это историческая категория с меняющимся содержанием и формой. Это универсальный способ человеческого существования, в основаниях и

структуре которого сосуществуют базисные и надстроечные элементы.

Атрибутивные признаки права — формальная определенность, общеобязательность, принудительность в конечном итоге связаны и определяются его общим и фундаментальным качеством — реализуемостью норм права в практике юридической организации социальных отношений. И здесь имеют место два важных обстоятельства, связанные с пониманием и определением нормативных границ регулирования практик социального общения. Первое обстоятельство: социальное отношение, прежде чем быть предметом правового регулирования, должно им стать. Процессы формальной позитивации — производная процессов социальной институционализации или превращения социальных интеракций из спорадических в систему устойчивых и воспроизводящихся связей, становящихся социальными институтами. Второе обстоятельство: социальный институт — культурно-исторический феномен, в самом себе заключающий свое собственное внутреннее право, фиксирующее ценностно-нормативные рамки формально-правового регулирования.

В этом плане формальное право само является предметом социокультурных (антропологических и социологических) и юридических определений и квалификаций. Именно здесь и лежит раздельная линия между толкованием права, представленным системой нормативных правовых актов (законодательством), и герменевтикой права, определяющей логико-языковые феномены права в широком контексте ментальных и когнитивных, доктринальных и концептуальных оснований права. То есть предмет герменевтики права — это определение того, что есть право, а что не есть право в его универсальных и партикулярных нормативных формах социального общения в широком контексте юридических картин мира конкретных обществ конкретной исторической эпохи¹⁹.

Правовая реальность не сводится к нормам права. Техника интерпретации права не сводится к технике толкования нормативных правовых актов. Предмет интерпретации права — базовые составляющие его онтологии, а именно юридический язык, юридический дискурс и юридический текст в их взаимных отношениях.

Юридический текст — это не текст нормативных правовых актов. Юридический текст обладает свойством интертекстуальности. Это нормативный текст внутри других культурных текстов, полученный на их пересечении.

Юридический дискурс — это не прием логических определений и формального конструирования права. Юридический дискурс — это система социальных

¹⁹ Несмотря на множество конкурирующих теорий происхождения, генезиса и развития права, проблема, что есть право в собственном смысле данного культурно-исторического явления и понятия, остается открытой. В этом аспекте понимания предмета и дисциплинарной структуры правовой герменевтики — ее предмет и дисциплинарная структура открыты для дальнейшего развития. Дисциплинарный статус правовой герменевтики — метатеория права, ее предмет — метаправо или модусы проявления нормативно-должного в культурно-исторических практиках юридического существования от элементарных органических форм социальной нормативности к сложным правовым системам организации социальных отношений.

и концептуальных практик воздействия на выбор вариантов поведения в определенных культурах социального общения. Юридический дискурс также обладает свойством интердискурсивности. Это нормативный дискурс внутри других культурных дискурсов (этнических, религиозных), данный в их взаимодействии.

Юридический язык — это не словарь правовых терминов в составе синонимов, антонимов и омонимов. Грамматическая и синтаксическая структура правовых правил²⁰ и грамматика языка юридического порядка — нетождественные категории²¹. Юридический язык представляет универсальную форму нормативной коммуникации внутри социальных и культурных коммуникаций. В этом смысле право объективно заключено в самой системе социальных связей, внутри которых осуществляется социальный процесс как нормативный процесс.

Юридический язык — одновременно текучая и застывшая субстанция²². В юридическом языке находят свое социокультурное и нормативное выражение исторические эпохи существования права. Проблема цикличности и преемственности в развитии юридического языка или проблема времени жизни юридического языка определенной исторической эпохи — актуальная тема и предмет теории права. Это проблемы борьбы и сосуществования старого и нового правосознания (и их юридических языков) в практиках социального-правового общения. Интерпретации наличного права являются формой пролонгации его действия в меняющемся культурно-историческом контексте.

Традиция формально-догматической разработки и толкования права является безусловной ценностью. Практики реализации и применения права связаны детально проработанной системой юридико-технических правил, приемов и способов толкования права. Эта форма интерпретации права образует юридическую инфраструктуру развития позитивного права как с точки зрения восполнения правовых пробелов и разрешения коллизий в процессах правового регулирования, так и с точки зрения формальной критики действующего правопорядка.

Положительные эффекты изучения логико-языковых феноменов права, разумеется, не снимают проблему саморефлексии на предмет расширения оснований и форм интерпретации и понимания права. Герменевтика — один из возможных вариантов саморазвития теории и практики универсальных и исторических форм правовой коммуникации²³. В отличие от формально-догматической версии толкования права, рассматривающей право в качестве логико-языкового феномена — системы аналитических практик и унифицированных правил и определений, правовая

герменевтика видит право в качестве культурно-исторического феномена — системы дискурсивных практик и конкурирующих правоположений. Предмет правовой герменевтики — понимание смысла правовых коммуникаций в определенных социокультурных контекстах их осуществления и интерпретации²⁴.

Существенное значение в становлении и развитии правовой герменевтики имеет *междисциплинарный контакт* с антропологией и социологией права, широко представленной французской, британской и немецкой классическими школами. Среди них в первую очередь следует выделить ряд базовых культурно-исторических парадигм — категорий понимания изменений в системах социальных коммуникаций традиционных и современных обществ.

Это и предложенное Фердинандом Тённисом различие категорий «община» и «общество»²⁵, и структурный сдвиг в системах социального общения, обозначенный Генри Мейном как переход от статуса к договору²⁶,

и различие между приписываемым и достигнутым социальным статусом (аскриптивностью и функциональностью) Макса Вебера²⁷,

и классическое определение органической и механической солидарности (нормативности) Эмиля Дюркгейма²⁸,

и различие универсального и партикулярного модусов социальной организации Талкотта Парсонса²⁹,

и наконец, определение трансформации форм социальных коммуникаций как перехода от нецивилизованных к цивилизованным сообществам Норберта Элиаса³⁰.

Это минимальная часть исторического и концептуального наследия, которое составляет классику и основание современной правовой герменевтики. Ее значение для понимания права фундаментально и объясняется одним простым фактом. Если для формально-догматической юриспруденции культурно-исторические основания права составляют среду его обитания, внешние рамочные условия толкования и применения права, то для правовой герменевтики культурно-исторический контекст формирования и репрезентации права заключен внутри права. Это смыслообразующая составляющая процессов институционализации и позитивации права. Ею определяются нормативное и концептуальное ядро наличной правовой системы, ее цивилизационная принадлежность, границы и возможности собственного исторического развития.

Онтология права лежит в его аксиологии и эпистемологии. Практики интерпретации и переин-

²⁰ См.: Власенко Н.А. Язык права // Избранное. М., 2015.

²¹ См.: Бродель Ф. Грамматика цивилизаций. М., 2008.

²² Язык позитивной юриспруденции застыл в системе понятий и конструкций, исключающих возможность выхода за рамки принятых, а фактически санкционированных самим научным сообществом, догматических подходов и определений права. Язык права, несмотря на формальные констатации наличия в его структуре метаязыка, формального и практического языка, остается открытой темой и проблемной юридической науки (см.: Черданцев А.Ф. Логико-языковые феномены в юриспруденции. М., 2012. С. 17–18).

²³ См.: Тисельтон Энтони. Герменевтика. Черкассы. 2011; Соболева Майя. Философская герменевтика: понятия и позиции. М., 2014.

²⁴ См.: Социокультурная антропология права : кол. монография. СПб., 2015; Право и правоприменение в зеркале социальных наук. Хрестоматия современных текстов. М., 2014; Современная социология права : сб. трудов. М., 2013.

²⁵ См.: Тённис Фердинанд. Общность и общество. М., 2002.

²⁶ См.: Мэн Генри. Древний закон: его взаимосвязь с ранней историей общества и отношение к современным идеям. СПб., 1873.

²⁷ См.: Вебер Макс. Избранное: протестантская этика и дух капитализма. М., 2006.

²⁸ См.: Дюркгейм Эмиль. О разделении общественного труда. Метод социологии. М., 1991.

²⁹ См.: Парсонс Талкотт. Система современных обществ. М., 1997.

³⁰ См.: Элиас Норберт. О процессе цивилизации. Социогенетические и психогенетические исследования. Т. 1–2. М. — СПб., 2001.

терпретации позитивного права, представленные в герменевтической топике его понимания и определения, есть действительная и универсальная форма сосуществования различных правовых сообществ. Правовая герменевтика и правовой плюрализм — явления одного порядка.

Вклад теоретиков и практиков отечественной юриспруденции в проблематику толкования права составляет существенный элемент развития юридической науки. Ключевое место Е.В. Васьковского в разработке ее общетеоретических аспектов неоспоримо. Историографическое введение в основные течения в теории толкования права 1936 г. продолжает сохранять свое значение в общем корпусе юридических исследований данного и вечно актуального вопроса реальной жизни права в его исторической логике развития, применения и изучения. Несомненно, заслуживает внимания постановка вопроса междисциплинарного статуса догматической разработки законодательства — «при помощи общих методов, используемых другими науками»³¹. В этом смысле правовая герменевтика как субдисциплина составляет органичную часть культурно-исторической юриспруденции.

Литература

1. Автономов А.С. Правовая онтология политики. К построению системы категорий. М., 1999.
2. Барт Ролан. Избранные работы. Семиотика. Поэтика. М., 1994.
3. Бетти Эмилио. Герменевтика как общая методология наук о духе. М., 2011.
4. Бродель Ф. Грамматика цивилизаций. М., 2008.
5. Ван Хук М. Право как коммуникация. СПб., 2012.
6. Варламова Н.В. Правовые культуры: введение в сравнительное изучение // Вопросы правоведения. 2010. № 4.
7. Варламова Н.В. Тип правовопонимания как теоретическая парадигма интерпретации права // Правовые идеи и институты в историко-теоретическом дискурсе. М., 2008.
8. Васьковский Е.В. Теория толкования гражданского права. Очерк методологии цивилистической догматики // Избранные работы польского периода. М., 2016. С. 510.
9. Васьковский Е.В. Цивилистическая методология. Учение о толковании и применении гражданских законов. М., 2002.
10. Вебер Макс. Избранное: протестантская этика и дух капитализма. М., 2006.
11. Власенко А.Н. Избранное. М., 2015.
12. Власенко Н.А. Разумность и определенность в правовом регулировании: монография. М., 2015.
13. Власенко Н.А. Язык права // Избранное. М., 2015.
14. Гадамер Г.Г. Истина и метод. Основы философской герменевтики. М., 1988.
15. Гирц Клиффорд. Интерпретация культур. М., 2004.
16. Гримм Д. Соотношения между юридическим институтом и конкретным отношением // Сборник статей по гражданскому и торговому праву. Памяти профессора Г.Ф. Шершеневича. М., 2005. С. 303–323.
17. Грязин И. Текст права: опыт методологического анализа конкурирующих теорий. Таллин, 1983.
18. Давыдова М.Л. Юридическая техника: проблемы теории и методологии: монография. Волгоград, 2009.
19. Деррида Ж. О грамматологии. М., 2000.
20. Десницкий Андрей. Введение в библейскую экзегетику. М., 2011.
21. Дюркгейм Эмиль. О разделении общественного труда. Метод социологии. М., 1991.
22. Завадский А.В. К учению о толковании и применении гражданских законов. М., 2008.
23. Касавин И.Т. Текст. Дискурс. Контекст: Введение в социальную эпистемологию языка. М., 2008.
24. Кастельс Мануэль. Власть коммуникации. М., 2016.
25. Козлихин И.Ю., Поляков А.В., Тимошина Е.В. История политических и правовых учений. СПб., 2015.
26. Малинова И.П. Философия права и юридическая герменевтика. М., 2016.
27. Малиновская Н.В. Интерпретация в праве: монография. М., 2011.
28. Марион Ж.-Л. Насыщенный феномен / (Пост)феноменология. Новая феноменология во Франции и за ее пределами. М., 2014. С. 63–99.
29. Михайлов А.М. Генезис континентальной юридической догматики. М., 2012.
30. Муромцев С.А. Что такое догма права? М., 1885.
31. Мысль и слово: Современная когнитивная лингвистика. М., 2015.
32. Мэн Генри. Древний закон: его взаимосвязь с ранней историей общества и отношение к современным идеям. СПб., 1873.
33. Парсонс Талкотт. Система современных обществ. М., 1997.
34. Пиголкин А.С. Толкование нормативных актов в СССР. М., 1962.
35. Поляков А.В. Общая теория права: проблемы интерпретации в контексте коммуникативного подхода. СПб., 2004.
36. Право и правоприменение в зеркале социальных наук. Хрестоматия современных текстов. М., 2014.
37. Пьеге-Гро Натали. Введение в теорию интертекстуальности. М., 2007.
38. Рикер П. Конфликт интерпретаций. Очерки о герменевтике. М., 2002.
39. Соболева Майя. Философская герменевтика: понятия и позиции. М., 2014.
40. Современная социология права: сб. трудов. М., 2013.
41. Современное правовопонимание: курс лекций. М., 2016.
42. Социокультурная антропология права: кол. монография. СПб., 2015.
43. Стоянов А. Методы разработки положительного права и общественное значение юристов от глоссаторов до конца XVIII века. Харьков, 1862.
44. Сулов Б.В. Герменевтика и юридическое толкование // Государство и право. 1997. № 6.
45. Тён ван Дейк. Дискурс и власть. Репрезентация доминирования в языке и коммуникации. М., 2013.
46. Тённис Фердинанд. Общность и общество. М., 2002.
47. Тисельтон Энтони. Герменевтика. Черкассы, 2011.
48. Ученые записки Императорского Новороссийского университета, 1901. Том 84. С. 1–398.
49. Фуко Мишель. Герменевтика субъекта. СПб., 2007.
50. Хабермас Ю. Философский дискурс о модерне. М., 2003.
51. Черданцев А.Ф. Логико-языковые феномены в юриспруденции. М., 2012.
52. Честнов И.Л. Правопонимание в эпоху постмодерна. СПб., 2002.
53. Шлейермахер Фридрих. Герменевтика. СПб., 2004.
54. Шпет Густав. Мысль и слово. Избранные труды. М., 2005.
55. Умберто Эко. От древа к лабиринту: Исторические исследования знака и интерпретации. М., 2016.
56. Элиас Норберт. О процессе цивилизации. Социогенетические и психогенетические исследования. Т. 1–2. М. — СПб., 2001.

³¹ См.: Васьковский Е.В. Теория толкования гражданского права. Очерк методологии цивилистической догматики // Избранные работы польского периода. М., 2016. С. 510. Позиция является продолжением темы междисциплинарности правовых теорий, поднятая Богданом Кистяковским еще в 1916 г. в работе «Социальные науки и право. Очерки по методологии социальных наук и общей теории права». М., 1916.

Новации избирательного законодательства в 2012–2016 гг. (по итогам работы Государственной Думы шестого созыва)

ПЛИГИН ВЛАДИМИР НИКОЛАЕВИЧ,

председатель Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству, кандидат юридических наук
pligin@duma.gov.ru

Важнейшую роль во взаимоотношениях власти и общества выполняет такая социально-правовая категория, как доверие. Именно поэтому посредством выборов как одного из средств легитимации политической власти должны обеспечиваться такие способы формирования представительных учреждений, которые действительно отражали бы волю народа и служили его интересам.

Выборы — не только важнейший элемент демократического политического режима, но и условие его осуществления, надежный барометр социально-политической жизни в стране, конституционное средство отбора политических лидеров.

В течение более чем 20-летнего периода развития важнейшей подотрасли конституционного законодательства — законодательства о выборах и референдуме, обеспечивающего реализацию конституционных прав граждан избирать и быть избранными, сформирована обширная база систематизированных норм, регулирующих данную сферу правоотношений.

Законодательство о выборах и референдуме, или, другими словами, **избирательное законода-**

тельство Российской Федерации, обеспечивает надежные гарантии реализации одного из основных конституционных прав граждан — права свободного выбора и соответствует общепринятым международным нормам, гарантирующим стандарты гражданских и политических прав и свобод в демократическом обществе.

Особенностью норм избирательного законодательства является их широкое правовое воздействие на многие важнейшие институты гражданского общества и непосредственное влияние на конструкцию политической системы страны.

Определенно можно утверждать, что регулирующие нормы избирательного законодательства успешно справлялись со многими современными общественными вызовами и государственными задачами обеспечения стабильного функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Иллюзорная непоследовательность процесса совершенствования норм избирательного законодательства в отдельные исторические моменты имела

Статья содержит анализ нововведений в избирательное законодательство, осуществленных в период с 2012 по 2016 г., в первую очередь с точки зрения их значимости для повышения легитимации власти и уровня доверия избирателей к депутатскому корпусу. В статье описываются последствия модернизации важнейших политических институтов. Автор последовательно рассматривает нововведения, указывая, какими политическими задачами руководствовался законодатель в тот или иной год. В статье подробно рассмотрены не только отдельные нормативные правовые акты, но и значение этих новел для политических партий и других субъектов, реализующих свое пассивное избирательное право, для общественных организаций и иных субъектов гражданского общества, для организаторов электорального процесса и, наконец, всего российского общества.

Ключевые слова: выборы, избирательное законодательство, новации, нововведения, легитимация власти, организаторы выборов, избиратели.

Novations of Electoral Laws in 2012–2016 (on the Outcomes of Sessions of the State Duma of the Sixth Convocation)

Pligin Vladimir N., Chairman of the State Duma Committee on Constitutional Legislation and State Building, Candidate of Legal Sciences

The article analyzes the innovations introduced in electoral laws within the period from 2012 to 2016, primarily, in terms of their relevance for better legalization of the power and higher credibility of deputies with voters. The article describes consequences of modernization of major political institutions. The author consistently reviews innovations stating political objectives that guided the legislator in a given year. The article details not only certain normative legal acts, but also the value of these novels for political parties and other agents exercising their right to be elected, for public organizations and other civil society actors, for electoral process organizers and, finally, for the entire Russian society.

Key words: elections, electoral laws, novations, innovations, legalization of the power, election officials, voters.

стратегическую задачу обеспечения суверенитета и территориальной целостности Российской Федерации, что подтверждается итогами анализа состояния российского законодательства, проведенного нами в 2013–2015 гг.

Новации, которыми пополнилось избирательное законодательство, в результате работы Государственной Думы шестого созыва носят знаковый характер для гражданского общества в целом и направлены на демократизацию политических процессов, формирующих политическую систему страны.

Модернизация важнейших политических институтов стала ответом на вызовы, сформулированные гражданским обществом, в результате которой:

- осуществлен переход **к прямым выборам высшего должностного лица** (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации;

- упрощено **создание политической партии** путем снижения требования к минимальной численности членов политической партии (не менее 500 членов политической партии);

- введена **смешанная система выборов в Государственную Думу по партийным спискам и по одномандатным округам** с целью обеспечения равного доступа всех политических партий к участию в выборах.

Характерными процессами **весной 2012 г.** были обновление политической структуры гражданского общества и демократизация политических процессов формирования новых общественных движений, в результате чего политические партии освобождены от сбора подписей избирателей при регистрации для участия на выборах в представительные органы всех уровней, за исключением выборов Президента РФ, а также снижены требования к минимальной численности членов политической партии (не менее 500 членов политической партии), отменены требования о минимальной численности членов политической партии в ее региональных отделениях, уменьшены нормы представительства делегатов на учредительном съезде политической партии от субъектов Российской Федерации.

Изменения были направлены на расширение политического спектра российского общества, представляющего интересы различных социальных слоев населения, и усиление активности политических партий, не представленных в Государственной Думе.

В том же году осуществлен переход к прямым выборам высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избирается гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, при непосредственном участии политических партий, выдвигающих кандидатуры на данную должность.

Это стало историческим шагом в развитии гражданского общества в России, поскольку были предоставлены возможности для реализации активного и пассивного избирательного права при непосредственном участии граждан в формировании главного института исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации выдвигаются

политическими партиями, которые вправе выдвинуть кандидатом на указанную должность лицо, являющееся членом данной политической партии, либо лицо, не являющееся членом данной или иной политической партии. Законом субъекта Российской Федерации может предусматриваться выдвижение кандидатов на указанную должность в порядке самовыдвижения.

Установлено право Президента Российской Федерации по своей инициативе и в определенном им порядке проводить консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, а также с кандидатами, выдвинутыми на указанную должность в порядке самовыдвижения.

Новеллой избирательного законодательства, примененной впервые, явилось установление института **поддержки кандидата** на указанную должность выборными лицами **представительных органов муниципальных образований** субъекта Российской Федерации. Выдвижение кандидата политической партией и выдвижение кандидата в порядке самовыдвижения должны поддержать от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта Российской Федерации, в числе лиц, поддержавших кандидата, должны быть от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации. При этом кандидат должен быть поддержан указанными лицами не менее чем в трех четвертях муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации. Депутат представительного органа муниципального образования или избранный на муниципальных выборах глава муниципального образования может поддержать только одного кандидата, выдвинутого любой политической партией либо в порядке самовыдвижения. Подлинность подписи должна быть нотариально засвидетельствована.

Кандидату на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, выдвинутому в порядке самовыдвижения, помимо получения поддержки депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований необходимо собрать подписи избирателей в количестве, установленном законом субъекта Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Предусмотрены полномочия Президента по отшению от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, и впервые детально регламентирована процедура его отзыва избирателями, зарегистрированными на территории субъекта Российской Федерации, на основании и в порядке, которые установлены названным федеральным законом и принятым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации, в котором должны предусматриваться основания и процедура отзыва.

Первые выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации состоялись во второе воскресенье октября 2012 г. Позднее Федеральным законом от 3 февраля 2015 г. № 6-ФЗ «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представи-

тельных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и статью 26³ Федерального закона «О политических партиях» была введена норма, согласно которой конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Федеральным законом от 29 июня 2015 г. № 174-ФЗ «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» был уточнен срок, на который высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается гражданами Российской Федерации или депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, составляющий не более пяти лет, при этом указанное лицо не может замещать данную должность более двух сроков подряд. Срок полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации определяется конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и исчисляется со дня его вступления в должность. При определении в соответствии с п. 5 ст. 18 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» сроков полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, ранее наделенного такими полномочиями, а затем избранного на указанную должность, первым из числа двух возможных сроков подряд является срок, на который это лицо было избрано после дня вступления в силу Федерального закона от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В 2012 г. Федеральным законом от 2 октября 2012 г. № 157-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О политических партиях» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» установлен единый день голосования на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления — второе воскресенье сентября года, в котором истекают сроки полномочий указанных органов или депутатов указанных органов.

За период **2013–2014 гг.** были приняты нормативные правовые акты, инициировавшие проведение системных изменений в действующих нормах избирательного законодательства не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов Российской Федерации, такие как:

— унификация требований, запрещающих кандидатам на выборные должности, кандидатам в члены Совета Федерации, а также лицам, замещающим государственные должности, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности в органах местного самоуправления, их супругам и несовершеннолетним детям в целях борьбы с проявлениями коррупции открывать и иметь счета (вклады), хранить

наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами;

— предоставлено право субъектам Российской Федерации самостоятельно законом субъекта определять условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств (кроме Москвы и Санкт-Петербурга). Данные изменения отвечали новым тенденциям в гражданском обществе, где заметно стала выделяться роль отдельных политических персоналий, а в наиболее активной части гражданского общества усилился интерес к участию в формировании органов представительной власти в регионах и на местах.

В 2013 г. началась работа по реализации предложения Президента Российской Федерации, прозвучавшего в Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 г., о возвращении **к смешанной системе выборов в Государственную Думу по партийным спискам и по одномандатным округам** с целью обеспечения равного доступа всех политических партий к участию в выборах. Результатом длительной работы стал Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Предложенные Президентом Российской Федерации изменения порядка и процедуры проведения выборов в Государственную Думу явились началом процессов по формированию новой политической структуры гражданского общества, его возрастающей политической активности и проявлением ответственного отношения к конституционному принципу суверенного и непосредственного народовластия.

Новой стала норма, обеспечивающая возможность непосредственного выдвижения кандидатов по одномандатным избирательным округам в порядке самовыдвижения, а также политическими партиями. Выдвижение кандидатов в составе федеральных списков кандидатов осуществляется политическими партиями.

В тот же период осуществлены следующие шаги:

— унифицированы подходы к совершенствованию норм избирательного законодательства по формированию законодательных (представительных) органов государственной власти как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации, предусматривающие в качестве необходимых условий регистрации кандидата, списка кандидатов на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти наличие поддержки выдвижения кандидата, списка кандидатов избирателями, которая определяется по результатам выборов либо подтверждается необходимым числом подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения. Механизм регистрации кандидатов, списков кандидатов на основе выраженной поддержки избирателями распространен на уровень региональных и муниципальных выборов;

— реализована процедура досрочного голосования при проведении выборов в органы государственной власти, в органы местного самоуправления, референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума, в случаях, когда законом не предусмотрено голосование по открепительным удостоверениям;

— предусмотрена возможность, позволяющая гражданам Российской Федерации выражать свое волеизъявление на свободных выборах в форме голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов) при проведении выборов в органы местного самоуправления в случае, если такая возможность предусмотрена законом субъекта Российской Федерации;

— реализованы предложения Президента Российской Федерации по обеспечению прозрачности финансирования политических партий с целью исполнения международных обязательств Российской Федерации.

Развитие политической системы государства **в 2014–2015 гг.** обозначило новый этап совершенствования законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах в целях установления взаимодействия гражданского общества и государства в осуществлении форм представительного народовластия.

Вектор развития избирательного законодательства, заданный основными положениями Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», обозначил направления совершенствования других действующих норм избирательного законодательства, в первую очередь норм Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» и Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Увеличение числа участников политического процесса, связанное с упрощением процедуры регистрации политических партий, обусловило необходимость уточнения норм, призванных обеспечить прозрачность избирательных процедур и гласность в осуществлении избирательных действий.

Федеральным законом от 24 ноября 2014 г. № 355-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу финансовой отчетности политических партий, избирательных объединений, кандидатов на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления» внесены изменения в законодательство Российской Федерации о выборах и референдуме и в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) с целью исполнения международных обязательств Российской Федерации по обеспечению прозрачности финансирования политических партий.

В связи с этим КоАП РФ дополнен новыми статьями:

— статьей 5.64, предусматривающей ответственность для должностных лиц и политических партий за нарушение порядка или сроков представления сведений о поступлении и расходовании средств политической партии, сводного финансового отчета;

— статьей 5.65, устанавливающей ответственность политической партии за незаконное использование политической партией денежных средств и иного имущества при финансировании своей деятельности, не связанной с участием в выборах и референдумах;

— статьей 5.66, предусматривающей ответственность для граждан, должностных и юридических лиц за незаконное финансирование деятельности политических партий, не связанной с участием в выборах и референдумах;

— статьей 5.67, влекущей наложение административного штрафа за нарушение срока возврата жертвователю или срока перечисления (передачи) в доход Россий-

ской Федерации пожертвований политической партии. При этом изменениями в ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ устанавливается срок давности привлечения к административной ответственности за нарушение законодательства Российской Федерации о политических партиях (в части административных правонарушений, предусмотренных ст. 5.64–5.67 КоАП РФ) — не более трех лет со дня совершения административного правонарушения.

Увеличены административные штрафы за нарушение правил финансирования деятельности политических партий. Внесение соответствующих изменений направлено на исполнение 9-й и 12-й рекомендаций Группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) по итогам третьего раунда оценки по теме «Прозрачность финансирования политических партий» с учетом замечаний, высказанных в Отчете о выполнении рекомендаций Российской Федерацией.

Изменениями в ст. 58 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусмотрена обязанность размещения ЦИК РФ, ИКС РФ на своих сайтах в информационно-телекоммуникационной сети Интернет сведений о поступлении средств на специальный избирательный счет, специальный счет фонда референдума.

Обязательному размещению подлежат сведения:

— о финансовой операции по расходованию средств из соответствующего избирательного фонда, фонда референдума в случае, если ее размер превышает 50 тысяч рублей;

— о юридических лицах, перечисливших в соответствующий избирательный фонд, фонд референдума добровольные пожертвования в сумме, превышающей 25 тысяч рублей;

— о количестве граждан, внесших в соответствующий избирательный фонд, фонд референдума добровольные пожертвования в сумме, превышающей 20 тысяч рублей;

— о средствах, возвращенных жертвователям из соответствующего избирательного фонда, фонда референдума, в том числе об основаниях возврата;

— об общей сумме средств, поступивших в соответствующий избирательный фонд, фонд референдума, и об общей сумме израсходованных средств.

Редакцией норм п. 8 ст. 62 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» снижен размер предельного порога финансовой операции по расходованию средств из избирательного фонда с 200 тысяч до 100 тысяч рублей, превышение которого влечет обязательность опубликования данных сведений. Обязательному опубликованию также подлежат сведения о юридических лицах, внесших в избирательный фонд добровольные пожертвования на сумму, превышающую 200 тысяч рублей (в предыдущей редакции — 400 тысяч рублей), о количестве граждан, внесших в избирательный фонд добровольные пожертвования на сумму, превышающую 20 тысяч рублей (в предыдущей редакции — 40 тысяч рублей).

Аналогичные изменения внесены в ч. 10 ст. 74 Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», которыми снижен размер предельного порога по финансовым операциям с 800 тысяч до 400 тысяч рублей, по добровольным пожертвованиям юридических лиц — с 400 тысяч до 200 тысяч рублей и по суммам добро-

вольных пожертвований граждан, поступивших в избирательный фонд политической партии, — с 40 тысяч до 20 тысяч рублей.

Внесенными изменениями предусматривается запрет на финансирование политических партий и на участие в избирательных кампаниях в любой форме некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранных агентов. Таким образом, реализована рекомендация № Rec (2003) 4 Комитета министров Совета Европы от 8 апреля 2003 г., согласно которой запрещается финансирование политических партий из иностранных источников.

На ограничение опосредованного финансирования политических партий из иностранных источников направлен запрет на заключение политической партией сделок с иностранными государствами и иностранными юридическими лицами, иностранными гражданами, лицами без гражданства, международными организациями и международными общественными движениями, некоммерческими организациями, выполняющими функции иностранного агента. Запрещаются сделки с некоммерческими организациями, получавшими в течение года, предшествующего дню заключения сделки, денежные средства либо иное имущество от иностранных физических и юридических лиц, а также юридических лиц с иностранным участием. Контроль за соблюдением указанного ограничения возлагается на ЦИК РФ и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации.

Веденные нормы соответствуют рекомендациям Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ, касающимся контроля за финансированием и расходами в ходе избирательной кампании, принятым в Варшаве в 2001 г., исчерпывающим образом реализуют руководящие принципы относительно транспарентности выборов из Свода рекомендуемых норм при проведении выборов, принятого на 52-й сессии Европейской комиссии за демократию через право (Венеция, 18–19 октября 2002 г.), и гарантируют равенство перед законом всех политических партий и кандидатов, а также обеспечивают возможность публичного контроля за финансированием деятельности политических партий.

Федеральным законом от 14 июля 2015 г. № 272-ФЗ «О внесении изменений в статьи 5 и 102 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» день голосования на выборах депутатов Государственной Думы седьмого созыва совмещен с днем голосования на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, чьи сроки полномочий истекают в 2016 г. День голосования на очередных выборах депутатов Государственной Думы с первого воскресенья декабря года, в котором истекает конституционный срок полномочий Государственной Думы шестого созыва, переносится на третье воскресенье сентября 2016 г.

Антикоррупционную направленность имеет Федеральный закон от 5 октября 2015 г. № 285-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления обязанности лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц сообщать о возникновении личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов».

Указанные обязанности установлены в отношении членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с правом решающего голоса, работающих в указанной комиссии на постоянной (штатной) основе, членов избирательной комиссии субъекта Российской Федерации с правом решающего голоса, работающих в указанной комиссии на постоянной (штатной) основе, членов иной избирательной комиссии, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, с правом решающего голоса, а также в отношении прокурорских работников, Генерального директора Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации, Председателя Банка России.

Закон позволит повысить эффективность мер по предотвращению и урегулированию конфликтов интересов.

Последовательная реализация **антикоррупционных мер** предусматривается Федеральным законом от 3 ноября 2015 г. № 303-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», которым дополнены **основания для досрочного прекращения полномочий** члена Совета Федерации, депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, связанного с непредставлением или несвоевременным представлением сведений о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

Закон направлен на повышение эффективности мер антикоррупционного контроля должностных лиц различного уровня, в том числе членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

Перечисленные нормы будут способствовать унификации прав и обязанностей, ограничений и запретов, установленных в целях противодействия коррупции, возложенных на членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления.

За период работы **в весеннюю сессию 2016 г.** Государственная Дума рассмотрела ряд законопроектов, направленных на совершенствование избирательного процесса, повышение прозрачности избирательных процедур, открытости избирательных действий, а также на пресечение недобросовестных действий всех участников избирательного процесса.

В них реализованы положения, прозвучавшие 3 декабря 2015 г. в Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации: «...Предвыборная конкуренция должна быть честной и прозрачной, проходить в рамках закона, с уважением к избирателям. При этом необходимо обеспечить безусловное общественное доверие к результатам выборов, их твердую легитимность».

Свою позицию Президент Российской Федерации В. Путин подтвердил в выступлении на заседании Коллегии ФСБ России, где подчеркнул: «...Не прекращаются и попытки западных спецслужб использовать в своих

целях общественные, неправительственные организации и политизированные объединения. Прежде всего для дискредитации власти и дестабилизации внутренней ситуации в России. Причем уже планируются акции на период предстоящих избирательных кампаний 2016–2018 годов.

Не раз говорил и хочу повторить еще раз: мы готовы к диалогу с оппозицией, будем продолжать партнерские отношения с гражданским обществом в самом широком смысле этого слова. Всегда прислушиваемся к тем, кто содержательно критикует те или иные действия или бездействие власти, причем на любом уровне».

Федеральный закон от 15 февраля 2016 г. № 29-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статью 33 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в части деятельности наблюдателей» был инициирован депутатами Государственной Думы, входящими во фракцию политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации».

На стадии его рассмотрения во втором чтении внесены поправки, уточняющие процедуру назначения наблюдателей в избирательные комиссии, а также дополнительные гарантии прав наблюдателей и иных участников избирательного процесса при проведении выборов.

Одной из главных новелл указанного федерального закона стала норма, в соответствии с которой политическая партия, иное общественное объединение, зарегистрированный кандидат или в случаях, предусмотренных федеральным законом, доверенное лицо зарегистрированного кандидата, а также инициативная группа по проведению референдума вправе назначить в каждую комиссию не более двух наблюдателей, которые имеют право поочередно осуществлять наблюдение в помещении для голосования.

Названным федеральным законом установлено, что кандидат, избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов на выборах, вправе прекращать полномочия члена комиссии с правом совещательного голоса и назначать нового члена комиссии с правом совещательного голоса в отношении одной и той же комиссии не более чем пять раз.

Практика проведения выборов различных уровней показала, что часто имели место ситуации, когда фактически под видом заключения договора об осуществлении полномочий наблюдателя кандидаты совершали подкуп большого числа избирателей, которые предъявляли в избирательную комиссию документ о направлении их в качестве наблюдателя, голосовали и покидали избирательный участок. Общее время таких наблюдателей в помещении комиссии составляло не более 5–10 минут, после чего приходил следующий наблюдатель. И такая ситуация имела место в течение всего дня голосования.

Таким образом, данный федеральный закон призван в первую очередь решить проблему злоупотребления правами наблюдателя, которые в отдельных случаях могут повлечь за собой искажение реального волеизъявления избирателей и признание итогов тех или иных выборов недействительными. Данные задачи также обозначались и в Послании Президента Федеральному Собранию Российской Федерации.

Законодательной новеллой также стала необходимость предварительного уведомления избирательных

комиссий участниками избирательной кампании о направляемых ими наблюдателях.

Важной гарантией обеспечения прав наблюдателей и иных участников избирательного процесса стало установление процедуры удаления нарушающих законодательство Российской Федерации о выборах и референдумах членов участковой комиссии и наблюдателей, а также иных лиц исключительно в судебном порядке. Исполнение соответствующего судебного решения обеспечивают правоохранительные органы.

Данное нововведение призвано обеспечить максимальную прозрачность избирательного процесса, исключить возможное давление на наблюдателей и установить строгий процессуальный порядок удаления наблюдателей с участков.

Стоит также упомянуть, что данные законодательные новации были поддержаны гражданским обществом и правозащитниками. В частности, их поддержал Совет по развитию гражданского общества и правам человека (СПЧ) при Президенте Российской Федерации.

Федеральный закон от 9 марта 2016 г. № 65-ФЗ «О внесении изменений в статью 51 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статью 65 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» устанавливает обязанность участия избирательных объединений, зарегистрировавших список кандидатов, и зарегистрированных кандидатов в совместных агитационных мероприятиях (дебатах) на каналах государственных и муниципальных организаций телерадиовещания.

В этих целях изменения внесены в Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Новыми нормами предусматривается личное участие зарегистрированных кандидатов, в том числе от имени избирательного объединения — только зарегистрированных кандидатов, выдвинутых этим избирательным объединением на соответствующих выборах, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом (таким случаем являются выборы Президента Российской Федерации).

В случае невыполнения избирательным объединением, зарегистрированным кандидатом таких требований, в случае отказа инициативной группы по проведению референдума от участия в совместном агитационном мероприятии доля эфирного времени, отведенная избирательному объединению, зарегистрированному кандидату, инициативной группе по проведению референдума для участия в совместном агитационном мероприятии, распределяется между другими участниками этого совместного агитационного мероприятия, в том числе в случае, если в указанном мероприятии может принять участие только один участник, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

Предложенные нормы об обязательном участии избирательных объединений, политических партий, зарегистрированных кандидатов в совместных агитационных мероприятиях соответствуют нормам ч. 4 ст. 29 Конституции Российской Федерации о праве свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным

способом, будут способствовать формированию у избирателей объективного отношения к участникам политического процесса и выражению ими свободного волеизъявления в день голосования.

Введенные нормы будут способствовать конкурентной активности принимающих участие в выборах политических партий в условиях состязательности и равноправия всех участников избирательной кампании.

Законодательным актом, носящим комплексный характер, стал Федеральный закон от 9 марта 2016 г. № 66-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации».

В целях унификации действующих норм и реализации предложений, основанных на результатах правоприменительной практики, законом предусмотрено внесение изменений в ряд федеральных законов, а именно:

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

Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 20 апреля 1996 г. № 36-ФЗ);

Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»;

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ);

Федеральный закон от 2 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»;

Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;

Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», в ст. 18 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в п. 5 ст. 1 Федерального закона от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и др.

Комплексными изменениями в Федеральный закон № 67-ФЗ, помимо изменений, носящих редакционный характер и приводящих отдельные нормы указанного федерального закона в соответствие с иными федеральными законами, произведено совершенствование норм, регулирующих вопросы:

— статуса кандидатов, выдвинутых списком по одномандатным (многомандатным) избирательным округам избирательным объединением. Согласно принятым нормам кандидат, включенный в заверенный список кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, представляет в соответствии с п. 5 ст. 33 Федерального закона № 67-ФЗ в окружную избирательную комиссию документы, указанные в п. 2² и 3 (при проведении выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации — также в п. 3¹) ст. 33 Федерального закона № 67-ФЗ, после чего считается выдвинутым, приобретает права и обязанности, предусмотренные Федеральным законом № 67-ФЗ,

иным законом, а избирательная комиссия считается уведомленной о выдвижении кандидата;

— единообразного использования наименований избирательных объединений на выборах любого уровня; компенсации расходов члена комиссии с правом решающего голоса, работающего в комиссии не на постоянной (штатной) основе, за счет и в пределах бюджетных средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, референдума, в случае если в соответствии с решением комиссии он направляется за пределы населенного пункта, на территории которого расположена комиссия; уточнения перечня лиц, работающих в избирательных комиссиях, обязанных сообщать о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, или ситуации, способной привести к конфликту интересов. Согласно редакции п. 15⁴ ст. 29 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» член избирательной комиссии субъекта Российской Федерации с правом решающего голоса, член иной избирательной комиссии, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, с правом решающего голоса, работающие в указанных комиссиях на постоянной (штатной) основе, обязаны сообщать о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта в порядке, установленном законом;

— единых правил установления агитационного периода и организации проведения агитации в средствах массовой информации;

— порядка проведения досрочного голосования в случае совмещения дня голосования на выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, референдуме субъекта Российской Федерации, на выборах в органы местного самоуправления, местном референдуме с днем голосования на выборах в федеральные органы государственной власти, в ходе которых законом предусмотрено голосование по открепительным удостоверениям (досрочное голосование не проводится);

— нераспространения правил о проведении всех операций по расходованию средств избирательного фонда в безналичном порядке, в случае, когда фонд создан без открытия специального избирательного счета, а представление кандидатом финансовых отчетов не требуется, если в соответствии с Федеральным законом № 67-ФЗ кандидат не создавал избирательный фонд.

Одной из существенных новаций стало упорядочение присутствия представителей средств массовой информации на избирательных участках в день голосования.

Статью 30 Федерального закона № 67-ФЗ дополнили п. 1¹ и 1², согласно которым на всех заседаниях комиссии и при осуществлении ею работы с документами вправе присутствовать представители средств массовой информации.

Федеральным законом от 5 апреля 2016 г. № 92-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» уточняются нормы, регламенти-

рующие использование в агитационных материалах высказываний и изображений физического лица.

Установлен запрет на использование в агитационных материалах высказываний физического лица, не имеющего в соответствии с Федеральным законом № 67-ФЗ права проводить предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума, об избирательном объединении, выдвинувшем список кандидатов, кандидатов по одномандатным (многомандатным) избирательным округам, о кандидате (кандидатах), по вопросу референдума. В случае если в агитационных материалах используются высказывания физического лица, на которого не распространяется устанавливаемый запрет, то такое использование возможно только с письменного согласия данного физического лица. Документ, подтверждающий согласие, представляется в избирательную комиссию, комиссию референдума вместе с экземплярами агитационных материалов. В случае размещения агитационного материала на канале организации телерадиовещания либо в периодическом печатном издании указанный документ представляется в избирательную комиссию, комиссию референдума по ее требованию.

Федеральным законом установлено, что представление указанного документа не требуется в случаях:

а) использования избирательным объединением на соответствующих выборах высказываний выдвинутых им кандидатов;

б) использования обнародованных высказываний о кандидатах, об избирательных объединениях с указанием даты (периода времени) обнародования таких высказываний и наименования средства массовой информации, в котором они были обнародованы;

в) цитирования высказываний об избирательном объединении, о кандидате, обнародованных на соответствующих выборах иными избирательными объединениями, а также кандидатами в своих агитационных материалах, изготовленных и распространенных в соответствии с законом.

Обновлен порядок использования в агитационных материалах изображений физического лица, которое допускается только в следующих случаях:

1) использования избирательным объединением изображений выдвинутых им на соответствующих выборах кандидатов (в том числе в составе списка кандидатов), в том числе кандидатов, находящихся среди неопределенного круга лиц;

2) использования кандидатом своих изображений, в том числе среди неопределенного круга лиц.

В указанных случаях получение согласия на использование соответствующих изображений не требуется.

Нормой предусматривается точное следование установленному правилу, когда на изображении кандидат присутствует среди неопределенного круга лиц, т.е. окружен с любой из сторон лицами, которые не являются общественно узнаваемыми персонами и не подлежат персональной идентификации массовым зрителем. Таким образом, иное использование кандидатом своих изображений, в том числе на фоне неопределенного круга, рядом с изображениями, на которых зафиксированы события общественной жизни, является недопустимым и противоречит данной норме федерального закона.

Использование кандидатом изображений, на которых запечатлен неопределенный круг лиц без самого кандидата, не допускается.

Агитационные материалы, содержащие изображения кандидатов в неустановленной форме или изобра-

жения без участия кандидата, могут быть обжалованы в соответствующую избирательную комиссию или в суд, и по результатам рассмотрения дела, в случае нарушения законодательства, изымаются из оборота. Согласно п. 9 ст. 69 Федерального закона избирательные комиссии контролируют соблюдение установленного порядка проведения предвыборной агитации и принимают меры по устранению допущенных нарушений.

В случае распространения подложных печатных, аудиовизуальных и иных предвыборных агитационных материалов, распространения предвыборных агитационных материалов с нарушением требований, предусмотренных ст. 68 федерального закона, нарушения организацией телерадиовещания, редакцией периодического печатного издания, редакцией сетевого издания установленного настоящим федеральным законом порядка проведения предвыборной агитации соответствующая избирательная комиссия обязана обратиться в правоохранительные органы, суд, федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, в том числе электронных, и массовых коммуникаций, информационных технологий и связи, с представлением о пресечении противоправной агитационной деятельности, об изъятии незаконных предвыборных агитационных материалов и о привлечении организации телерадиовещания, редакции периодического печатного издания, редакции сетевого издания, их должностных лиц, а также иных лиц к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Законодательные новации в области особенностей порядка работы избирательных комиссий и правового статуса их членов

За период работы Государственной Думы **шестого созыва** был принят ряд законодательных изменений, касающихся **деятельности избирательных комиссий, статуса их членов и вопросов разрешения споров**, связанных с действиями комиссий и их членов.

Ряд изменений федерального законодательства были посвящены **уточнению и конкретизации сроков работы избирательных комиссий**, осуществлению ими отдельных избирательных действий.

Так, с этой целью Федеральным законом от 9 марта 2016 г. № 66-ФЗ внесены изменения в п. 2 ст. 25 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 67-ФЗ), предусматривающие, что в случае обжалования итогов голосования на территории избирательного округа или результатов выборов полномочия окружной избирательной комиссии прекращаются со дня, следующего за днем исполнения окружной избирательной комиссией решения вышестоящей комиссии либо исполнения вступившего в законную силу судебного решения.

Кроме того, Федеральным законом от 9 марта 2016 г. № 66-ФЗ уточнены положения п. 1² ст. 27 Федерального закона № 67-ФЗ, унифицировавшие сроки формирования участковых избирательных комиссий на избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации.

Также Федеральным законом от 9 марта 2016 г. № 66-ФЗ изменен п. 2 ст. 27 Федерального закона № 67-ФЗ в части, предусматривающей, что в случае обжалования итогов голосования на соответствующем

избирательном участке, участке референдума полномочия такой участковой комиссии прекращаются со дня, следующего за днем исполнения участковой комиссией решения вышестоящей избирательной комиссии либо вступившего в законную силу судебного решения.

Корреспондирующее изменение Федеральным законом от 9 марта 2016 г. № 66-ФЗ внесено в п. 3¹ ст. 27 Федерального закона № 67-ФЗ, предусматривающее, что в случае обжалования итогов голосования на соответствующем избирательном участке, участке референдума полномочия этих членов участковой комиссии продлеваются до дня принятия вышестоящей комиссией решения либо до дня, следующего за днем исполнения участковой комиссией решения вышестоящей избирательной комиссии либо вступившего в законную силу судебного решения.

Кроме того, Федеральным законом от 9 марта 2016 г. № 66-ФЗ увеличен с трех до пяти дней срок регистрации доверенных лиц, осуществляемый избирательной комиссией со дня поступления письменного заявления кандидата (представления избирательного объединения) о назначении доверенных лиц вместе с заявлениями самих граждан о согласии быть доверенными лицами. Соответствующее изменение внесено в п. 1 ст. 43 Федерального закона № 67-ФЗ.

Федеральным законодателем были также установлены **дополнительные социальные гарантии** для членов избирательных комиссий.

Так, Федеральным законом от 9 марта 2016 г. № 66-ФЗ внесено соответствующее изменение в абз. 2 ст. 2 Закона Российской Федерации от 19 апреля 1991 г. № 1032-1 «О занятости населения в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 20 апреля 1996 г. № 36-ФЗ), предусматривающее сохранение выплаты пособия по безработице в те периоды, когда граждане осуществляют полномочия членов избирательных комиссий, комиссий референдума с правом решающего голоса не на постоянной (штатной) основе, поскольку такие граждане будут признаваться незанятыми.

Еще одной дополнительной нормой, направленной на обеспечение социально-трудовых гарантий членов избирательной комиссии, стало дополнение Федеральным законом от 9 марта 2016 г. № 66-ФЗ ст. 29 Федерального закона № 67-ФЗ п. 17¹, согласно которому члену комиссии с правом решающего голоса, работающему в комиссии не на постоянной (штатной) основе, могут компенсироваться за счет и в пределах бюджетных средств, выделенных на подготовку и проведение выборов, референдума, расходы по проезду, найму жилого помещения, дополнительные расходы, связанные с проживанием вне места постоянного жительства, в случае, если в соответствии с решением комиссии он направляется за пределы населенного пункта, на территории которого расположена комиссия, для исполнения полномочий члена комиссии. Указанная компенсация производится в порядке и размерах, предусмотренных для возмещения расходов, связанных со служебными командировками, работникам, заключившим трудовой договор в государственных органах, органах местного самоуправления (соответственно виду и уровню проводимых выборов, референдума).

Наряду с указанными социальными гарантиями законодательством установлены и дополнительные требования, касающиеся предупреждения **коррупционных проявлений в деятельности членов комиссий**, которые стали продолжением активной антикорруп-

ционной политики, осуществляемой в Российской Федерации в настоящее время во всех ветвях власти.

Федеральным законом от 5 октября 2015 г. № 285-ФЗ ст. 29 Федерального закона № 67-ФЗ дополнена п. 15³, который предусматривает, что член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с правом решающего голоса, работающий в указанной комиссии на постоянной (штатной) основе, обязан сообщать в порядке, предусмотренном указами Президента Российской Федерации, о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта.

Федеральным законом от 5 октября 2015 г. № 285-ФЗ ст. 29 Федерального закона № 67-ФЗ дополнена п. 15⁴, который затем был уточнен Федеральным законом от 9 марта 2016 г. № 66-ФЗ, согласно которому член избирательной комиссии субъекта Российской Федерации с правом решающего голоса, член иной избирательной комиссии, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, с правом решающего голоса, работающие в указанных комиссиях на постоянной (штатной) основе, обязаны сообщать о возникновении личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая приводит или может привести к конфликту интересов, а также принимать меры по предотвращению или урегулированию такого конфликта в порядке, установленном законом.

Отдельные изменения коснулись **порядка формирования некоторых избирательных комиссий** и возложения дополнительных полномочий на ТИК.

С этой целью Федеральным законом от 9 марта 2016 г. № 66-ФЗ ст. 25 Федерального закона № 67-ФЗ дополнена п. 9, установившим, что порядок формирования, число членов и полномочия окружной избирательной комиссии по выборам в федеральные органы государственной власти устанавливаются федеральным законом.

Федеральным законом от 9 марта 2016 г. № 66-ФЗ изменен п. 1¹ ст. 27 Федерального закона № 67-ФЗ, в соответствии с которым законом может быть предусмотрено, что участковая комиссия на избирательном участке, участке референдума, образованном на судне, которое будет находиться в день голосования в плавании, или на полярной станции, формируется соответствующими должностными лицами из числа членов экипажа, работников полярной станции, в том числе не входящих в резерв составов участковых комиссий. Корреспондирующее изменение Федеральным законом от 9 марта 2016 г. № 66-ФЗ внесено также в ч. 2 ст. 23 Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 20-ФЗ).

Также Федеральным законом от 9 марта 2016 г. № 66-ФЗ внесено изменение в п. 9 ст. 31 Федерального закона № 67-ФЗ, согласно которому в случае принятия судом решения о расформировании избирательной комиссии муниципального образования в период избирательной кампании, кампании референдума избирательная комиссия субъекта Российской Федерации формирует с соблюдением требований п. 1 ст. 29 Федерального закона № 67-ФЗ соответствующую временную комиссию в новом составе либо возлагает ее полномочия на соответствующую территориальную комиссию.

Ряд изменений федерального законодательства коснулся **правового статуса членов комиссий** с правом решающего голоса.

Так, Федеральным законом от 9 марта 2016 г. № 66-ФЗ уточнен подп. «е» п. 1 ст. 29, которым судьи, находящиеся в отставке, исключены из числа лиц, которые не могут быть членами комиссий с правом решающего голоса.

Кроме того, Федеральным законом от 9 марта 2016 г. № 66-ФЗ изменен п. 7 ст. 29 Федерального закона № 67-ФЗ в части, дополнившей перечень оснований, при появлении которых полномочия члена комиссии с правом решающего голоса приостанавливаются по решению соответствующей комиссии, если такое приостановление не приведет к тому, что комиссия останется в неправомочном составе, в случае чего полномочия такого члена комиссии прекращаются по решению органа, его назначившего. Такими новыми основаниями стали приобретение членами комиссий на соответствующих выборах статуса кандидатов, их уполномоченных представителей и доверенных лиц, уполномоченных представителей и доверенных лиц избирательных объединений, выдвинувших кандидатов, списки кандидатов.

Целый комплекс законодательных изменений коснулся также правового статуса и отдельных особенностей регламентации деятельности **членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса**.

Федеральным законом от 15 февраля 2016 г. № 29-ФЗ в п. 26 ст. 29 Федерального закона № 67-ФЗ введено положение, согласно которому кандидат, избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов, вправе прекращать полномочия члена комиссии с правом совещательного голоса и назначать нового члена комиссии с правом совещательного голоса в отношении одной и той же комиссии не более чем пять раз.

Федеральным законом от 9 марта 2016 г. № 66-ФЗ внесены изменения в п. 21¹ ст. 29 Федерального закона № 67-ФЗ, согласно которым в перечень лиц, которые не могут быть назначены членами комиссий с правом совещательного голоса, включены следующие категории:

б) граждане Российской Федерации, признанные решением суда, вступившим в законную силу, недееспособными, ограниченно дееспособными;

н) лица, имеющие неснятую и непогашенную судимость, а также лица, подвергнутые в судебном порядке административному наказанию за нарушение законодательства о выборах и референдумах, — в течение одного года со дня вступления в законную силу решения (постановления) суда о назначении административного наказания.

Федеральным законом от 9 марта 2016 г. № 66-ФЗ также уточнены положения п. 24 ст. 29 Федерального закона № 67-ФЗ, в соответствии с которыми в случае, если кандидату отказано в регистрации, а избирательному объединению в регистрации списка кандидатов либо регистрация кандидата, списка кандидатов аннулирована или отменена, либо кандидат выбыл досрочно по иным основаниям, полномочия членов избирательной комиссии с правом совещательного голоса, назначенных таким кандидатом, избирательным объединением, выдвинувшим такого кандидата, такой список кандидатов, прекращаются соответственно со дня отказа в регистрации, ее аннулирования или отмены, а если решение об отказе в регистрации обжаловано в суд — со дня вступления в силу решения суда о законности отказа в регистрации либо со дня выбытия кандидата по иным основаниям.

Некоторые законодательные изменения коснулись также порядка **обжалования действий** избирательных комиссий.

Так, Федеральным законом от 9 марта 2016 г. № 66-ФЗ п. 11 ст. 23 Федерального закона № 67-ФЗ дополнен положением о том, что избирательная комиссия субъекта Российской Федерации также рассматривает жалобы на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий внутригородских районов (в городском округе с внутригородским делением) и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме при проведении выборов в органы местного самоуправления, местных референдумов, в соответствии с п. 7 ст. 75 Федерального закона № 67-ФЗ.

Корреспондирующее изменение Федеральным законом от 9 марта 2016 г. № 66-ФЗ внесено также и непосредственно в п. 7 ст. 75 Федерального закона № 67-ФЗ в целях его приведения в соответствие с указанной выше нормой.

Кроме того, Федеральным законом от 9 марта 2016 г. № 66-ФЗ существенно уточнен п. 2 ст. 78 Федерального закона № 67-ФЗ, который дополнен новым положением о том, что жалоба на решение, действие (бездействие) избирательной комиссии, комиссии референдума по иным (кроме заверения, регистрации, отказа в заверении, регистрации списка кандидатов, кандидата) вопросам в период избирательной кампании, кампании референдума может быть подана в соответствующую избирательную комиссию, комиссию референдума в течение 15 дней, а после завершения избирательной кампании — в течение 30 дней со дня принятия обжалуемого решения. Жалоба на решение избирательной комиссии, комиссии референдума, принятое в соответствии с п. 6 и 7 ст. 75 Федерального закона № 67-ФЗ, может быть подана в период избирательной кампании, кампании референдума в течение пяти дней со дня принятия обжалуемого решения, а после завершения избирательной кампании — в течение 15 дней со дня принятия обжалуемого решения. Указанные сроки восстановлению не подлежат.

Целью столь существенных **комплексных изменений** избирательного законодательства является обеспечение прозрачности, открытости и гласности избирательных действий и процедур, судебной защиты прав избирателей и других участников избирательного процесса, необходимости совершенствования норм, гарантирующих свободную реализацию конституционных прав граждан избирать и быть избранными.

Приближается единый день голосования 18 сентября 2016 г. Будущие выборы будут интересны всем: и политическим партиям, которые вступят в активную политическую борьбу за голоса избирателей, и самим избирателям, от волеизъявления которых будет зависеть не только формирование представительных органов власти Российской Федерации и ее субъектов, но и итоги выборов глав некоторых субъектов Российской Федерации. Достоверными и объективными результаты выборов будут при условии, что все участники избирательного процесса: политические партии, кандидаты, избирательные комиссии всех уровней, наблюдатели, СМИ, общественность, признавая открытую и честную конкуренцию, точно и честно исполняют **предписанные федеральными законами правила**. Согласие, которое возможно достигнуть в этом политическом цикле, поможет сохранить самое дорогое для **каждого гражданина — нашу страну**.

Региональное законодательство и акты муниципальных органов власти в системе правового регулирования муниципальных выборов

СМИРНОВ СЕРГЕЙ АНАТОЛЬЕВИЧ,

доцент кафедры теории и истории права и государства
Волгоградского государственного университета,
кандидат юридических наук, доцент
smirnov_sa@live.com

ЗАБОЛЕВА МАРИЯ ВЛАДИМИРОВНА,

ассистент кафедры конституционного и муниципального права
Волгоградского государственного университета
zaboleva_mv@mail.ru

За истекшие годы в стране создана объемная законодательная база выборов как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Законодательство субъектов Российской Федерации о выборах в органы местного самоуправления неоднородно и включает нормативные правовые акты, различные по форме, структуре и пределам правового регулирования. При этом можно выделить два подхода к формированию системы законодательства о выборах в субъектах Российской Федерации.

В первом случае законодательство о выборах (большинства) субъектов Российской Федерации включает в себя ряд отдельных законов, регули-

рующих выборы органов государственной власти, органов местного самоуправления, систему и статус избирательных комиссий. В одних субъектах РФ (к примеру, Ростовская область, республики Адыгея, Кабардино-Балкарская и Дагестан) регулирование выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и глав муниципальных образований осуществляется отдельными законами, а в других (к примеру, Волгоградская и Астраханская области, Ставропольский и Краснодарский края, республики Калмыкия, Ингушетия, Карачаево-Черкесская и Северная Осетия — Алания) общим законом о выборах в муниципальные органы власти.

В статье рассматриваются вопросы правового регулирования муниципальных выборов в субъектах Российской Федерации. Авторами указывается на неоднородность законодательства о выборах в субъектах Российской Федерации и развития двух вариантов правового регулирования — принятие отдельных законов, регулирующих выборы органов государственной власти субъекта, органов местного самоуправления, систему и статус избирательных комиссий, и кодификации избирательного законодательства субъекта. В работе анализируются вопросы возможного правового регулирования муниципального избирательного процесса субъектов Российской Федерации (на примере ряда республик, краев и областей). Настоящее состояние правового регулирования муниципальных выборов в субъектах РФ отражает приоритет федерального законодательства в этой сфере.

Ключевые слова: избирательное законодательство, избирательный кодекс, правовое регулирование муниципальных выборов, выборы в органы местного самоуправления.

Regional Laws and Acts of Municipal Authorities in the System of Legal Regulation of Municipal Elections

Smirnov Sergey A., Assistant Professor of the Department of Theory and History of Law and State Volgograd State University, Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor

Zaboleva Maria V., Assistant in the Department of Constitutional and Municipal Law Volgograd State University

The article deals with the legal regulation of municipal elections in the Russian Federation. The author points to the heterogeneity of the electoral legislation in the Russian Federation and the development of legal regulation of the two options — adoption of separate laws governing the election of public authorities subject local government system and the status of the electoral commissions and the codification of the electoral legislation of the subject. The paper analyzes the issues of possible legal regulation of the municipal electoral process of the Russian Federation (on the example of a number of republics, territories and regions). The present state of the legal regulation of municipal elections in the Russian regions reflects the priorities of the federal legislation in this area.

Key words: electoral law, the electoral code, legal regulation of municipal elections, elections to local government bodies.

Во втором случае в субъектах РФ избирательное законодательство кодифицировано. Избирательные кодексы, например, приняты в Алтайском крае, Белгородской, Владимирской, Воронежской, Костромской, Курской областях и др. Избирательные отношения регулируются единым нормативным актом — избирательным кодексом.

В каждом из подходов можно найти свои достоинства и недостатки.

Содержание некоторых избирательных кодексов вызывает определенные вопросы. Например, избирательные кодексы Белгородской, Владимирской, Воронежской областей и Алтайского края объединили в себе не только нормы о выборах, но и нормы о референдуме и отзыве, а в Алтайском крае — и процедуру опроса населения, что трудно теоретически обосновать в силу разной юридической природы институтов выборов, референдума, отзыва должностных лиц и опроса населения. Вполне обоснованно мнение тех ученых, которые считают, что избирательный кодекс должен регулировать только избирательные отношения¹. Кроме того, наименования избирательных законов субъектов Федерации также пестрят разнообразием. Например, большинство региональных избирательных кодексов (Владимирский избирательный кодекс, Воронежский избирательный кодекс, Кодекс Курской области о выборах и референдуме, Избирательный кодекс города Москвы, Избирательный кодекс Свердловской области и пр.) называются не кодексом, а законом субъекта с названием «кодекс», что вызывает недоумение. Объяснить причину такого подхода регионального законодателя к наименованию кодифицированного акта с точки зрения науки сложно. Во всяком случае, такой формы законодательного акта ни в одном учебнике по теории государства и права не встретишь. Кодифицированный акт лишь принимается в форме закона, но при этом имеет собственное наименование — кодекс.

Строение избирательных кодексов также различно. Например, вызывает интерес строение Избирательного кодекса Псковской области, который состоит из разделов, посвященных общим положениям и избирательному процессу. Однако регулирование особенностей самих выборов неожиданно начинается с включением в строение кодекса Особенной части. Возникает вопрос: «А где же Общая часть кодекса?» Думается, такое построение кодификационного акта, т.е. без общей части, не соответствует правилам законодательной техники.

Особенностью некоторых других избирательных кодексов (например, Хабаровского края, г. Москва) является сходство их построения с Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее также — Федеральный закон № 67-ФЗ). Такие кодексы состоят только из глав, расположенных по стадиям избирательного процесса и содержащих как общие правила, относящиеся ко всем выборам,

проводимым в конкретном субъекте, так и особенности каждого вида выборов. По нашему мнению, структурирование кодифицированного акта по главам не отвечает методике построения кодексов, характерной особенностью которых является выделение в структуре кодекса общей и особенной частей.

Справедливости ради необходимо отметить и единую черту региональных избирательных кодексов — общая часть большинства кодексов практически без изменения повторяет нормы Федерального закона № 67-ФЗ.

По нашему мнению, вряд ли можно говорить о превосходстве того или иного варианта правового регулирования, поскольку определяющим в данной ситуации будет являться «профессионализм законодателей субъектов РФ, уровень владения навыками законодательной деятельности, средствами юридической техники»².

Федеральное законодательство очертило рамки возможного правового регулирования муниципального избирательного процесса субъектов Российской Федерации в достаточно в узких границах.

В настоящее время на усмотрение субъектов Российской Федерации отнесен следующий ряд вопросов муниципальных выборов:

— установление избирательных систем, применяемых на выборах депутатов представительного органа (в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств) и должностных лиц муниципального образования;

— установление возрастного ценза при избрании выборных должностных лиц муниципального образования (до 21 года);

— порядок организации и деятельности избирательных комиссий по проведению муниципальных выборов.

Исходя из перечня возможных избирательных систем, применяемых в Российской Федерации при проведении выборов, субъектами РФ могут быть выбраны различные их сочетания, за исключением случаев, установленных п. 3.1 ст. 23 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее также — Федеральный закон № 131-ФЗ). По нашему мнению, данное право субъектов РФ умаляет права муниципальных образований по определению избирательной системы на муниципальных выборах, а также не в полной мере соответствует ст. 131 Конституции Российской Федерации. Так, в избирательном законодательстве ряда субъектов Российской Федерации вообще не предусмотрено использование исключительно пропорциональной избирательной системы³.

² Шамгунов А.И. Система правового регулирования муниципальных выборов в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. С. 39.

³ Закон Еврейской АО от 25 февраля 2014 г. № 468-ОЗ (в ред. от 17.09.2014 г.) «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Еврейской автономной области» (ст. 3). URL: <http://jewish-aut.izbirkom.ru/>

¹ Ануфриева Н.П. Проблемы избирательного кодекса России // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 7. С. 28.

Законодательством субъектов Российской Федерации также могут устанавливаться дополнительные условия для реализации гражданином пассивного избирательного права, связанные с достижением гражданином определенного возраста. При этом устанавливаемый минимальный возраст кандидата не может превышать 21 года на день голосования на выборах в органы местного самоуправления. Установление максимального возраста не допускается. Таким образом, вопрос о возрасте кандидатов в избирательном законодательстве субъектов Российской Федерации решается по-разному и может устанавливаться в диапазоне от 18 до 21 года.

В большинстве случаев в законодательстве субъектов РФ о муниципальных выборах возраст пассивного избирательного права для граждан РФ, баллотирующихся в депутаты представительного органа, установлен — 18 лет, а выборных должностных лиц местного самоуправления — 21 год. Но есть и исключения, так, в Ленинградской⁴, Тульской⁵ и Ивановской⁶ областях, а также в Удмуртской Республике⁷ право быть избранным главой муниципального образования имеет гражданин РФ, достигший на день голосования возраста 18 лет. Следует отметить, что возраст для кандидата на должность главы муниципального образования, избираемого из числа депутатов представительного органа местного самоуправления, может быть установлен и в уставах муниципальных образований. Так, к примеру, в Чеченской Республике соответствующими законами не предусмотрено избрание глав муниципальных образований на прямых выборах. Уставами муниципальных образований Чеченской Республики, в том числе Уставом городского округа — город Грозный, для кандидата на должность

главы муниципального образования установлен возраст — 21 год⁸.

Настоящее состояние правового регулирования муниципальных выборов в субъектах РФ отражает приоритет федерального законодательства в этой сфере. Так, большинство нормативных актов субъектов РФ о выборах в органы местного самоуправления, по сути, дублируют нормы Федерального закона № 67-ФЗ. Вместе с тем обращают на себя внимание те субъекты, в которых приняты избирательные кодексы, которые, по нашему мнению, в итоге усложняют правоприменительную практику (ввиду отсутствия на федеральном уровне соответствующего консолидированного акта в форме Избирательного кодекса РФ) и в этой части не содействуют укреплению гарантий избирательных прав граждан РФ.

Помимо регионального законодательства, выборы должностных лиц и органов местного самоуправления в определенной степени регулируются муниципальными нормативными правовыми актами. В соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ муниципальные нормативные правовые акты в зависимости от субъекта, их принимающего, могут быть подразделены на принимаемые органами местного самоуправления и непосредственно населением. Их также можно систематизировать по группам. Первую группу составляют уставы муниципальных образований, а также решения, принятые на местном референдуме. Следующую группу составляют правовые акты представительного органа муниципального образования, а также акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов и должностных лиц местного самоуправления.

Муниципальные нормативные правовые акты подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования и не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральному и региональному законодательству.

Основное место среди муниципальных актов занимает устав муниципального образования, который является актом высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов. Устав муниципального образования определяет структуру и порядок формирования органов местного самоуправления, срок полномочий представительного органа и выборных должностных лиц, положение избирательной комиссии муниципального образования. Так, например, в соответствии с Уставом городского округа города Волгограда структуру органов местного самоуправления Волгограда составляет городская Дума — представительный орган местного самоуправления Волгограда; глава муниципального образования — глава Волгограда — высшее должностное лицо; администрация Волгограда — исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления Волгограда; Контрольно-счетная

WAY/EE19E33D-1BE2-40B3-B781-AB95B0B92FE2.html; Кодекс Республики Башкортостан о выборах от 6 декабря 2006 г. № 380-з (в ред. от 29.05.2014 г.) (ст. 101). URL: <http://www.cikrb.ru/upload/iblock/341/%D0%9A%D0%BE%D0%92.pdf>; Закон Республики Коми от 27 сентября 2010 г. № 88-ПЗ (в ред. 27.04.2015 г.) «О выборах и референдумах в Республике Коми» (ст. от 4). URL: http://www.komi.vybory.izbirkom.ru/npa/?action=show_npa; Областной закон Ростовской области от 8 августа 2011 г. № 645-ЗС (в ред. от 24.04.2015 г.) «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Ростовской области» (ст. 2). URL: <http://rostov.izbirkom.ru/way/1044834.html>

⁴ Областной закон Ленинградской области от 15.03.2012 г. (в ред. от 11.02.2015 г. № 1-оз) «О муниципальных выборах в Ленинградской области» (ст. 4). URL: <http://leningrad-reg.izbirkom.ru/1.html>

⁵ Закон Тульской области от 18 июля 2008 г. № 65/3166 (в ред. от 02.02.2015 г. № 2250-ЗТО) «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с выборами главы муниципального образования, иного выборного должностного лица местного самоуправления» (ст. 1). URL: http://www.tula.vybory.izbirkom.ru/npa/?action=show_npa

⁶ Закона Ивановской области от 26 ноября 2009 г. № 130-ОЗ (в ред. от 08.04.2015 г.) «О муниципальных выборах» (ст. 5). URL: http://ivanovo.izbirkom.ru/etc/130oz_9_version.pdf

⁷ Закон Удмуртской Республики от 6 июля 2006 г. № 36-ПЗ «О выборах глав муниципальных образований в Удмуртской Республике» (в ред. от 24.10.2014 г. № 73-ПЗ) (ст. 5). URL: <http://www.udmurt.vybory.izbirkom.ru/udmurt/npa/>

⁸ Устав муниципального образования «городской округ «Грозный» (в ред. от 26.09.2013 г.) (принят Решением Совета депутатов города Грозного от 27 марта 2013 г. № 02) (ст. 43). URL: <http://www.grozmer.ru/dokumenty/ustav.html>

палата Волгограда — контрольно-счетный орган Волгограда. Представительный орган в составе 48 депутатов избирается на пять лет по смешанной избирательной системе — 24 депутата избираются по мажоритарной избирательной системе относительного большинства и столько же по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями. Глава городского округа города Волгограда избирается из числа депутатов Волгоградской городской Думы⁹.

Представительный же орган местного самоуправления назначает выборы, а если он в установленные сроки не назначил, то муниципальные выборы назначаются соответствующей избирательной комиссией муниципального образования или судом.

Также нормативными правовыми актами представительных органов муниципалитетов определяются наличие и статус муниципальной избирательной комиссии, схемы избирательных округов при избрании выборных органов местного самоуправления.

Уставом муниципального образования может быть предусмотрено наличие муниципальной избирательной комиссии, а представительный орган вправе наделить ее статусом юридического лица. Так, например, в соответствии со ст. 53 Устава городского округа — город Воронеж Избирательная комиссия городского округа — город Воронеж действует на постоянной основе и является юридическим лицом¹⁰, а Муниципальная избирательная комиссия города Ростова-на-Дону в соответствии со ст. 53² Устава города Ростова-на-Дону не является юридическим лицом¹¹.

Также представительный орган муниципального образования в случае, если не предусмотрено уставом наличие муниципальной избирательной комиссии (к примеру, в уставах муниципальных образований Волгоградской области не предусмотрены

муниципальные избирательные комиссии), вправе обратиться в избирательную комиссию субъекта с предложением возложения полномочий муниципальной избирательной комиссии на постоянно действующую территориальную избирательную комиссию, в границе которой располагается само муниципальное образование.

В соответствии со ст. 18 Федерального закона № 67-ФЗ представительный орган муниципального образования в срок не позднее 20 дней до истечения срока, в который должны быть назначены выборы, утверждает схему избирательных округов¹².

Следует отметить, что с учетом большого количества изменений, вносимых в федеральные законы № 67-ФЗ и № 131-ФЗ, региональные и местные представительные органы не всегда успевают своевременно вносить соответствующие поправки в акты, регулирующие порядок организации и проведения муниципальных выборов. В этой связи муниципальные представительные органы лишь формально легитимируют ускоряющийся поток изменений в федеральном избирательном законодательстве в рамках соответствующих уставов муниципальных образований, зачастую не поспевая за данным процессом.

Литература

1. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 05.04.2016 г.) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; СЗ РФ 2016. № 15. Ст. 2054.
2. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; СЗ РФ. 2016. № 7. Ст. 905.
3. Ануфриева Н.П. Проблемы избирательного кодекса России // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 7. С. 28.
4. Шамгунов А.И. Система правового регулирования муниципальных выборов в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2006. С. 39.

⁹ Устав города-героя Волгограда (в ред. от 28.05.2014 г.) (принят Постановлением Волгоградского горсовета народных депутатов от 29 июня 2005 г. № 20/362) // «Городские вести. Царицын — Сталинград — Волгоград». 2014. 12 июля.

¹⁰ Устав городского округа город Воронеж (в ред. от 27.03.2013 г.) (принят Постановлением Воронежской городской Думы от 27 октября 2004 г. № 150-1 «Об уставе городского округа город Воронеж»). URL: <http://www.gorduma-voronezh.ru/ustav/8.html>

¹¹ Устав города Ростова-на-Дону (в ред. от 04.02.2015 г.) (принят Ростовской-на-Дону городской Думой решением от 9 апреля 1996 г. № 211). URL: <http://rostov-gorod.info/about/ustav>

¹² Решение Волгоградской городской Думы от 30 января 2013 г. № 72/2150 (ред. от 19.06.2013) «Об утверждении схемы избирательных округов Волгограда и ее графического изображения для проведения выборов депутатов Волгоградской городской Думы» // «Городские вести. Царицын — Сталинград — Волгоград». 2013. № 10 ; Решение Думы города Ангарска Иркутской области от 2 июля 2012 г. № 776-82гД «Об утверждении схемы многомандатных избирательных округов при проведении выборов депутатов Думы города Ангарска созыва 2012–2017 гг.». URL: <http://www.angarsk-goradm.ru/info/doc-duma-28062012>

Вектор на транспарентность избирательной кампании

ШАПОШНИКОВ АЛЕКСЕЙ ВАЛЕРЬЕВИЧ,

Председатель Московской городской Думы,
кандидат юридических наук
predsedatel@duma.mos.ru

Предварительное голосование по кандидатурам для последующего выдвижения от Всероссийской политической партии «Единая Россия» кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва стало уникальным для российского политического процесса явлением. Впервые в нашей стране в столь широком и открытом формате гражданам и общественным объединениям была предоставлена возможность участвовать в политической жизни общества. По итогам проведения предварительного голосования можно с уверенностью сказать, что такая процедура делает всю избирательную кампанию в России более открытой и транспарентной.

22 мая этого года почти 400 тыс. москвичей, а это около 7% столичных избирателей, приняли участие в предварительном голосовании. В Москве работали 700 участков, на которых москвичи могли отдать свои голоса в поддержку 291 зарегистрированного участника праймериз. Кстати, по итогам опроса, проведенного ВЦИОМ накануне проведения предварительного голосования, о них было известно каждому второму россиянину (47%), а выразили желание принять в них участие 32% опрошенных. Интерес москвичей к предварительному голосованию был достаточно высок, что еще раз подтверждает востребованность партийной инициативы.

В 2014 г. Москва стала первым регионом страны, где было проведено предварительное голосование. В нем мог участвовать любой москвич, обладающий

активным избирательным правом и достигший 18 лет. Тогда будущие кандидаты в депутаты — на основе пожеланий москвичей — представляли свои программы по развитию отдельных территорий и столицы в целом, что стало дополнительным инструментом расширения возможностей участия жителей в управлении городом.

Сегодня все депутаты от «Единой России» в Московской городской Думе шестого созыва — победители предварительного голосования. То, что теперь эта процедура проходит во всей стране, — особая гордость для столицы, ведь мы смогли личным примером доказать эффективность предварительного голосования.

Важно, что сейчас институт праймериз «обращает» более четкими правилами игры, что придает ему больший авторитет. Так, согласно положению о праймериз «стать участниками предварительного голосования могут граждане Российской Федерации, обладающие пассивным избирательным правом на выборах депутатов Государственной Думы, являющиеся членами или сторонниками партии, не являющиеся членами каких-либо политических партий, не имеющие (не имевшие) судимость, в том числе снятую и (или) погашенную, не подвергавшиеся административному наказанию за совершение административных правонарушений, предусмотренных статьями 20.3 и 20.29 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, не имеющие счетов (вкладов), не хранящие наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, не владеющие и (или) не пользую-

В материале рассмотрены актуальные вопросы, связанные с проведением предварительного голосования в целях транспарентности избирательной кампании на выборах регионального и федерального уровня в России. Данная процедура позволяет в широком и открытом формате участвовать гражданам и общественным объединениям в политической жизни общества.

Ключевые слова: предварительное голосование, праймериз, избирательное право, выборы.

Emphasis on the Transparency of Election Campaigns

Shaposhnikov Alexey V., Chairman of the Moscow City Duma, Candidate of Legal Sciences

The material reviews topical issues associated with preliminary voting meant to ensure the transparency of election campaigns in regional and federal elections in Russia. This procedure enables citizens and public associations to participate in political life of society extensively and openly.

Key words: preliminary voting, primaries, electoral law, elections.

щиеся иностранными финансовыми инструментами».

Здесь важно выделить два момента.

Первое. Кандидатов в депутаты избиратели могут выбрать сами, причем не только из числа членов партии, а из всех тех, кто пожелал участвовать в праймериз (только не члены других партий. — *Прим.*).

Второе. Все кандидаты представили справки об отсутствии судимости, что подтверждает серьезность намерений партии предлагать избирателю только достойных кандидатов. Таким образом предварительное голосование повысило уровень внутрипартийной демократии — ведь решение о выдвижении принимается не «кулуарно», а на реальной конкурентной основе.

Кстати, такой прозрачной процедуры, как предварительное голосование «Единой России», нет ни у одной партии в России. При этом звучали некоторые опасения по поводу нечестного подсчета голосов. Но и здесь процедура максимально открытая: каждый кандидат мог направить на участки своих наблюдателей, и многие воспользовались этим правом. Так что и результаты были честными, тем более что партия заинтересована в обновлении кадров и поддержке тех, кто пользуется доверием москвичей.

Кандидаты от партии становятся действительно народными, так как уже получили предварительную поддержку избирателей. В ходе праймериз они смогли заявить о себе, представить свое видение решения актуальных городских проблем, оценить свои силы. Многие из них уже стали лидерами не только внутри инициативных групп жителей, но и среди большинства жителей округа.

При этом во время агитационного периода в ходе предварительного голосования все кандидаты находились в равных условиях: участвовали в дебатах и встречались с жителями района.

Дебаты, которые проходили в рамках предварительного голосования, дали кандидатам огромный опыт политической коммуникации, научили мастерству публичного выступления. Кстати, для того чтобы не сойти с дистанции, т.е. попасть все-таки в бюллетень для голосования, кандидату

необходимо было принять участие минимум в двух дебатах.

Встречи с жителями, которые проводились в отделениях партии, на улицах и во дворах, в помещениях общественных организаций, помогли кандидатам доработать предвыборную программу, чтобы она максимально отвечала интересам избирателей. Избиратель при этом получил свои «бонусы»: увидел тех, кто готов представлять их интересы в Государственной Думе, узнал, с какими конкретными предложениями кандидат готов идти в парламент и внес свои дополнения в предвыборную программу.

Партия при этом смогла определить наиболее сильных кандидатов, которые будут выдвинуты на выборах в нижнюю палату российского парламента. И не только. По итогам встреч участников праймериз с избирателями, партии удалось скорректировать свою программу и решить ряд актуальных социальных проблем. Это возврат в полном объеме льгот по оплате коммунальных услуг инвалидам, предоставление мер соцподдержки пожилым гражданам по оплате взносов на капитальный ремонт, решение об открытии детских городских лагерей и Центра занятости для молодежи.

Уже только поэтому опыт проведения праймериз можно признать успешным. Сотни тысяч москвичей, принявших участие в обсуждении всех перечисленных вопросов, показали нам востребованность подобных форматов работы с избирателями. Думаю, что в будущем праймериз станут неотъемлемой частью избирательного процесса в нашей стране.

Кроме этого, надо рассматривать предварительное голосование как дополнительный инструмент для формирования кадрового резерва. При этом для кого-то участие в праймериз станет первым шагом в большую политику, а для кого-то — самопроверкой и новым этапом в политической карьере.

Уверен, что совсем скоро сформируются такие политические реалии, когда выборы всех уровней будут невозможны без процедуры предварительного голосования, без подготовки будущих кандидатов, без соблюдения максимально жестких требований к будущим народным избранникам.

Выборы: доверие, ответственность, гражданский диалог

БОРИСОВ ИГОРЬ БОРИСОВИЧ,

председатель Совета Российского общественного института избирательного права (РОИИП), член Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, кандидат юридических наук
borisov@roiip.ru

18 сентября 2016 г. в Российской Федерации пройдут выборы 450 депутатов Государственной Думы седьмого созыва: 225 депутатов будут избраны в одномандатных избирательных округах и 225 депутатов — по федеральному избирательному округу. Одновременно пройдут выборы в региональные и местные органы публичной власти, на которых будет замещаться около 40 тыс. депутатских мандатов и выборных должностей.

Из 74 партий, имеющих право участия в выборах, 22 политические партии после съезда представили в ЦИК России для заверения списки своих кандидатов. Зарегистрированы федеральные списки 14 политических партий (более 4 тыс. кандидатов) и свыше 2 тыс. кандидатов по одномандатным округам.

С учетом двух новых субъектов Российской Федерации — Республики Крым и города федерального значения Севастополя — 111 724 534 избирателей зарегистрировано ЦИК России, из них более 1,9 млн — за пределами Российской Федерации. Голосование состоится более чем на 96,5 тыс. избирательных участков, обеспечивать избирательные процедуры будут около 880 тысяч членов избирательных комиссий всех уровней с правом решающего голоса. Кроме того, каждый участник выборов (и партия, выдвинувшая список, и зарегистрированный кандидат) может назначить

в каждую избирательную комиссию члена с правом совещательного голоса и наблюдателя. В избирательный процесс и наблюдение за ним, таким образом, будут вовлечены миллионы граждан.

Представленные конкретные цифры свидетельствуют о масштабах начавшейся избирательной кампании, достаточно высокой конкуренции и значимости задач, которые стоят перед организаторами выборов, по обеспечению точного, не искаженного определения волеизъявления избирателей — главных участников выборов. Именно избиратель в зависимости от точности, законности, а в ряде случаев — справедливости проведения избирательных процедур выносит окончательный вердикт о легитимности избранной власти. Именно той легитимности, которая сегодня является одним из трех «венцов» избирательной кампании — конкурентность, открытость, легитимность.

Уже сейчас эксперты не сомневаются, что Дума седьмого созыва будет более представительной, будет усилено представительство территорий и укреплен коммуникативный контакт с избирателем. Но процесс легитимации избранной власти крайне сложен и требует преодоления накопившегося дефицита доверия к выборам. Легитимация не может быть односторонне осуществлена властью либо организаторами выборов, чья эффективность

Статья посвящена новым формам и подходам в работе системы избирательных органов на выборах 2016 г., направленным на преодоление дефицита доверия избирателей к институту выборов. Автором предпринята попытка обобщить объективные и субъективные причины такого состояния и определить роль неправительственных организаций в ходе выборов и в процессе легитимации их результатов.

Ключевые слова: выборы в Государственную Думу, наблюдение, общественный контроль на выборах, легитимация выборов, мониторинг выборов, открытость и конкурентность выборов, конфликты на выборах.

Elections: Trust, Responsibility, Civil Dialogue

Borisov Igor B., Chairman of the Board of the Russian Public Institute of Electoral Law, Member of the Council under the President of the Russian Federation on the Development of Civil Society and Human Rights, Candidate of Legal Sciences

The article is devoted to new forms and approaches in the system of electoral bodies in the elections of 2016 meant to address the deficiency of voter confidence in the institution of elections. The author tried to generalize objective and subjective reasons of such conditions and define the role of non-governmental organizations during elections and when legitimating their results.

Key words: State Duma elections, observation, public control in elections, legitimation of elections, monitoring of elections, transparency and competitiveness of elections, conflicts in elections.

работы напрямую зависит от доверия населения к установленному результату.

В последние годы мы чаще слышим о рисках, связанных с делегитимацией выборов, что объективно присутствует в любом конфликте. А выборы — всегда публичный конфликт политических интересов, в котором зачастую забываются этические нормы и правила морали в интересах достижения своей политической цели.

Причины нигилистического отношения нашего общества к демократическим процедурам, и в частности к избирательной системе, более глубоки, чем их пытаются представить некоторые оппоненты, мотивируя это реальными и мнимыми фальсификациями на выборах. К сожалению, попытки исказить волю населения и пренебрежительное отношение к праву, в том числе и со стороны организаторов выборов, постоянно встречаются в период организации плебисцитов, в том числе и в западных демократиях¹. Но не они являются главным мерилом легитимности.

В действительности причин недостаточного уровня доверия населения к выборам намного больше:

— не изжитое историческое наследие советского прошлого с известным изречением, приписываемым Сталину: «Не важно, как голосуют. Важно, как считают!», и негативным отношением к низшему звену чиновников, которые олицетворены у населения с участковой избирательной комиссией;

— отсутствие в нашей стране культуры признания своего поражения на выборах и желание ряда аутсайдеров обосновывать свое поражение «происками» избирательной системы и конкретных организаторов выборов;

— отсутствие деполитизированного института наблюдения (по закону наблюдатели назначаются только партиями и кандидатами и по факту являются членами борющихся за победу команд);

— не решенная на законодательном уровне проблема общественного контроля на выборах, что порождает «серые схемы» общественного наблюдения, и как следствие — отсутствие объективного и сбалансированного анализа избирательного процесса, зависимость выводов от установок «заказчика»;

— смещение информационных потоков и коммуникаций в глобальную сеть Интернет, которая в настоящее время слабо регламентирована и уязвима для различных схем обмана пользователей и позволяет манипулировать общественным сознанием;

— недостаточный уровень правовой подготовки организаторов выборов в низовых комиссиях, что порождает множество непреднамеренных ошибок и снижает уровень доверия к ним как к профессионалам;

— низкий правовой уровень грамотности населения, особенно в избирательном праве, что

позволяет технологам вводить избирателей в заблуждение и делать им сомнительные предложения («покупка голоса», участие в «карусели» и т.п.);

— объективно существующая ангажированность международных мониторинговых миссий наблюдения на выборах (БДИПЧ ОБСЕ, ПА ОБСЕ, ПАСЕ), которые за всю новейшую историю России не дали позитивного заключения о российских выборах, в отличие, например, от последних выборов на Украине, прошедших при массовых нарушениях избирательных прав граждан;

— информационные атаки через тяготеющих к Западу политиков и средства массовой информации, в том числе через развернутые зарубежными «донорами» сетки национальных некоммерческих организаций, активно пользующихся в пропагандистских целях непроверенными данными.

Несмотря на достаточно большой перечень «вызовов» российской избирательной системе, они вполне преодолимы совместными усилиями власти, политических партий и общественных объединений граждан.

Выборы проходят в постоянном поиске новых форматов взаимодействия, который, естественно, идет не «с нуля», а на базе всего позитивного капитала, накопленного более чем за 20 лет развития российской партийно-политической и избирательной систем. Еще до начала избирательной кампании общественность и эксперты через Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (СПЧ при Президенте РФ) выступили с инициативой провести общественный мониторинг выборов 18 сентября. Председателем ЦИК России Э.А. Панфиловой и Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации Т.Н. Москальковой подписано соглашение о взаимодействии в период избирательной кампании, в рамках которого будет организован обмен информацией для реализации контроля за соблюдением избирательных прав граждан. В конце июня при ЦИК России была сформирована экспертная группа общественных наблюдателей, и предпринимается титанические усилия по координации ее работы, направленной на решение конкретных проблем в ходе выборов 2016 г.

К сожалению, не все представители гражданского общества услышали призыв и представителей ЦИК России, и СПЧ при Президенте РФ — попытаться работать превентивными методами на снятие конфликтов и напряженности, находить оптимальные и взаимоустранивающие пути решения проблем в рамках возможной нормотворческой работы ЦИК России.

Другая проблема движения в одном направлении — часто встречающаяся неспособность услышать позицию оппонента. Единственно подерживая направление на «конкурентные, открытые и легитимные выборы», каждый предлагает свой единственно «правильный» путь достижения конечной цели.

Около трех десятков предложений было получено Центризбиркомом от представителей гражданс-

¹ См., например: Избирательные технологии современной Европы: система двойных стандартов. На примере референдума в Шотландии. 18 сентября 2014 г. URL: www/roijp.ru

кого общества, начиная от изменения действующего законодательства и конституции, до конкретных публикаций на сайте ЦИК. И все эти предложения основаны на опыте практической работы общественности в ходе предыдущих кампаний и имеют под собой основания. Но ответ на вопрос «с чего начать?» сегодня только обретает свои конкретные очертания.

По опыту работы мониторинговой группы СПЧ при Президенте РФ на едином дне голосования 13 сентября 2015 г. большинство проблем на избирательных участках возникали из-за конфликта интересов организаторов выборов и наблюдателей. Задача у первых — организовать процесс голосования, у вторых — получить максимум информации и объяснений от организаторов выборов, что априори мешает процессу. Законодательная неопределенность прав и полномочий на стыке двух основных институтов демократических выборов порождает проблемы, конфликты, скандалы и как следствие — недоверие к избирательному процессу на его завершающей стадии.

В п. 9 ст. 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» перечислены права наблюдателя, позволяющие их достаточно широко трактовку организаторам выборов, юристам избирательных штабов партий или кандидатов, либо профильным НКО. А ведь именно трактовка ряда этих норм лежит в основе конфликтов наблюдателей с членами УИК.

Например, наблюдатель имеет право знакомиться со списком избирателей (как, когда, с какого расстояния?), с реестром выдачи открепительных удостоверений, находящимися в избирательной комиссии открепительными удостоверениями (можно ли их пересчитывать и как часто?), реестром заявлений о голосовании вне помещения для голосования, наблюдать за выдачей избирательных бюллетеней избирателям (можно ли заглядывать в паспорт и сверять подпись?), наблюдать за подсчетом числа избирателей, внесенных в список избирателей (что невозможно сделать издалека), наблюдать за подсчетом голосов избирателей на расстоянии и в условиях, которые обеспечивали бы ему возможность видеть содержащиеся в избирательных бюллетенях отметки избирателей, обращаться с предложениями и замечаниями по вопросам организации голосования к председателю участковой избирательной комиссии (как часто, можно ли повторно?) и некоторые другие.

Поэтому, на наш взгляд, специалисты профильных некоммерческих организаций совместно с ЦИК России и партиями (сегодня именно их представители будут на избирательных участках) должны в первоочередном порядке проработать эти вопросы для превентивного снижения уровня конфликтности в день голосования.

Во-вторых, необходимо организовать школу общественных наблюдателей, подготовив соответствующие методички и памятки, нацеливая наблюдателей на обеспечение избирательных прав и снятие конфликтов, а не на сбор замечаний как самоцель наблюдения.

В-третьих, в отсутствие закрепленного в законе права направлять общественных наблюдателей в избирательные комиссии необходимо предложить участникам выборов (партиям и кандидатам) своих подготовленных наблюдателей для направления на избирательные участки.

В-четвертых, обратиться от лица общественности к органам власти, в том числе через избирательные комиссии, по возможности установить стационарные видеокамеры на избирательных участках с последующей возможностью просмотра видеозаписи для просмотра конфликтных ситуаций и выявления первопричин.

В-пятых, всем профильным НПО, всех без исключения политических взглядов (кроме экстремистских и радикальных) и источников финансирования (в том числе иностранных), необходимо объединиться в рамках работы мобильных мониторинговых групп в день голосования.

Надеемся, что организаторы выборов с пониманием отнесутся к желанию общественности получать неискаженную и достоверную информацию о выборах из первоисточника (т.е. из комиссии), предоставив «общественникам», изъявившим желание работать в мониторинговых группах, возможность без ограничений посещать избирательные комиссии в день голосования и при подведении итогов и получать всю необходимую информацию. Ведь порой политическими решениями, направленными на обеспечение прав и свобод граждан, добиваются более весомого результата и сплоченности нации, чем скрупулезно прописанными нормативными актами.

Литература

1. Избирательные технологии современной Европы: система двойных стандартов. На примере референдума в Шотландии. 18 сентября 2014 г. URL: www/roiip/ru

Институт выдвижения кандидатов в избирательном праве Канады: особенности правового регулирования на выборах различного уровня

КРОВА КРИСТИНА ОЛЕГОВНА,

аспирант Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации
information@ranepa.ru

В демократическом государстве важнейшим способом формирования органов публичной власти являются выборы. На сегодняшний день в каждой стране существует уникальный опыт их организации и проведения, сложившийся под влиянием социально-экономических, идейно-политических факторов, особенностей культуры и традиций. Изучение специфики правового регулирования избирательного процесса в других странах способствует объективности анализа сильных и слабых сторон отечественного законодательства о выборах, позволяет определить возможные направления его дальнейшего совершенствования, оценить перспективы использования зарубежной практики в условиях российской действительности. Пристальное внимание к выдвижению кандидатов при проведении выборов различного уровня обусловлено особым значением данного института как важнейшей стадии избирательного процесса, определяющей круг участников предвыборной гонки, а равно как механизма реализации пассивного избирательного права граждан.

Очевидно, что непосредственное сравнение способов нормативной регламентации общественных отношений в разных странах должно в первую очередь отвечать требованиям корректности. Достижение указанного условия обеспечивается сопоставимостью характе-

ристик, оказывающих непосредственное влияние на становление и развитие профильного законодательства.

Канада, как и Россия, является федеративным государством, обладающим территорией значительного размера и отличающимся суровым климатом. Несмотря на принадлежность к англосаксонской правовой семье, в политической системе Канады в полной мере реализуется принцип многопартийности, что также сближает ее с нашей страной. Примечательно, что Канада представляет собой демократическое государство, в котором формой правления выступает конституционная монархия, по сути являющаяся парламентской республикой вестминстерского типа, в рамках которой отсутствует институт президентства, а его функции выполняет представитель британского монарха — генерал-губернатор¹. В состав государства входят 10 провинций и 3 территории.

Путем прямых выборов формируется нижняя палата парламента — Палата общин, а также законодательные

¹ Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Американский континент / В.И. Лысенко ; под общ. ред. В.Е. Чурова ; Центральная избирательная комиссия российской Федерации. Вып. 2. М. : МедиаПресс, 2010. 864 с. С. 19.

Статья посвящена анализу института выдвижения кандидатов в избирательном праве Канады. Автор рассматривает правовое регулирование процесса выдвижения кандидатов в электоральном процессе Канады с учетом различных уровней выборов страны, а также в сопоставлении с опытом России. В статье описываются особенности пассивного избирательного права в стране в целом, а также его ограничения при проведении выборов в Палату общин. Автор ссылается на различные нормативные правовые акты Канады и делает качественный обзор требований, предъявляемых к кандидатам и партиям, стремящимся реализовать свое пассивное избирательное право на том или ином уровне выборов.

Ключевые слова: выборы, избирательное право, избирательный процесс, кандидаты, политические партии, избирательные округа, правовое регулирование выборов.

Institution of Candidate Nomination in Electoral Law of Canada: Features of Legal Regulation in Elections at Various Levels

Krotova Christina O., Postgraduate Student, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation

The article analyzes the institution of candidate nomination in electoral law of Canada. The author reviews the legal regulation of candidate nomination process in the electoral process of Canada taking into account various levels of the country's elections and in comparison with Russia's experience. The article describes features of the right to be elected in the country in general and its restrictions in elections to the House of Commons. The author refers to various normative legal acts of Canada and makes a quality review of requirements to candidates and parties seeking to exercise their right to be elected at a particular level of elections.

Key words: elections, electoral law, electoral process, candidates, political parties, constituencies, legal regulation of elections.

собрания провинций и территорий, органы местного самоуправления. Выборы Палаты общин являются всеобщими и проходят раз в четыре года по мажоритарной системе относительного большинства в 308 одномандатных избирательных округах. Также по мажоритарной системе относительного большинства проходят выборы в законодательные собрания провинций, муниципальные выборы².

Основным актом, детально регулирующем порядок проведения выборов в Палату общин, является Акт о выборах (Canada Elections Act, S.C. 2000, с. 9)³, при этом его положения отражают общие принципы функционирования избирательной системы, схожие для всех уровней выборов⁴. Между тем каждая провинция или территория самостоятельно устанавливает требования к проведению выборов депутатов своего законодательного собрания. В части, касающейся нормативного регулирования муниципальных выборов, доктор исторических наук, профессор С.Ю. Данилов отмечает: «Статус органов местного самоуправления и их деятельность регулируются правовыми обычаями и актами, принятыми каждой из 10 провинций страны. Данные акты подразделяются на фундаментальные (законодательные) и подзаконные⁵, а также указывает на небольшое количество соответствующих законодательных актов.

Организацию и проведение выборов осуществляет Председатель Центрального избирательного ведомства как основное должностное лицо избирательной системы на федеральном уровне. Главная задача Центрального избирательного ведомства состоит в обеспечении всех стадий избирательного процесса, руководстве и контроле за проведением выборов. Кроме того, указанное ведомство регистрирует политические партии и их отделения в избирательных округах, осуществляет мониторинг расходов на выборы, которые были произведены кандидатами, политическими партиями. На уровне избирательного округа выборы обеспечиваются Уполномоченным по выборам (руководителем избирательного округа), на избирательных участках — заместителем Уполномоченного⁶.

Переходя к более подробной характеристике основных положений, касающихся проведения выборов депутатов Палаты общин, необходимо в первую очередь уделить внимание нормам, регулирующим институт пассивного избирательного права. Им обладает каждый гражданин Канады по достижении 18 лет. Ограничения пассивного избирательного права перечисляются в Акте о выборах и составляют следующий перечень.

Не могут выдвигать свои кандидатуры на выборах Палаты общин⁷:

лица, не имеющие активного избирательного права на момент подачи ими документов о выдвижении кандидатом;

лица, признанные виновными в совершении преступления и осужденные за незаконную практику или

коррупцию⁸. Такие лица не вправе быть избранными в Палату общин в течение пяти и семи лет соответственно; члены законодательных собраний провинций; шериф, клерк (секретарь) мирового суда, прокурор в любой из провинций; лицо, находящееся в заключении в исправительном учреждении;

судья, назначенный на должность актом генерал-губернатора, за исключением судьи по вопросам приобретения гражданства;

Председатель Центрального избирательного ведомства, его ассистент;

иные должностные лица, участвующие в организации и проведении выборов;

кандидат, который по итогам предыдущих выборов не представил в Центральное избирательное ведомство Канады финансовый отчет.

Помимо указанных ограничений, установлены также правила выдвижения кандидатов в зависимости от избирательных округов, они касаются как независимых кандидатов, институт которых схож с самовыдвижением в Российской Федерации, так и кандидатов, выдвигаемых политическими партиями. В частности, каждый кандидат может выдвигаться только по одному избирательному округу, а каждая партия вправе выдвинуть в одном избирательном округе только одного кандидата⁹. Таким образом, избирательное право Канады определяет в качестве инициаторов выдвижения двух субъектов — политические партии и граждан. Необходимо отметить, что Акт о выборах содержит как определение понятия «кандидат»¹⁰, так и упоминания в тексте категории «потенциальный кандидат» (prospective candidate), то есть кандидат, еще не получивший одобрения своего выдвижения.

Порядок выдвижения кандидатов строго регламентирован по срокам осуществления надлежащих действий на данной стадии избирательного процесса. Так, выдвижение кандидатов должно заканчиваться ровно в 14.00 в понедельник за 21 день до дня голосования. Единственным исключением является направление документов по электронной почте, поскольку в этом случае оригиналы документов должны быть представлены не позднее чем через 48 часов по истечении указанного срока.

Не позднее 17.00 последнего дня выдвижения кандидат вправе отозвать свою кандидатуру путем личного представления письменного заявления, удостоверенного двумя свидетелями, в качестве которых должны выступать избиратели соответствующего избирательного округа, по которому выдвигался кандидат¹¹.

Все документы представляются руководителю избирательного округа, который не позднее 48 часов с момента их представления должен выдать кандидату уведомление о подтверждении выдвижения или об отказе принять выдвижение. В этих формулировках кроются терминологические различия — основной закон о выборах Канады не содержит понятия «регистрация кандидата». Возможно, это связано с особенностями этапов прохождения рассматриваемой стадии избирательного процесса, о которых речь пойдет далее.

² Там же. С. 668.

³ Текст данного нормативного правового акта размещен на официальном сайте Департамента юстиции Канады в сети Интернет. URL: <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/E-2.01/FullText.html>

⁴ Современные избирательные системы. Вып. 1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша / Д.В. Лафитский, Н.М. Касаткина, А.Г. Орлов, Н.Ю. Трещетенкова. М.: РЦОИТ: Норма, 2006. 496 с. С. 184.

⁵ Данилов С.Ю. Канадский опыт местного самоуправления // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ Современные избирательные системы. Вып. 1. М.: РЦОИТ: Норма, 2006. С. 195–196.

⁷ Статья (section) 65 Canada Elections Act. URL: <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/E-2.01/FullText.html>

⁸ Состав преступлений устанавливается частями (subsection) 1, 2 статьи (section) 502 Canada Elections Act. URL: <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/E-2.01/FullText.html>

⁹ Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Американский континент. Вып. 2. С. 694; Часть (subsection) 1 статьи (section) 68 Canada Elections Act. URL: <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/E-2.01/FullText.html>

¹⁰ URL: <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/E-2.01/FullText.html>

¹¹ Часть (subsection) 1 статьи (section) 74 Canada Elections Act. URL: <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/E-2.01/FullText.html>

В представленные на выдвижение документы кандидатом могут вноситься изменения, исправления, а также могут быть представлены документы взамен представленных ранее, однако все указанные действия должны быть совершены до окончания срока процедуры выдвижения.

Рассмотрим подробнее требования к документам, необходимым для выдвижения кандидатом. Так, кандидат обязан представить:

- заявление кандидата с указанием его имени и фамилии, адреса и рода занятий, адреса для получения корреспонденции, имени, фамилии и адреса представителя кандидата, а также имени, фамилии, адреса и рода занятий аудитора кандидата. В случае если кандидат выдвинут политической партией, также указывается ее наименование;

- заявление кандидата о согласии на выдвижение, подписанное в присутствии свидетеля, наделенного активным избирательным правом;

- подпись указанного свидетеля;

- заявление, подписанное представителем кандидата, о согласии действовать в этом качестве;

- перечень с указанием имен, фамилий и адресов не менее чем 100 избирателей в избирательном округе, по которому выдвигается кандидат, также содержащий их подписи, проставленные в присутствии свидетеля. В зависимости от избирательного округа указанное число избирателей может быть снижено до 50 (характерно для малонаселенных территорий);

- имя, фамилия, адрес и подпись свидетеля представления указанных подписей избирателей.

Дальнейший ход процедуры выдвижения предполагает участие свидетеля, в присутствии которого кандидат подписывал заявление о согласии на выдвижение. Указанный свидетель должен подать перечисленные документы руководителю избирательного округа. Срок подачи документов открывается датой издания руководителем избирательного округа Уведомления о выборах, которое должно быть осуществлено не позднее чем через четыре дня после получения руководителем избирательного округа приказа Председателя Центрального избирательного ведомства¹², которому, в свою очередь, предшествует объявление генерал-губернатора о начале избирательной кампании. Документы должны быть поданы до 14.00 строго определенного дня.

При подаче документов кандидата на выдвижение свидетель приносит письменную присягу в установленной форме о том, что он знает кандидата, обладает активным избирательным правом, а также о том, что кандидат подписал согласие на выдвижение в его присутствии.

Помимо всех перечисленных документов, свидетель также должен внести руководителю избирательного округа избирательный залог (депозит) в размере 1 тыс. канадских долларов; представить заявление, подписанное аудитором о согласии действовать в этом качестве. Кроме того, в случае выдвижения кандидатом политической партией подается документ о поддержке выдвижения кандидата партией, одобряющий его кандидатуру и подписанный уполномоченными лицами партии.

Руководитель избирательного округа осуществляет проверку представленных документов, прежде всего обращая внимание на перечень избирателей, поддержавших выдвижение кандидата на предмет их прикрепления к соответствующему избирательному округу. Следует отметить, что в случае отказа принятия выдвижения кандидату возвращается избирательный залог. В ином случае избирательный залог будет возвращен кандидату,

если аудитор кандидата в установленный законом срок представит необходимые финансовые документы о расходах на избирательную кампанию¹³.

На основании изложенного можно делать вывод о том, что для института выдвижения кандидатов в Канаде как стадии избирательного процесса характерно меньшее количество этапов, чем в Российской Федерации.

Так, подготовительный этап, предшествующий подаче документов на выдвижение, по сути, включает в себя весь основной массив действий, совершение которых требуется от кандидата для получения доступа к участию в предвыборной гонке, в том числе получение поддержки избирателей. Следует отметить, что в исследуемой правовой системе применяются одновременно и институт сбора подписей, и избирательный залог, поскольку избирательный залог выполняет функцию не альтернативы поддержки населения, но дополнительного фильтра для тех политических партий, которые не намерены обстоятельно подходить к политической борьбе за властные полномочия. Далее следует представление документов уполномоченному лицу, затем весьма оперативный этап проверки поданных документов и как итог — решение об одобрении выдвижения либо об отказе в его одобрении, которое через призму российского законодательства можно рассматривать как решение о регистрации кандидата. Таким образом, в избирательном процессе Канады для стадии выдвижения характерны подготовительный этап (сбор документов, получение поддержки избирателей, внесение залога) и этап непосредственно выдвижения (представление документов уполномоченному лицу, проверка документов, принятие решения об одобрении выдвижения либо об отказе в одобрении).

Представляется крайне значимым обратить внимание на одну особенность нормативного регулирования деятельности политических партий во взаимосвязи с институтом выдвижения кандидатов. Так, избирательное право Канады устанавливает в качестве одного из условий регистрации партии выдвижение ею по крайней мере одного кандидата на выборах депутатов Палаты общин¹⁴.

Таким образом, стадия выдвижения кандидатов несет в себе не только функцию механизма реализации пассивного избирательного права, а также основы формирования органов публичной власти, но и критерия электоральной активности, необходимого политической партии для ее официальной регистрации. Следует пояснить, что в Канаде институт регистрации партий связан исключительно с участием партии в избирательной кампании.

Данный механизм может быть сопоставим с имеющейся в российском законодательстве обязанностью партии принимать участие в выборах, а также с критериями признания такого участия. Такие критерии в российском законодательстве являются намного более требовательными, нежели выдвижение одного кандидата. Между тем пристальное внимание к данным критериям позволяет поставить вопрос о целесообразности их корректировки в связи с тем, что выборы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва будут проходить по смешанной системе, следовательно, участие в них партии может быть оценено не только на основании выдвижения списка кандидатов, но и в связи с выдвижением кандидатов по одномандатным округам.

¹³ Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Американский континент. С. 698.

¹⁴ Часть (subsection) 1 статьи (section) 390 Canada Elections Act. URL: <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/E-2.01/FullText.html>

¹² Статья (section) 62 Canada Elections Act. URL: <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/E-2.01/FullText.html>

Переходя к характеристике института выдвижения кандидатов на выборах в законодательные органы провинций, необходимо отметить, что право быть кандидатом гарантируется Канадской хартией прав и свобод. Во всех провинциях любое лицо, отвечающее требованиям к избирателю, также может быть кандидатом. Между тем каждая провинция самостоятельно устанавливает ограничения пассивного избирательного права, которые могут косвенно устанавливаться в качестве требований к статусу членов законодательных собраний¹⁵.

Для того чтобы стать кандидатом, гражданин должен представить соответствующие документы. Законодательство всех провинций и территорий требует от потенциальных кандидатов сбора определенного количества подписей избирателей, за исключением территории Нунавут. В большинстве провинций также закреплено требование о внесении избирательного залога, за исключением Квебека, Онтарио и Манитобы. Избирательный залог может быть возвращен кандидатам, если они получают определенный процент голосов избирателей по итогам голосования, однако в Ньюфаундленде и Лабрадоре, Новой Шотландии, Нью-Брансвике, Саскачеване, Северо-Западных территориях и Нунавуте избирательный залог возвращается в полном объеме, если кандидат представил все необходимые финансовые документы и формы, независимо от количества полученных им голосов.

За исключением Северо-Западных территорий и Нунавута, политическая партия может зарегистрироваться на выборах в пределах соответствующей провинции. Политические партии должны отвечать ряду критериев для получения регистрации. В частности, во всех провинциях, за исключением Квебека, от партий требуется выдвижение минимального количества кандидатов, число которых может достигать до 43 в Альберте. Кроме того, законодательством провинций может быть установлено требование о сборе определенного количества подписей избирателей, исключение составляют Нью-Брансвик и Британская Колумбия. Законодательство Новой Шотландии, Нью-Брансвика, Квебека, Онтарио и Альберты требует регистрации подразделений политических партий.

Далее приводятся сравнительные таблицы требований к кандидатам и к процедуре их выдвижения, представленные на официальном сайте Elections Canada — Центрального избирательного ведомства. Данная организация представляет собой агентство, учрежденное в структуре Парламента и возглавляемое Председателем Центрального избирательного ведомства¹⁶.

Таблица 1

Требования к кандидату

| Провинция | Достижение 18 лет | Наличие гражданства Канады | Регистрация в качестве избирателя на соответствующей территории |
|-------------------------|-------------------|----------------------------|---|
| Ньюфаундленд и Лабрадор | Да | Да | Да |

| Провинция | Достижение 18 лет | Наличие гражданства Канады | Регистрация в качестве избирателя на соответствующей территории |
|----------------------------|-------------------|----------------------------|---|
| Остров Принца Эдуарда | Да | Да | Да |
| Новая Шотландия | Да | Да | Не требуется |
| Нью-Брансвик | Да | Да | Да |
| Квебек | Да | Да | Да |
| Онтарио | Да | Да | Да |
| Манитоба | Да | Да | Да |
| Саскачеван | Да | Да | Да |
| Альберта | Да | Да | Да |
| Британская Колумбия | Да | Да | Да |
| Юкон | Да | Да | Да |
| Северо-Западные территории | Да | Да | Да |
| Нунавут | Да | Да | Да |

Порядок проведения муниципальных выборов был кратко охарактеризован доктором исторических наук, профессором С.Ю. Даниловым, который отмечал, что муниципальные выборы в Канаде проводятся на беспартийной основе, кандидаты считаются независимыми общественными деятелями и не имеют права на финансовую или иную поддержку политических партий. Все члены муниципальных советов избираются на двухлетний срок с правом его продления на новых выборах. При этом в качестве ограничений пассивного избирательного права выделяются запреты выдвигаться в качестве кандидатов «...судьям, персоналу муниципальных служб, предпринимателям, когда-либо заключавшим контракты с данным муниципалитетом, лицам с уголовной судимостью, неисправным налогоплательщикам, священнослужителям всех культов (в Квебеке), алкоголикам (в Новой Шотландии). Кандидаты в мэры сел и городов, кроме того, обязаны документально подтвердить наличие у них «значительных и устойчивых доходов» (заработная плата к таковым не относится)»¹⁷.

По итогам рассмотрения института выдвижения кандидатов в Канаде можно сделать вывод о наличии единообразного подхода при проведении выборов различного уровня к регулированию ограничений пассивного избирательного права, порядку выдвижения независимых кандидатов и кандидатов от политических партий, требованиям к регистрации политических партий на соответствующих выборах. Подобное единство избирательной системы можно назвать характерным для государства с федеративным устройством. Кроме

¹⁵ По данным официального сайта Центрального избирательного ведомства в сети Интернет. URL: <http://elections.ca/content.aspx?section=res&dir=loi/com/arc/com2015&document=p5&lang=e#3>

¹⁶ URL: <http://elections.ca/content.aspx?section=res&dir=loi/com/arc/com2015&document=p5&lang=e#3>

¹⁷ Данилов С.Ю. Канадский опыт местного самоуправления // СПС «КонсультантПлюс».

Таблица 2

Ограничения пассивного избирательного права

| Провинция | Осужден за коррупцию или нелегальную практику | Дисквалифицирован в соответствии с любым актом | Член Парламента или законодательного органа провинции (территории) | Председатель Центрального избирательного ведомства | Ассистент Председателя Центрального избирательного ведомства | Руководитель избирательного округа | Иное лицо, связанное с проведением выборов | Судья | Заключенный | Мэр или советник муниципалитета | Шериф, клерк или прокурор | Кандидат на предстоящих выборах, не представивший финансовый отчет по их итогам |
|----------------------------|---|--|--|--|--|------------------------------------|--|-------|-------------|---------------------------------|---------------------------|---|
| Ньюфаундленд и Лабрадор | — | Да | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| Остров Принца Эдуарда | — | Да | — | — | — | — | — | — | — | — | — | Да |
| Новая Шотландия | Да | Да | Да | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| Нью-Брансвик | Да | — | — | Да | — | — | — | Да | — | — | — | — |
| Квебек | Да | — | Да | Да | — | Да | — | Да | Да | — | — | Да |
| Онтарио | Да | Да | — | — | — | Да | Да | — | — | — | — | — |
| Манитоба | Да | — | Да | Да | — | Да | Да | — | Да | Да | — | — |
| Саскачеван | Да | Да | — | Да | Да | Да | Да | Да | Да | — | — | — |
| Альберта | Да | Да | Да | — | — | — | — | — | Да | — | — | Да |
| Британская Колумбия | Да | Да | Да | Да | Да | Да | Да | Да | — | — | — | Да |
| Юкон | — | Да | Да | Да | Да | — | — | — | — | — | — | — |
| Северо-Западные территории | Да | — | Да | Да | — | — | Да | — | Да | — | — | — |
| Нунавут | — | Да | Да | Да | Да | Да | Да | Да | Да | — | — | Да |

Таблица 3

Требования к выдвижению кандидатов и регистрации политических партий

| Провинция | Регистрация политической партии — количество подписей избирателей либо членов партии, являющихся избирателями | Регистрация политической партии — количество кандидатов, чье выдвижение было одобрено | Выдвижение кандидатов — количество подписей избирателей | Избирательный залог для кандидатов |
|----------------------------|--|---|---|------------------------------------|
| Ньюфаундленд и Лабрадор | 1000 избирателей | 12 | 10 избирателей в избирательном округе | \$ 200 |
| Остров Принца Эдуарда | 0,35% от количества лиц, наделенных правом голосовать на последних выборах и все еще обладающих данным правом | 10 | 25 избирателей в избирательном округе | \$ 200 |
| Новая Шотландия | 25 избирателей в каждом из 10 избирательных округов | 10 | 5 избирателей в избирательном округе | \$ 200 |
| Нью-Брансвик | Лидер избирается на съезде, и партия имеет подразделения по меньшей мере в 10 избирательных округах | Обязуется выдвинуть кандидатов по меньшей мере в 10 избирательных округах на следующих всеобщих выборах | 25 избирателей в избирательном округе | \$ 100 |
| Квебек | 100 членов партии, являющихся избирателями | – | 100 избирателей по списку в избирательном округе | – |
| Онтарио | 1000 избирателей | 2 | 25 избирателей в избирательном округе | – |
| Манитоба | 2500 лиц, имеющих право голоса на последних всеобщих выборах | 5 | 100 избирателей в избирательном округе | – |
| Саскачеван | 2500 избирателей, 1000 из которых должны проживать по меньшей мере в 10 разных избирательных округах (минимум по 100 избирателей в каждом) | 2 | 4 избирателей в избирательном округе | \$ 100 |
| Альберта | 0,3% от количества лиц, наделенных правом голосовать на последних выборах и все еще обладающих данным правом | В 50% избирательных округов | 25 избирателей в избирательном округе | \$ 500 |
| Британская Колумбия | – | 2 | 75 избирателей в избирательном округе | \$ 250 |
| Юкон | 100 членов партии, являющихся избирателями | 2 | 25 избирателей в избирательном округе | \$ 200 |
| Северо-Западные территории | – | – | 15 избирателей в избирательном округе | \$ 200 |
| Нунавут | – | – | – | \$ 200 |

того, особо необходимо подчеркнуть детальную законодательную регламентацию избирательных процедур в сочетании с относительно простым порядком их реализации.

Литература

1. URL: <http://laws.justice.gc.ca/eng/acts/E-2.01/FullText.html>
2. URL: <http://elections.ca/content.aspx?section=res&dir=loi/com/arc/com2015&document=p5&lang=e#3>

3. Данилов С.Ю. Канадский опыт местного самоуправления // СПС «КонсультантПлюс».

4. Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Американский континент. Вып. 2. М.: МедиаПресс, 2010.

5. Современные избирательные системы. Вып. 1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша / Д.В. Лафитский, Н.М. Касаткина, А.Г. Орлов, Н.Ю. Трещетенкова. М.: РЦИОИТ: Норма, 2006. 496 с. С. 184.

6. Центральная избирательная комиссия российской Федерации. Вып. 2. М.: МедиаПресс, 2010. 864 с. С. 19.

Практика выборности судей: опыт США

ШВАРЦ ОЛЬГА АЛЬБЕРТОВНА,

консультант Всемирного банка,
кандидат юридических наук
avtor@lawinfo.ru

В настоящее время все больше и больше внимания в нашей стране уделяется балансу между независимостью судей и их подотчетностью. Ряд экспертов выражают озабоченность действующим порядком назначения судей, который, по их мнению, приводит к встраиванию судейского корпуса во властную вертикаль, превращению судей в чиновников и установлению их зависимости от политической воли руководителя государства.

В качестве одного из способов решения указанных проблем называется возвращение к существовавшей во времена Советского Союза практике выборности судей. Согласно выдвигаемым предложениям только выборность и подотчетность судей избирателям позволят исключить коррупцию в судейской среде, обеспечат подлинную независимость судейского корпуса, объективность и справедливость судебных решений. К примеру, бывшая судья Московского городского суда Ольга Кудешкина в одном из своих интервью отмечала: «Я начала работать в суде с 80-го года. Тогда судьи избирались. Я избиралась три раза. Эта процедура, выборность судей, я считаю, более демократична. Почему? Поскольку в этом случае судьи и судебная власть зависят только от воли народа. В этом случае судьи и судебная власть как бы ответственны перед народом. Любой судья общался с избирателями, любой судья отвечал на вопросы избирателей вне зависимости от того, нравятся ему эти вопросы или нет...»¹

Однако наша страна не имеет положительного опыта применения подобной практики (совершенно очевидно, что существовавшие в СССР выборы судей собственно выборами никогда не являлись и не могут использоваться в качестве модели). В этой связи безусловный интерес представляет опыт формирования судебных органов в США.

В США в целях обеспечения независимости корпуса федеральных судей возможность выборов судей была отклонена в пользу их пожизненного назначения Президентом при «совете и согласии» Сената². Процедура назначения и последующего одобрения в совокупности с конституционными гарантиями пожизненного пребывания в должности при условии достойного поведения и обеспечения заработной платы, которая не может быть уменьшена, стала попыткой на конституционном уровне, с одной стороны, обеспечить независимость федерального судейского корпуса перед лицом политического давления, а с другой — предоставить гражданам гарантии, что их споры будут справедливо разрешены независимыми и беспристрастными арбитрами³. Таким образом, все федеральные судьи США назначаются Президентом при условии одобрения данного решения простым большинством членов Сената.

² William Burnham, Introduction to the Law and Legal System of the United States, Third edition, West Group Publishers, 2002, at 180–181.

³ J. Clifford Wallace. An Essay On Independence Of The Judiciary: Independence From What And Why, 58 N.Y.U. Ann. Surv. Am. L. 241 (2001) at 244.

¹ URL: <http://archives.voboda.org/programs/var/2005/var051505.asp>

Статья посвящена анализу механизма выборности судей, присутствующему в законодательстве США, и его влиянию на судебную систему страны. Автор анализирует данный механизм с точки зрения его воздействия на прозрачность судебной системы, независимость и подотчетность судей. В статье представлен обзор мнений как российских, так и американских специалистов относительно роли выборности судей для улучшения функционирования судебной системы. Автор констатирует, что данный механизм в различных странах применяется либо вводился в практику для повышения качества исполнения судебным корпусом своих полномочий. Вместе с тем автор отмечает, что данный механизм, по мнению российских и американских специалистов, способен нивелировать независимость судей. В числе рисков введения данной практики в России автор указывает возможность политизации судей и их попадание в зависимость от спонсоров избирательной кампании. *Ключевые слова:* судья, выборность судей, судебная система, избирательная кампания, политизация судей, подотчетность судей, независимость судей.

Elective Judiciary Practice: US Experience

Schwartz Olga A., Consultant in the World Bank, Candidate of Legal Sciences

The article analyzes the mechanism of elective judiciary found in US laws and its influence on the country's judicial system. The author analyzes this mechanism in terms of its impact on the transparency of the judicial system, the independence and accountability of judges. The article reviews opinions of both Russian and US experts on the role of elective judiciary in the improvement of the judicial system. The author notes that this mechanism in various countries is applied or was put into practice to improve the way the judicial personnel performs its duties. At the same time, the author points out that according to Russian and US experts this mechanism, on the contrary, can level the independence of judges. According to the author, risks of introducing this practice in Russia include possible politicization of judges and their growing dependence on sponsors of election campaigns.

Key words: judge, elective judiciary, judicial system, election campaign, politicization of judges, accountability of judges, independence of judges.

Методы же формирования судейского корпуса, которые бы соотвечствовали интересам штатов, стали предметом гораздо более серьезных дискуссий⁴. В период создания Соединенных Штатов Америки представители штатов полагали, что наилучшим способом защитить их интересы станет пожизненное назначение судей, по аналогии с федеральной системой, и обосновывали это тем, что отсутствие внешнего влияния позволит в полной мере защитить как предполагаемые, так и фактические судейскую независимость и беспристрастность⁵. Однако назначения очень часто сопровождалось политическим фаворитизмом, что, конечно же, снижало удовлетворенность граждан судебной ветвью власти⁶. Более того, стандарты судебного контроля, установленные знаменитым делом Марбери против Мэдисона (*Marbury v. Madison*), т.е. предоставление суду права «творить закон» своими толкованиями, постепенно стали преобладать, и возникло мнение, что в пожизненном назначении судей существует реальная угроза, поскольку пожизненное назначение делает судей неподотчетными населению⁸. В начале 1800-х годов так называемые джексоновские демократы начали движение за ограничение пожизненного срока через демократизацию назначения судей при помощи выборов судей населением⁹.

В настоящее время штаты используют разнообразные методы отбора и назначения судей. В некоторых штатах существует система назначения исполнительной властью, когда судьи назначаются губернатором штата. При этом срок пребывания судьи в должности различается от 4–6 лет до 12–15. Во многих штатах предусматриваются прямые выборы судей населением. А в ряде штатов, в которых официально существует система выборов, *de facto* действует несколько измененная система назначений и отзыва. В этом случае исполнительная власть вправе производить предварительные назначения в случае смерти или отставки судьи до истечения срока полномочий¹⁰. Всего в том или ином виде выборы существуют в 38 штатах США, из которых в 18 реально проводятся прямые выборы судей населением с выдвижением нескольких альтернативных кандидатов.

Однако существует и серьезная оппозиция этому методу, поскольку он «ввергает кандидатов, вне зависимости от того, избираются они впервые или переизбираются, в грубые и запутанные политические дебри, со всеми вытекающими из этого неприятными последствиями»¹¹. По сравнению с другими выборными должностными лицами судьи поставлены в уникальные условия. В некоторых вопросах они сближаются с политическими партиями, однако они

не вправе демонстрировать свою позицию по ряду вопросов, которые политические партии традиционно рассматривают в качестве своей платформы¹². Далее, от большинства судей для проведения успешной выборной кампании требуется создавать предвыборные фонды¹³. Неизбежно средства, поступающие в такие фонды, исходят от адвокатов, которые, скорее всего, не один раз появятся перед лицом судьи после его успешных выборов или перевыборов¹⁴. В свете указанных обстоятельств судье весьма непросто защитить чистоту суда и судебного процесса.

Согласно результатам опроса, проведенного доцентом факультета права Высшей школы экономики и преподавателем юридического факультета Мичиганского университета Екатериной Мишиной среди американских судей в 2012 г., главной угрозой судейской независимости «все без исключения опрошенные судьи считают выборный принцип замещения судейской должности»¹⁵. При этом судьи видят в указанном принципе две основные опасности. Первой из них является достаточно высокая вероятность вовлечения избираемого судьи в политику. Редкому судье во время избирательной кампании удается остаться в стороне от политических вопросов.

Вторая опасность — в том, что избирательная кампания создает для судьи риск стать зависимым от кого-либо, как правило — от спонсора избирательной кампании. Участвующий в выборах судья — прекрасная жертва для тех, кто оказывает ему финансовую поддержку или помогает любым другим способом, ведь рано или поздно спонсор является за определенного рода компенсацией¹⁶.

По данным исследования, проведенного партнерами Кампании «На карту поставлено правосудие» Центром правосудия Бреннана юридического факультета Нью-Йоркского университета и Институтом оценки роли денег в государственной политике¹⁷, в 2004 г. на телевизионную рекламу в ходе выборов в высшие суды штатов кандидатами было затрачено от 2,4 до 4 млн долларов, а группами поддержки кандидатов — до 7,4 млн долларов. В ходе выборного цикла 2003–2004 гг. всеми кандидатами собрано средств в предвыборные фонды в объеме более 46,8 млн долларов, а если рассматривать предыду-

⁴ Clark J. Kelso. *Judicial Elections: Practices and Trends*, Institute of Legislative Practice (1999), at 7, 9. URL: http://www.mcgeorge.edu/government_law_and_policy/publications/ccglp_pubs_judicial_elections_practices_and_trends_pdf.PDF

⁵ Ibid. P. 8.

⁶ Ibid. P. 10.

⁷ 5 U.S. 137 (1803).

⁸ Kelso J. Clark. *Op. cit.* P. 10.

⁹ Ibid.

¹⁰ William Burnham. *Introduction to the Law and Legal System of the United States*. P. 182–183.

¹¹ The Honorable Harry L. Carrico *A Call To Arms: The Need To Protect The Independence Of The Judiciary*, 38 U. Rich. L. Rev. 575, March, 2004.

¹² Mark A. Behrens & Cary Silverman, *The Case for Adopting Appointive Judicial Selection Systems for State Court Judges*, 11 CORNELL J.L. & PUB. POL'Y 273, 291 (2002); см. также Модельный кодекс поведения судей Канон 5 (2002).

¹³ David W. Neubauer, *Issues in Judicial Selection*, 49 LA. B.J. 450, 452 (2002) (где оценивается, что некоторые предвыборные кампании судей достигают миллионов долларов).

¹⁴ Roy A. Schotland, *Financing Judicial Elections, 2000: Change and Challenge*, 2001 MICH. ST. DCL L. REV. 849, 856–57.

¹⁵ Екатерина Мишина. *Угрозы независимости американских судей*. 22 мая 2012 г. URL: <http://imrussia.org/ru/%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE/1241-threats-to-decisional-independence-in-the-american-justice-system>

¹⁶ Ibid.

¹⁷ “The New Politics of Judicial Elections 2004: How Special Interest Pressure on Our Courts Has Reached a “Tipping Point” — and How to Keep Our Courts Fair and Impartial” by Deborah Goldberg and Sarah Samis, Brennan Center for Justice at NYU School of Law; Edwin Bender and Rachel Weiss, *Institute on Money in State Politics*; and Jessie Rutledge, Editor, *Justice at Stake Campaign* (2004).

щие три цикла выборов, эта сумма увеличивается до 123 млн. В 2004 г. средняя сумма, собранная победителями в 43 предвыборных гонках, возросла на 45% по сравнению с 2002 г.

Для выборного цикла 2011–2012 гг. указанные суммы выросли в разы. Согласно новому исследованию¹⁸, проведенному теми же партнерами в рамках Кампании «На карту поставлено правосудие» в 2013 г., в ходе выборного цикла 2011–2012 гг. было затрачено на телевизионную рекламу уже 37,7 млн долларов (в выборном цикле 2007–2008 гг. — 26,6 млн). Всего на предвыборные кампании судей штатов в 2011–2012 гг. было затрачено 56,4 млн долларов, из которых 57,34% пришлось на суммы, собранные в предвыборные фонды самими кандидатами, 27,37% были вложены так называемыми группами влияния или группами специальных интересов в параллельные кампании по поддержке либо очернению тех или иных кандидатов, и 15,29% было затрачено на предвыборные кампании судей политическими партиями.

В целом следует отметить, что в ходе последнего выборного цикла национальные группы влияния, которые ранее были известны своими попытками воздействовать на президентские и парламентские выборы, переключились в ряде штатов на выборы судей. Среди таких групп, которые произвели наиболее существенные затраты на предвыборные кампании судей, можно назвать Республиканский комитет лидерства в штатах (Republican State Leadership Committee) в Северной Каролине, Национальную стрелковую ассоциацию (National Rifle Association) в сотрудничестве с Правоохранительным альянсом Америки (Law Enforcement Alliance of America) в Миссисипи, прогрессивное общественное движение «Америка голосует» (America Votes) во Флориде и консервативную группу «Американцы за процветание» (Americans for Prosperity), которую поддерживают финансово братья-миллиардеры Чарльз и Дэвид Кохи, во Флориде и Северной Каролине. Выборный цикл 2011–2012 гг. отличается наиболее крупными затратами со стороны независимых групп влияния: в 11 штатах наблюдались наибольшие затраты на предвыборные кампании судей со стороны групп влияния, и только в двух (Мичигане и Огайо) — со стороны политических партий. При этом указанные затраты были так называемыми независимыми — средства вкладывались не в предвыборные фонды кандидатов, а в параллельные кампании поддержки, в том числе в прессе.

Данная тенденция стала результатом принятия Верховным Судом США в 2010 г. весьма неоднозначного решения по делу «Ситизенс Юнайтед» против Федеральной избирательной комиссии (Citizens United v. FEC¹⁹), которым была открыта дорога неограниченным расходам корпораций и объединений на «независимую поддержку» кандидатов в ходе федеральных выборов и выборов в тех 24 штатах, где такие расходы были ограничены на момент принятия

решения. Указанное решение привело к серьезному смещению акцента на независимое финансирование со стороны групп влияния в ходе федеральных выборов в органы законодательной и исполнительной власти, а также аналогичных выборов в штатах, и к созданию новых структур, аккумулирующих средства для предвыборных кампаний, таких как «супер»-комитеты политических действий и так называемые организации социального обеспечения, которые не обязаны раскрывать своих доноров. Указанные изменения повлияли и на выборы судей.

Как показывают результаты исследований, проводившихся Центром правосудия Бреннана юридического факультета Нью-Йоркского университета и Институтом оценки роли денег в государственной политике начиная с 2000 г., в последние годы наблюдается рост политизации выборных кампаний судей штатов и рост расходов на них, в которых ведущую роль начинают играть средства национальных групп влияния. Все возрастающий приток средств групп влияния коренным образом изменил картину выборов судей и вызывает серьезные опасения относительно возможного конфликта интересов. Конечно же корпорации и политические партии, а также профсоюзы и адвокаты, выступающие в суде, заинтересованы в подборе идеологически близких судей верховных судов штатов, поскольку решения таких судей могут затрагивать регулирование столь деликатных областей, как профессиональная ответственность, выплата компенсаций рабочим и врачебные ошибки²⁰. При этом, поскольку указанные средства не поступают напрямую в избирательный фонд кандидата и он не обязан раскрывать источники таких поступлений, определить, какие именно корпорации, политические партии или адвокатские образования поддерживали предвыборную кампанию, для внешнего наблюдателя не представляется возможным.

Еще один шаг в сторону большей политизации выборов судей был сделан решением Верховного Суда США 2002 г. по делу «Республиканская партия Миннесоты против Уайта» (Republican Party of Minnesota v. White²¹). В данном деле Верховный Суд недвусмысленно заявил, что так называемая оговорка о заявлениях, которая не позволяла кандидатам на судейские должности заявлять в ходе предвыборной кампании о своих взглядах на те или иные спорные правовые и политические проблемы, является неконституционной (противоречит Первой поправке к Конституции США о свободе слова). «В результате этого решения выборы судей в недалеком будущем могут стать еще более похожими на выборы в законодательные и исполнительные органы. Теперь кандидаты на должности судей очень хорошо понимают, что нужно сделать, чтобы подсадить своих предшественников, принявших непопулярные решения: указать на данные решения и подчеркнуть, что они с этими решениями не согласны»²². Данные слова профессора Роберта Хирсона, сказанные вскоре после вынесения указанного решения, оказались пророческими.

Судья Верховного Суда Сандра Дэй О'Коннор в своем особом мнении по делу «Республиканская партия

¹⁸ "The New Politics of Judicial Elections 2011–12: How New Waves of Special Interest Spending Raised the Stakes for Fair Courts" by Alicia Bannon and Lianna Reagan, Brennan Center for Justice at NYU School of Law, Linda Casey, National Institute on Money in State Politics, Eric Velasco, Consultant and Laurie Kinney and Peter Hardin, Editors, Justice at Stake (2013). URL: <https://www.brennancenter.org/publication/new-politics-judicial-elections-2011-12>

¹⁹ 558 U.S. 310 (2010); Docket No. 08-205.

²⁰ Ibid.

²¹ Republican Party of Minn. v. White, 536 U.S. 765 (2002).

²² Robert E. Hirshon, A Few Thoughts On The Importance Of An Independent Judiciary, 4 J. App. Prac. & Process 331 (2002).

Миннесоты против Уайта» отметила, что «сама практика выборов судей»²³ компрометирует «основополагающие государственные интересы штатов в фактическом и презюмируемом существовании... независимой судебной власти»²⁴. Следовательно, хотя и предполагается, что судьи должны оставаться беспристрастными, они становятся подотчетны населению в ходе выборов и вынуждены принимать решения, соответствующие настроениям населения. Иначе их шансы на переизбрание резко сокращаются²⁵. Здесь Судья О'Коннор упоминает еще один важный аспект влияния на принятие решений выборным судьей помимо источников средств на предвыборную кампанию — общественное мнение.

Статистическим портретом отношения граждан к судебной системе, содержащимся в результатах опроса, проведенного в 1999 г. Национальным центром судов штатов и корпорацией Херста «Каковы взгляды населения на суды штатов»²⁶, и основанном на интервью с 1826 гражданами, отобранными методом случайной выборки, включая 300 афро-американцев и 300 испано-американцев²⁷, установлено, что 75% респондентов доверяют судам в месте своего проживания, однако большинство выразило скептицизм в отношении судей, которые были избраны²⁸. Семьдесят восемь процентов опрошенных согласились с утверждением о том, что «на выборных судей оказывается влияние необходимостью создавать предвыборные фонды»²⁹, и 81 процент согласен с тем, что «на решения судей оказывают влияние политические соображения»³⁰.

Крупные расходы на предвыборные кампании судей волнуют большинство американцев, которые полагают, что столь существенные финансовые вливания «изменяют положение весов правосудия». По результатам национального социологического опроса, проведенного в 2011 г. среди 1000 избирателей, 93% заявили, что судьи не должны рассматривать дела, затрагивающие интересы их наиболее крупных спонсоров, а 83% посчитали, что жертвователи на избирательные кампании обладают некоторым влиянием на решения, выносимые судьями. В отношении раскрытия источников финансирования 84% заявили, что все имена спонсоров кандидатов на судебные должности должны «быстро раскрываться и их перечень вывешиваться на веб-сайте»³¹.

В США многие ученые-юристы, юристы-практики и профессиональные организации отмечают, что

прямые выборы судей, во всяком случае, в той мере, в которой они повторяют обычные политические выборы, не являются самым мудрым способом отбора судей, однако не всегда по тем очевидным основаниям, которые цитируются комментаторами — а именно поскольку профессиональным юристам проще оценить достоинства конкретных кандидатов, чем населению, так как юристы в гораздо меньшей степени подвержены влиянию специальных политических кампаний или несущественных факторов³². Фактически, по представлению ряда ученых, для обеспечения подотчетности судей необходимо участие в их отборе, как профессиональных юристов, так и населения³³.

По мнению некоторых специалистов, можно говорить о необходимости подотчетности судей избирателям и в то же время быть убежденным в том, что выборы судей — это не очень хорошая идея, в особенности если это традиционные выборы. И совершенно не обязательно выбирать судей именно по месту их последующей службы. Если хорошие судьи далеко не всегда могут быть хорошими кандидатами на выборах, следует рассматривать различные альтернативы традиционным выборам, и поддержка иных методов отбора, отличных от выборов, абсолютно не противоречит демократии³⁴.

Приведенные выше аргументы часто цитируются в американских изданиях в качестве причин для замены системы выборов судей системой их назначения. Приводятся доводы о том, что система назначений уберет политические мотивы из повестки дня, в результате чего судьи получат свободу действовать в интересах справедливости и перестанут основывать свое мнение на мнении большинства населения.

В 2002 г. Президент Американской ассоциации юристов (ABA) Альфред П. Карлтон создал Комиссию «Судебная власть в XXI веке». Данная комиссия выработала обширный комплекс рекомендаций, призванных стать отправной точкой для дальнейшего укрепления независимости судебной власти. Рассматривая вопросы отбора и назначения судей, комиссия подготовила следующие рекомендации.

Наиболее предпочтительной системой для отбора судей в судах штатов представляется система назначений на комиссионной основе, основанная на следующих принципах:

Судьи назначаются губернатором из числа соискателей, чей уровень подготовки был изучен и подтвержден авторитетной нейтральной беспартийной комиссией или иным органом, являющимся совещательным.

Назначенные судьи пребывают в должности до установленного возраста отставки. Назначенные таким образом судьи не могут участвовать в каких-либо про-

²³ White, 536 U.S. P. 788 (n. 7) (O'Connor, J., concurring).

²⁴ White, 536 U.S. P. 788 (цитируется Заявление ответчиков на стр. 8, White, 536 U.S. 756 (No. 01-521)) (O'Коннор также предлагает, чтобы Суд признал, что доверие граждан к судебной системе должно стать основополагающим интересом для штатов, путем использования указания на «презюмируемую беспристрастность судебной власти»).

²⁵ Ibid. P. 789.

²⁶ National Center for State Courts, How the Public Views the State Courts: A 1999 National Survey, (May 14, 1999) available at http://www.ncsconline.org/WC/Publications/Res_AmtPTC_PublicViewCrtsPub.pdf

²⁷ Ibid. P. 11.

²⁸ Ibid. P. 12.

²⁹ Ibid. P. 42.

³⁰ Ibid. P. 41.

³¹ 20/20 Insight LLC, National Registered Voters Frequency Questionnaire 2-4 (2011). URL: http://www.justiceatstake.org/media/cms/NPJE2011poll_7FE4917006019.pdf.

³² See, e.g., ABA COMM'N ON THE 21ST CENTURY JUDICIARY, JUSTICE IN JEOPARDY 22-23 (2003) (где отмечается скачок в создании специализированных политических организаций и проведении специализированных кампаний в ходе выборов в апелляционные суды штатов); Laura E. Little, The ABA's Role in Prescreening Federal Judicial Candidates: Are We Ready to Give Up On the Lawyers? 10 WM. & MARY BILL RTS. J. 37, 45-46 (2001).

³³ Marie A. Failing. Can a Good Judge Be a Good Politician? Judicial Elections from a Virtue Ethics Approach, 70 Mo. L. Rev. 433 (2005) at 434.

³⁴ Marie A. Failing. Can a Good Judge Be a Good Politician? Judicial Elections from a Virtue Ethics Approach, at 442.

цедурах повторного отбора и по окончании пребывания в должности должны иметь право на получение соответствующих гарантий и компенсаций, связанных с выходом в отставку.

Судьи не должны подвергаться процедурам повторного отбора, хотя в их отношении могут проводиться регулярные проверки деятельности и, при необходимости, применяться дисциплинарные взыскания, в том числе связанные с отстранением от должности за ненадлежащее поведение³⁵.

Итальянский профессор Джакомо Оберто (Jacomo Obero) в своем сравнительном докладе «Независимость посредством процедуры назначения, статус судей и принятие бюджета судебной власти»³⁶, представленном на семинаре Венецианской комиссии в Триесте в 2009 г., отмечал: «Такой метод, как подтверждение выбора судей исполнительной или законодательной властями, с одной стороны, служит для подтверждения легитимности судебных назначений, однако возникающая при этом существенная зависимость судебной власти от других ветвей государственной власти с учетом политических последствий представляет собой очевидный риск. Выборы населением представляют собой метод, который придает судьям легитимность высшего уровня, поскольку она исходит непосредственно от народа. Однако такая система обязывает судью проводить унижительную, а иногда и демагогичную избирательную кампанию, с неизбежной финансовой поддержкой со стороны одной из политических партий, которая рано или поздно может попросить об услуге взамен. Более того, судья может поддаться искушению формировать свои решения соответственно чаяниям электората». На это же указывает и первый заместитель Председателя Конституционного Суда РФ в отставке Т.Г. Морщакова: «...Если судья, получая свою должность, будет зависеть от того, как работала его команда поддержки, как обеспечивалась его выборная кампания какими-то материальными средствами, если он сам будет вынужден вести агитацию за себя, я очень боюсь, что во всем этом будет много лжи и много политики»³⁷.

Таким образом, многовековая практика проведения выборов судей в США также выявила серьезные проблемы в применении данного метода, который вступил в конфликт с обеспечением принципа независимости судей. Конечно же в современных условиях социальные отношения настолько изменились, что традиционные, привычные и проверенные технологии формирования судейского корпуса претерпевают трансформацию. Политические технологии, хорошо зарекомендовавшие себя на партийных выборах (в органы законодательной или исполнительной власти), постепенно стали свойственны и выборам судей, поскольку все большее число групп влияния хотело бы контролировать судебные решения.

Это понимают и сами судьи, которым, чтобы добиться избрания, приходится формировать предвыборные фонды, прибегая к различного рода «пожертвованиям», и использовать иные ресурсы для раскрутки своего имени в СМИ. Не следует забывать и о нарушении в результате неоднократных перевыборов одного из ключевых принципов независимости судей — принципа несменяемости, а также о вынужденном учете судьями политической конъюнктуры и настроений избирателей при принятии решений накануне выборов.

Поэтому при обсуждении вопроса о возрождении данного института на нашей почве следует хорошо подумать и учесть не только положительный, но и отрицательный опыт наших коллег. Казалось бы, желание отказаться от принципа несменяемости судей и поставить право на замещение должности судьи в зависимость от периодически проявляемой воли избирателей является разумной альтернативой назначению судей органами законодательной или исполнительной власти. Однако подобный подход к принципу несменяемости разрушит судебскую независимость и превратится в тормоз на пути создания той модели правосудия, которая получила закрепление в Конституции России, так как угроза быть неизбранным на новый срок может побуждать судью вступать в компромиссы с лицами, влиятельными на выборах, во вред правосудию.

Литература

1. J. Clifford Wallace. An Essay On Independence Of The Judiciary: Independence From What And Why, 58 N.Y.U. Ann. Surv. Am. L. 241 (2001) at 244.
2. Marie A. Failing. Can a Good Judge Be a Good Politician? Judicial Elections from a Virtue Ethics Approach, 70 Mo. L. Rev. 433 (2005) at 434.
3. Mark A. Behrens & Cary Silverman, The Case for Adopting Appointive Judicial Selection Systems for State Court Judges, 11 CORNELL J.L. & PUB. POL'Y 273, 291 (2002).
4. Roy A. Schotland, Financing Judicial Elections, 2000: Change and Challenge, 2001 MICH. ST. DCL L. REV. 849, 856–57.
5. William Burnham, Introduction to the Law and Legal System of the United States, Third edition, West Group Publishers, 2002, at 180–181.
6. Мишина Екатерина. Угрозы независимости американских судей. 22 мая 2012 г. URL: <http://imrussia.org/ru/%D0%B0%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D1%82%D0%B8%D0%BA%D0%B0/%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE/1241-threats-to-decisional-independence-in-the-american-justice-system>
7. David W. Neubauer, Issues in Judicial Selection, 49 LA. B.J. 450, 452 (2002).
8. J. Clark Kelso. Judicial Elections: Practices and Trends, Institute of Legislative Practice (1999), at 7, 9. URL: http://www.mcgeorge.edu/government_law_and_policy/publications/ccgplp_pubs_judicial_elections_practices_and_trends_pdf.PDF
9. Robert E. Hirshon, A Few Thoughts On The Importance Of An Independent Judiciary, 4 J. App. Prac. & Process 331 (2002).
10. The Honorable Harry L. Carrico A Call To Arms: The Need To Protect The Independence Of The Judiciary, 38 U. Rich. L. Rev. 575, March, 2004.
11. William Burnham. Introduction to the Law and Legal System of the United States. P. 182–183.

³⁵ American Bar Association, Justice in Jeopardy: Report of the American Bar Association Commission on the 21st Century Judiciary (2003) at Executive Summary, iv – vii.

³⁶ EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION), Seminar “The Independence of the Judicial System from the Executive and Legislative Power”, Trieste 28 September — 1 October 2009, page 14, to find at [http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-UDT\(2009\)013-e.pdf](http://www.venice.coe.int/docs/2009/CDL-UDT(2009)013-e.pdf)

³⁷ URL: <http://archivesvoboda.org/programs/var/2005/var051505.asp>

Значение и нормативное закрепление условия о сроках в регулировании ценза оседлости в избирательном праве

ЕВСЕЕВА ОЛЬГА ЮРЬЕВНА,

аспирант Юридического факультета имени М.М. Сперанского
Российской академии народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации
yourfac@ranepa.ru

Важным признаком современных демократических выборов является признание всеобщего избирательного права за всеми взрослыми и психически здоровыми гражданами. В то же время стоит отметить, что мировая избирательная практика предусматривает отдельные ограничения в общем избирательном праве — цензы, внедрение которых имеет целью четкое определение круга избирателей, а также критериев, по которым определяются претенденты на мандат представительного органа.

Право голоса на выборах и референдумах в России имеют граждане, которые достигли на день их проведения возраста восемнадцати лет. Итак, правовая возможность граждан России в реализации избирательного права избирать имеет универсальный характер и одинаковый объем, а любые прямые или косвенные привилегии или ограничения избирательных прав граждан по признакам расы, цвета кожи, политическим, религиозным и другим убеждениям, пола, этнического и социального происхождения, имущественного состояния, местожительства, по языковым или другим признакам запрещаются. Однако в регулировании цензов важную роль играют сроки установления.

Еще в XVII в. был сформулирован тезис, согласно которому право на власть является таким же естественным правом индивида, как право на частную собственность. Впервые идея всеобщего избирательного права была документально зафиксирована в народном договоре, обнародованном во времена английской революции. В том же XVII в. всеобщность права голоса была признана в отдельных американских колониях, ее основу составляли законы, на основе которых функционировали религиозные общины на условиях церковной реформации. Члены таких общин в решении общественных дел считались равными. В XVIII в. идея всеобщего избирательного права была сопряжена с идеей народного суверенитета:

Ж.-Ж. Руссо утверждал, что суверенитет принадлежит народу, но каждому индивиду принадлежит его равная «часть», которую он может реализовать путем ответственного волеизъявления [12, с. 24]. Однако последние компаративистские исследования показывают, что некоторые «атавистические», а мягче сказать — обусловленные традиционными представлениями об организации власти и общества цензы, сохраняются, хотя и явно утратили свою публично-правовую ценность и, более того, приводят к нежелательным политическим и социальным последствиям. Таковым, например, выступает религиозный ценз в некоторых странах Ближнего Востока [5, с. 8–9]. Мы можем сказать, что избирательные цензы — это предусмотренные конституцией или избирательным законодательством требования (условия) относительно лиц для получения или осуществления ими избирательного права, которые обусловлены потребностями общества, являющиеся объективными по природе (возраст, дееспособность), четко определяющими электорат страны и очерчивающие круг претендентов на мандат представительного органа, гарантируя этим запрет привилегий или дискриминационных преград для отдельных индивидов или групп индивидов. Как отмечают авторы книги «Выборы в мире: избирательные цензы», подвергнувшие анализу избирательные системы более чем 100 стран, сегодняшнее цензурирование избирательных прав можно разделить на цензы, касающиеся избирательных объединений (сил), цензы общие, касающиеся активного и пассивного избирательного права, и цензы специальные [см. 5].

Избирательные цензы бывают разнообразными и очень редко совпадают при реализации избирателями своего активного и пассивного избирательного права.

Если постараться классифицировать рассматриваемые нами цензы оседлости, то в основу такого деления можно положить ряд признаков:

В статье рассматриваются цели и способы регламентации сроков оседлости для возникновения пассивного и активного права в зарубежных странах. На основе анализа, в свете изменения избирательного законодательства РФ, формулируются соответствующие законотворческие предложения.

Ключевые слова: цензы, конституция, выборы, ценз оседлости, сроки, сроки в избирательном праве, цензы в избирательном праве, активное избирательное право, пассивное избирательное право, избирательный кодекс.

Value and Statutorization of the Provision on Terms in the Regulation of Residential Qualification in Electoral Law

Evseeva Olga Yu., Postgraduate Student of Speransky Department of Law Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation

The article discusses the objectives and methods of regulation of the terms of settlement for the occurrence of passive and active rights in foreign countries. On the basis of the analysis in light of changes in the electoral legislation of the Russian Federation, formulates the relevant legislative proposals.
Key words: qualifications, Constitution, elections, residency requirements, timing, timing in the electoral law, the qualifications in the electoral law, active suffrage, passive suffrage, electoral code.

1) наличие или отсутствие в законодательстве ценза оседлости для активного избирательного права;

2) классификация по основаниям исчисления ценза оседлости для активного избирательного права (зарегистрированное место жительства избирателя; пребывание в местности по семейным обстоятельствам, для выполнения служебных обязанностей; фактическое место жительства и т.д.);

3) классификация по наличию исчисления пребывания гражданина на территории при учете получения статуса гражданина.

Что касается пассивного избирательного права, то здесь можно предложить следующие классификации:

1) по наличию/отсутствию законодательного закрепления сочетаемости рождения в стране и проживания на территории государства в течение определенного срока для определенных выборных должностей;

2) по наличию/отсутствию законодательного закрепления регистрации по месту жительства на определенной территории и исчислению срока оседлости согласно регистрации на определенной территории;

3) по наличию/отсутствию возможности избираться, не будучи зарегистрированным на определенной территории при наличии ряда обстоятельств.

В последнем случае важны подходы к исчислению срока оседлости, которые мы рассмотрим ниже.

Последняя классификация для активного избирательного права особенно характерна для стран ЕС. Так, в некоторых странах ценз оседлости для получения гражданства связывается с исчислением срока оседлости для получения активного избирательного права.

Все иностранные граждане делятся на граждан ЕС и граждан «третьих стран». Например, для получения активного избирательного права достаточно гражданину другой страны Евросоюза прожить в Италии 4 года. Представители «третьих стран» должны находиться в Италии 10 лет.

Гражданство Франции и представитель «третьей страны», и представитель страны ЕС может получить по истечении 5 лет проживания, а следовательно, получить и активное избирательное право.

В Германии к двум категориям также предъявляются одинаковые требования — проживание в течение 8 лет. Австрия устанавливает срок в 10 лет.

Интересен подход Швеции. Для всех категорий гражданство может получить человек, проживший не менее 5 лет. Однако для граждан Норвегии, Дании и Финляндии достаточно 2 лет.

Перейдем к России. Ценз гражданства заключается в том, что активным и пассивным избирательным правом в нашей стране наделены только граждане. При этом не имеет значения, в каком порядке было получено гражданство, а также срок пребывания в гражданстве РФ, для лиц, которые проживают или находятся в период подготовки и проведения выборов за пределами страны, имеют право голоса на выборах депутатов, реализация которого обеспечивается включением их в список избирателей на соответствующем заграничном избирательном участке.

Отметим, что до июля 2016 г. велись острые дискуссии, касающиеся отмены ценза оседлости для некоторых категорий граждан при выборах в Совет Федерации ФС РФ. По действовавшему ранее законодательству при формировании верхней палаты ценз оседлости для кандидата в сенаторы был довольно «строгим» — кандидат должен был постоянно проживать в регионе, от которого избирался, в течение 20 лет (в совокупности) или же в течение 5 лет, которые непосредственно предшествовали выдвижению.

Отметим, что ограничения не распространяются на действующих депутатов и сенаторов, а равно и на дипломатов в ранге чрезвычайного и полномочного посла.

Новый закон [2] освободил от ценза оседлости тех сенаторов, которые были избраны от региона и намере-

ны представлять его в верхней палате. Депутат Госдумы освобождается от аналогичных требований, если он избирался по одномандатному округу или по списку партии в составе региональной группы от субъекта РФ, который он будет представлять в Совете Федерации. Кроме этого, ограничение теперь не распространяется на кандидатов, которые не менее 5 лет являются или же были ранее федеральными государственными служащими в представляемом регионе. Как видим, в данном случае законодатель гибко подошел и к исчислению срока оседлости, включив срок осуществления профессиональной деятельности определенного характера в срок оседлости.

Мировая же практика в этом вопросе несколько разнится, бывает диаметрально противоположной: от признания пассивного и активного избирательного права за проживающими за пределами страны гражданами до отказа гражданам, которые проживают за рубежом в течение определенного срока, в реализации ими своего избирательного права: например, такое правило действовало до 1979 г. в Тунисе [9, с. 34], в 1985 г. в ФРГ, в 1989 г. в Исландии, до 1991 г. в Швейцарии [13, с. 372]. Довольно широкие представления законодателей, устанавливающих как правила отказа иностранным гражданам в реализации ими своего активного избирательного права, так и правила предоставления пассивных избирательных прав даже лицам без гражданства, обусловлены представлениями государства и общества о порядке управления, о реализации суверенитета на основе исчисления срока проживания в стране или на определенной территории.

Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [1] отдельной нормой — ст. 18 предусматривается, что в списки избирателей на выборах в органы местного самоуправления, в соответствии с международными договорами Российской Федерации и нормами соответствующих федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, включаются иностранные граждане, которые достигли возраста 18 лет и постоянно или преимущественно проживают на территории муниципального образования, в котором проводятся выборы в органы местного самоуправления.

Что касается Европейского Союза, то здесь сохранены национальные избирательные системы лишь с некоторыми общими требованиями. Исключительная компетенция государств-членов — определение собственной избирательной системы (мажоритарная, пропорциональная и др.), а также вопросы, связанные с регламентацией организации избирательного процесса: избирательные цензы (в том числе и установление минимального срока проживания избирателя или кандидата в пределах определенной территории для получения права голосовать или же быть избранным в муниципальный орган власти), выдвижение и регистрация кандидатов, регистрация избирателей, избирательная кампания и т.д. Отказ от гармонизации избирательного права — важнейшая и характерная особенность соответствующих директив.

Европейское избирательное право государств ЕС отличают два важных принципа: 1) принцип равенства так называемых национальных граждан и других граждан Европейского Союза, проживающих в конкретной стране; 2) принцип свободного выбора места голосования (или же участия в выборах в качестве кандидата на должность).

Принцип равенства требует наделения граждан ЕС, которые проживают за пределами страны («родного /home/ государства-члена»), правами избирать и избираться в органы местного самоуправления и Европарламент, в том объеме, в котором национальное законодательство наделило граждан своей страны. Отступления от этого принципа допустимы лишь в случаях,

предусмотренных директивами: например, если доля потенциальных избирателей — граждан Европейского Союза, не являющихся гражданами данной страны, превышает 20% всего избирательного корпуса. В этом случае государство получает право вводить для этих избирателей ценз оседлости (необходимость проживания в стране или на территории в течение определенного срока). Отметим, что такие правила актуальны для регионов Дальнего Востока России.

В Венгрии, Финляндии и Испании на местных выборах как пассивным, так и активным избирательным правом обладают иностранные граждане, которые проживают на территории страны в течение определенного времени и своевременно, т.е. в срок, уплачивают налоги. Как видим, здесь избирательное право связано со сроком условия своевременности действий налогоплательщика. В Швейцарии избирательные права иностранцев зафиксированы только в некоторых кантональных конституциях, а федеральная конституция об этом ничего не говорит. Так, в ст. 142 Конституции кантона Во 2002 г. говорится: «Иностранцы — представители обоих полов, которые достигли 18 лет... находящихся на территории коммуны и легально проживают в Швейцарии последние 10 лет, в том числе на территории кантона в течение последних трех лет, являются частью коммунального электората» [7]. Предоставление права голоса иностранцам на местных выборах основывается на том, что они, при условии постоянного или преимущественного проживания в муниципалитете, фактически втянуты в орбиту жизни местной общины, решения в интересах которой принимаются органами местного самоуправления, что часто затрагивает их права и интересы. В то же время муниципальные органы не решают вопросов общегосударственного значения, поэтому нет серьезных оснований волноваться, что допуск иностранных граждан на местные выборы в качестве кандидатов на должности будет иметь последствием их влияние на обеспечение общенациональных интересов. Тем не менее именно срок оговорок о предоставлении как пассивного, так и активного избирательного права иностранным гражданам являются частью гарантий соблюдения национальных интересов.

В то же время зарубежная избирательная практика, например Новой Зеландии и некоторых стран Латинской Америки, знает случаи, когда граждане других государств и лица без гражданства наделены активным избирательным правом при выборах депутатов парламента и главы государства [8, с. 30]. В Перу и Боливии допускается участие в выборах граждан других латиноамериканских государств на основании заключенных международных соглашений, в которых также указываются сроки проживания [13, с. 372]. В 1990 г. Кот-д'Ивуар предоставил право голоса на парламентских и президентских выборах проживающим определенное время в стране гражданам других африканских государств. Бывшие британские колонии (Ямайка, Соломоновы Острова) предоставляют избирательное право всем проживающим определенное время гражданам Содружества [11, с. 330].

Вместе с тем зарубежным избирательным законодательством нередко предусматриваются ограничения пассивных избирательных прав лиц, которые стали гражданами страны в порядке натурализации, а не по рождению, или в зависимости от срока их пребывания в гражданстве. Это еще раз говорит о политико-правовом подходе к определению места рождения и срока проживания, главной целью которого является гарантия следования национальным интересам. Обычно это проявляется в ограничении пассивного избирательного права гражданина, например согласно ч. 5 раздела 1 ст. 2 Конституции Соединенных Штатов Америки ни одно лицо, кроме гражданина по рождению, не подлежит избранию на должность Президента, а согласно ч. 1 раздела 2 и нормам раздела 3 ст. 1 Конституции США членом Палаты представителей Конгресса США может

быть избрано лицо, состоящее в гражданстве США не менее 7 лет, а сенатором — не менее 9 лет [6]. Конституция Республики Казахстан также предусматривает, что депутатом Сената может быть гражданин Республики Казахстан, который находится в гражданстве не менее 5 лет (ст. 51), а Президентом Казахстана — гражданин Республики по рождению (ст. 41) [10, с. 174]. В таких странах, как Аргентина, Тунис, Таиланд, ограничивается даже активное избирательное право для натурализованных граждан. В Аргентине они получают право голоса только через три года после получения гражданства, в Тунисе — через пять, а в Таиланде такие граждане вообще не получают избирательного права [11, с. 330].

Отечественное избирательное законодательство выгодно отличается в этом плане. Однако в свете развития и реформирования избирательного законодательства, что связано с глобализационными процессами (возросшей динамикой трудовой миграции, возникновением и развитием межгосударственных объединений), а также установленной нами гарантирующей функции сроков ограничений оседлости и добросовестности гражданина как налогоплательщика, с учетом геополитического положения некоторых регионов России, в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав...» может быть включено положение о цензе оседлости. На наш взгляд, такая новелла не будет противоречить ч. 1 ст. 5 Конституции РФ, поскольку не предусматривает ущемления равенства прав субъектов страны, а лишь предоставляет право законодательным и представительным органам самостоятельно решать вопрос о цензе оседлости для реализации пассивного и активного избирательного права. Приведем текст статьи:

«1. Органы местного самоуправления и органы власти субъектов РФ имеют право включать в нормативно-правовые акты о выборах условия о сроках оседлости для различных групп граждан, обладающих пассивным и активным избирательным правом, с учетом следующих ограничений:

а) ценз оседлости для активного избирательного права может устанавливаться до 5 лет, в случае постоянного проживания иностранного гражданина или лица без гражданства на территории субъекта Российской Федерации;

б) ценз оседлости для пассивного избирательного права может быть установлен до 10 лет, в случае постоянного проживания иностранного гражданина или лица без гражданства на территории субъекта Российской Федерации.

2. Цензы оседлости для иностранных граждан и лиц без гражданства при регулировании возникновения пассивного избирательного права могут устанавливаться международными соглашениями Российской Федерации.

3. Нормы о цензах оседлости применяются по отношению к иностранным гражданам и лицам без гражданства только в случае своевременной уплаты ими налогов, как физическими лицами, так и лицами, представляющими организации и предприятия на праве собственности или сособственности».

Если охарактеризовать подход отечественного законодателя и судов в отношении исчисления оседлости, то он выражен как в Конституции РФ (п. 2. ст. 81), так и в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав граждан РФ», где ч. 6 ст. 4 не говорит о допущении или недопущении устанавливая дополнительные требования к кандидату, в том числе и о сроке оседлости, законодательством субъектов РФ. Однако ч. 5 той же статьи говорит об исключительности установления ограничений только нормами Конституции. В соответствии с этим предлагаем внести изменения в данную норму: «Ограничения пассивного избирательного права, связанные с нахождением места жительства гражданина Российской Федерации на определенной территории Российской Федерации, включая требования

к продолжительности и сроку проживания гражданина Российской Федерации на данной территории, устанавливаются только Конституцией Российской Федерации и настоящим законом». Еще в 1998 г. Верховный Суд подтвердил правильность решения Верховного Суда Хакасии. Тогда Л. оспаривала отказ в регистрации на должность Председателя Правительства Хакасии. Отказ был мотивирован тем, что она проживала на территории республики меньше 7 лет до назначения выборов, что противоречило закону Республики Хакасия.

Верховный Суд республики жалобу удовлетворил и указал, что семилетний срок проживания противоречит норме Закона РФ «Об основных гарантиях избирательных прав...», по которой данный срок не может превышать одного года [4].

Вместе с тем в зарубежной практике в отличие от отечественной встречаются куда как более сложные дела, когда судам при исчислении сроков оседлости необходимо исходить из публично-правовой природы выборов.

В США суды штатов не раз указывали на то, что само понятие «правообладателя резидента» в контексте наличия пассивного избирательного права необходимо трактовать, а также исчислять исходя из реального отношения резидента к территории. Так, domicilio в рамках избирательного права в ряде дел признавалось длительное проживание лица на территории с последующей сменой места жительства, но постоянным участием в делах сообщества и даже частым посещением родителей и участие в их жизни в сообществе [15, р. 5–6].

Что касается активного избирательного права, в частности права выступать выборщиком, то суды также по-особому исчисляли срок оседлости. В связи с тем что в США трудовая миграция внутри страны серьезно развита, исчисление срока оседлости в случае проживания семьи на определенной территории судами ставилось в зависимость от срока проживания супруга (супруги) и детей. В частности, суд штата Колорадо, рассматривая одно из дел, указал, что при исчислении срока оседлости необходимо принимать во внимание постоянное проживание семьи выборщика на территории. Помимо специального положения, касающегося приемлемости участия лица как выборщика, штат Колорадо требует, что лица, желая голосовать, должны проживать в государстве в течение одного года [20]. То есть при исчислении срока оседлости лица, чья семья проживает на определенной территории, общее правило о сроке оседлости лица незыблемо.

В указанном деле Верховный Суд США со ссылкой на иные прецеденты обосновал, можно сказать, концептуальную позицию по исчислению сроков оседлости. В частности, судьи обратили внимание на приоритетность публичных интересов, а следовательно, и на приоритетность участия лица в качестве выборщика, поскольку имелся спор о праве, что могло повлечь нереализацию наивысшего для общества права — права избирать. Суд исходил из принципа «разрешено все, что не запрещено». Было указано, что ограничения, связанные с цензом оседлости, «должны основываться лишь на некоторых рациональных ограничениях». В пример суд привел дело «Макгован против штата Мэриленд» [16], рассмотренное в 1961 г., когда суд пояснил, что при законодательных установлениях штатов, включая некоторые цензы (в пример был приведен акт, нарушающий поправки к Основному Закону США, в частности неадекватно цензурирующий право ведения бизнеса на территории по религиозным соображениям), необходимо руководствоваться смыслом норм Конституции.

Как это ни покажется странным, но Верховный Суд США сумел связать разнотиповые цензы — ценз оседлости и цензы добросовестности и профессиональной принадлежности. Последний указывал на характер выборщика и на цели его пребывания на территории, на общественную активность и характер пребывания лица на территории. Именно «чистота выборов» стала в решении одним из главных аргументов особого порядка исчисления оседлости

гражданина, публично-правовой целью самого института выборов, в связи с чем суд указал на необходимость гибкого подхода в исчислении срока оседлости.

В данном деле судом был применен термин «отказ от ответственности». Указав в специальных документах срок оседлости, выборщик исходил из такого же порядка исчисления, с которым впоследствии согласился суд. Интересно, что правоприменительные органы исходят из принципа, согласно которому все, что является спорным, должно далее рассматриваться в суде, но уже после выборов, поскольку приоритетом является всеобщее избирательное право. В рассмотренном нами выше примере из отечественной судебной практики, при явном наличии спора о праве, избирательная комиссия, напротив, применила принцип преобладания права субъекта РФ над федеральным законодательством, а наличие расхождений трактовалось не в пользу реализации всеобщего избирательного права.

Схожие позиции были высказаны и филиппинскими судьями. Отметим терминологическую особенность. Судами использовался термин «резидент» как наиболее точный по отношению к domicilio в его первоначальном значении — как к лицу, которое компетентно на данной территории. Не только в российском законодательстве, но и в законодательстве других стран судьи указывают на необходимость использования точной терминологии при исчислении сроков оседлости. «В избирательных спорах суд рассматривает постоянное место жительства и «местожительство» в качестве синонимов, таким образом: термин «место жительства», используемый в законе о выборах, является синонимом термина «местожительство», которое означает не только намерение (или факт, подтвержденный документально) проживать в определенном месте, но и личное присутствие в этом месте, в сочетании с проведением (в смысле планирования, подтвержденного действиями-индикаторами) в значении индикативного такого намерения. «Домоцилий» в первоначальном значении означает фиксированное постоянное место жительства, к которому при отсутствии работы или для удовольствия, или же по иным причинам, лицо намерено вернуться. ...Резиденция, таким образом, приобрела, однако, иное значение, потеряв невозможность принятия другого выбора места жительства» [17].

Верховный Суд США также высказал позицию, согласно которой прямое указание на проживание в конкретном районе округов и тауншипов кандидатов в избирательные комиссии неконституционно. Так, законодательство штата Флорида, в частности округа Бровард, подверглось изменению в связи с требованием Верховного Суда. Суд пояснил, что нельзя прямо увязывать собственно факт регистрации или местожительства с конституционно защищенным правом [19, 14].

Конституция Республики Филиппины также содержит правило о годовом сроке гражданства, но в судебных прецедентах суды также исходили из приоритета реализации избирательного права при спорности исчисления срока оседлости. Так, Верховным Судом Филиппин было рассмотрено дело, когда кандидатка на выборную должность указала в графе об оседлости срок в 8 месяцев (минимально необходимый срок). Оспаривая результаты выборов, ее конкурент указал на несоответствие такого срока фактической регистрации на территории кандидата. Суд обосновал позицию, согласно которой периодическое пребывание кандидата на выборную должность, а также фактическая общественная деятельность свыше 8 месяцев дает право на участие в выборах. В суде ответчица призналась, что особым порядком исчислила срок оседлости, связав его с фактическим ее пребыванием на территории. Суд согласился с доводами и применил принцип приоритетности публично-правовых начал. Кроме того, учитывалась и активная деятельность кандидата, а также факт проживания на территории с детства.

Нужно отметить, что и правоприменители других стран следуют принципу приоритетности реализации всеобщего избирательного права. Так, Верховный Суд Самоа также только после выборов занялся рассмотрением дела о соответствии ценза оседлости одного из кандидатов. А главный избирательный комиссар прямо указал на приоритетность результата и реализации права над дальнейшим спором о праве [18]. К сожалению, нам не удалось найти полный текст окончательного решения, однако наличие такого мнения одним из главных правоприменителей в указанной стране говорит о важности следования высказанному им принципу.

Поскольку Российская Федерация является суверенным государством, а геополитическое положение предполагает разнообразие в подходах к избирательным кандидатам (Дальний Восток, например), постольку регионы необходимо наделять правом введения цензов оседлости. Подчеркнем: мы не говорим об установлении факта проживания, установлении места жительства. Речь идет об исчислении срока оседлости. Различие заключается в том, что при исчислении срока оседлости, например, при котором субъект, по его мнению, обладающий пассивным избирательным правом, с регулярной периодичностью посещал родителей и участвовал в жизни местного сообщества, суммируется. То есть не устанавливается место его нахождения или тем более проживания; время, когда он фактически проживал на территории или находился на ней, а наоборот — исключается формализованный момент — исчисляется срок его постоянного участия в жизни территории. Мы предлагаем расширить подход, который был отражен в ФЗ «О внесении изменений в статью 2 Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» [2], с тем чтобы реализовать активное избирательное право достойного кандидата. Более того, при возможной критике такого подхода нельзя отрицать, что выбор делает избиратель, и итог выборов будет зависеть от его воли. Приведенные в тексте рассуждения о терминах «местожительство» и «место жительства» — пример одного из способов нормативного регулирования, высказанного филиппинскими судьями. Смоделируем пример: в Думе одного из районов Н-ской области выдвигается на пост депутата доктор экономических наук, который проживает в Санкт-Петербурге. Но у кандидата есть дача в одном из поселений данного района, в связи с чем он постоянно занимается решением проблем местного сообщества. Как в таком случае исчислить срок оседлости? Видимо, необходимо суммировать все то время, в течении которого кандидат так или иначе участвовал в жизни местного сообщества, территории.

Другой пример: Дальний Восток, этнический китаец, ведущий бизнес в одном из поселений, ставший гражданином страны 3 года назад, являясь главным работодателем (сильной стороной, у которой в управленческой зависимости находится основной электорат), выдвигается на пост главы поселения. Возникает явное противоречие между нормами о суверенитете и о расовой недискриминации. Не нарушая нормы Конституции, мы можем регулировать данную ситуацию только понятными и подробными нормами о цензе оседлости и исчислении срока оседлости, в то же время не нарушая пассивного избирательного права, которое возникнет по прошествии определенного срока.

В связи со сказанным выше мы приходим к выводу о необходимости внесения дополнений в отечественное законодательство:

1) в ст. 2 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...», где бы определялся термин «ценз оседлости»: «...64) ценз оседлости — исчисленный срок проживания в стране или местности гражданина, при котором возникает пассивное избирательное право»;

2) в ст. 32 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...», где бы определялся порядок исчисления срока оседлости:

«...11. Исчисление срока оседлости кандидата на выборную должность определяется с учетом: фактического проживания его родителей, детей и/или супруга в данной местности; сроков проживания кандидата в данной местности в течение его жизни; сроков и характера ведения общественной деятельности кандидата в местности».

Избирательные цензы не отрицают идеи всеобщности выборов, а четко очерчивают электорат и лиц, которые могут претендовать на мандат представительного органа, а нормы о сроках служат политико-правовому представлению о сочетаемости всеобщности выборов, добропорядочности лиц, претендующих на выборные должности, и защите национальных интересов.

Литература

1. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2054.
2. Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 310-ФЗ «О внесении изменений в статью 2 Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 27 (часть II). Ст. 4243.
3. Директива 94/80/ЕС // Official Journal no. L/368, 31.12.1994, p. 38.
4. Бюллетень Верховного Суда РФ. 1998. № 2.
5. Борисов И.Б., Головин А.Г., Игнатов А.В., Комиссаров Ю.Ю. Выборы в мире: избирательные цензы / под общ. ред. И.Б. Борисова. М.: РОИИП, 2015. 336 с.
6. Конституция Соединенных Штатов Америки // Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник / А.А. Мишин; редкол.: С.А. Авакьян, Г.Н. Андреева [и др.]. 8-е изд., перераб. и доп. М.: Юстицинформ, 2001. С. 428–448.
7. Конституция кантона Во [Электронные текстовые данные] // Сайт развития кантона Во. URL: <http://www.vaud.ch/en/>
8. Герасименко Т.В. Принципы выборов в органы государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Тюмень, 2003. 243 с.
9. Каид Мухамед Тарбуш. Высшие органы власти в Арабских республиках (АНДР, АРЕ, ИАР, Ирак, Ливане, САР, Судане, Тунисе) // Сравнительно-правовой анализ: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1990. 39 с.
10. Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 2 / под общ. ред. Л.А. Окуньков. М.: Норма, 2001. 840 с.
11. Конституционное (государственное право) зарубежных стран: в 4 т. Т. 1–2. Часть общая: учебник / отв. ред. проф. Б.А. Страшун. 3-е изд., обновл. и дораб. М.: БЕК, 2000. 784 с.
12. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре. Трактаты / под ред. С.П. Баньковской, Н.Д. Саркитова, А.Ф. Филиппова. М.: КАНОН-Пресс, 1998. 416 с.
13. Чиркин В.Е., Юдин Ю.А. и др. Сравнительное конституционное право. М.: Манускрипт, 1996. 730 с.
14. Case No: 14-12324 CACE (21). [Электронные графические данные]. URL: <http://media.trb.com/media/acrob at/2014-10/23653429431440-06141839.pdf>
15. Gavin J. Dow Mr. Emanuel Returns From Washington: Durational Residence Requirements and Election Litigation Volume 90. Issue 5. 2013. 29 p. [Электронные текстовые данные]. URL: http://openscholarship.wustl.edu/law_lawreview/vol90/iss5/6
16. McGowan v. Maryland 366 U.S. 420 (1961) [Электронные текстовые данные]. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/366/420/case.html>
17. Republic of the Philippines. SUPREME COURT. Manila G.R. No. 119976. September 18, 1995. IMELDA ROMUALDEZ-MARCOS, petitioner, vs. COMMISSION ON ELECTIONS and CIRILO ROY MONTEJO, respondents. [Электронные текстовые данные]. URL: <https://ru.scribd.com/document/292406195/Romualdez-Marcos-v-COMELEC-G-R-No-119976-September-18-1995>
18. Samoa case over election candidate's residency put off till next month // Radio New Zealand 7:11 pm on 9 March 2011. [Электронные текстовые данные]. URL: <http://www.radionz.co.nz/international/pacific-news/195836/samoa-case-over-election-candidate's-residency-put-off-till-next-month>
19. Supreme Court decides Broward election case. [Электронные текстовые данные]. URL: <http://www.sun-sentinel.com/local/broward/fl-supreme-court-writesins-20160204-story.html>
20. U.S. Supreme Court Case Hall v. Beals № 396 (1969). [Электронные текстовые данные]. URL: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/396/45/case.html>

Эволюция традиционных институтов представительной демократии в условиях постинформационного общества: проблемы и перспективы

ВОЛОДЕНКОВ СЕРГЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ,

доцент кафедры государственной политики
факультета политологии Московского государственного
университета имени М.В. Ломоносова,
доктор политических наук, доцент
s.v.cyber@gmail.com

В условиях интенсивного развития массовых информационно-коммуникационных технологий, в первую очередь в интернет-пространстве, характер функционирования традиционных институтов представительной демократии объективно будет изменяться в связи с появлением новых возможностей и форматов их взаимодействия с гражданским обществом.

Более того, многие эксперты прогнозируют переход от сложившихся на протяжении XX в. классических форм демократии к новым ее видам, таким как демократия соучастия, демократия совместного действия, экспертная демократия.

В связи с этим представляется важным рассмотреть особенности функционирования демократических институтов и возможности их трансформации в условиях современного информационного общества.

Если в традиционной модели политического процесса избиратели наделяют своих представителей в законодательных органах власти правом выступать от их имени, включая законотворческий процесс, нацеленный на регулирование условий и параметров функционирования государства и общества, то с появлением и интенсивным развитием технологий массовой коммуникации у граждан, как основного источника власти, появились значительные возможности непосредственного участия в политическом управлении, ввиду чего функции представительных органов власти могут, и с высокой степенью вероятности будут, существенно трансформироваться.

По сути, в современных условиях информационно-коммуникационного взаимодействия общества и власти, подразумевающих высокую роль обратной связи от граждан, а также существенное значение общественного мнения при принятии различного рода политических решений, технологии массовой коммуникации становятся инструментом прямого воздействия населения технологически развитых стран с демократическими режимами на институты государства, включая институты представительной демократии.

Развитие Интернета как пространства общественно-политических коммуникаций значительно повлияло на форматы и степень прозрачности взаимодействия населения и органов государственной власти, интенсифицировало процессы влияния общества на характер и содержание современного политического процесса.

Не являются исключением и представительные органы власти.

Нуждается ли избиратель в своих представителях, если технологии интернет-коммуникации при соответствующем согласии государства позволяют напрямую выражать свое мнение и влиять на законотворческий процесс?

Данный вопрос не является простым, однако уже сегодня разрабатывается целый ряд концепций, предполагающих трансформацию традиционного общественно-политического уклада, формирование новых принципов и механизмов распределения власти в системе «государство — общество».

Статья посвящена рассмотрению возможностей, сценариев и вызовов, связанных с воздействием современных информационно-коммуникационных технологий на содержание и форматы функционирования традиционных институтов представительной демократии.

Ключевые слова: представительная демократия, демократические институты, распределение власти, государство, общество, информационно-коммуникационные технологии, прямая демократия, цифровая демократия.

Evolution of Traditional Institutions of Representative Democracy in a Post-Information Society: Problems and Prospects

Volodenkov Sergey V., Assistant Professor of the Department of State Policy Faculty of Political Science, Lomonosov Moscow State University, Doctor of Political Science, Assistant Professor

The article deals with the possibilities, scenarios and challenges related to the impact of modern information and communication technologies on the content and format of traditional institutions of representative democracy functioning.

Key words: representative democracy, democratic institutions, the distribution of power, the state, society, information and communication technologies, direct democracy, digital democracy.

К ним относятся в первую очередь модели прямой цифровой демократии, предполагающие осуществление прямого волеизъявления гражданами, минуя институты представительной демократии, которые становятся неактуальными при организации соответствующей системы голосования и принятия решений политического характера в сфере государственного управления.

Также необходимо указать и на модели демократии соучастия и совместного действия, предполагающие организацию взаимодействия на основе существующих информационно-коммуникационных технологий между государством и обществом по поводу выработки совместных решений в государственно-политической сфере.

Сюда же следует отнести и модели экспертной демократии, предполагающие переход от института народных представителей к институту экспертов, которых граждане самостоятельно напрямую выбирают для профессионального решения конкретных общественно значимых вопросов и проблем от их имени и в их интересах.

Как можно заметить, каждая из приведенных моделей предполагает если не отказ от институтов представительной демократии и самих народных избранников, то, по крайней мере, существенное изменение их роли в процессе государственно-политического управления.

Насколько жизнеспособными могут оказаться такие модели?

Как нам представляется, каждая из приведенных моделей, несмотря на актуальность вопроса о пересмотре роли и функций традиционных институтов представительной демократии, имеет определенные издержки, а их внедрение несет определенные риски для всей демократической системы в целом.

К числу таких издержек и рисков мы можем отнести в первую очередь следующие:

— **Информационное неравенство.** Очевидно, что в случае перехода к моделям демократического устройства, предполагающим активное применение современных информационно-коммуникационных технологий для осуществления государственно-политического управления при непосредственном участии населения, необходимо обеспечить равные возможности по доступу к информационно-коммуникационной инфраструктуре, что подразумевает не только полное покрытие территории государства каналами массовой коммуникации и обеспечение доступных для всего населения возможностей их использования, но и создание возможностей по формированию необходимых компетенций и навыков использования новых форм и технологий коммуникации для граждан независимо от места проживания.

На сегодняшний день в подавляющем большинстве даже развитых стран степень проникновения современных информационно-коммуникационных технологий далека от 100% покрытия всей территории страны, что уже ограничивает право на участие всех обладающих соответствующими правами граждан в государственно-политическом управлении.

Кроме того, неравномерная стоимость доступа к информационно-коммуникационной инфраструктуре (например, в России стоимость доступа к Интернету в Центральной России и на Дальнем Востоке весьма сильно различается) также ведет к созданию дополнительной финансовой нагрузки на граждан, желающих участвовать в современных форматах информационно-коммуникационного взаимодействия с органами власти.

Отсутствие у значительной части населения необходимых для осуществления такого рода взаимодействия компетенций и навыков, что в первую очередь актуально для пожилого и сельского населения, также лишает их возможности артикулировать свое мнение наравне с

жителями мегаполисов и представителями более молодых групп граждан.

В результате мы можем констатировать, что на сегодняшний день модели демократического участия граждан в процессах государственно-политического управления с использованием современных форм информационно-коммуникационного взаимодействия, несмотря на оптимизм значительного числа специалистов и ученых, не позволяют осуществлять агрегирование и артикуляцию всех групп населения, имеющих право на представительство своих интересов.

Данное положение дел с внедрением и использованием современной коммуникационной инфраструктуры в масштабах всей страны является серьезным фактором, противодействующим процессам трансформации традиционной модели представительной демократии.

Несмотря на то что в ряде стран, включая Россию, существуют возможности общественной законодательной инициативы, анализ современной практики демонстрирует, что данный инструмент прямого гражданского государственно-политического управления, несмотря на высокий потенциал его использования в процессе демократического участия граждан в осуществлении власти, используется преимущественно жителями крупных городов и молодыми группами людей, являющимися носителями преимущественно либеральных, а зачастую и достаточно радикальных идей и ценностей, не выражающих весь спектр мнений гражданского общества.

Такого рода дисбаланс в артикуляции общественных мнений и интересов приводит к тому, что в интернет-пространстве в основном формируются законодательные инициативы, имеющие общественную ценность, но при этом нацеленные на удовлетворение интересов лишь определенных групп населения.

Очевидно, что традиционная модель представительной демократии на сегодняшний день является более сбалансированной и предоставляет более широкие возможности для артикуляции своих интересов всем группам граждан, обладающих активным и пассивным избирательным правом.

— **Отсутствие профессиональных навыков и компетенций в сфере государственно-политического управления у большинства представителей гражданского общества.**

Очевидным является тот факт, что любая сфера управления, включая государственно-политическое, требует для успешного достижения поставленных целей определенных профессиональных компетенций и навыков, а также соответствующего практического опыта в данной области жизнедеятельности государства и общества.

Однако большинство граждан стран, имеющих развитую современную информационно-коммуникационную инфраструктуру, не обладают необходимыми для успешной политической деятельности навыками, компетенциями и опытом, в результате чего с высокой степенью вероятности мы можем констатировать, что большинство принятых в условиях прямой демократии решений могут оказаться нерезультативными и не успешными, в отличие от моделей, подразумевающих осуществление государственно-политических решений профессиональными управленцами и политиками.

По сути, в рамках моделей прямой цифровой демократии высока вероятность реализации сценариев, связанных с принятием сиюминутных популистских решений, не отвечающих реальным потребностям государства и общества, ухудшающих реальную социально-политическую ситуацию и не учитывающих сложный многоаспектный характер современного государственно-политического управления.

С учетом того что сами общественные инициативы являются производной от соответствующей информационно-пропагандистской работы в медиапространстве, управление повесткой дня и социально-политической псевдорéalностью позволяет направлять общественное мнение в необходимое русло со всеми вытекающими последствиями.

Насколько будут отвечать принимаемые напрямую решения, иницируемые законопроекты и инициативы реальным потребностям государства и общества, является важным вопросом, непосредственно связанным с проблематикой внедрения в современный политический процесс новых моделей демократического устройства, подразумевающих непосредственное и прямое осуществление гражданами властных полномочий, минуя традиционных политических представителей.

Не случайно еще известный американский политолог Уолтер Липпман, рассматривая в 1920-е годы XX в. проблематику формирования общественного мнения и пояление так называемых всезнающих граждан, пришел в своих работах к выводу о существовании в современной практике такого феномена, как «фантом общественного мнения»¹, который основан прежде всего на массовых предрассудках, стереотипах и мифах, что превращает так называемое общественное мнение в неадекватную модель массового восприятия социально-политической действительности, в связи с чем ориентация в государственно-политическом управлении на общественное мнение чревата серьезными негативными последствиями.

Действительно, объем и характер знаний и информации, необходимых для осуществления эффективной управленческой деятельности на государственном уровне, растет в геометрической прогрессии по мере интенсивного усложнения общественных отношений в целом.

В результате рядовой гражданин не имеет возможностей и не способен принимать грамотные, эффективные и адекватные сложной многомерной реальности решения на уровне полноправного участника демократического процесса. Как следствие, переход к прямым формам цифровой демократии также сопряжен с рисками формирования своего рода фантомной демократии, которая основана на мнениях плохо информированной и низкоквалифицированной публики, которая к тому же является объектом постоянных манипуляций, в силу чего неспособна принимать сколь-либо отвечающие реальной действительности сбалансированные решения.

Очевидно, что в условиях наличия доступа к значительному числу информационных ресурсов в интернет-пространстве у большинства онлайн-пользователей может создаваться и создается иллюзия «всезнания», на основе чего могут формироваться соответствующие массовые ожидания относительно эффективности моделей прямой цифровой демократии.

Тем не менее наличие большого массива доступных для общественности данных не является, по нашему мнению, достаточным условием для формирования профессиональных навыков, компетенций и способностей к осуществлению адекватного и эффективного государственно-политического управления в современном постоянно усложняющемся мире и требует наличия опытных экспертов — представителей населения, обладающих необходимыми профильными компетенциями, знаниями, навыками и способностями в управленческой сфере, ввиду чего, на наш взгляд, традиционные модели представительной демократии на сегодняшний день

не только не исчерпали свой потенциал, но и не имеют реальной альтернативы в ближайшем будущем.

Кроме того, классические концепции демократии подразумевают в качестве своей основы наличие общего интереса большинства граждан, являющегося, в свою очередь, фундаментом народовластия и общей народной воли.

Однако в современных условиях общественного развития, характеризующегося процессами плюрализации общественных интересов и мнений, формируется широкий спектр крайне дифференцированных политических позиций, представлений, ценностей и смыслов, в результате чего само гражданское общество становится крайне фрагментированным, что препятствует достижению степени общественного согласия, необходимой для осуществления прямого государственно-политического управления в рамках парципаторных концепций демократии².

— **Ангажированность экспертов и виртуализация экспертного статуса.** В качестве одного из вариантов, снижающих риски некавалифицированного управления со стороны публики, специалистами была предложена модель экспертной или подвижной демократии, подразумевающая делегирование полномочий для решения определенного круга вопросов экспертам в данной сфере. Однако и в случае реализации подобной модели также возникает потенциал политических рисков и угроз, связанных в первую очередь с тем, что понятие «эксперт» является весьма условным. Вопрос о том, кто будет определять статус эксперта, наделять того или иного специалиста данным статусом, остается открытым.

Кроме того, как показывает современная практика, в условиях медиатизации и виртуализации сферы публичной политики соответствующая PR-«раскрутка» и продвижение с использованием технологий social media marketing в медиапространстве в качестве высококвалифицированного специалиста позволяет наделять практически любого человека необходимыми виртуальными компетенциями и навыками, придать ему образ профессионала, обладающего достаточными компетенциями.

Также остается открытым вопрос и о том, чьи интересы представляет эксперт, принимая решения в сфере своей компетенции, а также какую ответственность несет эксперт за принятые им решения. Зачастую именно ангажированность экспертов приводит к принятию популистских и несбалансированных решений, выгодных стоящим за ними интересантам.

Очевидно, что ясные ответы на данные вопросы во многом могут определить форматы экспертной демократии, которая, по сути, также является разновидностью представительной в силу того, что граждане делегируют свои полномочия по принятию решений в определенных сферах тем или иным экспертам.

Однако на сегодняшний день данная модель, по нашему мнению, несмотря на серьезный потенциал ее использования для оперативного и профессионального принятия решений в сфере государственно-политического управления, нуждается в серьезном осмыслении и тщательной проработке. В противном случае высока вероятность того, что в качестве экспертов население будет выбирать информационно активных «раскрученных» в медиапространстве несамостоятельных деятелей популистского толка, не способных принимать адекватные неангажированные решения в интересах граждан.

С учетом экстерриториальности Интернета как пространства общественно-политических коммуникаций высока и вероятность внедрения в качестве экспертов пула

¹ Lippmann W. The phantom public. Transaction Publishers; Reprint edition, 1993 ; Липпман У. Общественное мнение. М., 1922.

² Ковлер А.И. Кризис демократии? Демократия на рубеже XXI века. М., 1997.

лиц, действующих в рамках экспертной демократии не в интересах государства и его граждан, а представляющих интересы внешних акторов.

Как можно заметить по результатам анализа рисков и угроз, связанных с внедрением в современную практику новых моделей демократического устройства и трансформацией традиционных институтов представительной демократии, большинство современных государств уже в ближайшее время может столкнуться с системными проблемами управляемости в государственно-политической сфере в случае изменения классических механизмов распределения и реализации власти, а также представительства политических интересов.

В связи с этим вопросы и проблемы взаимодействия государства и власти в современных демократических режимах приобретают новое звучание и актуальность.

При этом следует отметить достаточно высокую активность многих специалистов в сфере пропаганды и популяризации новых моделей демократии, а также критики классических институтов представительной демократии.

На наш взгляд, это может быть вызвано стремлением заинтересованных глобальных игроков в кардинальном изменении принципов государственно-политического управления в мировых масштабах и попытками установления контроля над государствами-мишенями под видом транзита новых прогрессивных демократических моделей.

Как можно заметить, большинство предлагаемых сегодня на политическом рынке моделей демократического устройства способны в случае их внедрения самым непосредственным образом влиять на способность государства сохранять свой суверенитет и независимость.

В случае получения доступа через экстерриториальные каналы массовой политической коммуникации к общественному сознанию населения большинства стран контролирующие современную глобальную информационно-коммуникационную инфраструктуру политические силы приобретают способность напрямую влиять на параметры функционирования национальных политических режимов, оказывать воздействие на общественные настроения, управлять массовым поведением, влиять на принятие государственно-политических решений, разрушать и трансформировать традиционные национальные ценностно-смысловые пространства, в широких масштабах формируя общественное сознание граждан государств посредством применения глобальных информационно-пропагандистских и манипулятивных инструментов и технологий в сетевом пространстве.

Как писал Б. Барбер, «новая технология может стать опасным проводником тирании... Более опасной тиранией, чем невидимая и мягкая, не существует. Такая тирания, в которой подданные становятся соучастниками своего собственного жертвоприношения и в которой порабощение является результатом не намерений, а обстоятельств. Технология не должна неизбежно разрушить демократию, но ее потенциал для «милостивого» господства не может игнорироваться»³. На сегодняшний день речь может идти о вероятности установления не только со стороны отдельных государств в рамках собственных границ, но и формировании глобальной экстерриториальной тирании, осуществляемой на основе контроля и использования мировой информационно-коммуникационной инфраструктуры.

Безусловно, развитие современных форм и технологий массовой коммуникации несет в себе не только

риски и угрозы, но и формирует значительный потенциал повышения эффективности традиционных институтов представительной демократии.

Очевидным является тот факт, что развитие интернет-коммуникаций повышает степень открытости и прозрачности деятельности власти, позволяет достичь более тесного информационно-коммуникационного взаимодействия между обществом и властью, а также сформировать надежную обратную связь от граждан к своим представителям, включая политические партии и законодательные органы власти.

Проблема эффективной агрегации и артикуляции политических интересов различных групп гражданского общества, а также взаимодействия народных представителей со своими избирателями может и уже успешно решается посредством применения современных информационно-коммуникационных технологий.

Возможности прямой коммуникации как с институтами представительной демократии, так и с отдельными политиками, представляющими интересы граждан, возможность оперативного взаимодействия со своими электоральными аудиториями как в аспекте оценки законодательных инициатив, так и внесения собственных предложений в сфере законотворчества значительно повышают результативность и качество функционирования институтов представительной демократии в современных условиях, если исключить из рассмотрения откровенно популистскую деятельность, направленную не на успешное и эффективное осуществление демократического управления в государственно-политической сфере, а на удовлетворение собственных интересов политиков, включая достижение таких политических целей, как завоевание и удержание власти.

Одновременно с этим горизонтальность современных политических коммуникаций позволяет эффективно осуществлять общественно-политические дискуссии, касающиеся вопросов демократического развития, с участием как членов общества, так и представителей органов власти, включая институты представительной демократии.

Очевидно, что широкие возможности общественно-политического дискурса в современном пространстве политических коммуникаций позволяют значительно повысить качество законопроектов, которые могут проходить общественную экспертизу, открытое публичное обсуждение, учитывать различные позиции заинтересованных сторон, что в конечном итоге позволяет снизить социальные риски и повысить уровень доверия к национальному демократическому режиму в целом, политическим институтам, структурам представительной демократии со стороны населения.

Однако для достижения данной цели необходимо двусторонне направленное движение навстречу друг другу. Если со стороны общества есть запрос на коммуникацию и взаимодействие с органами власти и институтами представительной демократии, то такого рода запрос необходимо должен быть удовлетворен. Тем не менее, как показывает современная практика, не всегда общественный запрос и готовность взаимодействовать в сфере государственно-политического управления и в процессах осуществления власти находят отклик со стороны государственных властных институтов, включая представительные органы, в том числе институты законодательной власти.

Не случайно многие законопроекты как федерального, так и регионального уровней имеют крайне низкий, а зачастую и резко негативный уровень общественной оценки, что самым непосредственным образом определяет отношение граждан как к самим институтам законодательной власти, так и к осуществляемой ими деятельности.

³ Цит. по: Вершинин М.С. Политическая коммуникация в информационном обществе: перспективные направления исследований // Актуальные проблемы теории коммуникации : сб. науч. трудов. СПб. : Изд-во СПбГПУ, 2004. С. 98–107.

Очевидно, что в случае организации эффективного информационно-коммуникационного взаимодействия с гражданским обществом и заинтересованными общественными группами, которых касается тот или иной законопроект, проведения информационной разъяснительной, а в ряде случаев и популяризаторской работы, включая доступное ознакомление с содержанием законопроекта, учета по каналам обратной связи общественного мнения и замечаний, касающихся конкретных законодательных инициатив, вовлечение в разработку на уровне публичных общественных обсуждений политически активных групп граждан, уровень доверия к самим институтам законодательной власти, а также уровень одобрения и поддержки их деятельности будет с высокой степенью вероятности, по нашим представлениям, значительно более высоким.

Непонимание сути законодательных инициатив, формирование посредством средств массовой информации, искажающих реальную картину, представлений о тех или иных законопроектах, а также о деятельности парламентариев в целом, неучет интересов отдельных групп граждан, отсутствие простой и удобной для понимания информации о сути законодательных инициатив являются основными источниками негативизации общественного мнения относительно институтов представительной демократии.

И современные информационно-коммуникационные технологии позволяют эффективно решать данную проблему, ставя перед парламентскими структурами новые задачи, характерные для функционирования в условиях информационного общества, в котором информация и коммуникация являются основными ресурсами демократических режимов.

Создание онлайн-площадок для организации и осуществления общественных дискуссий, организации и проведения информационных кампаний в сетевом пространстве, нацеленных на популяризацию и разъяснение содержания деятельности институтов представительной демократии в целом, а также отдельных их представителей, создание реально работающих представительств органов законодательной власти, осуществляющих не только формальное информирование граждан по каналам вертикальной коммуникации, но и подразумевающих организацию взаимодействия, создание реально работающих онлайн-проектов по общественной экспертизе законодательных инициатив, размещение в сетевом пространстве профильных информационных ресурсов, посвященных деятельности парламентариев и способных конкурировать со средствами массовой информации в сфере освещения деятельности законодателей, — все эти активности способны не только существенно повысить эффективность работы демократических институтов в современном государстве, но и обеспечить необходимый уровень соучастия граждан в процессах государственно-политического управления, а также сформировать доверительное отношение к представительным органам власти, основанное, в свою очередь, на позитивном восприятии такого рода структур со стороны общества.

Мы можем констатировать, что в условиях современного информационного общества традиционные модели представительной демократии не только не исчерпали свой потенциал, но и приобретают новые роль и место в демократическом процессе государственно-политического управления, позволяя перейти на качественно новый уровень демократического развития без демонтажа классических моделей демократии и существующих национальных политических режимов и связанных с ним политических рисков и угроз.

Попытки противопоставления традиционных моделей представительной демократии новым моделям парципаторной демократии, демократии прямого действия, экспертной демократии представляются нам неконструктив-

ными и достаточно искусственными, призванными решать задачи определенного круга интересов, ставящих перед собой в качестве одной из основных политических целей демонтаж традиционных национальных политических режимов под видом внедрения новых форм и принципов демократии, а также создание условий для реализации сценария глобального доминирования в мировых масштабах на основе применения соответствующей сетевой информационно-коммуникационной инфраструктуры.

В ситуации конкурентной борьбы в идеологическом и реальном политическом пространстве между различными группами интересов, придерживающимися различных позиций относительно необходимых современному обществу моделей демократического устройства, институты представительной демократии способны не только удержать существующие позиции, но и осуществить качественный переход на новый уровень, внедряя в практику государственно-политического управления современные технологии массовой политической коммуникации, беря на вооружение все то лучшее, что присуще новым моделям демократического устройства, реализуя потенциал сетевого пространства для обеспечения дальнейшей демократизации и повышения эффективности национальных политических процессов в интересах гражданского общества.

Однако адаптация существующих институтов представительной демократии к условиям современного информационного общества должна необходимо проводиться с учетом описанных в данной статье рисков и угроз, которыми сопровождается развитие и распространение новых информационно-коммуникационных технологий, на основе сбалансированного и взвешенного подхода к любым изменениям принципов и механизмов демократического устройства и распределения власти между государством и обществом.

Лишь при реализации подобного сценария традиционная модель представительной демократии и соответствующие ей институты получат возможность эффективного функционирования в новых общественно-политических условиях при одновременном сохранении действующих национальных политических режимов и поддержании социально-политической стабильности в современных государствах.

В противном случае при возможном переходе к новым формам демократического устройства нам представляются крайне высокими риски реализации целого спектра сценариев, связанных как с существенным снижением управляемости в государственно-политической сфере, так и с потерей государственного суверенитета и независимости под эгидой новой волны демократического транзита, что, как показала политическая практика конца XX — начала XXI в., является вполне реальной перспективой для государств, не способных противостоять внедрению внешних моделей демократии.

И ключевую роль в обеспечении стабильного общественного развития в современных государствах будут играть именно традиционные институты представительной демократии.

Литература

1. Вершинин М.С. Политическая коммуникация в информационном обществе: перспективные направления исследования // Актуальные проблемы теории коммуникации : сб. науч. трудов. СПб. : Изд-во СПбГПУ, 2004. С. 98–107.
2. Володенков С.В. Интернет-коммуникации в глобальном пространстве современного политического управления. М., 2015. 320 с.
3. Ковлер А.И. Кризис демократии? Демократия на рубеже XXI века. М., 1997. 102 с.
4. Липпманн У. Общественное мнение. М. : Институт Фонда «Общественное мнение», 2004. 384 с.
5. Lippmann W. The phantom public. Transaction Publishers; Reprint edition, 1993.

История выборов в России: проблемы периодизации

МИННИКЕС ИРИНА ВИКТОРОВНА,

заведующая кафедрой теории и истории государства и права

Иркутского института (филиала)

Всероссийского государственного университета юстиции,

доктор юридических наук

irf@rpa-mjust.ru

Современное состояние демократических институтов в стране во многом обусловлено историческими закономерностями их становления и развития. Изучение исторического опыта помогает исследователям не только выявить важнейшие моменты эволюции изучаемого явления, но и адекватно оценить его современное состояние, правильно расставлять акценты и, что немаловажно, видеть перспективы его дальнейшего развития и степень воздействия на политические, экономические и социальные процессы в стране. Изучение истории выборов, как представляется, в полной мере отвечает указанным задачам.

Выборы в широком смысле — сложное и многогранное явление, охватывающее политическую, социальную и правовую составляющие.

Становление выборов как института непосредственной демократии в российском государстве происходило не одновременно.

В истории Руси и России были периоды, когда выборы не играли практически никакой роли в государстве, и, наоборот, времена, когда выборам отводилась ведущая роль в общественной жизни. Исходя из данного факта, представляется необходимым выявить важнейшие этапы становления и эволюции выборов в истории российского государства и обозначить их хронологические границы.

Обосновывая авторский подход к периодизации выборов, необходимо принять во внимание несколько важнейших обстоятельств.

Во-первых, это возможность автономной периодизации выборов.

Состояние выборов на том или ином историческом отрезке времени неоспоримо обусловлено уровнем

экономического и социального развития, состоянием государства и права, производимыми в государстве реформами, общей направленностью политики правящих субъектов — т.е. теми факторами, которые служат основой для общей периодизации в истории государства и права. Эти факторы необходимо принимать во внимание при периодизации выборов в России.

Однако общая периодизация, принятая в истории государства и права, не должна рассматриваться как жестко заданная константа во всех сферах жизни, в том числе и в электоральных отношениях.

Развитие института выборов, будучи связано с общей периодизацией государства и права, тем не менее, не всегда точно укладывалось в рамки этой периодизации. Другими словами, принимая во внимание хронологические рамки развития российского государства и права, не стоит автоматически переносить их на выборы.

Возможность автономной поэтапной эволюции института выборов можно обосновать и тем фактом, что периодизация истории развития российского государства в определенной степени субъективна, особенно в отношении XX в. (стоит только сравнить мнения советских и современных исследователей по поводу так называемого советского периода), поэтому авторское видение развития конкретного элемента политико-правовой системы представляется вполне допустимым и оправданным.

Во-вторых, многозначность содержания понятия выборов.

Выборы — намного более сложное и многоуровневое явление, нежели избирательное право. Содержание, вкладываемое в понятие «выборы», во многом зависит от авторской позиции. Понимание выборов как института

В статье предлагается авторская периодизация истории развития выборов в России с IX по XX в. Отмечено, что выборы — это многозначное явление, поэтому в основу периодизации положено несколько важных моментов. Это роль выборов в общественной жизни, круг участников выборов, процессуальная, организационная и правовая составляющие выборов. Выделено семь этапов в развитии выборов, указаны их хронологические рамки и основные черты каждого этапа.

Ключевые слова: выборы, периодизация, участники выборов, избирательный корпус, электоральные проблемы, демократия.

History of Elections in Russia: Periodization Problems

Minnikes Irina V., Head of the Department of Theory and History of State and Law, Irkutsk Institute (Branch), Russian Law Academy, Doctor of Law
In the article the author's periodization of the history of elections in Russia from IX to XX centuries is offered. It was noted that the elections — it is a multi-valued phenomenon; therefore in the basis of periodization there are necessary several important points. These are the role of elections in public life, the circle of participants of elections, procedural, institutional and legal component of the elections. Seven stages in the development of the elections were identified, their chronological framework and the main features of each stage were provided.

Key words: elections, periodization, participants in elections, elective body, electoral problems, democracy.

непосредственной демократии требует учета не только правовых, но и социальных, политических и иных аспектов этого явления.

Поскольку выборы — это весьма многогранное и сложное понятие, охватывающее различные сферы общественной жизни, периодизация истории развития выборов в российском государстве должна охватывать все составляющие данного явления.

Так как единого общепринятого понятия выборов пока нет, предлагается авторское видение основных направлений, которые необходимы для выявления самостоятельного и самобытного характера выборов на конкретном историческом этапе.

1. Прежде всего, исходя из того, что выборы — это институт непосредственной демократии, нужно учитывать, какое значение они играют в жизни общества, насколько серьезное влияние оказывают на политическую жизнь в стране.

Таким образом, первое направление — это оценка роли выборов в государстве. Эта проблема имеет как минимум два основных аспекта изучения.

Первый — это территориальный ареал их распространения. С этой точки зрения выборы могут применяться на всех уровнях власти снизу доверху, как это было свойственно, например, древнерусскому государству, или только на местном уровне, что было характерно для абсолютизма.

Второй аспект — это оценка реального влияния выборов на политику государства и общественную жизнь. Так, с помощью выборов могли реально решаться вопросы власти (например, избрание Михаила Романова), или этот институт может представлять собой внешнюю оболочку, форму, не имеющую полновесного демократического наполнения (в частности, такими можно считать «выборы» Василия Шуйского).

Подводя итоги, можно обозначить первое направление исследования как определение степени распространности выборов.

2. Следующее направление изучения логически вытекает из первого и тесно с ним взаимодействует. Реальная оценка роли выборов в стране невозможна без ответа на вопрос: являются ли выборы единственно возможным вариантом формирования власти в стране, либо практика допускает альтернативные варианты?

Представляется, что ответ на этот вопрос имеет важное значение не только в плане характеристики электоральных отношений на конкретном этапе, но и в плане оценки состояния политических институтов в стране в целом. Например, в древнерусском государстве князья могли быть избраны на престол. Однако эта процедура не являлась единственно легитимной. К власти тот или иной правитель намного чаще приходил посредством наследования стола или его захвата. Установив данный факт, можно сделать вывод о том, каков удельный вес демократических процедур в жизни государства и насколько сильно выборы оказывают на него влияние.

Таким образом, второе направление изучения развития выборов — это обязательность или альтернативный характер выборов. Если выборы — это единственный легитимный вариант формирования властей, они обязательны. Если же закон и практика допускают иные варианты, выборы имеют альтернативный характер. В последнем случае необходимо более глубокое исследование роли выборов, ведь альтернативность может проявляться в разной степени — от выборов как основного варианта с некоторыми изъятиями до выборов как дополнительного или даже чрезвычайного института.

3. С аксиомой о том, что выборы — это институт непосредственной демократии, напрямую связана характеристика избирательного корпуса. Другими словами,

одним из важных направлений исследования должно стать субъективное избирательное право.

Степень народного представительства является одним из важнейших показателей уровня демократии в стране. Следовательно, вопрос о лицах, имеющих право голоса, и избираемых кандидатурах, избирательных цензах и нормах представительства является не только узкоэлекторальной проблемой, но и показателем зрелости гражданского общества в целом. Куриальные или сословные выборы, очевидно, существенно отличаются от всеобщих и могут свидетельствовать о качественно иных принципах, заложенных в основание избирательных механизмов.

В этой же плоскости находится еще ряд проблем. Формирование избирательного корпуса находится под влиянием не только рамок субъективного избирательного права. Не последнюю роль играют такие факторы, как абсентеизм и его причины, а также возможность принуждения населения к участию в выборах. Уровень абсентеизма избирателей имеет много причин и, в свою очередь, отражается на состоянии выборов в стране. Так, выборы XVI–XVII вв. в основном отличались крайне низкой явкой как из-за организационных сложностей, так и в силу провозглашенной в те времена личной и имущественной ответственности избирателей за деятельность избранного лица.

4. Важным показателем развития выборности в государстве может служить существование или отсутствие особых специализированных органов, основной задачей которых являются выборы, их организация и контроль.

Развитие институциональной составляющей выборов от органов и лиц общей компетенции, включающей выборы, к специальным избирательным комиссиям, как представляется, также составляет необходимый показатель для корректной периодизации выборов в государстве.

5. Один из элементов выборов — это избирательный процесс. Таким образом, характеризуя выборы на определенном историческом этапе, необходимо учитывать, насколько упорядоченной и урегулированной выглядит процедура избрания, в какой форме и в каком порядке следуют стадии избирательного процесса, допускаются ли отклонения от установленного или сложившегося порядка.

Немаловажное значение имеют такие элементы процесса, как сроки выборов, способы извещения избирателей, порядок подачи и подсчета голосов, методы подведения итогов выборов и возможность перевыборов и перебаллотировки.

Все отмеченные аспекты процедуры представляют собой процессуальную составляющую выборов. Ее развитость или слабость — один из критериев оценки состояния выборов в конкретный исторический период.

6. Последний показатель, имеющий огромное значение в контексте оценки развития выборов как государственно-правового явления, — это характер правового оформления института.

По самым скромным подсчетам, в этом направлении необходимо оценить такие моменты, как виды источников права, регулирующих выборы, степень детализации отражаемого в нормах избирательного права и избирательного процесса. По мере вытеснения из электорального поля обычая нормативным правовым актом вопрос о правовом регулировании дополняется и иными аспектами, такими, например, как содержание и особенности изложения правовых норм, форма и распространенность иных юридических документов.

Таким образом, при выявлении хронологических рамок развития выборов в России предлагается учитывать такие факторы, как роль и влияние выборов на общество, степень их распространенности и обязатель-

ности, организационно-правовые основы института, характеристики избирательного корпуса и важнейшие черты избирательного процесса.

В-третьих, не следует рассчитывать на абсолютный характер периодизации.

В силу многочисленности характеристик, положенных в основу периодизации, предложить такие рамки, в пределах которых существенно меняются все указанные критерии оценки выборов, практически невозможно. В какой-то период по сравнению с предшествующим временем, например, изменения избирательного корпуса очевидны даже без специальных исследований. Так, переход от курiales выборов в Государственную Думу ко всеобщим выборам в Учредительное собрание — это весьма заметный факт. А вот изменения институциональной составляющей выборов на первый взгляд почти незаметны. Другим примером может стать вторая половина XVIII в.: Манифест и Обряды выборов 1766 г., безусловно, можно оценить как новый этап в развитии выборов, который характеризуется обнародованием самого термина «избиратель», появлением более или менее четкого избирательного процесса, но вот с точки зрения роли и влияния выборов на формирование власти в стране этот временной отрезок не отличался от электоральной практики первой половины XVIII в.

Поэтому, несмотря на то что эволюция выборов на каждом историческом этапе означает изменение всех важнейших компонентов, охватываемых понятием «выборы», степень и глубина изменений варьируются применительно к каждому компоненту.

В-четвертых, необходимо учесть условный характер временных границ этапов развития выборов.

Любая периодизация, а тем более такая, которая предполагает учет множества разнородных факторов, нечасто имеет точные временные рамки. Предложенные выше направления, которые необходимо принимать во внимание при периодизации выборов, изменялись не одновременно. Особенно это характерно для ранних периодов развития государства и права. Но даже тогда, когда трансформация выборов связана с принятием конкретного нормативного правового акта, не всегда именно дата его принятия может рассматриваться как точка отсчета для периодизации выборов в государстве. Например, при Петре I было принято несколько актов, оказавших влияние на состояние выборов в России¹, однако ни один из этих актов нельзя расценивать в качестве точки отсчета нового периода развития выборов в государстве.

Кроме того, при определении хронологических рамок каждого этапа следует учесть возможность существования «переходного периода», т.е. времени, когда новые выборы и выборы «старого образца» сосуществуют в одном государственно-правовом пространстве: например, общегосударственные выборы строятся по старой модели, а вот на местном уровне внедряются более прогрессивные принципы; другой вариант — выборы одного и того же уровня, но на разных территориях также могут отличаться, например, в силу идеи «постепенного» внедрения новаций в электоральную практику.

С учетом всех перечисленных выше обстоятельств и соображений можно предложить следующую периодизацию истории выборов в России в рамках IX–XX вв.:

Первый этап охватывает период с IX по XV в.

Рассматривая предложенные выше направления исследования выборов на данном этапе, можно за-

ключить, что они играют очень важную роль в общественной жизни, характерны для всех уровней власти в государстве. Однако избрание имеет альтернативный характер, а электоральные процедуры могут заменяться на назначение или наследование. Участники выборов — это широкие слои правоспособных жителей, среди которых нет сословного неравенства, а организацией выборов занимаются как лица, имеющие особый статус, так и простые горожане. Огромную роль в этот период играют обычаи, поскольку именно они регулируют все стороны выборов — от требований к кандидатам до порядка подачи голосов и подведения итогов выборов².

Второй этап датируется серединой XVI — первой половиной XVIII в.

Несмотря на то что в истории государства и права на данном хронологическом отрезке расположено два самостоятельных этапа, границей между которыми является начало XIII в., выборы в этот период строились на единой основе.

Обобщая различные исторические события, становится ясно, что на данном этапе выборы широко распространены только на местном уровне, а в масштабах всего государства представляли собой разовые явления, напрямую зависящие от сложившихся обстоятельств (необходимость избрания государя, привлечение сословий к решению военных проблем или придание особого веса законодательному акту посредством Земского собора). Несмотря на одобрение властей, выборы все еще имеют альтернативный характер и их влияние на общество ситуативно. Участие в выборах приобретает свойство обязанности, которая может быть исполнена принудительно, круг лиц, участвующих в выборах, обрастает сословными критериями отбора. На данном этапе принимаются первые правовые акты, регулирующие отдельные аспекты выборов, однако процесс выборов по-прежнему остается за рамками законодательства³.

Третий этап начинается с 60-х годов XVIII в. и продолжается около века.

Несмотря на то что точкой отсчета этого периода можно считать Манифест и Обряды выборов 1766 г., предусматривающие общероссийские выборы в екатерининскую комиссию по совершенствованию законодательства, в целом данный этап характеризуется ограничением территориального распространения выборов местными рамками. Влияние выборов существенно снижается, хотя их альтернативный характер постепенно уступает место принципу обязательности выборов. Благодаря существенному росту правовой составляющей выборов оформляется более или менее четкий список цензов на основе сословно-территориального представительства, обязанность участия в выборах заменяется избирательным правом. Однако организация выборов по-прежнему находится в ведении органов общей компетенции. Наиболее заметные изменения в данный период произошли в процессуальной сфере. Законодательное оформление порядка выборов и, что самое главное, — порядка подачи и подсчета голосов и оснований пере- выборов позволяют с этого времени говорить об избирательном процессе как новации процедурного аспекта выборов, урегулированного нормами права. Именно на данном этапе были заложены некоторые основы, на ко-

¹ Полное собрание законов Российской империи с 1649 г. Т. 3. № 1675, 1683, 1685, 1697, 1708 и др. СПб., 1830.

² Более подробно об этом этапе см.: Минникес И.В. Становление выборных начал в истории Русского государства (выборы в Русском государстве X–XV вв.). Иркутск, 2003.

³ Более подробно об этом этапе см.: Минникес И.В. Выборы в истории Российского государства в IX — начале XIX века. М., 2010. С. 162–338.

торых строится и современный избирательный процесс, а именно — письменные бюллетени, мажоритарная система, перебаллотировка и т.п.

Четвертый этап — это вторая половина XIX в. — начало XX в. (до 1917 г.)

Для выборов этого этапа характерны обязательность, сочетание местного и общегосударственного (Государственная Дума) масштабов, причем влияние и того и другого на жизнь государства нельзя считать незначительным. Сословное представительство заменяется на куриальные выборы, избирательные цензы являются предметом законодательного регулирования. Формализация избирательного процесса, четко разработанная избирательная система и, наконец, появление специализированных органов и лиц, для которых выборы являются основным направлением деятельности, — все эти факты свидетельствуют о самостоятельности данного этапа электоральной истории.

Пятый этап начинается с 1917 г., а верхней границей можно считать 30-е годы XX в.

Началом данного этапа можно считать выборы в Учредительное собрание. Они открыли новую эру в истории выборов не только России, но и мира.

Несмотря на то что само Учредительное собрание не успело оказать сколь-либо заметное влияние на политику страны, но вот выборы в него можно расценить как эпохальное событие.

Во-первых, судя по активности всех участников выборов, их влияние на жизнь самых различных слоев населения было несомненным.

Во-вторых, важнейшие принципы, заложенные в основу выборов, позднее были транспонированы на местный уровень.

В-третьих, выборы были беспрецедентными по количеству привлеченного контингента участников. Избирательное право впервые стало поистине всеобщим — ликвидированы сословные и куриальные принципы, к выборам допущены женщины, а лишение избирательных прав производилось по строго ограниченному числу оснований. Из-за несовершенного учета численности населения прогнозировалось лишь приблизительное количество избирателей, но и оно оценивалось в 90 млн граждан⁴. При этом явка составила 82,8%. Кроме того, выборами занимались несколько десятков тысяч специализированных избирательных комиссий — планировалось около 112 тыс. участковых, 652 уездных и 127 городских комиссий⁵.

В-четвертых, формирование Учредительного собрания детально регламентировалось нормами избирательного процесса, который предусмотрел такие новации, как пропорциональная избирательная система, голосование по партийным спискам и т.п.

И наконец, все важнейшие вопросы, связанные с выборами в Учредительное собрание, были собраны в едином акте — Положении о выборах в Учредительное собрание 1917 г.

Начало «советского» периода, несмотря на провозглашение неравного избирательного права и нетайного голосования, находилось под влиянием ранее принятых в эпоху двоевластия электоральных принципов.

Ситуацию изменила сформировавшаяся в 20-е годы однопартийная система. Этот факт стал сигналом к окончанию «демократического» этапа выборов.

Шестой этап начинается в 30-е годы XX в.

Отличительная черта данного этапа — это выхолащивание демократического содержания выборов, преобразование их из института непосредственной демократии в метод легализации партийных директив.

На данном этапе значительная часть выборов регламентируется нормами законов и еще более объемным числом инструкций, распоряжений и т.п. Однако именно в этот период выборы «на бумаге» менее всего соответствуют реальной жизни. В частности, Конституция 1936 г. (ст. 134 гл. XI «Избирательная система») провозгласила всеобщие и равные выборы, однако практика лишения избирательных прав делала всеобщность лишь лозунгом. По некоторым данным, доля «лишенцев» могла составлять до 10% численности взрослого населения⁶. Вторым важным фактором была практика безальтернативного голосования. На каждое место претендовал лишь один кандидат, поэтому голосование сводилось к опусканию бюллетеня с единственной фамилией. При этом подбор кандидатур являлся прерогативой партийных организаций. Все перечисленные факты свидетельствуют о том, что от института непосредственной демократии советские выборы взяли лишь форму, но никак не содержание.

Седьмой этап связан с распадом советской системы государственности.

Этот этап начался с формирования многопартийной системы и утраты КПСС статуса монополюбно господствующего института, восстановления демократического содержания электоральных институтов и продолжается по настоящее время.

Таким образом, авторский подход к проблеме периодизации выборов позволяет выделить семь основных этапов, каждый из которых характеризуется своеобразием институциональных, правовых, социальных, организационных и политических оснований выборов. Возможно, периодизация не лишена недостатков, но общая картина развития выборных институтов в ней представлена.

Литература

1. Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. Ростов н/Д.: Феникс, 2004. 864 с.
2. Минникес И.В. Становление выборных начал в истории Русского государства (выборы в Русском государстве X–XV вв.). Иркутск, 2003. 211 с.
3. Минникес И.В. Выборы в истории Российского государства в IX — начале XIX века М. : Юридический центр-Пресс, 2010. 531 с.
4. Орлов Л.Г. Трудные судьбы раскулаченных крестьян Байкало-Кудары. 1920–1930 годы. Улан-Удэ : Изд-во БНЦ СО РАН, 2007. 278 с.
5. Очерки по истории выборов и избирательного права / под ред. Ю.А. Веденеева, Н.А. Богодаровой. Калуга : Символ, 2002. 692 с.
6. Полное собрание законов Российской империи с 1649 г. Т. 3. 1689–1699. № 1675, 1683, 1685, 1697, 1708 и др. СПб. : Тип. II отделения СЕИВК, 1830. 690 с.
7. Протасов Л.Г. Всероссийское Учредительное собрание: история рождения и гибели. М. : РОССПЭН, 1997. 380 с.

⁴ Протасов Л.Г. Всероссийское Учредительное собрание: история рождения и гибели. М., 1997. С. 83.

⁵ Очерки по истории выборов и избирательного права / под ред. Ю.А. Веденеева, Н.А. Богодаровой. Калуга, 2002. С. 580.

⁶ Дмитриев Ю.А. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. Ростов н/Д.: Феникс, 2004. С. 41 ; Орлов Л.Г. Трудные судьбы раскулаченных крестьян Байкало-Кудары. 1920–1930 годы. Улан-Удэ, 2007. С. 52.

Как защитить права избирателя

(К выходу в свет книги: Шапиев С.М., Соктоев З.Б., Кругленя А.Н.
Уголовно-правовая охрана избирательных прав и права на участие
в референдуме : науч.-практ. издание / под ред. С.М. Шапиева ; Центральная
избирательная комиссия Российской Федерации. М., 2016. 192 с.)

ГОЛИК ЮРИЙ ВЛАДИМИРОВИЧ,

профессор кафедры уголовного права и криминологии
Елецкого государственного университета имени И.А. Бунина,
доктор юридических наук
ygolik@list.ru

Как-то так получилось, что выборы и голосование (от процедуры до подсчета голосов) в последние годы привлекают слишком пристальное внимание наших сограждан. В Уголовном кодексе появились и постоянно «совершенствуются» статьи, направленные на уголовно-правовую охрану избирательных прав граждан. (Я специально использовал кавычки, ибо статьи сформулированы не вполне удачно, но на большее пока не хватает фантазии). При этом уголовных дел по этим статьям возбуждается не слишком много (информационного шума во много раз больше), а до суда доходит еще меньше.

Закономерно возникает вопрос: почему? Причин этому несколько. Это и дефекты законодательства (как избирательного, так и уголовного), и дефекты правоприменительной практики, и незаинтересованность в возбуждении и расследовании подобного рода уголовных дел, и т.д. Эти причины и целый ряд других достаточно подробно рассматриваются в монографии.

В работе анализируются проблемы квалификации указанных преступлений. При этом авторы не стремятся теоретизировать, а используют конкретные уголовные дела, выбирая наиболее интересные и наиболее сложные с точки зрения квалификации примеры. Это повышает значимость работы. Следует иметь в виду, что авторы не просто известные ученые в данной узкой сфере теории уголовного права, но и хорошо разбирающиеся в избирательной практике специалисты. Они знают весь процесс изнутри, что повышает ценность и значимость их выводов и рекомендаций.

Особое внимание в работе уделяется ограничению уголовно-правовых деликтов от административных правонарушений. Этой проблеме посвящена целая глава. Дело в том, что простой, казалось бы, вопрос в правоприменительной практике вызывает большие затруднения. Значимо и то, что эта глава дополнена подробной сравнительной таблицей норм УК и КоАП.

Поскольку работа имеет подзаголовок: научно-практическое издание, постольку нелишним будет отметить, что работа содержит приложения, полностью ориентированные на практическое использование: Памятка для правоохранительных органов по предупреждению и пресечению подкупа избирателей. Схемы работы избирательных штабов по подкупу избирателей (информационный материал) и Памятка для правоохранительных органов и организаторов выборов. Некоторые способы совершения правонарушений, влияющих на волеизъявление избирателей.

Эти документы, как, впрочем, и вся работа, написаны хорошим литературным языком и свободны для понимания и уяснения.

Несомненно, что указанная монография привлечет внимание специалистов не только уголовного права, но и всех, кто в той или иной мере связан с избирательным процессом. Ведь основная мысль работы, проходящая красной нитью через весь текст, — надо максимально защитить права наших избирателей. В конце концов выборы — это их дело. Не надо им мешать определяться со своим выбором. Надо их защищать и оберегать от всяческого ненужного вмешательства в процесс их волеизъявления.