

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА | 2017—№ 3

Издается 4 раза в год

СОДЕРЖАНИЕ

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

Биктагиров Р.Т. Общая система субъектов избирательного и референдумного права и проблемы их классификации3

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: ПРОБЛЕМЫ И НОВАЦИИ

Лафитский В.И. Тенденции развития избирательного законодательства в современном мире8

Игнатов А.В. К вопросу об избирательных правах недееспособных граждан: анализ рекомендации миссии по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ..... 11

ПРАВОО ПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ И СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

Шаповалов В.Л. Практика проведения местных референдумов в России: 2007–2016 гг..... 17

Семикова Л.Е. Ошибки при выдвижении кандидата-одномандатника: как определить виновного?..... 22

ВЫБОРЫ И ОБЩЕСТВО

Аминова Г.Г. Соглашения политических партий в избирательном процессе 25

ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫБОРОВ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

Офицеров А.С. QR-код: технологии надежности и открытости выборов 28

ВЫБОРЫ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

Демчук Д.С. Президентские выборы 2017 во Франции — попытка найти новый ответ на застаревшие проблемы?..... 31

Федоров В.И. Выборы в Королевстве Бутан: индийские электронные машины для голосования на службе демократии..... 35

ИЗ ИСТОРИИ ВЫБОРНЫХ ИНСТИТУТОВ

Долгих Ф.И. К вопросу об использовании манипулятивных избирательных технологий в ходе избирательных кампаний по выборам в Государственную Думу дореволюционной России 39

Кожкидько В.Г. Деятельность Временного правительства по реформированию местного самоуправления (март – октябрь 1917 г.)....43

КНИЖНЫЕ НОВИНКИ

Лысенко В.И. В поисках путей правового регулирования (рецензия на книгу «Выборы в мире: агитация в сети Интернет») 48

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ЖУРНАЛА:
Заславский Сергей Евгеньевич,
доктор юридических наук

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

Автономов Алексей Станиславович,
доктор юридических наук, профессор.

Веденев 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, профессор.

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

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

Борисов Игорь Борисович,
кандидат юридических наук.

Заславский Сергей Евгеньевич,
доктор юридических наук.

Головин Алексей Геннадьевич,
кандидат юридических наук.

Игнатов Александр Вячеславович,
кандидат юридических наук.

ОТВЕТСТВЕННЫЙ СЕКРЕТАРЬ ЖУРНАЛА:

Наталья Игоревна Голубкова,
кандидат политических наук

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ИГ «ЮРИСТ»

Гриб В.В., д.ю.н., профессор

ЗАМЕСТИТЕЛИ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА

ИГ «ЮРИСТ»:

Бабкин А.И., 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:

Лаптева Е.А., Курукина Е.И.

НАУЧНОЕ РЕДАКТИРОВАНИЕ И КОРРЕКТУРА:

Швечкова О.А., к.ю.н.

АДРЕС РЕДАКЦИИ/ИЗДАТЕЛЯ:

115035, г. Москва, Космодамианская наб.,
д. 26/55, стр. 7. Тел.: (495) 953-91-08.

E-mail: avtor@lawinfo.ru

Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

ПИ № ФС77-38718 от 22 января 2010 г.

ISSN – 2500–0306

Подписано в печать 26.07.2017 г. Выход в свет 24.08.2017 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, 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., Trunchevskij Yu.V.

EDITORIAL SUBSCRIPTION CENTRE:

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

EDITORIAL OFFICE:

Lapteva E.A., Kurukina E.I.

SCIENTIFIC EDITING AND PROOFREADING:

Shvechkova O.A., candidate of juridical sciences

EDITORIAL OFFICE / PUBLISHER:

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

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

Authors shall not pay for publication of their articles.

PI № ФС77-38718 since 22.01.2010

ISSN – 2500–0306

Passed for printing 26.07.2017 r. Issue is printed 24.08.2017 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 | 2017–№ 3

Published 4 times per year

CONTENTS

SCIENTIFIC LIFE

- Biktagirov R.T.** General System of Electoral and Referendum
Law Subjects and Issues of Classification Thereof 3

ELECTORAL LEGISLATION: ISSUES AND INNOVATIONS

- Lafitsky V.I.** Electoral Legislation Development Tendencies in Present-Day
World 8
- Ignatov A.V.** On Electoral Rights of Incompetent Persons: Analysis
of Recommendation of the Election Observation Mission of ODIHR OSCE .. 11

LAW ENFORCEMENT AND JUDICIAL PRACTICE

- Shapovalov V.L.** Practice of Local Referendum Holding in Russia:
2007-2016 17
- Semikova L.E.** Mistakes in Nomination of Candidate in Single-Seat
Constituency: How to Determine a Guilty Party? 22

ELECTIONS AND SOCIETY

- Aminova G.G.** Agreements between Political Parties in Election Process 25

ARRANGEMENT OF ELECTIONS AND ELECTION TECHNOLOGIES

- Ofitserov A.S.** QR Code: Election Reliability
and Transparency Technologies 28

ELECTIONS: INTERNATIONAL EXPERIENCE

- Demchuk D.S.** 2017 French Presidential Elections –
Attempt to Find New Answer to Old Problems? 35
- Fedorov V.I.** Elections in the Kingdom of Bhutan: Indian Electronic
Voting Machines in Service of Democracy 31

FROM HISTORY OF ELECTORAL INSTITUTES

- Dolgikh F.I.** On Usage of Manipulative Election Technologies in Course
of Election Campaigns to the State Duma of Pre-Revolutionary Russia 39
- Koshkidko V.G.** Local Self-Government Reforming Activity
of the Provisional Government (March – October 1917) 43

NEW PUBLICATIONS

- Lysenko V.I.** Searching for Ways of Legal Regulation (review of the book:
World Elections: Campaigning through Internet Network) 48

Общая система субъектов избирательного и референдумного права и проблемы их классификации

БИКТАГИРОВ РАИФ ТЕРЕНТЬЕВИЧ,

профессор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
доктор юридических наук
info@migsu.ranepa.ru

Для любой отрасли (подотрасли) права проблема ее субъектов является одной из важнейших не только с теоретических, но и с практических позиций. Ведь именно субъекты права выступают движущей силой соответствующего юридического процесса, его отдельных процедур, реализуют потенциал правовых норм, вступая в правоотношения, используя права и возложенные на них законом обязанности.

Правосубъектностью в области электоральных отношений законодатель наделил большой круг индивидов и социальных общностей и образований. Они составляют целостную систему. Исследование этой системы, научная классификация ее элементов являются насущной задачей науки избирательного и референдумного права.

1. Понятие субъекта избирательного и референдумного права

Прежде чем приступить к разбору и систематизации многочисленных субъектов избирательного, референдумного права, полагаем необходимым определиться с вопросом о том, что следует понимать под субъектом избирательного и референдумного права, разобраться в терминологическом разном, который имеет место в специальной литературе по данному вопросу.

Общая теория и юридическая конструкция субъекта права, ее базовые элементы, первоначально разработанные преимущественно наукой гражданского права и развитые межотраслевой методологической юридической наукой — общей теорией права и государства, по нашему мнению, вполне применимы к юридической характеристике субъектов любой отрасли права, в том числе и избирательного, референдумного права, нахо-

дящегося в стадии отпочковывания из конституционно-го права в самостоятельную отрасль права.

Стоит заметить, что проблема субъектов избирательного, референдумного права пока остается слабо разработанным сегментом юридической науки. В многочисленных работах, посвященных избирательному праву и процессу, эти вопросы, как правило, не рассматриваются или затрагиваются лишь попутно без глубокого проникновения в суть предмета. Исключение, пожалуй, составляют немногие издания: докторская диссертация и соответствующая монография автора настоящей статьи¹ и вышедшее в 2001 году учебное пособие «Избирательное право Российской Федерации», подготовленное коллективом авторов и изданное избирательной комиссией Иркутской области², где субъектам избирательного права посвящена отдельная глава. В этом ряду также можно назвать первый в России учебник для вузов «Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации»³, подготовленный и изданный под руководством ЦИК России в 1999 году, в котором имеется раздел о субъектах (участниках)

¹ См.: Биктагиров Р.Т. Субъект избирательного права Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2010. Его же. Субъект избирательного права России: теоретико-правовое исследование: монография. Казань: Школа, 2009.

² См.: Игнатенко В.В., Князев С.Д., Кутафин О.Е., Михалева Н.А., Яшин А.А. Избирательное право Российской Федерации: учебное пособие. Иркутск, 2001.

³ См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник для вузов / отв. ред. А.В. Иванченко. М.: Норма, 1999.

В статье рассматривается общая система субъектов избирательного и референдумного права, излагаются точки зрения ученых на данный предмет, предпринимается попытка их научной классификации, выявляются общие и специфические черты субъектов избирательного и референдумного права, прослеживаются изменения законодательного регулирования системы субъектов избирательного и референдумного права.

Ключевые слова: субъект избирательного и референдумного права, субъект избирательного и референдумного правоотношения, общая система субъектов избирательного и референдумного права, их научная классификация.

General System of Electoral and Referendum Law Subjects and Issues of Classification Thereof

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

The article reviews the general system of the electoral and referendum law subjects, gives the views of scientists on this matter, makes an attempt at scientific classification thereof, reveals the general and specific traits of the electoral and referendum law subjects, traces changes of legislative regulation of the electoral and referendum law subject system.

Key words: electoral and referendum law subject, electoral and referendum relation subject, general system of the electoral and referendum law subjects, scientific classification thereof.

избирательного процесса. К сожалению, авторы обошли вопросы теории субъектов избирательного права, ограничившись изложением правового статуса некоторых наиболее значимых субъектов избирательного процесса.

Опираясь на рассмотренную нами в первой статье общую теорию правосубъектности, действующее электоральное законодательство и практику его применения, можно дать следующее понятие субъекта избирательного, референдумного права. Таковым следует признать физическое или юридическое лицо, а также социальные общности и образования, не обладающие правами юридического лица, которые действующим законодательством наделены правосубъектностью и участвуют в осуществлении избирательно- и референдумно-правовых действий, направленных на формирование выборных органов государственной и муниципальной власти либо на наделение полномочиями выборных должностных лиц, на реализацию конституционного права граждан избирать и быть избранными в указанные органы публичной власти, на выявление отношения участников референдума к вопросам, вынесенным на народное голосование.

Среди важнейших юридических качеств субъекта избирательного и референдумного права необходимо выделить его правоспособность, дееспособность и деликтоспособность, которые в единстве образуют правосубъектность лиц в сфере избирательных и референдумных отношений.

В теоретических разработках отмечаются как общие, так и специфические черты субъектов избирательного и референдумного права⁴. И те, и другие обусловлены особенностями статуса этих субъектов как участников соответствующего избирательного, референдумного процесса.

Так, к общим чертам, присущим всем субъектам этой отрасли (подотрасли) права, можно отнести:

1) неразрывную связь правоспособности указанных субъектов с реализацией конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы публичной власти, права на участие в референдуме;

2) ограниченность их правоспособности временными рамками соответствующего избирательного, референдумного процесса;

3) свободный, самостоятельный и публичный характер их деятельности;

4) возможность обжалования решений и действий (бездействия) любых других субъектов избирательного, референдумного процесса и гарантированность рассмотрения их обращений в административном или судебном порядке в рамках установленных процедурных (процессуальных) правил.

Специфические черты отдельных субъектов избирательного и референдумного права определяются предназначением и характером выполняемых ими функций и полномочий. К ним следует отнести:

1) независимость в рамках своей компетенции от органов исполнительной власти, политических партий и иных организаций при осуществлении своих полномочий и функций, обязательность принятых актов для всех участников избирательного, референдумного процесса (избирательные комиссии, комиссии референдума);

2) обеспечение реализации и защиты избирательных прав, права на участие в референдуме граждан и других участников выборов, референдума (избирательные

комиссии, комиссии референдума, суды, прокуратура, иные субъекты с правозащитными функциями);

3) целевой, сравнительно узкий характер правоспособности большинства субъектов избирательного, референдумного права (наблюдатели, доверенные лица, уполномоченные представители кандидата, избирательного объединения, представители инициативной и агитационной групп референдума, командиры военных частей, руководители посольств, консульских учреждений и др.);

4) возникновение правоспособности у ряда субъектов избирательного, референдумного права (кандидатов в депутаты, на выборные должности, их доверенных лиц, уполномоченных представителей инициативных и других групп референдума) лишь после прохождения установленных законом регистрационных процедур.

Теперь о встречающемся в специальной литературе терминологическом разном. Для обозначения субъекта избирательного права в лексиконе организаторов выборов и ученых-специалистов применяется множество терминов: «субъект избирательного процесса», «субъект избирательного правоотношения», «участник избирательного процесса», «материально-правовой статус субъекта избирательного права», «процессуальный статус субъекта избирательного права». Все они означают один и тот же феномен — субъект избирательного права, но в различных ролях и плоскостях данной основополагающей категории. Так, материально-правовой статус любого субъекта избирательного права — это потенциальная возможность данного субъекта стать реальным участником избирательного правоотношения, избирательного процесса. Будет ли данная возможность превращена в действительность, зависит от его волеизъявления либо прямого требования закона. Такие термины, как «субъект избирательного процесса», «участник избирательного процесса», своим субстратом имеют субъект избирательного права, но находящимся уже в избирательном правоотношении, ибо избирательный процесс в данном аспекте представляет собой совокупность правоотношений, возникающих при подготовке и проведении выборов органов публичной власти, участниками которых являются субъекты избирательного права. В избирательных правоотношениях они реализуют принадлежащие им права и юридические обязанности и несут ответственность за свои неправомерные решения и действия (бездействие). Эти положения полностью распространяются и на субъекты референдумного права и процесса.

Вышеперечисленные термины выражают различные грани, состояния и характеристики базовой категории — субъекта избирательного права, обозначают объективную реальность, а потому имеют право на применение в научной работе.

Относительно типов субъектов избирательного права, равно как и конституционного права в целом, среди исследователей нет единства мнений. Вопрос же о субъектах референдумного права целевым образом пока не исследовался. По большому счету и система субъектов избирательного права все еще остается малоисследованной областью науки избирательного и конституционного права.

По вопросу о круге субъектов избирательного права в отечественной литературе высказаны следующие суждения.

Одним из первых по данному вопросу, правда в контексте проблем развития и механизма реформирования избирательного права в целом, высказался Ю.А. Веденеев. К субъектам избирательного права он отнес, в частности, избирателей, организаторов выборов (очевидно, избирательные комиссии). — *Р.Б.*), канди-

⁴ См.: Биктагиров Р.Т. Полный курс избирательного и референдумного права России: теория, законодательство, практика: научно-практическое издание: в 3 т. Т. 1: Общая часть. Казань: ГБУ «РЦМКО». 2013. С. 241, 242.

датов в депутаты, их доверенных лиц, наблюдателей, представителей политических партий и избирательных объединений⁵.

В совместной статье, специально посвященной субъектам избирательного права, С.Д. Князев и Е.Н. Хрусталеv в качестве таковых называют уже 14 индивидуальных и коллективных субъектов, добавляя к названным Ю.А. Веденеевым иностранных граждан, членов избиркомов с правом решающего и совещательного голоса, органы госвласти и местного самоуправления, государственные и муниципальные служащих, правоохранительные органы, администрацию предприятий, учреждений и организаций, депутатов, средства массовой информации⁶.

А.А. Юсов в качестве участников (субъектов) избирательного процесса называет 11 лиц и организаций, в том числе нормоучредительных участников избирательного процесса, инициаторов процесса, суды, органы прокуратуры, нарушителей законодательства о выборах, субъектов, наделенных правом участвовать в создании избирательных фондов⁷.

Своеобразную версию субъектов избирательного права предложила Е.В. Корчиги⁸. Она делит круг указанных субъектов на две группы: 1) субъекты избирательного процесса, обладающие материально-правовым статусом, но еще не вошедшие в процессуальные роли, т.е. потенциальные участники избирательного процесса; 2) субъекты — получившие процессуально-правовой статус и выступающие в качестве участников процесса. Аналогичную позицию занимает и О.В. Дамаскин, соавтор Е.В. Корчиги.

На наш взгляд, деление единых по правовой природе субъектов избирательного процесса на указанные две группы, несмотря на мотивировку, представляется искусственным и необоснованным. Не случайно перечни видов субъектов, относящихся к обеим группам, фактически совпадают, имеют не сущностные, а лишь терминологические различия.

Относительно вышеприведенных позиций о круге субъектов избирательного права следует отметить, что каждая из них в той или иной степени вносит вклад в развитие учения о субъектах избирательного права в целом. Вместе с тем ни одна из них не может претендовать на точность и на исчерпывающую полноту, основанную на нормах избирательного законодательства.

Необходимо заметить, что ученые, занимавшиеся исследованием данной проблемы, дали не только примерный перечень видов (типов) субъектов избирательного права, но и предприняли попытку произвести их классификацию второго уровня, т.е. сгруппировать указанные субъекты по различным критериям (признакам).

Так, С.Д. Князев кроме традиционного деления субъектов избирательного права на индивидуальные и коллективные отмечает возможность их классификации по целевым установкам — на политические и административные; по степени участия в выборах — на обязательные и факультативные; по отношению к выборам — на специфические и иные; по стадиям избирательного процесса — на назначающие выборы,

формирующие избирательные комиссии, образующие избирательные округа и избирательные участки и т.д.⁹

М.В. Масловская подразделяет субъекты на три категории:

1) субъекты, непосредственно заинтересованные в результатах выборов (кандидаты);

2) вспомогательные субъекты (доверенные лица, лица, участвующие в агитации за или против определенных кандидатов);

3) субъекты, выступающие в качестве организаторов выборов (избирательные комиссии)¹⁰.

По «своеобразию правового статуса» Е.В. Корчиги различает три категории субъектов избирательного процесса:

1) индивидуальные субъекты (граждане и иностранцы);

2) организации (корпоративные субъекты);

3) орган государственной власти и органы местного самоуправления, в том числе представленные одним должностным лицом¹¹.

Приведенные группировки субъектов, конечно, вызывают ряд вопросов не только по критериям их деления, но и по составу групп.

Но вернемся к общему перечню — видам субъектов избирательного права. Установление круга субъектов избирательного, референдумного права и их научная классификация, на наш взгляд, могут быть осуществлены на двух уровнях:

1) на уровне определения типологии (общего перечня видов);

2) на уровне их группировки (систематизации) по более крупным блокам по различным критериям.

Решение этой задачи осложняется тем, что на сегодняшний день нет ни законодательного, ни устоявшегося научного определения того, что относится к субъектам избирательного, референдумного права. При таких обстоятельствах единственным объективным основанием отнесения той или иной правовой личности, участника избирательных, референдумных правовых отношений к субъектам избирательного, референдумного права был и остается такой критерий, как характер норм конституционного, референдумного, избирательного права, а в ряде случаев и иных смежных отраслей права, наделяющие тот или иной индивид или организацию (социальное образование) качествами референдумной, избирательной правоспособности и деликтоспособности, т.е. избирательной, референдумной правосубъектности.

Исходя из названного объективного критерия, носящего оценочный характер, и с учетом достижений отечественных исследователей в области избирательного, референдумного права и процесса, практики применения электорального законодательства в качестве первого уровня классификации можно предложить следующую типологию (общий перечень видов) субъектов избирательного, референдумного права и процесса¹²:

⁹ См.: Князев С.Д. Очерки теории российского избирательного права: монография. Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1999. С. 249–254.

¹⁰ См.: Масловская М.В. Избирательный процесс в Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 1999. С. 13.

¹¹ См.: Дамаскин О.В., Корчиги Е.В., Сеченова Р.Р. Указ. соч. С. 90.

¹² Имеется в виду именно перечень видов субъектов избирательного, референдумного права и процесса, ибо каждый вид субъекта права распадается на великое множество конкретных субъектов права, установить конкретное число которых практически неразрешимая задача, так как виды и конкретный перечень субъектов избирательного, референдумного права и процесса находятся в постоянной динамике, отражая изменения российского законодательства о выборах и референдумам.

⁵ См.: Веденеев Ю.А. Новое избирательное право Российской Федерации: проблемы развития и механизм реформирования // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (далее — Вестник ЦИК РФ). 1997. № 2. С. 83.

⁶ См.: Князев С.Д., Хрусталеv Е.Н. Субъекты российского избирательного права // Актуальные проблемы государства и права на рубеже веков. Владивосток, 1998. С. 86.

⁷ См.: Юсов А.А. Правовые основы публичной власти в Российской Федерации. Екатеринбург, 1999. С. 96–99.

⁸ См.: Дамаскин О.В., Корчиги Е.В., Сеченова Р.Р. Избирательный процесс и электорально-правовая культура: учебн.-практ. пособие. М.: Норма, 2005. С. 76, 77 и 85.

1) российский народ, народы субъектов Российской Федерации, избирательный корпус муниципальных образований;

2) граждане Российской Федерации, обладающие активным и пассивным избирательным правом, правом на участие в референдуме;

3) иностранные граждане, наделенные в установленном порядке активным и пассивным избирательным правом на муниципальных выборах, правом на участие в местном референдуме;

4) политические партии, иные общественные объединения граждан;

5) группы избирателей, образованные в установленном законом порядке в поддержку самовыдвижения кандидата, инициативная группа по проведению референдума, иные группы участников референдума;

б) избирательные комиссии, комиссии референдума;

7) сборщики подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, инициативы проведения референдума;

8) кандидаты, зарегистрированные кандидаты в депутаты и на иные выборные должности;

9) доверенные лица политических партий (избирательных объединений), отдельных кандидатов, выдвинутых и баллотирующихся по одномандатным (многомандатным) избирательным округам;

10) уполномоченные представители политических партий, иных избирательных объединений, отдельных кандидатов, инициативной группы по проведению референдума, инициативной агитационной группы референдума;

11) члены избирательных комиссий, комиссий референдума с правом совещательного голоса;

12) наблюдатели;

13) организации, выпускающие СМИ (организации теле-, радиовещания, редакции периодических печатных изданий);

14) органы государственной власти, органы местного самоуправления, их должностные лица;

15) командиры воинских частей, капитаны судов, начальники полярных станций, руководители дипломатических представительств и консульских учреждений Российской Федерации;

16) суды общей юрисдикции;

17) органы прокуратуры;

18) органы и должностные лица, наделенные правом возбуждать уголовные дела и административные производства по делам, связанным с нарушениями избирательных прав, права на участие в референдуме, избирательного законодательства, законодательства о референдуме;

19) организации и индивидуальные предприниматели, выполняющие работы и оказывающие услуги кандидатам, избирательным объединениям, инициативной группе и другим группам участников референдума;

20) собственники и владельцы отдельных объектов, могущих стать местом проведения предвыборных, референдумных агитационных мероприятий и местом размещения агитационных материалов кандидатов и избирательных объединений, инициативной и других групп участников референдума.

Как видно, правосубъектностью в сфере выборов и референдума законодатель наделил достаточно широкий круг субъектов. Из вышеназванных 20 субъектов избирательного, референдумного права 10 относятся к индивидуальным, 6 — к коллективным субъектам, а 4 — исходя из различных обстоятельств, могут быть отнесены как к индивидуальным, так и к коллективным субъектам (например, органы государственной власти, органы муниципальных образований, суды общей юрисдикции, организации, выполняющие работы и оказывающие услуги по изготовлению агитационной

продукции, собственники и владельцы объектов, задействованных при проведении агитационных публичных мероприятий либо служащих местом размещения агитационных материалов).

После установления общего круга субъектов избирательного, референдумного права можно перейти к их классификации более высокого — второго уровня, т.е. объединения правосубъектов в относительно крупные однородные группы. Основаниями такой группировки выступают различные критерии, выдвигаемые в исследованиях ученых. Выше уже затрагивались позиции С.Д. Князева, М.В. Масловской, Е.В. Корчиги, О.В. Дамаскина по данному вопросу.

Осмисливая данные ими классификации правосубъектов, следует признать, что каждая из них обладает определенными достоинствами, оттеняет определенную грань, особенность группы субъектов, представляет известную ценность для науки и практики, обогащает арсенал подходов к классификации системы субъектов избирательного права.

Вместе с тем, как нам представляется, можно предложить более общий критерий классификации субъектов избирательного, референдумного права, следовательно, деление их на более крупные группы. Таким критерием, по нашему мнению, может быть признан уровень их социальной общности и специфика правовой природы как участников избирательных и референдумных правоотношений. С этих позиций субъекты избирательного и референдумного права можно разделить на три категории (группы):

1) социальные общности (объединения);

2) социальные образования;

3) социальные индивиды.

При этом под социальными общностями понимаются более или менее устойчивые объединения граждан, связанные с единством целей, интересов, намерений, формирующиеся в процессе их взаимодействия¹³. Социальные общности формируются в ходе естественного-исторического процесса без какого-либо направляющего воздействия извне, помимо воли и сознания людей в силу непосредственного действия объективной необходимости.

Среди субъектов избирательного, референдумного права к числу социальных общностей следует отнести российский народ, народы субъектов Российской Федерации, избирательный корпус муниципальных образований.

Социальные же образования — это относительно узкие организационные структуры, представляют собой результат творения сознательной субъективной деятельности социальных индивидов. Они играют роль инструмента достижения определенных политико-правовых результатов коллективами граждан. Социальные образования — это обособленные части объединения внутри социальных общностей, выступают к ним как вторичные, производные объекты (субъекты).

К социальным образованиям относится весьма большой круг организаций как государственных, общественных, так и смешанных. Это политические партии, другие общественные объединения, группы избирателей. Образованные в установленном законом порядке в поддержку самовыдвижения кандидата инициативная и другие группы участников референдума, избирательные комиссии, организации, выпускающие СМИ, суды общей юрисдикции, органы прокуратуры и другие организации, участвующие в избирательном, референдумном процессе.

¹³ См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 27. С. 402; Дроздов А.В. Человек и общественные отношения: монография. Л.: Издательство ЛГУ; 1966. С. 112.

Круг социальных индивидов также достаточно широк: граждане РФ, иностранные граждане, наделенные избирательной, референдумной правосубъектностью, сборщики подписей, кандидаты в депутаты и на выборные должности, их доверенные лица и уполномоченные представители, члены избирательных комиссий, комиссий референдума, наблюдатели и различные должностные лица, участники избирательных, референдумных правоотношений.

Представляется, что с позиций реальных интересов организаторов и участников избирательного процесса большое значение имеет классификация многочисленных и разнообразных субъектов избирательного права еще по одному критерию — по юридическому значению их участия в избирательном процессе. По данному критерию различаются две группы субъектов: основные и вспомогательные (факультативные). Практическое значение данной классификации велико. Оно состоит в том, что без участия основных субъектов избирательного права невозможна сама избирательная кампания, а участие в избирательном процессе вспомогательных субъектов носит факультативный характер и зависит, как правило, от позиции (решения) основных субъектов процесса или от волеизъявления иных органов, организаций. Отсутствие в избирательном процессе вспомогательных субъектов с правовой точки зрения не может повлиять на ход и результаты избирательной кампании. Иначе говоря, выборы могут состояться и их результаты будут легитимными и при отсутствии вспомогательных субъектов избирательного процесса.

Так, к основным субъектам избирательного, референдумного права, без участия которых не могут состояться выборы, референдум, следует отнести: российский народ, избирательный корпус субъектов РФ и муниципальных образований, граждан РФ и иностранцев, обладающих активным и пассивным избирательным правом, политические партии и иные общественные объединения граждан (при проведении выборов по пропорциональной или смешанной избирательной системе), избирательные комиссии, комиссии референдума, кандидаты в депутаты и на иные выборные должности, организации, выпускающие СМИ, органы государственной и муниципальной власти и др. субъекты.

Вспомогательные (факультативные) субъекты избирательного, референдумного процесса образуют: сборщики подписей избирателей, участников референдума, доверенные лица избирательных объединений и отдельных кандидатов, члены комиссий с совещательным голосом, наблюдатели, суды и органы прокуратуры,

иные организации и должностные лица, вовлеченные в избирательную кампанию, кампанию референдума.

С изменением избирательного, референдумного законодательства перечень как основных, так и вспомогательных субъектов может измениться. Так, статус субъектов избирательного права утратили трудовые коллективы, профсоюзы, группы избирателей, выдвигающие кандидатов. Вместе с тем появились новые субъекты права, такие как члены комиссий с правом совещательного голоса, наблюдатели, уполномоченные избирательных объединений и отдельных кандидатов, сборщики подписей, инициативные и другие группы референдума.

Следует подчеркнуть, что субъектов избирательного и референдумного права при всех их различиях, особенностях выполняемой роли и компетенции необходимо рассматривать как единую неразрывную систему, которая обеспечивает реальное функционирование избирательного, референдумного права. Надо видеть и то, что обозначенные выше три группы субъектов избирательного, референдумного права фактически выполняют роль подсистем в пределах единой системы субъектов избирательного, референдумного права. Каждая классификационная группа, равно как и отдельный вид субъекта, занимает собственную нишу, выполняет собственную, предписанную законодательством роль в избирательных и референдумных правоотношениях, обеспечивая нормальное течение всей избирательной кампании, кампании референдума.

Системные связи правосубъектов выражаются, в частности, в том, что отсутствие хотя бы одного из обязательных элементов системы субъектов избирательного, референдумного права (например, таких как избирательные комиссии, комиссии референдума, инициативная группа по проведению референдума, ее уполномоченные представители, необходимое число зарегистрированных кандидатов, политических партий, избирательных объединений, выдвинувших списки кандидатов) способно парализовать ход всей избирательной кампании, кампании референдума. Поэтому субъекты избирательного, референдумного права, действующие в системной связи, образуют несущую конструкцию всей избирательной системы, системы проведения референдума, обеспечивая их действие в заданных правовых и организационных рамках и достижение конечной цели избирательной кампании, кампании референдума, — соответственно формирование выборных представительных и исполнительных органов публичной власти, решение вынесенного (вынесенных) на референдум вопроса (вопросов).

Литература

1. Биктагиров Р.Т. Полный курс избирательного и референдумного права России: теория, законодательство, практика : научн.-практ. издание : в 3 т. Т. 1 : Общая часть / Р.Т. Биктагиров. Казань : ГБУ «РЦМКО», 2013. 406 с.
2. Биктагиров Р.Т. Субъект избирательного права России: теоретико-правовое исследование : монография / Р.Т. Биктагиров. Казань : Школа, 2009. 320 с.
3. Биктагиров Р.Т. Субъект избирательного права Российской Федерации: конституционно правовое исследование : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук / Р.Т. Биктагиров. М., 2010. 50 с.
4. Веденев Ю.А. Новое избирательное право Российской Федерации: проблемы развития и механизм реформирования / Ю.А. Веденев // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1997. № 2. С. 83.
5. Дамаскин О.В. Избирательный процесс и электорально-правовая культура : учебн.-практ. пособие / О.В. Дамаскин, Е.В. Корчиги, Р.Р. Сеченова. М. : Норма, 2005. 272 с.
6. Дроздов А.В. Человек и общественные отношения : монография / А.В. Дроздов. СПб. : Издательство ЛГУ, 1966. 132 с.
7. Игнатенко В.В. Избирательное право Российской Федерации : учебное пособие / В.В. Игнатенко, С.Д. Князев, О.Е. Кутафин, Н.А. Михалева, А.А. Яшин. Иркутск, 2001. 330 с.
8. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учебник для вузов / отв. ред. А.В. Иванченко. М. : Норма, 1999. 856 с.
9. Князев С.Д. Очерки теории российского избирательного права : монография / С.Д. Князев. Владивосток : Изд-во Дальневосточного университета, 1999. 416 с.
10. Князев С.Д. Субъекты российского избирательного права / С.Д. Князев, Е.Н. Хрусталева // Актуальные проблемы государства и права на рубеже веков. Владивосток, 1998. С. 85-90.
11. Масловская М.В. Избирательный процесс в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / М.В. Масловская. Волгоград, 1999. 19 с.
12. Юсов А.А. Правовые основы публичной власти в Российской Федерации / А.А. Юсов. Екатеринбург, 1999. С. 40-46.

Тенденции развития избирательного законодательства в современном мире*

ЛАФИТСКИЙ ВЛАДИМИР ИЛЬИЧ,

профессор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина,
член Научного совета и приглашенный профессор
Международной антикоррупционной академии (Лаксенбург, Австрия),
член-корреспондент Международной академии сравнительного права (Париж, Франция),
замещающий член Венецианской комиссии Совета Европы (2013–2017 гг.),
заслуженный юрист Российской Федерации
vlafitskiy@gmail.com

Блистательный век становления современного избирательного законодательства закончился. Практически во всех странах сформирован свод законодательных и иных нормативных актов, регулирующих все стороны избирательного процесса; созданы системы избирательных органов с хорошо отлаженными технологиями проведения выборов; сложились даже электоральные традиции и обычаи. И тем не менее избирательное законодательство остается одной из наиболее динамично развивающихся сфер законотворческой деятельности, что дает основание к выводу о том, что оно вступило в новый век своего развития.

Условно назовем его «веком модернизации», потому что пока неясно, каким он станет. В нем нет единого вектора развития. И в нем все чаще наблюдаются разнонаправленные тенденции, отражающие разные подходы к реформированию избирательного законодательства.

1. Отдельные государства в целях укрепления демократических основ государственной и общественной жизни расширяют практику проведения выборов, увеличивая перечень выборных органов и должностных лиц и сокращая сроки их избрания. Но такие правовые решения нередко приводят к негативным последствиям.

Одно из таких последствий — излишняя политизация государственной и общественной жизни, при которой само существование государства, экономической и социальных систем ставится под угрозу. Хрестоматийным примером может служить судьба Российской империи, которая рухнула в феврале 1917 г., когда ее захлестнули волны выборов во всевозможные органы: военно-промышленные комитеты, солдатские и рабочие советы, комитеты бедноты и т.д. Десять месяцев спустя, в октябре 1917 г., электоральная стихия стала одним из факторов свержения Временного правительства. Несомненно, она повлияла и на последующую эконо-

Статья посвящена анализу разнонаправленных тенденций развития избирательного законодательства современных государств, отражающих разные подходы к его реформированию, в том числе по расширению и сокращению практики проведения выборов; устранению избирательных цензов и внедрению механизмов «настройки» политических процессов с целью защиты избирательных прав титульных наций; усложнению и упрощению языка избирательных законов; ограничению и расширению полномочий избирательных органов; синхронизации развития и сохранению разрыва общей ткани правового регулирования выборов, иных институтов прямой демократии и политических партий; модернизации и консервации существующих избирательных процессов; расширению и ограничению сферы действий международных избирательных стандартов.

Ключевые слова: избирательное законодательство, практика выборов, выборность должностных лиц, избирательные органы, избирательные цензы.

Electoral Legislation Development Tendencies in Present-Day World

Lafitsky Vladimir I., Professor of the Kutafin Moscow State Law University, Member of the Academic Council and Visiting Professor of the International Anti-Corruption Academy (Laxenburg, Austria), Corresponding Member of the International Academy of Comparative Law (Paris, France), Substitute Member of the Venice Commission of the Council of Europe (2013–2017), Honored Lawyer of the Russian Federation

The article is devoted to the analysis of the multidirectional tendencies of the development of the electoral legislation of modern states reflecting different approaches to its reform, in particular enlarging and reducing the practice of elections; eliminating electoral requirements and introducing “adjusting” mechanisms protecting electoral rights of titular nations; complicating and simplifying the language of electoral laws; restricting and enlarging the powers of electoral organs; synchronizing the development and preserving the gaps in the fabric of legal regulation of elections, other institutions of direct democracy and political parties; modernizing and conserving existing electoral processes; enlarging and restricting the sphere of action of international electoral standards.

Key words: electoral legislation, election practice, electivity of officials, elective bodies, electoral qualifications.

* В основе статьи — тезисы доклада автора на Международной конференции «Конституционно-правовые основы выборов главы государства: опыт Узбекистана и развитых демократических стран» (Ташкент, 2 декабря 2016 г.). Отдельные тезисы статьи были представлены также на пленарном заседании Научно-практической конференции «Избирательная система России: опыт формирования и перспективы развития» (Москва, 24 ноября 2016 г.).

мическую разруху страны: бесконечно проводившиеся выборы, собрания, иные формы прямого участия «трудящихся» в управлении предприятиями и учреждениями фактически парализовали их деятельность, о чем свидетельствуют многие документы тех лет.

Часто проводимые выборы в наши дни приводят к неоправданно высоким и постоянно растущим денежным расходам. Так, например, на президентских выборах США 2016 г. кандидаты на пост президента США потратили в общей сложности около одного миллиарда трехсот двенадцати миллионов долларов США. В 2012 г. этот показатель составлял 1 172 650 775 долл. США¹.

Выборы могут привести к падению профессионального уровня государственных и муниципальных органов. Так, например, в США избираются две трети казначеев (министров финансов) штатов, что не способствует проведению хорошо сбалансированной финансовой политики. В результате многие штаты, в том числе Нью-Йорк, Пенсильвания, Калифорния, Иллинойс, фактически балансируют на грани банкротства².

Сказанное объясняет, почему многие государства выбирают иной вектор развития избирательного законодательства, направленный на стабилизацию государственных и общественных структур и более высокий уровень профессионализации государственного и муниципального управления.

2. В целом в современном мире наблюдается устойчивая тенденция к расширению избирательного корпуса: устраняются либо смягчаются избирательные цензы, упрощается порядок регистрации избирателей, проводятся информационные кампании по привлечению избирателей к выборам.

С другой стороны, в условиях все возрастающей глобализации и плохо контролируемых миграционных процессов все чаще вводятся правовые механизмы «настройки» политических процессов, которые смягчают негативные политические явления, защищают избирательные права титульных наций и народностей. Такие законодательные инициативы разрабатываются, например, в Венгрии с целью сохранения национальной идентичности государств как одной из важнейших опор современного миропорядка.

3. Современное избирательное законодательство становится все более «технологичным», что во многом является следствием, с одной стороны, широкого внедрения технических средств обеспечения и проведения выборов, а с другой — профессионализации и бюрократизации избирательных органов.

Для «технологичной» модели избирательного законодательства характерны расширение, усложнение и чрезмерная детализация формата правового регулирования. Такое законодательство в основном обращено к тем, кто занимается организацией выборов, а не к самим избирателям. Его технически сложный язык труднодоступен для понимания избирателей. Поэтому они с недоверием воспринимают не только избирательное законодательство, но и те органы, которые формируются на его основе.

С другой стороны, во многих государствах все более отчетливо проявляется тенденция к широкому закреплению правовых форм «диалога» государства и гражданина, государственных органов и общественных объединений, а не государственных органов и избирательных комиссий между собой. Конечным потребителем таких законодательных продуктов являются граждане. Поэтому законы о выборах составляются, как, например, в Великобритании и Швеции, доступным для них языком, что несомненно повышает доверие к власти в целом.

Однако сказанное не касается вопросов финансирования выборов. В этой сфере избирательного законодательства сохраняется детализированное и технологически сложное правовое регулирование, направленное на устранение пробелов и противоречий, которые используются либо могут использоваться для финансовых махинаций, манипулирования избирателями, искажений самой природы выборов.

4. Для законодательства большей части современных государств характерна детальная регламентация деятельности избирательных органов, при которой закон жестко регулирует каждый их «шаг» на всех стадиях избирательного процесса.

Но постепенно усиливается тенденция к «освобождению» избирательного законодательства от «технически сложных» норм, касающихся деятельности избирательных органов. Нормативно-правовое регулирование организационных вопросов передается, как, например, в США, Канаде, Великобритании, в ведение центральных избирательных комиссий, как органов, ответственных за проведение выборов в целом.

При этой модели организации и проведения выборов вертикаль избирательных органов ослабляется. Центральные избирательные комиссии перестают выполнять роль локомотивов, которые везут за собой весь состав национальных избирательных комиссий, ограничиваясь в основном разработкой правового формата деятельности избирательных органов и контроля за его исполнением.

5. Характерной чертой современного развития является синхронизация развития, с одной стороны, избирательного законодательства, с другой стороны, законодательства о политических партиях и общественных объединениях, с третьей стороны, о референдумах и народных конституционных и законодательных инициативах. Необходимость в такой синхронизации объясняется общностью задач, стоящих перед указанными сферами законодательства по стабилизации государственной и общественной жизни, по обеспечению легитимности сохранения и преемственности власти, по совершенствованию форм ее реализации. Примером такого подхода может служить законодательная практика Швейцарии.

Вместе с тем многие государства сохраняют разрыв общей ткани правового регулирования политических партий, выборов, иных институтов прямой демократии, что снижает эффективность правовых средств воздействия на политическую жизнь в целом.

6. Все большее число государств ставят задачу модернизации выборов, одним из основных направлений которой становится дистанционное голосование. Современные технологии позволяют решить многие технические вопросы, связанные с удостоверением личности граждан, участвующих в дистанционном голосовании, с обеспечением безопасности передачи информации и тайной голосования, сбором и сохранением информации, ее обобщением, подсчетом голосов и т.д. Такие нововведения, как показывает опыт некоторых латиноамериканских стран и отдельных муниципалитетов США, повышают уровень доверия населения к выборным органам власти.

¹ См. данные «Обзора выборов», опубликованные на сайте opensecrets.org

² См. электронную публикацию на официальном сайте Совета правительств штатов (Council of State Governments) «Three Questions on State Bankruptcy». URL: http://www.csg.org/pubs/capitolideas/enews/issue65_3.aspx. В этой связи следует отметить, что действующее законодательство США пока не позволяет проводить процедуры банкротства в отношении штатов. Но уже есть прецедент объявления банкротом городов (Детройт).

Но они, несомненно, таят многие риски, которые могут привести к системным сбоям не только избирательной, но и политической системы в целом. Поэтому многие государства сдержанно воспринимают идеи их широкого использования в избирательной практике.

7. Для современной эпохи характерно очень широкое внедрение международных избирательных стандартов. Вместе с тем все громче звучат призывы к учету существующего в мире разнообразия политических и правовых традиций. И все большее число государств отказывается от использования «прокрустова ложа» международных избирательных стандартов, которые «обрубают излишние» либо «растягивают недостаточно объемные» нормы регулирования национальных избирательных процессов, поскольку они, как в древнегреческом мифе о разбойнике Прокрусте, приводят

к умерщвлению или лишению жизнеспособности государственных и общественных институтов.

В частности, речь идет о защите таких особенностей национальных избирательных систем, как традиции солидарного голосования национальных меньшинств в государствах с многонациональным составом населения, как в России, Канаде и Великобритании; участия в организации выборов общинных организаций махалля в Узбекистане и панчаятов (советов старейшин) в Индии; особой стилистики оформления правовых норм избирательного законодательства в Индонезии, о которых первый президент страны Сукарно сказал, что они должны быть краткими и доступными для восприятия каждого.

Международное признание таких традиций, действующих в сфере национального избирательного права, позволяет сохранить само существование многих государств современного мира.

Литература

1. Баренбойм П.Д. Конституционная экономика / П.Д. Баренбойм, В.И. Лафитский, В.А. Мау. М., 2001. 79 с.
2. Борисов И.Б. Из истории демократии и выборов в США с XVII до XXI века / И.Б. Борисов. М., 2014. 224 с.
3. Веденеев Ю.А. Сборник нормативных правовых актов зарубежного избирательного законодательства / Ю.А. Веденеев, В.В. Маклаков. М., 2004. 464 с.
4. Вешняков А.А. Международные избирательные стандарты / А.А. Вешняков, Ю.А. Веденеев, В.И. Лысенко. М., 2004. 1152 с.
5. Головин А.Г. Избирательное законодательство и выборы в современном мире / А.Г. Головин, В.И. Лысенко. М., 2009. 528 с.
6. Лафитский В.И. Конституционный строй США / В.И. Лафитский. М., 2007. 320 с.
7. Лафитский В.И. Правовое регулирование президентских выборов в США / В.И. Лафитский. М., 2004. 144 с.
8. Лысенко В.И. Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Азиатско-Тихоокеанский регион / В.И. Лысенко; под общ. ред. В.Е. Чурова; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Вып. 3. М., 2013. 1424 с.
9. Лысенко В.И. Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Американский континент / В.И. Лысенко. М., 2010. 862 с.
10. Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Европейско-Азиатский регион / В.И. Лысенко; под общ. ред. В.Е. Чурова; Центральная избирательная комиссия Российской Федерации. Вып. 4. М., 2015. 1344 с.
11. Лысенко В.И. Международные избирательные стандарты / В.И. Лысенко : сб. документов и материалов. М., 2013.
12. Мишин А.А. Государственное право США / А.А. Мишин. М., 1976. 254 с.
13. Ответственность за нарушение избирательных прав граждан в законодательстве зарубежных стран / И.С. Власов, Н.А. Голованова, С.П. Кубанцев, А.А. Меньших; отв. ред. Ю.А. Веденеев; науч. ред. В.И. Лысенко, С.М. Шапиев. М. : Норма, 2005. 144 с.
14. Современное избирательное право / под ред. В.В. Маклакова. М., 2003. 288 с.
15. Современные избирательные системы. М. : РЦОИТ, 2006–2016. Вып. 1–11. 496 с.

К вопросу об избирательных правах недееспособных граждан: анализ рекомендации миссии по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ

ИГНАТОВ АЛЕКСАНДР ВЯЧЕСЛАВОВИЧ,

исполнительный директор Российского общественного института
избирательного права,
кандидат юридических наук
ignatov@mosk.ru

В одной из рекомендаций, сформулированных в Итоговом отчете миссии Бюро по демократическим институтам и правам человека Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (БДИПЧ ОБСЕ) по наблюдению за выборами в Государственную Думу 18 сентября 2016 г.¹, указано, что «в соответствии с международными обязательствами ограничение в праве голоса лиц с психическими расстройствами следует снять при одновременном обеспечении необходимых механизмов поддержки для осуществления права голоса» (рекомендация № 9)².

Рассматриваемая рекомендация сформулирована по результатам анализа нормативной правовой базы, в ходе которого при исследовании установленных избирательным законодательством Российской Федерации ограничений избирательных прав граждан миссия констатировала, что «лишены права голоса лица, признанные недееспособными по решению суда»³. В пояснении позиции миссии в итоговом отчете указано,

что лишение права голоса на основе ограниченных психических возможностей несовместимо со статьями 12 и 29 Конвенции ООН о правах инвалидов 2006 г., которая подписана и ратифицирована Российской Федерацией, «в накапливающемся массиве прецедентного права ЕСПЧ всеобщее лишение права голоса без индивидуализированной судебной оценки и исключительно на основании психического расстройства считается несовместимым со статьей 3 протокола № 1 Конвенции о правах людей с инвалидностью⁴; см. дело Алойис Кисс против Венгрии (2010)⁵, и данное ограничение противоречит пункту 7.3 Копенгагенского документа ОБСЕ 1990 г., согласно которому государства-участники гарантируют взрослым гражданам всеобщее и равное избирательное право, а также другим международным обязательствам и стандартам, среди которых назван пункт 24 Копенгагенского документа, согласно которому ограничения прав и свобод должны быть «строго соразмерны предназначению этого закона», и пункт 14 Замечаний общего порядка № 25, принятых Советом по

¹ См.: Итоговый отчет Миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами в Государственную Думу 18 сентября 2016 г. Варшава, 23 декабря 2016 г. URL: <http://www.osce.org/ru/odihr/elections/russia/294246?download=true>

² Итоговый отчет. С. 29–30.

³ Итоговый отчет. С. 6–7.

⁴ Документ под названием «протокол № 1 к Конвенции ООН о правах инвалидов», указанный как в русской, так и в английской версии отчета, в системе международных актов не существует.

⁵ Итоговый отчет. С. 6, сноска 10.

В статье проанализирована рекомендация миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами в Государственную Думу 2016 г. пересмотреть ограничение избирательных прав лиц с психическими расстройствами. Рекомендация рассмотрена в контексте международных обязательств, избирательного и гражданского законодательства Российской Федерации, проанализированы положения Конвенции о правах инвалидов, других международных актов, решение ЕСПЧ по делу «Алайош Кишш против Венгрии», ссылками на которые мотивирована рекомендация. По результатам проведенного анализа сделан вывод о несогласованности рекомендации с международными обязательствами и международными избирательными стандартами.

Ключевые слова: выборы, избирательное право, недееспособные, ограниченно дееспособные, международные обязательства, международные избирательные стандарты, БДИПЧ ОБСЕ.

On Electoral Rights of Incompetent Persons: Analysis of Recommendation of the Election Observation Mission of ODIHR OSCE

Ignatov Aleksandr V., Executive director of the Russian Public Institute of Electoral Law, Candidate of Legal Sciences

The article analyzes the recommendation of the mission of ODIHR OSCE for observation of elections to the 2016 State Duma on reconsideration of the limitation of electoral rights of persons suffering from mental disorders. The recommendation is reviewed in the context of the international obligations, electoral and civil legislation of the Russian Federation, analyzes provisions of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, other international regulations, decision of OSCE in the case of *Alajos Kiss v. Hungary* the recommendation refers to. Following the performed analysis, the author concludes that the recommendation is incompliant with the international obligations and international electoral standards.

Key words: elections, electoral right, incompetent, partially incompetent, international obligations, international electoral standards, ODIHR OSCE.

правам человека ООН в 1996 г., Международному пакту о гражданских и политических правах, согласно которому основания для лишения избирательных прав должны быть «объективными и обоснованными», а также приведена ссылка на раздел I.1.1.d Руководящих принципов при проведении выборов⁶.

При анализе итогового отчета обращает на себя внимание использование миссией БДИПЧ ОБСЕ как в русской, так и в оригинальной английской версии отчета терминов «лица, признанные недееспособными по решению суда» в разделе о правовой базе выборов при описании соответствующих положений законодательства и «лица с психическими расстройствами» в рекомендации № 9 и пояснительных сносках к разделу о правовой базе выборов, имеющих принципиально разное правовое значение в контексте установленных в Российской Федерации ограничений избирательного права. Данный факт может свидетельствовать либо о недостаточно глубоком изучении экспертами миссии российского законодательства, либо о сознательной попытке смешать указанные понятия, размывая в сознании читателей существенные различия в их правовом содержании.

Однако, несмотря на использование в отчете разных терминов, учитывая действующее правовое регулирование и целевое назначение рекомендаций, на которые государства — участники ОБСЕ согласились незамедлительно реагировать (пункт 25 Хартии европейской безопасности 1999 г.) и которые согласно Руководству по наблюдению за выборами могут предусматривать внесение изменений в законодательство или в методы работы избирательных органов, предполагающее совершение государством «дальнейших шагов», т.е. определенных действий, направленных на совершенствование избирательного процесса или приведение его в большее соответствие с обязательствами ОБСЕ⁷, можно сделать вывод, что миссия БДИПЧ ОБСЕ рекомендовала Российской Федерации изменить положение, согласно которому не имеют права избирать и быть избранными граждане Российской Федерации, признанные судом недееспособными, установленное частью 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации и воспроизведенное в федеральных законах о выборах.

Вопрос о возможности изменения установленных той же нормой Конституции Российской Федерации ограничений избирательных прав в отношении граждан, отбывающих наказание в виде лишения свободы по приговору суда, в недавнем прошлом был предметом правовой дискуссии, в том числе в высших судебных инстанциях. Рассматривая дело «Анчугов и Гладков против Российской Федерации», Европейский суд по правам человека в постановлении от 04.07.2013 г. (жалобы № 11157/04 и 15162/05)⁸ пришел к выводу о возможности осуществления им «конвенционного контроля» конституционных норм и признал лишение избирательных прав граждан указанной категории нарушением статьи 3 протокола № 1 к Конвенции. В свою очередь Конституционный Суд Российской Федерации, рассмотрев первое в своей истории дело о разрешении вопроса о возможности исполнения указанного постановления ЕСПЧ, признал такое исполнение невозможным, поскольку ограничение избирательных прав не всех осужденных, отбывающих наказание в местах лишения свободы по приговору суда, противоречило бы императивному запрету, со всей определенностью установленному

предписанием Конституции Российской Федерации, обладающей верховенством и высшей юридической силой в российской правовой системе (пункт 1 резолютивной части постановления от 19.04.2016 г. № 12-П⁹). Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированные в указанном постановлении, применимы и при рассмотрении вопроса о возможности внесения в законодательство рекомендованных миссией БДИПЧ изменений.

Вместе с тем полагаем, что указанная рекомендация миссии БДИПЧ требует экспертной оценки не только с точки зрения возможных путей ее реализации, но и с точки зрения принципиальной возможности такой реализации, исходя из существующих международных обязательств Российской Федерации и международных стандартов как в сфере демократических выборов, так и в сфере обеспечения прав инвалидов, не ограничиваясь при этом только указанными правовыми позициями. В связи с этим необходимо проанализировать соотношение установленных в Российской Федерации ограничений избирательных прав недееспособных с ее международными обязательствами и практикой ЕСПЧ.

Конвенция ООН о правах инвалидов от 13.12.2006 г.¹⁰, провозглашающая своей целью поощрение, защиту и обеспечение полного и равного осуществления всех прав человека и основных свобод инвалидами, т.е. лицами с устойчивыми физическими, психическими, интеллектуальными или сенсорными нарушениями, которые при взаимодействии с различными барьерами могут мешать их полному и эффективному участию в жизни общества наравне с другими (статья 1), направлена главным образом на создание правовых и обеспечение создания технических и иных условий с целью устранения препятствий для полноценного участия инвалидов во всех сторонах жизни, полноценной реализации ими всех прав и свобод человека и гражданина. Запрещая дискриминацию по признаку инвалидности (часть 1 статьи 4), Конвенция определяет такой дискриминацией ограничение, целью или результатом которого является препятствие в любой форме реализации или осуществлению прав, в том числе политических, наравне с другими, т.е. наравне с лицами, не являющимися инвалидами, установленное по причине инвалидности (статья 2). С учетом именно таких подходов статья 12 Конвенции устанавливает обязанности государств-участников в сфере обеспечения равенства, в том числе признавать равную правоспособность инвалидов наравне с другими во всех аспектах жизни и принимать надлежащие меры поддержки инвалидов, которая необходима им для реализации своей правоспособности, т.е., по сути, для преодоления различий, являющихся следствием состояния здоровья инвалида.

Положения статьи 29 Конвенции, регулирующие участие инвалидов в политической и общественной жизни, развивают положенный в ее основу принцип обеспечения участия в ней инвалидов «наравне с другими», для чего государства взяли на себя обязательства обеспечивать инвалидам возможность эффективно и всесторонне участвовать в политической жизни наравне с другими, в том числе иметь право и возможность избирать и быть избранными, обеспечивая доступность и легкость понимания и использования процедур, помещений и материалов для голосования, защиту прав инвалидов на участие в тайном голосовании без запугивания «при содействии использованию ассистивных и новых технологий, где это уместно», и создавать условия

⁶ См. там же. С. 11, сноска 24.

⁷ См.: Руководство по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ. 6-е изд. Варшава, 2010. С. 121.

⁸ См.: Бюллетень Европейского суда по правам человека. 2014. № 2.

⁹ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 17. Ст. 2480.

¹⁰ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 6. Ст. 468.

«гарантирования свободного волеизъявления инвалидов как избирателей и с этой целью — удовлетворения, когда это необходимо, их просьб об оказании им каким-либо лицом по их выбору помощи с голосованием».

Следовательно, обязательства государств — участников Конвенции и в сфере обеспечения участия инвалидов в политической жизни направлены на выравнивание возможностей инвалидов и иных лиц, устранение барьеров, препятствующих их участию, и обеспечение участия инвалидов наравне с другими, в частности, посредством создания доступной среды, оказания всесторонней помощи инвалидам в процессе реализации своего избирательного права, включая обеспечение возможности оказания помощи в заполнении избирательного бюллетеня другим лицом, использования устройств для чтения содержания бюллетеня (трафареты со шрифтом Брайля), особого режима голосования (голосование вне помещения для голосования — по месту жительства или нахождения инвалида) и т.п. При этом содержание «ассистивных» механизмов направлено, по сути, на оказание технической помощи инвалиду в выражении или оформлении его волеизъявления на выборах, которое в любом случае должно быть сформировано самим избирателем вне зависимости от того, является он инвалидом или нет. Так, например, при оказании помощи избирателю, который не может самостоятельно заполнить избирательный бюллетень, лицо, оказывающее такую помощь, должно предоставить избирателю информацию о содержании избирательного бюллетеня, уточнить волеизъявление избирателя и заполнить избирательный бюллетень, т.е. поставить в нем отметку в соответствии с волеизъявлением избирателя, не допуская при этом признаков предвыборной агитации, проведение которой в день голосования запрещено. Как справедливо отмечают авторы комментария к Федеральному закону, «в данном случае голосование как способ выражения волеизъявления осуществляется самим избирателем, получившим бюллетень, привлеченный избиратель призван лишь выполнить техническую сторону — заполнить бюллетень»¹¹. Именно такой подход обеспечивает реализацию гарантированного пунктом 10 статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» права избирателя, не имеющего возможности самостоятельно заполнить бюллетень, воспользоваться с этой целью помощью другого избирателя.

Следовательно, ключевым вопросом при оценке возможности создания условий оказания помощи инвалиду является вопрос о том, может ли такая помощь обеспечить его голосование, т.е. выражение его самостоятельно сформированной воли, в соответствии с принципами свободных выборов, а принципиально важным для определения возможности реализации своего права, в том числе при помощи другого лица, — вопрос о том, может ли гражданин самостоятельно сформировать свое волеизъявление и адекватно выразить его, используя при необходимости ассистивные технологии, направленные на техническое устранение препятствий, являющихся следствием устойчивого нарушения, вызвавшего инвалидность.

Необходимость самостоятельного формирования воли избирателя предопределяется конституционным назначением свободных выборов, являющихся согласно части 3 статьи 3 Конституции Российской Федерации

высшим непосредственным выражением власти народа, которое заключается в определении воли народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации и формировании в соответствии с ней избираемых органов государственной власти и местного самоуправления. Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, будучи элементом конституционного статуса избирателя, избирательные права являются в то же время и элементом публично-правового института выборов, в них воплощается как личный интерес конкретного избирателя, так и публичный интерес, реализующийся в объективных итогах выборов и формировании на этой основе органов публичной власти (пункт 2.1 мотивировочной части постановления от 22.04.2013 г. № 8-П¹², пункт 3 мотивировочной части постановления от 29.11.2004 г. № 17-П¹³), нормативное содержание активного избирательного права с точки зрения его функционально-целевых характеристик определяется необходимостью обеспечения адекватного выражения суверенной воли многонационального народа Российской Федерации, которая материализуется в объективных результатах выборов, а гражданин как избиратель вправе рассчитывать на то, что его голос в поддержку того или иного кандидата (списка кандидатов), одновременно выступающий слагаемым общей воли народа, будет учтен и зафиксирован уполномоченным органом в точном соответствии с состоявшимся актом волеизъявления (пункт 2.1 мотивировочной части постановления от 22.04.2013 г. № 8-П). При этом, как справедливо отмечает Б.С. Эбзеев, «свободные выборы являются важнейшим элементом механизма взаимодействия общей воли народа и множества частных волей граждан как субъектов избирательных прав и волеобразования большинства в процессе избрания главы государства и органов народного представительства»¹⁴.

Таким образом, воля каждого избирателя, выражаемая при реализации его активного избирательного права посредством голосования на выборах, выступает в конечном счете составной частью, слагаемым воли народа как субъекта формирования органов публичной власти. При таких обстоятельствах формирование воли избирателя не на основе принципов свободных выборов, в условиях, когда лицо не в состоянии понимать значение своих действий и руководить ими, т.е. не в состоянии сформировать и выразить свою волю осознанно, понимая значение и последствия своих действий и своего решения, влекло бы в свою очередь и формирование определяемой посредством выборов воли народа в целом не в соответствии с принципами свободных выборов.

Необходимость осознанного волеизъявления граждан на выборах подтверждается также положением статьи 44 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому такому волеизъявлению способствует информационное обеспечение выборов, включающее информирование избирателей и предвыборную агитацию, и правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которым выборы могут считаться свободными только когда реально гарантированы право на информацию и свобода выражения мнений (поста-

¹¹ Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (постатейный) / под ред. д.ю.н., проф. В.В. Комаровой. М., 2009. С. 603.

¹² См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 18. Ст. 2292.

¹³ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 49. Ст. 4948.

¹⁴ Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России: монография. М., 2013. С. 310.

новление от 30.10.2003 г. № 15-П¹⁵), а если в ходе выборов не обеспечена свобода политической дискуссии, не созданы надлежащие условия для свободного обмена мнениями, в котором участвуют не только кандидаты, их представители или представители избирательных объединений, но и граждане, такие выборы нельзя признать свободными, а образованные в результате их проведения органы — легитимными (постановление от 16.06.2006 г. № 7-П¹⁶). Очевидно, что, формируя свою волю, избиратель должен понимать значение и последствия своих действий, адекватно воспринимать содержание информационных и агитационных материалов.

Провозглашая свободно выраженную на выборах волю народа основой власти правительства, международные обязательства Российской Федерации также предполагают создание государством условий для свободного выражения воли (волеизъявления) избирателей на выборах (пункт 3 статьи 21 Всеобщей декларации прав человека, пункт b статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах, статья 3 протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод, пункты 5.1, 6, 7.1, 7.7 Документа Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению ОБСЕ 1990 г., статья 9 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках СНГ). Именно с целью формирования воли избирателей предусматривается свободное проведение политических кампаний и предвыборной агитации, изложение кандидатами своих взглядов, знакомство и обсуждение их избирателями, предусмотренное, например, пунктом 7.7 Копенгагенского документа ОБСЕ и статьей 9 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках СНГ, корреспондирующих указанным выше положениям российского законодательства. Свободное формирование избирателями своего мнения названо Венецианской комиссией, наряду со свободным выражением этого мнения, одним из элементов свободного голосования (пункт 3.1 Свода рекомендуемых норм при проведении выборов, п. 26 пояснительного доклада к нему).

Анализ постановления Европейского суда по правам человека по делу «Алайош Кишш (Alajos Kiss) против Венгрии» (жалоба № 38832/06) от 20.05.2010¹⁷ свидетельствует, что предметом жалобы было соответствие Конвенции автоматического лишения избирательного права гражданина, помещенного под частичную опеку, исключительно на этом основании, при том что лишь полное восстановление дееспособности привело бы к восстановлению избирательного права (§ 3, 18, 22). Оценивая такие ограничения с точки зрения сформулированных в постановлении по делу «Херст (Hirst) против Соединенного Королевства (№ 2)» от 06.10.2005 (жалоба № 74025/01) критериев, согласно которым Суд должен убедиться, что условия ограничения права не ограничивают рассматриваемые права до такой степени, что нарушают их реальное содержание и лишают их эффективности, что они преследуют законную цель и что используемые средства являются соразмерными, ЕСПЧ установил, что рассматриваемая мера преследовала законную цель, которая заключалась в стремлении обеспечить, чтобы только граждане, способные адекватно оценивать последствия своих решений и принимающие их осознанно и обдуманно, участвовали в общественных

делах (§ 38), однако не согласился с тем, что абсолютное лишение права участия в голосовании лиц, находящихся под частичной опекой, независимо от его фактических способностей, находится в пределах свободы усмотрения, отметив важность индивидуального подхода для оценки способностей и потребностей таких лиц (§ 42). Подчеркнув, что в рассматриваемом деле заявитель утратил право на участие в голосовании в результате установления автоматического бланкетного ограничения на право участвовать в голосовании для лиц, находящихся под частичной опекой (§ 43), Европейский суд пришел к выводу о том, что неизбирательное лишение лица права участвовать в голосовании без индивидуальной судебной оценки, основываясь исключительно на ограниченных умственных возможностях лица, требующих частичной опеки, не может считаться совместимым с законными основаниями для ограничения права участвовать в голосовании, в связи с чем установил, что имело место нарушение статьи 3 Протокола № 1 к Конвенции (§ 44).

Таким образом, из единственного решения Европейского суда по правам человека, ссылка на который позволила миссии БДИПЧ утверждать о «накапливаемом массиве прецедентного права ЕСПЧ», однозначно следует, что признание Судом нарушение Конвенции состояло исключительно в автоматическом характере лишения активного избирательного права гражданина, помещенного под частичную опеку, т.е., пользуясь терминологией российского законодательства, дееспособность которого ограничена, введенном без надлежащего учета степени недееспособности или степени психического заболевания гражданина, без оценки его реальной возможности с учетом его психического состояния участвовать в выборах. При этом ЕСПЧ не только не поставил под сомнение соответствие Конвенции лишения избирательных прав полностью недееспособных, т.е. не способных понимать значение своих действий и руководить ими лиц, признанных таковыми по результатам индивидуальной судебной оценки, предполагающей обязательное проведение судебно-психиатрической экспертизы, но и признал правомерной цель такого ограничения, состоящую в обеспечении участия в выборах только граждан, способных адекватно оценивать последствия своих решений и принимающих их осознанно и обдуманно.

Такой подход согласуется и с пунктом b статьи 25 Международного пакта о гражданских и политических правах¹⁸, согласно которому гражданин должен иметь право участвовать в выборах без необоснованных ограничений и который предполагает, следовательно, возможность установления государством обоснованных ограничений избирательного права. Развивая данное положение, Венецианская комиссия в Своде рекомендуемых норм при проведении выборов отметила возможность лишения избирательных прав, которое должно быть предусмотрено законом, соблюдать принцип пропорциональности и основываться на признании умственной неполноценности по прямому решению суда (пункт 1.1d Руководящих принципов)¹⁹, при этом «в случае лишения прав на основании признания умственной неполноценности такое прямое решение может касаться признания неполноценности, а лишение гражданских прав может следовать *ipso jure*» (подпункт d пункта б пояснительного доклада)²⁰, т.е. в силу

¹⁵ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 44. Ст. 4358.

¹⁶ См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 27. Ст. 2970.

¹⁷ См.: Бюллетень Европейского суда по правам человека // Российское издание. 2015. № 5.

¹⁸ См.: Ведомости Верховного Совета СССР. 1976. № 17. Ст. 291.

¹⁹ См.: Международные избирательные стандарты : сб. док. / отв. ред. д-р юрид. наук В.И. Лысенко. М. : Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 2009. Вып. 2. С. 426.

²⁰ См. там же. С. 434.

закона непосредственно. Именно так и осуществляется процедура признания недееспособным и последующего лишения избирательных прав в Российской Федерации.

Гражданское законодательство Российской Федерации, которым регулируются вопросы дееспособности физического лица, после реформы 2012 г., вступившей в силу в 2015 г., устанавливает такие правовые режимы, как недееспособность и ограниченная дееспособность, дифференцируя их как по основаниям наступления, так и по правовым последствиям. Так, гражданин, страдающий психическим расстройством, может быть признан судом недееспособным в случае, если вследствие психического расстройства не может понимать значения своих действий или руководить ими (пункт 1 статьи 29 ГК РФ), либо ограничен в дееспособности судом в случае, если вследствие психического расстройства может понимать значение своих действий или руководить ими лишь при помощи других лиц (пункт 2 статьи 30 ГК РФ)²¹. При этом если над недееспособным устанавливается опека, опекун от его имени совершает все необходимые сделки, учитывая мнение недееспособного в случае, если его установление представляется возможным (пункты 1 и 2 статьи 29, пункты 1 и 2 статьи 32 ГК РФ), то над ограниченно дееспособным устанавливается попечительство, он вправе самостоятельно совершать сделки по распоряжению своим заработком, иными доходами и мелкие бытовые сделки, а также совершать иные сделки с согласия попечителя (пункты 1 и 2 статьи 33 ГК РФ), т.е. если опека представляет собой совершение в силу закона всех сделок от имени недееспособного, который их совершать не в состоянии, то попечительство — скорее контроль действий ограниченно дееспособного лица с целью недопущения совершения действий, не соответствующих его интересам, или оказание необходимой помощи в совершении соответствующих действий. Верховный Суд Российской Федерации в пункте 19 постановления Пленума от 23.06.2015 г. № 25 «О применении судами некоторых положений раздела 1 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации»²² разъяснил, что решения о признании гражданина недееспособным или ограничении дееспособности следует принимать с учетом степени нарушения способности понимать значение своих действий или руководить ими, признавая гражданина недееспособным лишь в случае, если он не может понимать значение своих действий или руководить ими, в том числе и при помощи других лиц. С целью объективного определения психического состояния лица Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации предусмотрено обязательное проведение судебно-психиатрической экспертизы и рассмотрение дела с участием самого гражданина, а также необходимость изложения в заявлении обстоятельств, свидетельствующих о наличии у гражданина соответствующего психического расстройства (статья 283, часть 1 статьи 284, часть 2 статьи 282 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации).

Дифференциация избирательно-правовых последствий указанных правовых режимов установлена непосредственно частью 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации и подтверждается соответствующими положениями федеральных законов, согласно которым как активного, так и пассивного избирательного права лишены исключительно граждане, признанные судом недееспособными, т.е. не способные в силу психического расстройства понимать значение своих действий и руководить ими.

При этом указанные положения и иные положения избирательного законодательства не устанавливают каких-либо ограничений и не содержат специального регулирования в отношении граждан, дееспособность которых ограничена. Следовательно, правовой статус гражданина как избирателя в случае ограничения его дееспособности не изменяется, он сохраняет как активное, так и пассивное избирательное право в полном объеме и вправе самостоятельно реализовывать свои права, пользуясь при необходимости в установленном законом порядке помощью другого лица по своему выбору, не ограничиваясь при этом только помощью попечителя. Вместе с тем в контексте сформулированных критериев о необходимости индивидуальной судебной оценки способности лица осуществлять соответствующие действия может быть рассмотрена проблема избирательных прав ограниченно дееспособных граждан, психическое заболевание которых в ряде случаев может лишать их возможности реализовать в первую очередь пассивное избирательное право. Действующее же правовое регулирование, не предусматривающее каких-либо ограничений пассивного избирательного права для данной категории граждан, не исключает возникновения парадоксальной ситуации, при которой к управлению государством может быть допущено лицо, полномочия которого по управлению собственными доходами и имуществом ограничены.

Реформой гражданского законодательства 2012 г. имплементированы положения Рекомендации Комитета министров Совета Европы № R (99) 4 от 23.02.1999 г.²³ о принципах, касающихся правовой защиты недееспособных взрослых, в которой подчеркнута необходимость признания на законодательном уровне различных степеней недееспособности и возможности их изменения с течением времени, недопустимость автоматической полной утраты гражданской дееспособности и автоматического лишения заинтересованного лица права голоса и ряда иных прав в случае, если оно способно совершать такие действия (принцип 3 «максимальное сохранение дееспособности»). В контексте российского законодательства недееспособность (т.е. «полная недееспособность») и ограниченная дееспособность являются различными степенями недееспособности, при этом права голоса не может быть лишено лицо, способное совершать это действие.

Следовательно, в условиях действующего с 2015 г. гражданского законодательства, дифференцирующего гражданско-правовой статус лиц с психическими расстройствами различной степени тяжести, признание гражданина недееспособным и есть оценка степени тяжести его психического расстройства, при которой он не в состоянии осознавать значение своих действий или руководить ими даже при помощи других лиц. При этом в случае, когда гражданин признан недееспособным, т.е. судебным решением на основании судебно-психиатрической экспертизы с участием самого гражданина в судебном заседании установлено, что он вследствие психического расстройства не может понимать значение своих действий или руководить ими, в том числе и при помощи других лиц, очевидно, что гражданин не способен не только выразить или оформить свою волю, но и самостоятельно сформировать ее в соответствии с принципами свободных выборов. В такой ситуации оказание помощи гражданину при реализации избирательного права не будет отвечать сформулированным в Конвенции о правах инвалидов целям такой помощи, а будет по существу означать реализацию такого права другим лицом под видом оказания помощи инвалиду,

²¹ См.: Положения ГК РФ в редакции Федерального закона от 30.12.2012, вступившие в силу 02.03.2015.

²² См.: Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. 2015. № 8.

²³ СПС «КонсультантПлюс».

т.е. голосование такого лица за инвалида в соответствии с собственным волеизъявлением. Такое голосование не только не направлено на обеспечение избирательного права недееспособного гражданина, но и представляет собой нарушение целого ряда международных обязательств, включая принцип справедливых выборов, поскольку к голосованию допускалось бы лицо, не имеющее такого права, принцип равного избирательного права, поскольку лицо, оказывающее содействие инвалиду, фактически приобрело бы, в отличие от других избирателей, второй голос.

Действующее в Российской Федерации правовое регулирование предполагает индивидуализированную судебную оценку при рассмотрении соответствующего гражданского дела о признании гражданина недееспособным и, как следствие, лишение права голоса не исключительно на основании психического расстройства, а с учетом последствий такого расстройства для способности страдающего им гражданина самостоятельно либо с помощью другого лица осознавать значение своих действий и руководить ими. Лишение же лица, признанного по результатам такой процедуры недееспособным, избирательного права как непосредственного следствия признания недееспособным согласуется

с позицией Венецианской комиссии, сформулированной в пояснительном докладе к Своду рекомендуемых норм при проведении выборов.

Таким образом, вывод миссии БДИПЧ ОБСЕ о несоответствии лишения граждан, признанных недееспособными, международным обязательствам Российской Федерации и правовой позиции Европейского суда по правам человека и основанная на нем рекомендация пересмотреть соответствующее ограничение сделаны без учета правовой природы института недееспособности в Российской Федерации в контексте международных обязательств Российской Федерации, без надлежащего анализа существенных различий в правовом регулировании избирательно-правового статуса недееспособных и ограниченно дееспособных граждан в Российской Федерации и Венгрии и не согласуется с международными обязательствами Российской Федерации и другими международными избирательными стандартами. Следовательно, при таких обстоятельствах возможная реализация данной рекомендации вряд ли будет способствовать достижению целей формирования рекомендаций — обеспечению более полного соответствия выборов обязательствам ОБСЕ и стандартам демократических выборов.

Литература

1. Международные избирательные стандарты : сб. документов / отв. ред. д-р юрид. наук В.И. Лысенко. М. : Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, 2009. Вып. 2. 1248 с.
2. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (постатейный) / под ред. д.ю.н., проф. В.В. Комаровой // СПС КонсультантПлюс. 2009.
3. Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России : монография / Б.С. Эбзеев. М., 2013. 560 с.

Практика проведения местных референдумов в России: 2007–2016 гг.

ШАПОВАЛОВ ВЛАДИМИР ЛЕОНИДОВИЧ,

заместитель директора Института истории и политики
Московского педагогического государственного университета,
кандидат исторических наук, доцент
vladshapovalov@mail.ru

Значительную роль в развитии современного государства, формировании демократических практик играет участие населения в процессе принятия политических решений. Именно участие населения, его формы и особенности, способность граждан повлиять на деятельность органов государственной власти и местного самоуправления определяют, насколько данная политическая система является открытой и демократической. При этом ключевое место занимают формы прямой демократии, прежде всего референдум.

Изучению особенностей функционирования института референдума в России посвящено значительное число трудов отечественных ученых. Рассмотрены правовые основы, особенности становления и развития института, специфика реализации данной формы непосредственной демократии на федеральном, региональном и муниципальном уровне¹.

Вместе с тем необходимо отметить сложившийся дефицит научного анализа практики проведения референдумов на муниципальном уровне. Однако именно уровень местного самоуправления в настоящее время представляет наибольший интерес с исследовательской точки зрения.

Во-первых, сама природа местного самоуправления предполагает активное участие населения в принятии властных решений, касающихся вопросов местного значения, представляющих непосредственный интерес для местного сообщества, граждан, проживающих на данной территории.

Во-вторых, на муниципальном уровне, в отличие от других уровней публичной власти, уже накоплен значительный опыт организации и проведения референдумов.

Целью данного исследования является анализ особенностей реализации права граждан на местный референдум. Хронологические рамки включают 10-летний период — с 2007 по 2016 г. Изучение 10-летней практики проведения местных референдумов позволяет выявить характерные черты и проследить особенности эволюции данной процедуры в России.

Правовую основу проведения местных референдумов в России составляют Конституция Российской Федерации (ст. 130, п. 2), Федеральный закон от 06.10.2003 № 6-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 22, 24), а также законы субъектов Российской Федерации².

¹ См.: Гарькавченко О.Ю. Непосредственная демократия как форма осуществления местного самоуправления: некоторые вопросы теории // Государственное управление. Электронный вестник. 2012. Декабрь. Вып. № 35; Гранкин И.В. Законодательное обеспечение прямой демократии на муниципальном уровне // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 7; Гузий А.Е. Консультативность как признак местного референдума // Вестник Омской юридической академии. 2014. № 4 (25). С. 7–10; Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии в современной России (система и процедуры). М., 2006; Лапин А.Е., Нечаева О.В. Перспективы и проблемы развития форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2011. № 3(19). С. 53–60; Середин П.В. Правотворчество органов местного самоуправления: процедура и результаты // Право и современные государства. 2013. № 6. С. 43–51; Толстик В.А., Трусов Н.А. Референдум

России: основы, опыт, критика // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2013. № 24. С. 9–14.
² См.: Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ

В статье рассмотрены правовые основы права граждан на осуществление местного самоуправления в Российской Федерации. Представлен анализ практики проведения местных референдумов в субъектах Федерации за 10-летний период. Выявлены особенности проведения местных референдумов в различных регионах России, причины изменений в практике проведения местных референдумов.

Ключевые слова: местный референдум, муниципальное образование, прямая демократия, формы осуществления населением местного самоуправления, вопросы местного значения, население муниципального образования, органы местного самоуправления, глава муниципального образования, самообложение.

Practice of Local Referendum Holding in Russia: 2007-2016

Shapovalov Vladimir L., Deputy Director of the Institute of History and Politics of the Moscow State University of Education, Candidate of Historical Sciences, Assistant Professor

The article considers the legal basis of the right of citizens to exercise local self-government in the Russian Federation. Presents an analysis of the practice of holding local referenda in the regions over a 10-year period. Peculiarities of holding of local referendums in various regions of Russia. Identify the causes of changes in the practice of local referenda.

Key words: local referendum, the municipality, direct democracy, forms of population local self-government, local issues, population of the municipality, local authorities, head of the municipality, self-taxation.

За прошедшие четверть века правовая база эволюционировала, развиваясь и усложняясь. Происходила детализация норм, регламентирующих организацию и проведение референдумов. В целом это имело положительный результат. Удалось уйти от декларативности, сделать данный правовой институт работающим механизмом.

В частности, по сравнению с первой версией федерального закона³ в Федеральный закон № 131-ФЗ добавился целый ряд норм, уточняющих и регламентирующих право граждан на осуществление местного референдума. В число субъектов, обладающих правом инициирования референдума, помимо населения муниципального образования и представительного органа местного самоуправления были добавлены избирательные объединения, иные общественные объединения, уставы которых предусматривают участие в выборах и (или) референдумах, а также глава муниципального образования (ст. 22, п. 3). Расширение числа субъектов увеличивает вероятность применения процедуры референдума, приводит к активизации роли политических партий и общественных организаций в поле муниципальной политики⁴.

Важное значение имеет появление новелл, регламентирующих процедуру организации и проведения местного референдума. В их числе определение максимального процента подписей граждан в поддержку инициативы проведения референдума (ст. 22, п. 4), появление нормы о сроке, в течение которого представительный орган муниципального образования обязан назначить референдум (ст. 22, п. 5), возможность обжалования в судебном порядке решения о проведении местного референдума и принятого на местном референдуме решения (ст. 22, п. 9) и пр.⁵

Помимо расширения и детализации процедуры организации и проведения местных референдумов значимой новеллой стало выделение в отдельную статью вопросов, по которым голосование населения муниципального образования должно быть проведено обязательно. К ним относятся отзыв депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, изменение границ муниципального образования, преобразование муниципального образования (ст. 24)⁶. Введение данной нормы значительно расширяет возможности применения механизма прямой демократии на местном уровне, делает его неотъемлемой частью практики муниципального управления.

Внесенные в Федеральный закон № 131-ФЗ положения создали правовые условия для развития института местного референдума, расширения прав граждан на непосредственное осуществление местного самоуправления. Однако реализация данных норм в практической плоскости происходит с трудом.

Анализ практики применения норм законодательства, касающихся организации и проведения местных

референдумов в 2007–2016 гг., позволяет сделать следующие выводы.

За 10 лет на территории Российской Федерации было проведено 2268 местных референдумов (см. табл. 1). При этом общей тенденцией является постоянный рост числа проведенных референдумов, от 1 местного референдума в 2009 г., до 1606 референдумов в 2016 г. Значительный рост данного показателя отмечен с 2012 г. И общее количество, и имеющая место тенденция к постоянному росту свидетельствуют о том, что в настоящее время местный референдум превратился в широко распространенную процедуру, постоянно применяемую местными сообществами, имеющую не декларативный, а практический характер. Местный референдум постепенно становится неотъемлемой частью политического процесса на муниципальном уровне.

Таблица 1

Динамика проведения местных референдумов в России, 2007–2016 гг.*

Год	Референдумы	Голосование	Количество	Процент
2007	6	12	18	0,7
2008	9	10	19	0,8
2009	1	0	1	0,04
2010	6	7	13	0,5
2011	2	2	4	0,2
2012	164	1	165	7,2
2013	89	2	91	4,0
2014	245	22	267	11,8
2015	74	10	84	3,7
2016	1598	8	1606	70,8
Итого			2268	100

* Таблица составлена автором на основании данных, опубликованных на официальном сайте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. URL: <http://www.izbirkom.ru/region/izbirkom>

Однако межрегиональное сопоставление количества проведенных местных референдумов показывает значительный дисбаланс (см. табл. 2). Большинство референдумов (63%) состоялось в одном субъекте Федерации — Республике Татарстан. В числе лидеров также Кировская область и Пермский край. В этих трех субъектах Федерации в совокупности было проведено 2116 местных референдумов, что составляет 93,3% от общего числа местных референдумов в Российской Федерации. Еще в 22 субъектах Федерации количество проведенных референдумов варьируется от двух до 29. Самую большую группу составляют регионы, в которых был организован только один местный референдум, — 23.

Наконец, в 39 субъектах Федерации местные референдумы не проводились ни разу за исследуемый период. В их числе такие крупные регионы, как Воронежская, Нижегородская, Саратовская, Ярославская области, Хабаровский край, а также вновь образованные субъекты Федерации — Республика Крым и Севастополь. Не участвовали в местных референдумах также жители двух крупнейших российских регионов: Москвы и Санкт-Петербурга. Это означает, что большинство граждан России не знакомы с данной процедурой. Обращает на себя внимание тот факт, что местные референдумы не проводились в самых крупных российских мегаполисах. А ведь именно здесь должны формироваться передовые демократические практики! Именно столица должна транслировать свой позитивный опыт в регионы!

от 30.12.2008 № 6-ФЗ, от 30.12.2008 № 7-ФЗ, от 05.02.2014 № 2-ФЗ, от 21.07.2014 № 11-ФЗ); Федеральный закон от 06.10.2003 № 6-ФЗ (ред. от 07.06.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

³ См.: Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

⁴ См.: Федеральный закон от 06.10.2003 № 6-ФЗ (ред. от 07.06.2017) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

⁵ См. там же.

⁶ См. там же.

Таблица 2

Количество местных референдумов в отдельных субъектах Российской Федерации, 2007–2016 гг.*

	Наименование субъекта Федерации	Количество местных референдумов	Удельный вес от общего числа проведенных в Российской Федерации местных референдумов, %
1	Республика Татарстан	1 428	63,0
2	Кировская область	517	22,8
3	Пермский край	171	7,5
4	Алтайский край	29	1,3
5	Челябинская область	14	0,6
6	Краснодарский край	11	0,5
7	Московская область	9	0,4
8	Красноярский край	7	0,3
9	Республика Тыва	7	0,3
10	Белгородская область	6	0,3
11	Республика Дагестан	6	0,3
12	Ленинградская область	5	0,2
13	Читинская область**	4	0,2
14	Забайкальский край	3	0,1
15	Иркутская область	3	0,1
16	Кемеровская область	3	0,1
17	Оренбургская область	3	0,1
18	Приморский край	3	0,1
19	Ставропольский край	3	0,1
20	Чувашская Республика — Чувашия	3	0,1
21	Республика Ингушетия	2	0,1
22	Калужская область	2	0,1
23	Костромская область	2	0,1
24	Сахалинская область	2	0,1
25	Ульяновская область	2	0,1
26	Агинский Бурятский автономный округ**	1	0,04
27	Амурская область	1	0,04
28	Архангельская область	1	0,04
29	Брянская область	1	0,04
30	Калининградская область	1	0,04
31	Камчатский край	1	0,04
32	Мурманская область	1	0,04
33	Новгородская область	1	0,04
34	Новосибирская область	1	0,04
35	Пензенская область	1	0,04
36	Республика Бурятия	1	0,04
37	Республика Коми	1	0,04
38	Республика Мордовия	1	0,04
39	Республика Хакасия	1	0,04
40	Ростовская область	1	0,04
41	Рязанская область	1	0,04
42	Самарская область	1	0,04
43	Свердловская область	1	0,04
44	Смоленская область	1	0,04
45	Тверская область	1	0,04
46	Удмуртская Республика	1	0,04
47	Чеченская Республика	1	0,04
48	Чукотский автономный округ	1	0,04

* Таблица составлена автором на основании данных, опубликованных на официальном сайте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. URL: <http://www.izbirkom.ru/region/izbirk>

** Читинская область была объединена с Агинским Бурятским автономным округом в новый субъект Федерации — Забайкальский край — 1 марта 2008 г.

*** Агинский Бурятский автономный округ объединен с Читинской областью в новый субъект Федерации — Забайкальский край — 1 марта 2008 г.

Отсутствие прецедентов проведения местных референдумов в Москве и Санкт-Петербурге является частью общей проблемы неразвитости институтов местного самоуправления на данных территориях, их отставания от общей тенденции становления и развития структур местного самоуправления в Российской Федерации. К сожалению, возникшая еще в начале 1990-х гг. проблема развития местного самоуправления в двух столичных мегаполисах до настоящего времени не решена в полной мере.

Важное значение при анализе практики проведения местных референдумов представляет исследование перечня вопросов, выносимых на голосование. Фактически он задает проблемное поле муниципальной политики, выявляет болевые точки развития местного самоуправления (см. табл. 3).

Проведенный анализ позволяет выявить значительный дисбаланс. Подавляющее большинство местных референдумов, почти 95% от общего числа, касаются вопросов самообложения граждан. По всем остальным вопросам в совокупности было проведено только 114 референдумов, то есть в среднем около 11 в год. Около половины из них касались преобразования муниципальных образований. Значительную долю также составили референдумы по изменению границ муниципальных образований, их объединению или разделению, то есть по вопросам, выделенным в отдельную статью закона (ст. 24), всенародное голосование по которым является обязательным для принятия решения.

Остальные вопросы, вынесенные на местные референдумы, целесообразно разделить на две группы:

Таблица 3

Вопросы, выносимые на местные референдумы, 2007–2016 гг.*

	Вопросы	Количество местных референдумов	Удельный вес от общего числа проведенных в Российской Федерации местных референдумов, %
1	Самообложение граждан	2154	94,97
2	Голосование по преобразованию муниципального образования	54	2,38
3	Вопросы землепользования	15	0,66
	<i>Запрет выпаса скота в черте населенных пунктов</i>	13	
	Размещение православного храма на территории лесного массива	1	
	Предоставление земельного участка под трассу водопровода	1	
4	Голосование по объединению муниципальных образований	10	0,44
5	Голосование по изменению границ	8	0,35
6	Установление или изменение структуры органов власти муниципального образования	5	0,22
7	Вопросы экологии	4	0,18
	<i>Отказ/ закрытие от строительства полигона по утилизации бытовых отходов</i>	2	
	Включение территории в состав заповедника	1	
	Размещение производства фенолформальдегидных смол на территории муниципального образования	1	
	Запрет строительства угольного терминала	1	
8	Голосование по разделению муниципального образования	4	0,18
9	Утверждение проекта концепции/ стратегии социально-экономического развития муниципального образования	3	0,13
10	Вопросы правопорядка	3	0,13
	<i>Ограничение продажи спиртных напитков</i>	1	
	Прекращение деятельности организаций игорного бизнеса	1	
	Создание муниципальной службы по охране общественного порядка	1	
11	Вопросы здравоохранения	2	0,09
	<i>Создание лечебно-оздоровительных местностей и курортов на территории МО</i>	2	
12	Перемещение административного центра муниципального образования	2	0,09
13	Вопросы транспортного сообщения	2	0,09
	<i>Определение статусов автодорог (платной и бесплатной)</i>	1	
	Организация наземного электрического транспорта	1	
14	Вопросы образования	1	0,04
	<i>Принятие муниципальной программы «бесплатное образование»</i>	1	
15	Переименование муниципального образования	1	0,04

* Таблица составлена автором на основании данных, опубликованных на официальном сайте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. URL: <http://www.izbirkom.ru/region/izbirk>

вопросы, касающиеся деятельности органов власти; вопросы, связанные с решением непосредственных проблем жизни населения муниципального образования. К первой группе относятся вопросы установления или изменения структуры органов местного самоуправления, утверждения программ (стратегий) социально-экономического развития муниципального образования, перемещения административного центра и переименования муниципального образования. Во вторую группу входят вопросы землепользования, экологии, правопорядка, здравоохранения, транспортного сообщения и образования.

Именно эти референдумы представляют особый интерес, так как касаются не установленного законом в обязательном порядке перечня вопросов. Проведение голосования по данным вопросам, вне зависимости от инициатора референдума, свидетельствует о значительной активности местного сообщества, готовности населения и власти решать сложные вопросы посредством демократических процедур.

Приведем в качестве примера несколько вопросов из данного перечня, вынесенных на местные референдумы:

1. Вопросы, касающиеся деятельности органов местного самоуправления:

— *Считаете ли Вы, что избираемый глава городского округа должен одновременно быть главой администрации городского округа?*

— *Считаете ли Вы, что мэр должен избираться на муниципальных выборах (всенародно), входить в состав городской думы с правом решающего голоса и исполнять полномочия ее председателя?*

— *Согласны ли Вы, чтобы мэр избирался на муниципальных выборах населением и возглавлял администрацию города?*

— *Считаете ли Вы необходимым сохранение следующей нормы: глава района избирается жителями на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права тайным голосованием на пять лет?*

— *Считаете ли Вы необходимым сохранение следующей нормы: администрацией района руководит глава района на принципах единоначалия?*

2. Вопросы, касающиеся обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования:

— *Одобрите ли Вы создание лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения?*

— *Согласны ли Вы, чтобы автодорога № 4 «ДОН» стала платной?*

— *Считаете ли Вы необходимым ввести ограничение торговли спиртными напитками, в том числе в ночное время?*

— *Считаете ли Вы необходимым прекратить деятельность всех организаций игорного бизнеса?*

— *Считаете ли Вы необходимым размещение производства фенолформальдегидных смол на территории района?*⁷

Проведенный анализ свидетельствует о противоречивых тенденциях в развитии института местного референдума. Позитивными результатами являются совершенствование правовых основ организации и проведения всенародного голосования, существенный рост количества проведенных референдумов и числа субъектов Федерации, в которых данная практика получила развитие. В то же время в качестве негативных результатов необходимо отметить существенный дисбаланс при проведении местных референдумов, отсутствие прецедентов проведения референдумов в значительной части регионов, в том числе Москве и Санкт-Петербурге, большой перекокс в сторону одной проблемы, самообложения, при незначительном количестве проведенных референдумов по другим вопросам.

Указанные достоинства и недостатки требуют всестороннего анализа.

Сложившиеся в ряде регионов положительные практики организации и проведения местных референдумов целесообразно распространять на всю территорию страны. Местный референдум является, по сути, индикатором зрелости местной демократии, уровня вовлеченности населения в процесс принятия политических решений. Развитие института местного референдума — важная задача в процессе формирования эффективной системы местного самоуправления.

⁷ URL: <http://www.izbirkom.ru/region/izbirk>

Литература

1. Гарькавиченко О.Ю. Непосредственная демократия как форма осуществления местного самоуправления: некоторые вопросы теории / О.Ю. Гарькавиченко // Государственное управление. Электронный вестник. 2012. Декабрь. Вып. № 35. С. 7.
2. Гранкин И.В. Законодательное обеспечение прямой демократии на муниципальном уровне / И.В. Гранкин // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 7. С. 44–48.
3. Гузий А.Е. Консультативность как признак местного референдума / А.Е. Гузий // Вестник Омской юридической академии. 2014. № 4 (25). С. 7–10.
4. Комарова В.В. Механизм непосредственной демократии в современной России (система и процедуры) / В.В. Комарова. М., 2006. 560 с.
5. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).
6. Лапин А.Е. Перспективы и проблемы развития форм непосредственной демократии в системе местного самоуправления / А.Е. Лапие, О.В. Нечаев // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. 2011. № 3(19). С. 53–60.
7. Официальный сайт Центральной избирательной комиссии. URL: <http://www.izbirkom.ru/region/izbirk>
8. Середин П.В. Правотворчество органов местного самоуправления: процедура и результаты / П.В. Середин // Право и современные государства. 2013. № 6. С. 43–51.
9. Толстик В.А. Референдум в России: основы, опыт, критика / В.А. Толстик, Н.А. Трусов // Вестник Нижегородской академии МВД России. 2013. № 24. С. 9–14.

Ошибки при выдвижении кандидата-одномандатника: как определить виновного?

СЕМИКОВА ЛЮБОВЬ ЕВГЕНЬВНА,

магистр права Российской школы частного права (РШЧП)

info@privlaw.ru

Вывдвижение кандидатов политических партий по одномандатным округам на выборах представительных органов всегда представляет собой клубок значимых прав и политических интересов различных групп. Во-первых, это реализация пассивного избирательного права кандидата, во-вторых, это реализация политической партией своей роли в избирательной системе как инструмента представительной демократии, обеспечивающего участие граждан в политической жизни страны. В-третьих, это интересы избирателей относительно широты электорального выбора в бюллетене. В ситуации возникновения ошибки при выдвижении и возникновении вопроса о возможности участия кандидата в выборах необходимо корректное согласование всех существенных интересов.

Конституционный суд Российской Федерации 13 апреля 2017 года принял Постановление № 11-П по делу о проверке конституционности части 2 статьи 40, частей 10 и 11 статьи 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», пунктов 2 и 3 части 1 статьи 128 и части 10 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой граждан И.Л. Трунова и М.В. Юревича» (далее — Постановление № 11-П).

Ключевой вопрос данного спора — отношения роли и прав партии и кандидата, выдвинутого партией по одномандатному округу, а также распределение ответственности между партией и кандидатом за нарушения, допущенные при выдвижении. Конституционный суд не впервые обращается к данной теме¹, но это первое

решение, посвященное непосредственно избранию депутатов Государственной Думы по мажоритарной, а не пропорциональной системе после возвращения одномандатных округов на выборах депутатов Государственной Думы. В данной статье мы опустим анализ позиции Конституционного суда относительно процессуальных прав кандидатов по оспариванию решения Центральной избирательной комиссии и сконцентрируемся на вопросах, связанных с Законом № 20-ФЗ².

Фабула дела

В 2016 году «Российская партия пенсионеров за справедливость» выдвинула список кандидатов в депутаты Государственной Думы VII созыва по одномандатным избирательным округам. Центральная избирательная комиссия отказала в заверении списка по следующим основаниям³:

— в трех одномандатных округах было выдвинуто по 2 кандидата;

— документы партии содержали расхождения между протоколом, которым было оформлено решение съезда партии о выдвижении кандидатов в депутаты по одномандатным избирательным округам (в него было включено 166 человек), и приложенным к нему списком, содержащим 169 кандидатов.

Таким образом, несмотря на то, что допущенные ошибки в списке кандидатов по одномандатным избирательным округам носили точечный характер и

¹ См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 25 апреля 2000 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона от 24 июня 1999 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

² См.: Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в действующей редакции.

³ См.: Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 19.07.2016 № 25/243-7 «Об отказе в заверении списка кандидатов в депутаты ГД ФС РФ седьмого созыва, выдвинутых политической партией «Российская партия пенсионеров за справедливость» по одномандатным избирательным округам».

В апреле 2017 года Конституционный суд принял постановление, существенно изменяющее подход к последствиям нарушений, допущенных при выдвижении кандидатов по одномандатным избирательным округам на выборах депутатов Государственной Думы. В настоящей статье рассматривается содержание нового подхода, предложенного Конституционным судом, и возможные механизмы имплементации данной позиции в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Ключевые слова: одномандатные округа, мажоритарная система, выдвижение кандидатов.

Mistakes in Nomination of Candidate in Single-Seat Constituency: How to Determine a Guilty Party?

Semikova Lyubov E., Master of Laws of the Russian School of Private Law

In April 2017, the Constitutional Court adopted a resolution significantly changing the approach to the consequences of violations committed at nomination of candidates in single-seat constituencies at the elections of the State Duma deputies. The article reviews the content of the new approach proposed by the Constitutional Court and possible mechanisms of implementation of this position in Federal Law On Election of Deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation.

Key words: single-seat constituencies, majority voting system, nomination of candidates.

касались только 6 человек, выдвинутых в трех округах, все кандидаты, выдвинутые Партией пенсионеров по одномандатным округам, не были допущены до участия в выборах.

Партия обратилась в Верховный суд Российской Федерации, но тот поддержал позицию ЦИК, указав на несостоятельность доводов Партии пенсионеров о технической ошибке, допущенной при подготовке списка кандидатов.

Параллельно И. Трунов и М. Юревич, кандидаты, включенные в список по одномандатным округам, также обратились в Верховный суд с самостоятельным иском о признании незаконным постановления ЦИК об отказе в заверении списка. Суд отказал в принятии административного искового заявления, указав, что постановление Центральной избирательной комиссии адресовано политической партии в целом и не затрагивает прав отдельных кандидатов, включенных в список кандидатов. Кандидаты обратились в Конституционный суд с жалобой об оспаривании ряда норм Закона № 20-ФЗ и Кодекса административного судопроизводства⁴.

Аргументация заявителей при обращении в Конституционный суд:

— данные нормы позволяют ЦИК РФ отказывать политической партии в заверении списка кандидатов в депутаты ГД по одномандатным округам, если из представленных документов следует, что в некоторых округах оказались выдвинутыми более одного кандидата, вместо того, чтобы до заверения списка исключить из него кандидатов, в отношении которых было допущено нарушение;

— нормы препятствуют отдельным кандидатам, включенным в список кандидатов по одномандатным округам, в самостоятельном судебном оспаривании постановления ЦИК об отказе в заверении соответствующего списка.

Позиция Конституционного суда

Корень правовых позиций, выраженных Конституционным судом в Постановлении № 11-П — оценка правового статуса кандидата, выдвинутого по одномандатному избирательному округу. Суд указал на принципиальные отличия статуса кандидата-одномандатника, от кандидата, выдвинутого политической партией в рамках списка, по пропорциональной системе. Выборы по правилам мажоритарной системы в одномандатных избирательных округах ориентированы на электоральное соревнование не политических партий, а отдельных кандидатов, как выдвинутых политическими партиями, так и участвующих в выборах в порядке самовыдвижения. Эти отличия обосновывают и особенности правовых подходов, которые должны применяться к процедуре выдвижения кандидатов в рамках списка и по одномандатным избирательным округам.

Конституционный суд указал, что решение ЦИК о заверении списка кандидатов в депутаты по одномандатным избирательным округам влияет не только на реализацию пассивного избирательного права всеми включенными в него кандидатами, «но и реальный объем (содержание) свободы волеизъявления избирателей в ходе голосования на выборах, при отсутствии которой процесс формирования федерального парламента не отвечал бы целям обеспечения подлинных демократических выборов...». Как результат, нормы закона о порядке заверения списка кандидатов не должны

приводить к произвольному ограничению пассивного избирательного права включенных в него граждан. Необходим баланс между необходимостью реагировать на нарушения, допущенные партией при выдвижении (в конечном счете именно партийные юристы готовят все необходимые документы), обеспечением пассивного избирательного права кандидатов по одномандатным округам, а также интересами избирателей в части наличия эффективного электорального выбора в бюллетене.

Конституционный суд указал, что при использовании тех или иных средств реагирования на нарушения, выявленные при выдвижении политической партией списка кандидатов в депутаты по одномандатным избирательным округам, их необходимо соотносить с:

— природой и масштабом обнаруженных нарушений; — степенью причастности к ним политической партии и отдельных кандидатов;

— вызываемыми ими фактическими отклонениями от установленных правил партийного выдвижения кандидатов по одномандатным избирательным округам.

Реагирование на нарушения партии должно учитывать влияние выявленных нарушений на возможность дальнейшей реализации пассивного избирательного права конкретными кандидатами.

Суд согласился, что выдвижение в одномандатном округе двух и более кандидатов от партии требует устранения нарушения. Однако факт наличия данного нарушения вовсе не означает, что отстранение от участия в выборах всех кандидатов является адекватной санкцией. По мнению Конституционного суда, такой подход «не обеспечивает дифференцированного реагирования... и расходится с конституционно значимыми принципами соразмерности и пропорциональности».

В результате Конституционный суд постановил: «...положения ч. 2 ст. 40 и ч. 10 ст. 42... [Закона № 20-ФЗ] не соответствуют Конституции Российской Федерации... в той мере, в какой в системе действующего правового регулирования они позволяют ЦИК отказывать в заверении списка кандидатов, выдвинутых политической партией по одномандатным избирательным округам, если представленные для заверения этого списка документы содержат сведения о выдвижении в некоторых одномандатных избирательных округах более одного кандидата, в случае, когда решения о выдвижении кандидатов по другим одномандатным избирательным округам

— приняты политической партией в рамках установленных правил выдвижения и

— позволяют достоверно определить поименный состав кандидатов и их распределение по соответствующим одномандатным избирательным округам».

Возможные подходы к имплементации положений Постановления № 11-П

Текущая редакция Закона № 20-ФЗ предусматривает два варианта последствий ошибок в списке кандидатов по одномандатным избирательным округам:

— по общему правилу — ошибки в списке кандидатов приводят к отказу в заверении списка кандидатов по одномандатным избирательным округам. В том числе указание некорректных данных о кандидате в списке кандидатов по одномандатным округам является основанием для отказа в заверении всего списка;

— специальное правило — несоблюдение требований ч. 5 или ч. 7 ст. 42 Закона № 20-ФЗ (в том числе непредставление документов о кандидате, которые должны прилагаться к списку кандидатов по одномандатным избирательным округам) ведет к исключению кандидата из списка кандидатов по одномандатным избирательным округам.

Дифференцированный подход к нарушениям, предусмотренный Постановлением № 11-П предполагает,

⁴ В частности, кандидаты оспаривали конституционность следующих норм: ч. 2 ст. 40, ч. 10 и 11 ст. 42 ФЗ № 20-ФЗ и п. 2 и 3 ч. 1 ст. 128, ч. 10 ст. 239 КАС.

что в результате ошибки в сведениях о конкретном кандидате в списке кандидатов по округам из списка должен быть исключен только данный кандидат. Список заверяется за исключением кандидатов, в сведениях о которых допущены ошибки. Например, ошибки в номере паспорта кандидата и аналогичные технически легко совершаемые и не слишком заметные при проверке ошибки, которые при этом являются юридически значимыми и не позволяют достоверно определить полный состав кандидатов.

Полагаем, что при имплементации позиции, закрепленной в Постановлении № 11-П, критически важно учесть указания Конституционного суда в отношении факторов, которые должны приниматься во внимание при определении правовых последствий ошибок, нарушений, допущенных при выдвижении, а именно:

- (i) природы и масштаба обнаруженных нарушений;
- (ii) степени причастности политической партии и отдельных кандидатов к допущенным нарушениям;
- (iii) степени фактических отклонений от установленных правил партийного выдвижения кандидатов по одномандатным округам.

Позиция Конституционного суда подразумевает отход от формального подхода при оценке обстоятельств споров, связанных с заверением списка кандидатов и исключением из него кандидатов, о которых приведены некорректные сведения.

Чтобы оценить возможные подходы к механизму имплементации позиции Конституционного суда, необходимо принять во внимание ряд практических нюансов избирательной кампании на этапе выдвижения.

Во-первых, что представляет собой список кандидатов по одномандатным избирательным округам? Это единый документ, который готовится политической партией, а не кандидатом. Предложенное постановлением решение переносит риск ошибок, допущенных в отношении сведений о конкретном кандидате, с политической партии на конкретного кандидата по одномандатному округу. Пример: сейчас ошибка в номере паспорта кандидата, выдвинутого, предположим, по одномандатному округу № 103, может привести к недопуску всех кандидатов партии к выборам. Подход Конституционного суда: недопуск к выборам только кандидата по округу № 103 и допуск всех остальных.

Во-вторых, ошибки, которые могут появиться в документах, представленных для заверения списка кандидатов по одномандатным округам, могут быть обусловлены различными причинами. Они могут стать результатом действий самого кандидата (предоставление партии недостоверных / ошибочных сведений о себе), и в этом случае их появление, безусловно, является виной кандидата. Но ошибки могут быть порождены и действиями партийных юристов, иных лиц, привлеченных для подготовки документов. Например, элементарные технические ошибки, появившиеся в результате неудачно проведенной операции «copy-paste» при переносе данных из одного файла в другой.

В-третьих, необходимо учитывать и особенности самого процесса подготовки документов при выдвижении кандидатов от партии и распределения ролей и обязанностей в данном процессе. С большой долей вероятности подготовка партийных документов, в том числе и списка, будет осуществляться юристами партии. Кандидаты, даже выдвигаемые по одномандатным округам, будут иметь крайне ограниченные и неравные возможности по участию в подготовке и проверке финальных версий документов. Возможна ситуация, когда тем или иным кандидатам или их представителям будут предоставлены возможности по проверке сведений о кандидатах перед подачей в Центральную избирательную комиссию. Но это скорее исключение из правила.

Базовый сценарий — кандидаты не имеют возможности проверить финальную версию списка, представляемого для заверения в ЦИК.

Несмотря на кажущуюся простоту и логичность, имплементация решения Конституционного суда может оказаться юридически тонкой задачей. Механизм должен обеспечивать необходимый баланс между обеспечением пассивного избирательного права кандидата и реагированием на нарушения при выдвижении, и при этом учитывать позицию Конституционного суда о необходимости учета фактических обстоятельств, в том числе вины кандидата в допущенном нарушении. Полагаем, что эти цели могут быть достигнуты различными путями.

Первый вариант — закрепление в Законе № 20-ФЗ механизма, в рамках которого принятие избирательной комиссией или судом решения о последствиях нарушения в ходе выдвижения (допуск или недопуск конкретного кандидата к участию в выборах в одномандатном избирательном округе) будет поставлен в зависимость от определения судом степени вины кандидата в допущенном нарушении. Основопологающим вопросом в этом случае будет являться распределение бремени доказывания роли кандидата (а значит, и вины) в подготовке / проверке документов. Оно может быть распределено одним из двух способов:

(i) В Законе № 20-ФЗ закрепляется оспоримая презумпция участия кандидата в подготовке документов при выдвижении. В этом случае на кандидата должна быть возложена обязанность доказать свою непричастность к подготовке списка кандидатов и допущенной ошибке. На наш взгляд, закрепление такого распределения бремени доказывания неудачно: во-первых, на кандидата будет возлагаться обязанность доказать отрицательный факт, что является известной процессуальной проблемой. Во-вторых, такое распределение бремени доказывания будет противоречить логике организационного процесса: прямое участие кандидата в подготовке партийных документов исключение, а не правило.

(ii) Альтернативно, в Законе № 20-ФЗ может быть установлена оспоримая презумпция неучастия кандидата в подготовке документов. Из этого будет следовать обязанность избирательной комиссии доказать, что в данном случае кандидат участвовал в подготовке документов и имел возможность исправить допущенные ошибки.

Второй возможный подход лежит в плоскости технического решения проблемы. Список кандидатов должен представляться в Избирательную комиссию в том числе в машиночитаемом виде, и возможна реализация технологического решения проблемы определения степени участия кандидата в проверке данных и причастности к допущенной ошибке. Это потребует существенной переработки программного обеспечения, использующегося для подготовки машиночитаемой версии списка кандидатов. Необходимы программные средства, позволяющие отслеживать историю правок (причем как внесенных правок, так и правок автора), а также историю просмотра документа. Так как традиционно в России представляются два документа: в электронном и в печатном виде, в случае расхождений приоритет должен отдаваться версии в электронном виде.

В любом случае новый вектор Конституционного суда на отход от формального подхода при рассмотрении избирательных споров — ориентация на фактические обстоятельства дела, анализ вины и масштабов нарушений — можно только приветствовать. Безусловно, данный подход послужит развитию российской политической системы, избирательного законодательства и правоприменительной практики.

Соглашения политических партий в избирательном процессе

АМИНОВА ГУЛЬШАТ ГАЛИМЬЯНОВНА,

кандидат юридических наук

gulshatkarimova@gmail.com

Одной из форм деятельности политических партий является заключение соглашений друг с другом, с органами государственной власти и общественными объединениями. Политические партии заключают подобные соглашения для достижения своих программных целей и задач.

Заключение соглашений предусмотрено федеральным законодательством. Так, в соответствии с частью 1 статьи 26 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» политическая партия и зарегистрированное в соответствии с законом иное общественное объединение, не являющееся политической партией, создавшие объединение или союз, целью (одной из целей) деятельности которых является совместное формирование списков кандидатов на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований, заключают соглашение в письменной форме.

Следует отметить, что природа соглашений, заключаемых политическими партиями, в науке конституционного права исследована недостаточно. В то же время выявлены правовое содержание и правовая природа соглашений с участием политических партий¹. С помощью политических соглашений стороны оформляют создание избирательных блоков, скрепляют договоренности между участниками выборов о недопустимости использования «грязных» избирательных технологий, распределяют руководящие должности во внутренних структурах парламента². Одним из наиболее широко распространенных направлений, в соответствии с которым в 1990-е гг. заключались соглашения между политическими партиями, был институт избирательных блоков. С внесением в 2005 г. изменений в Федеральный закон

от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» избирательные блоки были исключены из числа избирательных объединений, в связи с чем была прекращена практика заключения соглашений между партиями и иными общественными объединениями о создании избирательных блоков.

Одна из основных разновидностей соглашений между политическими партиями, которая не зависит от параметров избирательного законодательства, — соглашения «За честные выборы». По мнению ЦИК России, практика заключения накануне выборов различных общественных договоров, соглашений «За честные выборы» является важным элементом саморегулирования участников избирательных кампаний в Российской Федерации. Данные документы являются своеобразными «кодексами поведения» политических партий на выборах, свидетельствуют о повышении электорально-правовой культуры и продолжающемся прогрессивном развитии гражданского общества в России³. Целью заключения подобных соглашений, по мнению Заикина С.С., является дополнительное стимулирование политических партий-участниц к правомерному поведению, поведению в рамках социальных норм, а также создание условий для репутационного роста, который приобретает участник, соблюдающий соглашение⁴.

К таким соглашениям можно отнести: Соглашение «За честные выборы», подписанное пензенскими региональными отделениями политических партий «Единая Россия», «КПРФ», «Партия пенсионеров России», Партия «За справедливость», «Российская экологическая партия «Зеленые», «Партия социальной защиты», «Защитники Отечества»⁵, Соглашение «За честные выборы» между

¹ См.: Заикин С.С. Соглашения политических партий в конституционном праве России : дис. ... канд. юрид. наук: М., 2013. 212 с.

² См.: Васильева С.В. Политическое соглашение как акт свободного выбора его участников // Свобода выбора как конституционно-правовая проблема : труды кафедры конституционного и муниципального права НИУ ВШЭ / под общ. ред. Е.К. Глушко, М.А. Краснов. ТЕИС, 2010. Вып. 5. С. 50–70.

³ См.: О соглашениях «За чистые выборы». URL: http://www.cikrf.ru/banners/vib_arhiv/electday/vib_12oct2008/sogl_150808.html (дата обращения: 13.07.2017).

⁴ См. Заикин С.С. Соглашения политических партий в конституционном праве России : дис. ... канд. юрид. наук. М, 2013. С. 173.

⁵ См.: В Пензе пять политических партий отказались подписать соглашение «За честные выборы». URL: <http://echo.msk.ru/blog/ritty/1379324-echo/> (дата обращения: 13.07.2017).

Любая избирательная кампания в России сопровождается заключением соглашений между политическими партиями. С помощью соглашений политические партии скрепляют договоренности между собой о ведении честной конкурентной борьбы на выборах, о выдвижении единого кандидата на выборы. В статье анализируются основные виды соглашений, процедура их заключения, а также правовые последствия заключения подобных соглашений.

Ключевые слова: политические партии, выборы, избирательное право, соглашения политических партий, коалиции.

Agreements between Political Parties in Election Process

Aminova Gulshat G., Candidate of Legal Sciences

Any election campaign in Russia is accompanied by conclusion of agreements between the political parties. The political parties use the agreements to finalize the arrangements on fair competition at the elections, nomination of a single candidate for the elections. The article analyzes the main agreement types, execution procedure and legal consequences of entering into such agreements.

Key words: political parties, elections, electoral law, agreements between political parties, coalitions.

региональными отделениями политических партий в Карелии — «Единая Россия», «ЛДПР», «Гражданская платформа»⁶, Соглашение «О совместных действиях политических партий и общественных организаций по обеспечению законности проведения выборов депутатов Государственного Совета Республики Татарстан пятого созыва» — между региональными отделениями политических партий «КПРФ», «Справедливая Россия», «ЯБЛОКО», «РПР–ПАРНАС»⁷, Соглашение «За честные выборы» — между региональными отделениями политических партий в Республике Башкортостан⁸, Соглашение «За чистые выборы» — между подмосковными отделениями политических партий⁹, и иные. В последнее время участилась практика заключения соглашений между политическими партиями о выдвижении единого кандидата с целью преодоления муниципального фильтра на выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации¹⁰.

Большинство соглашений «За честные выборы» по форме однотипны. В них предусматриваются обязательства политических партий: способствовать проведению свободных, честных и справедливых выборов, декларируется отказ от использования противоправных технологий в избирательных кампаниях. Действие подобных документов ограничено в основном избирательными циклами.

Интересным представляется вопрос ответственности политических партий, подписавших подобные документы.

Для решения конфликтов, возникающих между политическими партиями, подписавшими соглашения, предусматривается использование согласительных процедур. В некоторых из них положения о разрешении споров регламентированы более детально. В соответствии с Соглашением «За честные выборы», подписанным между представителями региональных отделений политических партий в Ростовской области, споры, возникающие на межпартийном уровне, должны решаться третейским арбитражем общественной палаты¹¹. В Соглашении о цивилизованной политической конкуренции в ходе выборов на территории Челябинской области, подписанном представителями региональных отделений политических партий Челябинской области в

период избирательной кампании Единого дня голосования 14 сентября 2014 г., в целях урегулирования спорных вопросов было предусмотрено создание паритетной комиссии¹². Комиссия состояла из одного представителя от каждой стороны Соглашения. Созываться заседания паритетной комиссии в период избирательных кампаний должны были по требованию одной из сторон. На них предлагалось приглашать средства массовой информации. Решения, принимаемые простым большинством голосов, предусматривалось публиковать на информационных ресурсах сторон, в том числе на их официальных сайтах в сети Интернет, и направлять в средства массовой информации. Несмотря на то, что данное Соглашение довольно детально регламентировало вопросы обязательств политических партий и разрешения споров между ними, неурегулированным остался вопрос о видах ответственности, налагаемых при нарушении Соглашения. Данный пробел делает неэффективным весь механизм привлечения к ответственности нарушителя Соглашения. Ответственность за нарушения данных соглашений будет лежать в политической плоскости, нежели юридической. Политическая партия, нарушившая положения подписанного ей Соглашения, скорее всего, понесет репутационные издержки.

В соответствии с Кодексом этики региональных отделений политических партий, осуществляющих свою деятельность на территории Томской области¹³, региональные отделения политических партий за нарушения положений Кодекса несут моральную ответственность, в то же время к ним могут применяться следующие меры общественного воздействия:

а) анализ нарушений на заседании Политического консультативного совета при главе администрации (губернаторе) Томской области;

б) придание фактов нарушения широкой общественной огласке через СМИ, обсуждение их на собраниях и массовых мероприятиях, проводимых политическими партиями.

В зарубежной практике основной санкцией, применяемой практически во всех случаях, является широкая огласка фактов нарушения кодекса партий или лицами, за чье поведение партия несет ответственность. Если кодекс внесен в законодательство, могут применяться гражданские или уголовные наказания и прочие специальные избирательные штрафы, например, дисквалификация кандидатов или партий¹⁴.

Политические партии, заключая соглашения о создании коалиции, также не предусматривают в текстах соглашений процедуры разрешения возникающих споров. Так, в апреле 2015 г. в России была создана Демократическая коалиция, куда вошли следующие партии: «РПР–ПАРНАС», «Партия прогресса», «Демократический выбор», «Партия 5 декабря», «Гражданская инициатива» и «Либертарианская партия». В соответствии с соглашением коалиция была намерена проводить праймериз

⁶ См.: Соглашение «За честные выборы» в Карелии подписали представители трех политических партий. URL: <http://rk.karelia.ru/politics/soglashenie-za-chestnye-vybory-podpisali-v-karelii-predstaviteli-trex-politicheskix-partij/> (дата обращения: 13.07.2017).

⁷ См.: Татарстан. По инициативе коммунистов партии подписали Соглашение «За честные выборы». URL: <http://kprf.ru/party-live/regnews/128353.html> (дата обращения: 13.07.2017).

⁸ См.: В Уфе подписали соглашение «За честные выборы». URL: <https://mkset.ru/news/politics/08-08-2016/v-ufe-podpisali-soglashenie-za-chestnye-vybory?type=NewsItem> (дата обращения: 13.07.2017).

⁹ См.: Подмосковные отделения политических партий подписали соглашение «За чистые выборы». URL: <http://russian-greens.ru/node/4911> (дата обращения: 13.07.2017).

¹⁰ См.: СР, ЛДПР и КПРФ выдвинули единых кандидатов на выборах губернаторов. URL: <https://ria.ru/politics/20170322/1490607410.html>; С единым кандидатом от оппозиционных партий определились. URL: <http://sevastopol.press/2017/06/23/s-edinym-kandidatom-ot-oppozitsionnyh-partij-opredelilis/> (дата обращения: 13.07.2017).

¹¹ См.: Не все ростовские политические партии согласились подписать соглашение «За честные выборы». URL: <http://dontr.ru/vesti/politika/3712437-ne-vse-rostovskie-politicheskie-partii-soglasilis-podpisat-soglashenie-za-chestnye-vybory/> (дата обращения: 13.07.2017).

¹² См.: Соглашение о цивилизованной политической конкуренции в ходе выборов на территории Челябинской области. URL: <http://www.iksrf74.uu.ru/ed2014/gub/> (дата обращения: 13.07.2017).

¹³ См.: Кодекс этики региональных отделений политических партий, осуществляющих свою деятельность на территории Томской области. URL: storage.esptomsk.gov.ru/files/5510/codeks.doc (дата обращения: 13.07.2017).

¹⁴ См.: Проведение избирательных кампаний политическими партиями на демократических выборах. Международный институт демократии и содействия выборам (International IDEA). URL: http://www.idea.int/publications/coc_campaigning/upload/coc_camp.pdf (дата обращения: 13.07.2017).

по выдвижению кандидатов на региональных выборах в 2015 г. в Новосибирской, Калужской и Костромской областях. При этом выдвижение списков планировалось осуществлять на базе партии «РПР–ПАРНАС»¹⁵. Однако практически с момента создания коалиции начались разногласия по поводу выдвижения списков на выборы. Так, партия «Гражданская инициатива» заявила о своем неучастии в праймериз, поскольку посчитала, что списки должны выдвигаться от двух партий: «РПР–ПАРНАС» и «Гражданской инициативы». Для этого, по мнению «Гражданской инициативы», необходимо было разделить регионы: где-то списки должна выдвигать «РПР–ПАРНАС», где-то — данная партия¹⁶. Данный конфликт возник в том числе из-за неурегулированности правил работы внутри демократической коалиции. В самом тексте соглашения необходимо было бы определять взаимные обязательства и договоренности, в частности порядок проведения праймериз, организацию избирательной кампании коалиции (сбор подписей, предвыборная агитация), вопросы распределения кандидатов от партий внутри совместного списка, присоединения новых участников коалиции, а также порядок разрешения споров. Без урегулирования данных вопросов в соглашении в коалиции неизбежно возникли конфликтные ситуации, препятствующие работе коалиции.

В некоторых случаях соглашения между политическими партиями являются актами разрешения возникающих между ними споров, результатом переговоров. Например, результатом разгоревшегося в 2010 г. спора между политическими партиями «Единая Россия» и «Справедливая Россия» стало подписание политического соглашения¹⁷. В указанном соглашении партии не только наметили последующее их сотрудничество, но также определили свои действия по разрешению конфликтов, возникающих в будущем. Обе партии согласились обсуждать их «в ходе цивилизованной межпартийной дискуссии, в том числе с использованием СМИ».

На практике многие такие споры разрешаются в ходе конфиденциальных переговоров, поэтому достаточно

затруднительно проанализировать данные конфликты с точки зрения их разрешения и того, насколько они учитывают правовые формы. Однозначно можно сказать, что такие конфликты на практике есть и в существующих политико-правовых условиях число их будет возрастать.

Большой пласт договоренностей между политическими партиями не оформляется путем заключения письменных соглашений. Например, на выборах в Государственную Думу седьмого созыва партия «Единая Россия» не утвердила кандидатов в 18 из 225 одномандатных округов. Так, между «Единой Россией» и другими политическими партиями велись переговоры о взаимоуступке одномандатных округов с целью сохранения опытных, профессиональных депутатов¹⁸. Одним из результатов таких договоренностей стало прохождение в Государственную Думу одного из представителей непарламентских партий — председателя партии «Гражданская платформа» Р.Г. Шайхутдинова¹⁹.

Иницилируемые соглашения в значительной части случаев носят декларативный характер и не несут никаких правовых последствий для заключающих их сторон. В связи с чем потенциальные партнеры относятся к такой форме регулирования настороженно, отказываясь подписывать такие соглашения²⁰. Вместе с тем на региональных выборах соглашения политических партий о выдвижении единого кандидата являются эффективным инструментом в части преодоления муниципального фильтра.

Соглашения политических партий имеют значение для развития политической конкуренции. Данные документы могли бы не только содержать требования, касающиеся ведения предвыборной борьбы, но также регламентировать деятельность политических партий вне выборов: например, выполнение политическими партиями предвыборных программ, требования к равному доступу политических партий к СМИ.

¹⁸ Сс.: «Единая Россия» назначила «договорные» округа. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3024833> (дата обращения: 13.07.2017).

¹⁹ Сс.: Кандидат «Гражданской платформы» победил в одномандатном округе в Башкирии. URL: <https://ria.ru/election2016/20160919/1477322576.html> (дата обращения: 13.07.2017).

²⁰ Сс.: Томские отделения российских партий подписали Кодекс этики без коммунистов. URL: <http://politsib.ru/news/13502> (дата обращения: 13.07.2017).

¹⁵ Сс.: «Объединение состоялось, у нас будет предвыборный список». URL: <https://navalny.com/p/4206/> (дата обращения: 13.07.2017).

¹⁶ Сс.: Демократическая коалиция проведет праймериз без «Гражданской инициативы». URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2723657> (дата обращения: 13.07.2017).

¹⁷ Сс.: Конфликт исчерпан. URL: <http://www.rg.ru/2010/02/09/konflikt.html> (дата обращения: 13.07.2017).

Литература

1. Васильева С.В. Политическое соглашение как акт свободного выбора его участников // Свобода выбора как конституционно-правовая проблема : труды кафедры конституционного и муниципального права НИУ ВШЭ / под общ. ред. Е.К. Глушко, М.А. Краснов ; С.В. Васильева. ТЕИС, 2010. Вып. 5. С. 50–70.
2. Заикин С.С. Соглашения политических партий в конституционном праве России : дис. ... канд. юрид. наук / С.С. Заикин. М., 2013. 212 с.

QR-код: технологии надежности и открытости выборов

ОФИЦЕРОВ АНДРЕЙ СЕРГЕЕВИЧ,

председатель Избирательной комиссии Тамбовской области

avtor@lawinfo.ru

Избирательный процесс в России находится в поиске новых технологий, способных, с одной стороны, надежно обеспечить легитимность процедур на всех стадиях выборов, с другой стороны, упростить работу членов участковых комиссий, обеспечить ее надежность. Успешно реализованными проектами в этой сфере уже стало применение КОИБ (Комплекс обработки избирательных бюллетеней) и КЭГ (Комплекс электронного голосования). Вместе с тем по ряду объективных причин технические средства до настоящего времени не получили повсеместного внедрения: в значительной части избирательных участков страны заполнение итоговых протоколов голосования и их последующий ввод в систему ГАС «Выборы» сегодня производится вручную.

Техническая сложность внесения итогов голосования в протокол в ручном режиме на практике чаще всего обусловлена общей усталостью членов избирательной комиссии, которые из-за невнимательности подчас путают строки протокола, что приводит к несоответствию данных контрольным и логическим соотношениям, проверяемым только при вводе в ГАС «Выборы». Проблемным полем при ручном заполнении протокола является также процедура, связанная с заполнением копий протоколов для наблюдателей и других заинтересованных лиц; описки и другие неточности при изготовлении копий влекут за собой целый ряд делегитимирующих процесс факторов.

Следующий момент, связанный с протоколом, заполненным вручную — это ввод с него данных в систему ГАС «Выборы». В процессе работы системный администратор вынужден механически переносить данные протокола участковой комиссии с бумажного носителя, что также может привести к сбоям и неточностям при вводе.

Решение обозначенных проблем видится в применении технологий, позволяющих исключить так называемый человеческий фактор в проверке контрольных соотношений, изготовлении копий протоколов участковой комиссии и вводе в систему ГАС «Выборы». В качестве такой технологии избирательной комиссией

Тамбовской области была апробирована в тестовом режиме технология изготовления протоколов участковых комиссий об итогах голосования с машиночитаемым кодом (QR-кодом) и ускоренного ввода данных протоколов участковых комиссий об итогах голосования в Государственную автоматизированную систему Российской Федерации «Выборы» с использованием машиночитаемого кода. Эксперимент был осуществлен при проведении шести дополнительных выборов депутатов представительных органов муниципальных образований Тамбовского района Тамбовской области 23 апреля 2017 года. На указанных дополнительных выборах было задействовано 11 избирательных участков (14 807 избирателей).

Решениями соответствующих избирательных комиссий все вышеуказанные выборы признаны состоявшимися и действительными. По их результатам были замещены 32 депутатских мандата.

Нормативная основа применения технологии

Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 15 февраля 2017 года № 74/667-7 утвержден Порядок применения технологии изготовления протоколов участковых комиссий об итогах голосования с машиночитаемым кодом и ускоренного ввода данных протоколов участковых комиссий об итогах голосования в Государственную автоматизированную систему Российской Федерации «Выборы» с использованием машиночитаемого кода.

При этом в пункте 2 указанного постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации содержится рекомендация при проведении выборов депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, референдума субъекта Российской Федерации, выборов в органы местного самоуправления, местного референдума, проводящихся ранее 1 июля 2017 года, на всех или на части избирательных участков, участков референдума применять технологию в тестовом режиме по решению избирательной комиссии

В статье освещается опыт применения в тестовом режиме технологии изготовления протоколов участковых комиссий об итогах голосования с машиночитаемым кодом (QR-кодом) и ускоренного ввода данных протоколов участковых комиссий об итогах голосования в Государственную автоматизированную систему Российской Федерации «Выборы» с использованием машиночитаемого кода. Эксперимент успешно проведен в ходе дополнительных выборов депутатов представительных органов муниципальных образований Тамбовского района Тамбовской области 23 апреля 2017 года.

Ключевые слова: избирательные технологии, легитимность выборов, QR-код, ГАС «Выборы».

QR Code: Election Reliability and Transparency Technologies

Ofitserov Andrey S., Chairman of the Election Commission of the Tambov Region

The article reviews the experience of test mode application of the technology of manufacture of the district commission voting result minutes with the machine-readable code (QR code) and prompt input of the district commission voting result data into the Elections State Automated System of the Russian Federation using the machine-readable code. The experiment has been successfully conducted in the course of additional elections of deputies of the representative bodies of municipalities in the Tambov District of the Tambov Region on April 23, 2017.

Key words: election technologies, legitimacy of elections, QR code, Elections State Automated System.

субъекта Российской Федерации и в определяемом ею порядке.

На основании вышеприведенного положения избирательной комиссией Тамбовской области принято постановление от 30 марта 2017 года № 54/382-6, пунктом 1 которого было установлено, что при проведении дополнительных выборов депутатов представительных органов муниципальных образований Тамбовского района Тамбовской области, назначенных на 23 апреля 2017 года, на всех 11 избирательных участках, задействованных на указанных выборах, данная технология будет применяться в тестовом режиме.

Указанным постановлением избирательной комиссии Тамбовской области также был утвержден Порядок применения в тестовом режиме Технологии изготовления протоколов участковых комиссий об итогах голосования с машиночитаемым кодом и ускоренного ввода данных протоколов участковых комиссий об итогах голосования в Государственную автоматизированную систему Российской Федерации «Выборы» с использованием машиночитаемого кода при проведении дополнительных выборов депутатов представительных органов муниципальных образований Тамбовского района Тамбовской области, назначенных на 23 апреля 2017 года.

Во исполнение указанного порядка участковыми избирательными комиссиями были приняты решения об определении операторов специального программного обеспечения для изготовления протоколов участковых комиссий об итогах голосования с машиночитаемым кодом (далее — операторы СПО). В каждой участковой избирательной комиссии с учетом того, что Технология применялась в тестовом режиме, были определены по 3 оператора СПО.

Обучение организаторов выборов, в том числе операторов специального программного обеспечения

В ходе подготовки к применению в тестовом режиме технологии избирательной комиссией Тамбовской области были проведены обучающие семинары с организаторами выборов, на которых были рассмотрены вопросы, связанные с ее применением на выборах. Помимо общетеоретических занятий с организаторами выборов был проведен ряд практических семинаров с отработкой навыков операторов СПО по вводу данных итогов голосования в протокол участковой комиссии. Отрабатывались и возможные нестандартные ситуации.

Применение технологии повлекло необходимость дополнительного обучения председателей, секретарей и заместителей председателей участковых комиссий, что и было реализовано.

В рамках подготовки к применению технологии изготовления протоколов участковых комиссий об итогах голосования с машиночитаемым кодом (QR-кодом) представители избирательной комиссии Тамбовской области посетили избирательную комиссию Краснодарского края в целях обмена опытом организации и проведения муниципальных и региональных избирательных кампаний

Взаимодействие с политическими партиями и СМИ в связи с применением технологии

В целях публичного обсуждения применения Технологии, еще до принятия регулирующего документа избирательной комиссии Тамбовской области, состоялось совещание с руководителями региональных отделений политических партий, выдвинувших кандидатов в депутаты на дополнительных выборах депутатов представительных органов муниципальных образований Тамбовского района Тамбовской области, назначенных

на 23 апреля 2017 года («ЕДИНАЯ РОССИЯ», ЛДПР и СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ), в ходе которого были обсуждены вопросы, касающиеся применения в тестовом режиме Технологии.

Со стороны представителей вышеуказанных региональных отделений политических партий была выражена поддержка в вопросе применения Технологии как и любых инициатив организаторов выборов, направленных на повышение гласности и открытости избирательного процесса.

Подготовка к применению Технологии неоднократно освещалась в региональных средствах массовой информации, включая печатные и электронные средства массовой информации (в том числе интернет-ресурсы). Информация о применении Технологии регулярно размещалась на официальном сайте избирательной комиссии Тамбовской области и в официальной группе избирательной комиссии Тамбовской области в социальной сети ВКонтакте.

Установка оборудования для применения специального программного обеспечения

Оборудование для применения специального программного обеспечения на избирательном участке (компьютер и принтер), отвечающее требованиям, определенным Инструкцией по применению специального программного обеспечения, было выделено участковым избирательным комиссиям администрациями поселений, на территории которых проводились дополнительные выборы.

При этом установку и техническое сопровождение оборудования обеспечивали специалисты администрации муниципального района, в границах которого расположены указанные поселения (Тамбовский район Тамбовской области).

21 апреля 2017 года указанное оборудование было установлено и проверено на всех 11 избирательных участках, задействованных на выборах, проводимых 23 апреля 2017 года.

Также 21 апреля 2017 года рабочей группой избирательной комиссии Тамбовской области с привлечением специально откомандированных двух специалистов Федерального центра информатизации при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и одного специалиста сервисного центра ООО «Комнет» (г. Воронеж) была проведена выездная проверка готовности оборудования к применению Технологии на вышеуказанных избирательных участках.

В ходе данной проверки на одном избирательном участке (№ 807) была выявлена проблема в общесистемном программном обеспечении, которая в тот же день была решена путем замены компьютера. На остальных избирательных участках технических проблем выявлено не было. Оборудование и программное обеспечение, необходимые для применения Технологии, были установлены в помещениях для голосования всех избирательных участков, задействованных на выборах, проводимых 23 апреля 2017 года.

Тренировка по работе со специальным программным обеспечением в день, предшествующий дню голосования

22 апреля 2017 года — в день, предшествующий дню голосования, на всех 11 избирательных участках, задействованных на выборах, проводимых 23 апреля 2017 года, прошла тренировка применения технологии, в рамках которой операторы СПО обеспечили изготовление в тренировочном режиме протоколов участковых избирательных комиссий с машиночитаемым кодом, которые затем были доставлены в территориальную избирательную комиссию Тамбовского района Тамбовской

области, где расположен комплекс средств автоматизации ГАС «Выборы».

Системным администратором комплекса средств автоматизации ГАС «Выборы» в установленном порядке было обеспечено распознавание машиночитаемых кодов со всех 11 протоколов участковых избирательных комиссий, изготовленных в тренировочном режиме.

На протоколе, изготовленном в участковой избирательной комиссии избирательного участка № 813, машиночитаемый код был распознан, несмотря на относительную бледность печати. Вместе с тем во избежание возможных проблем с распознаванием машиночитаемого кода на данном избирательном участке был заменен принтер.

Применение Технологии в день голосования на избирательных участках

В день голосования 23 апреля 2017 года применение в тестовом режиме технологии на избирательных участках прошло в штатном режиме.

На всех 11 избирательных участках были изготовлены протоколы участковых избирательных комиссий об итогах голосования с машиночитаемым кодом. Каких-либо проблем с применением технологии выявлено не было.

Ввод данных протоколов участковых комиссий об итогах голосования с машиночитаемым кодом в ГАС «Выборы» с использованием специального программного обеспечения

На комплексе средств автоматизации ГАС «Выборы» в установленном порядке было обеспечено распознавание в штатном режиме машиночитаемых кодов со всех 11 протоколов участковых избирательных комиссий, изготовленных участковыми избирательными комиссиями.

Данные со всех протоколов участковых избирательных комиссий об итогах голосования с машиночитаемыми кодами на бумажных носителях после их сверки с компьютерными распечатками данных протоколов участковых избирательных комиссий об итогах голо-

сования с машиночитаемым кодом, полученных путем распознавания машиночитаемых кодов, были в автоматическом режиме введены в ГАС «Выборы».

Дополнение к базовому эксперименту избирательной комиссии Тамбовской области

При применении в тестовом режиме технологии на избирательном участке № 815 в работе оператора СПО было внедрено следующее новшество, направленное на обеспечение открытости в работе участковой избирательной комиссии, — компьютер, на который было установлено специальное программное обеспечение, был оснащен вторым монитором, обращенным к лицам, присутствующим в помещении для голосования. То есть все присутствующие лица могли в режиме реального времени видеть все данные, вводимые оператором СПО в специальное программное обеспечение, чем достигалась открытость и гласность в работе комиссии.

Другим новшеством, использованным на всех 11 избирательных участках, явилась специальная таблица расшифровки кодов кандидатов (соответствующий им срок протоколов), содержащихся в QR-коде. Тем самым любое лицо, распознавшее на смартфоне QR-код с протокола участковой избирательной комиссии об итогах голосования, могло незамедлительно определить, сколько голосов получил тот или иной кандидат. Этим достигалось новое качество прозрачности избирательных процедур.

Результаты применения в тестовом режиме технологии на муниципальных выборах в Тамбовской области следует признать успешными: неразрешимых проблем в ходе ее на дополнительных выборах депутатов представительных органов муниципальных образований выявлено не было. Вместе с тем перспективы ее более масштабного применения в предстоящих избирательных кампаниях и решаемые в этой связи задачи обучения операторов СПО, технического и информационного сопровождения, а также оборудования участков необходимой оргтехникой требуют дальнейшей проработки и поиска новых резервов технологической эффективности и открытости выборов.

Президентские выборы 2017 во Франции — попытка найти новый ответ на застаревшие проблемы?

ДЕМЧУК ДАРЬЯ СЕРГЕЕВНА,

докторант правового факультета Paris IX-Dauphine,
студент по специализации «Международные отношения» INALCO
daria_demchuk@yahoo.com

Введение

Президентские выборы этого года во Франции с самого начала называли «историческими» и «беспрецедентными» ввиду радикально изменившейся за пять последних лет обстановки в стране. Помимо заметно возросшей террористической угрозы, из-за которой Пятая республика вот уже почти два года живет в режиме чрезвычайного положения, Франсуа Олланд за свой пятилетний мандат так и не сумел разрешить ни одной серьезной социальной или экономической проблемы. В качестве примера можно привести безработицу, поскольку именно по ней Олланд сам просил общественность об итогах его правления. В 2012 году им было обещано «радикально изменить направление кривой безработицы в сторону ее бесповоротного снижения». Однако по истечении пяти лет вместо 7 279 000 безработных французская биржа труда — Поль Амплуа («Pôle Emploi») — насчитала уже свыше 9 000 000¹. Более того, кривая безработицы продолжала стабильно расти в течение всего срока Франсуа Олланда несмотря на предпринимаемые им меры.

Таким образом, кандидаты в президенты должны были не только показать французскому обществу свою способность противостоять террористической угрозе, укрепляя национальную безопасность страны, но также продемонстрировать свое видение вывода Франции из того глубокого социального и экономического кризиса, в котором она погрязла еще глубже по итогам правления Олланда. В то же время французы устали от одних и тех же лиц на политической арене, которые де-факто уже достаточно давно не отражают чаяний общества и не способны обеспечить достойный ответ новым вызовам современного мира.

Исходя из этого становится очевидно, что проведенные в полном соответствии правовым аспектам избирательной системы Пятой республики (1) последние

выборы во Франции явились отражением желания перемен в политической системе страны (2), сопряженным с нежеланием прихода к власти политиков с радикальными взглядами (3), что привело к достаточно легкой победе молодого кандидата Эмманюэля Макрона (4).

1. Юридические аспекты избирательной системы Франции

Во Франции основные принципы избирательного права закреплены в статье 3 Конституции, согласно которой выборы являются всеобщими, тайными и равными. Таким образом, избирательным правом пользуются все французские граждане, достигшие восемнадцатилетнего возраста и не признанные ограниченно или недееспособными. Более детальное регулирование выборов в Пятой республике прописано в специальном Избирательном кодексе (последние изменения датированы 2017 годом).

Президент Франции начиная с 1962 года избирается путем прямых выборов. Основным условием регистрации кандидата, решившего участвовать в предвыборной гонке, является поддержка его заявления как минимум пятью тысячами выборных должностных лиц, которые представляют не менее тридцати департаментов страны. Помимо этого он должен внести избирательный залог, который возвращается в случае, если кандидат набирает определенное число голосов на выборах.

При президентских выборах применяется мажоритарная система выборов в два тура. Таким образом, избранным по результатам первого тура считается кандидат, набравший свыше 50% голосов при условии избирательной явки не ниже 25%. В реальности же победитель определяется во втором туре, в который проходят только два кандидата, набравшие наибольшее количество голосов в первом туре. При этом необходимо отметить, что не всегда кандидат, лидировавший по итогам первого тура, становится победителем, как, например, это было на президентских выборах 1995 года.

¹ Данные приводятся согласно сайту <http://statistiques.pole-emploi.org/stmt/publication> (дата обращения: 08.07.2017).

В статье автор рассматривает итоги последних президентских выборов во Франции. После краткого обзора правовой базы избирательной системы Пятой республики основное внимание сконцентрировано на политологических аспектах президентской гонки, а также анализе фигуры нового французского президента и его предвыборных обещаний.

Ключевые слова: Франция, выборы президента, Макрон, выборы во Франции.

2017 French Presidential Elections — Attempt to Find New Answer to Old Problems?

Demchuk Darya S., Doctoral Student of the Law Faculty of the Paris IX-Dauphine, Student of the International Relations Program of INALCO

In this article the author analyses the results of last presidential elections in France. After a brief summary of legal aspects of the electoral system of the Fifth Republic, the main attention is concentrated on the political aspects of the pre-election campaign as well as the analysis of the figure of new french president and his promises and main spheres of action.

Key words: France, president elections, Macron, elections in France.

2. Первый тур президентских выборов как показатель изменения политической обстановки во Франции

Всего в президентской гонке участвовали 11 кандидатов, но основная борьба развернулась между пятерыми — Эмманюэлем Макроном, бывшим министром экономики и лидером созданного им годом ранее движения «Вперед», Франсуа Фийоном, бывшим премьер-министром при Николя Саркози, выбранным кандидатом от правой партии «Республиканцы», Марин ле Пен, лидером радикально правой партии «Национальный фронт», Бенуа Амоном, выступившим кандидатом от социалистической партии и Жан-Люком Меланшом, представившим радикально левое крыло политического горизонта Франции от своей партии «Непокоренная Франция». Общая явка составила 78,69%, оказавшись чуть более низкой, чем в 2012 году.

Впервые в истории Пятой республики оба кандидата от двух основных партий — «Республиканцев» и социалистической — оказались выбывшими уже по результатам первого тура. И если Франсуа Фийон еще может, особенно на фоне разразившихся вокруг него скандалов во время предвыборной кампании, считать третье место с 20% голосов неплохим результатом, то социалистическая партия потерпела разгромное поражение, набрав чуть больше 6% и заняв лишь пятую строчку рейтинга. Подобного разгрома социалисты не знали с 1969 года, когда Гастон Дефферр едва набрал 5%. По этим результатам можно также судить и о мнении французов о результатах деятельности Олланда, который является членом этой партии, на посту президента.

Впереди социалистов оказался даже лидер крайне левой партии «Непокоренная Франция» Жан-Люк Меланшон, который, показав себя блестящим оратором в предвыборных дебатах, занял четвертую позицию с 19,64%. Несмотря на серьезное улучшение своих результатов по сравнению с 2012 годом, он дольше всех отказывался признавать результаты первого тура голосования, надеясь подняться еще на строчку практически до утра понедельника.

В то же время кандидат «Национального фронта» Марин ле Пен впервые за 15 лет прошла во второй тур президентских выборов. Предыдущий подобный успех этой партии был в 2002 году, когда ее отец Жан-Мари ле Пен встретился во втором туре с Жаком Шираком. При этом необходимо отметить, что «Национальный фронт» со сменой партийного руководства все же слегка смягчил риторику, что позволило ему получить неплохие результаты на региональных и местных выборах в предыдущие годы.

Лидер по итогам первого тура Эмманюэль Макрон являлся самым молодым и самым малоизвестным из этой пятерки кандидатов. Занятая им политическая позиция выходит за стандартные и привычные всем клише французской политической жизни. Макрон с самого начала, с момента создания им движения «Вперед!», заявлял, что оно не входит в рамки деления на правых и левых. Вполне возможно, что подобная новизна увеличила армию его сторонников, поскольку французы при всех политических разногласиях и разнице во мнениях в последние годы были единодушны в одном — старая политическая структура устарела и больше не отражает ситуацию в обществе и его нужды и интересы.

В то же время нельзя отрицать и влияния на столь бурный успех Макрона ситуации вокруг Франсуа Фийона. Изначально считавшийся фаворитом президентской гонки, он не смог добраться даже до второй строчки в результате разразившихся скандалов, связанных с его финансовыми махинациями, а также возбужденного в отношении его расследования по данному вопросу².

² См.: <http://www.robert-schuman.eu/fr/doc/oeo/oeo-1702-fr.pdf> (дата обращения: 08.07.2017).

Таблица 1
Количество и проценты голосов, набранных кандидатами по итогам первого тура³

Кандидат и партия	Количество голосов (1-й тур)	Процент голосов (1-й тур)
Эмманюэль Макрон (движение «Вперед!»)	8 656 346	24,01
Марин ле Пен («Национальный фронт»)	7 678 491	21,30
Франсуа Фийон («Республиканцы»)	7 212 995	20,01
Жан-Люк Меланшон («Непокоренная Франция»)	7 059 951	19,58
Бенуа Амон («Социалистическая партия»)	2 291 288	6,36
Николя Дюпон-Эньян («Вставай, Франция!»)	1 695 000	4,70
Жан Лассаль (независимый)	435 301	1,21
Филипп Поту («Новая антикапиталистическая партия»)	394 505	1,09
Франсуа Асселино («Общественный республиканский союз»)	332 547	0,92
Натали Арто («Борьба рабочих»)	232 384	0,64
Жак Шеминад («Солидарность и прогресс»)	65 586	0,18

3. Второй тур — подтверждение очевидности

Уже по итогам первого тура было в принципе очевидно, кто станет следующим президентом Франции. Занимая первую строчку рейтинга, Эмманюэль Макрон получил массовую поддержку большинства своих недавних оппонентов, выбывших по итогам голосования 23 апреля. В частности, Бенуа Амон призвал «создать заксон для ультра-правых», в то время как Франсуа Фийон открыто посоветовал своим сторонникам голосовать за кандидата движения «Вперед!» во втором туре. Помимо этого поддержку Макрону выразили такие видные политические деятели правого крыла, как президент региона Прованс–Альпы–Лазурный берег Кристиан Эстрози, бывший премьер-министр и нынешний мэром Бордо Алан Жюппе. В стане левых его открыто поддержали президент Национальной ассамблеи Клод Бартолон, а также пресс-секретарь правительства Стефан ле Фоль⁴.

Дебаты между кандидатами перед вторым туром были особенно интересны тем, что в их программах не было ни одного пункта, по которому их позиции совпадали бы либо были близки. Эмманюэль Макрон представлял социальный либерализм, мондиализацию и продолжение взаимной интеграции в ЕС, в то время как позиция Марин ле Пен заключалась в политике протекционизма и большего государственного контроля за экономикой, а также укрепления патриотизма и переосмысления роли и места Франции в мире и в ЕС.

³ По данным Министерства внутренних дел. См.: <http://elections.interieur.gouv.fr/presidentielle-2017/FE.html> (дата обращения: 05.07.2017).

⁴ См.: <http://www.robert-schuman.eu/fr/doc/oeo/oeo-1704-fr.pdf> (дата обращения: 08.07.2017).

Тем не менее в момент дебатов ле Пен скорее критиковала программу своего противника, нежели разъясняла пункты своих предвыборных обещаний, а также пути их реализации.

Вполне очевидно, что при таком раскладе победа Макрона была predetermined заранее. При достаточно низкой явке избирателей — 74,56%, впервые с 2002 года, которая к тому же была впервые с 1969 года ниже, чем в первом туре, Макрон выиграл, собрав 66,1% голосов избирателей. В то же время необходимо отметить, что рекордное количество французов решили проголосовать против всех либо испортить бюллетень — таких оказалось свыше 8,5%.

Тем не менее по результатам этих выборов, а также учитывая заметно усилившуюся позицию «Национального фронта» по итогам местных и региональных выборов последних лет, партия Марин ле Пен набрала достаточно политического веса и сторонников во Франции, чтобы занять место основной оппозиционной силы, что она и подчеркнула вечером 7 мая. По всей видимости, именно в этих целях ей и были задуманы большие реформы внутри партии, о которых она заявила в момент озвучивания итогов голосования второго тура, признавая свое поражение.

Таблица 2

Количество и проценты голосов, набранных кандидатами по итогам второго тура⁵

Кандидат и партия	Количество голосов (2-й тур)	Процент голосов (2-й тур)
Эмманюэль Макрон (движение «Вперед!»)	20 753 798	66,10
Марин ле Пен («Национальный фронт»)	10 644 118	33,90

4. Новый президент — новая Франция?

Сразу же после объявления результатов Эмманюэль Макрон заявил, что приложит все усилия, чтобы нивелировать те противоречия, которые привели французское общество к существующему глубокому расколу, который, в частности, выразился в выходе «Национального фронта» во второй тур президентской гонки.

Новому президенту предстоит немало потрудиться, чтобы вывести французов из кризиса. Согласно его предвыборной программе среди приоритетных направлений его деятельности на посту президента будут поддержка образования и культуры, реформирование Трудового кодекса, модернизация экономики, укрепление национальной безопасности, переосмысление ценностей демократического общества, а также укрепление ЕС в целом и роли Франции на европейской и международной арене в частности⁶.

Эти реформы будут происходить на фоне попыток глобальной перестройки политической системы Франции в целом. «Нашей целью является порвать с системой, которая не способна разрешить проблемы французского общества вот уже как минимум последние тридцать лет», — не уставал повторять Макрон в течение всех предвыборных дебатов.

В то же время остается открытым вопрос, насколько новый президент готов к реальному разрыву с суще-

ствующей политической организацией элит. Будучи самым молодым президентом Пятой республики, в свои 39 лет он успел отучиться в таких элитных частных университетах (так называемых «Высших школах»), как Институт политических исследований и Национальная школа администрации, традиционно готовящих политическую верхушку Французской Республики. После учебы он четыре года работал в банке Ротшильда, а в 2012 году вошел в состав администрации свежизбранного президента Франсуа Олланда в роли заместителя генерального секретаря. Последним занимаемым им постом была должность министра экономики и финансов с 2014 по 2016 года.

На международной арене победа Эмманюэля Макрона прежде всего значительно увеличивает шансы на выживание для Европейского союза, уже достаточно дестабилизированного Брекзитом в прошлом году, а также проблемами мигрантов и финансирования национальных экономик. Выбор французов пал на кандидата, который с самого начала обозначил свою явную поддержку продолжению процессов евроинтеграции и укрепления Европейского союза.

На сегодняшний день в руках Макрона собраны все возможности для реализации намеченных им целей. После прошедших в июне парламентских выборов его сторонники (партия «Вперед, Республика!», создавшая коалицию с Демократическим движением) получили абсолютное большинство мест в Национальной ассамблее — им досталось 350 мест из 577.

Заключение

Победа Эмманюэля Макрона ярко продемонстрировала, что не только так называемое «голосование по классам» ушло в прошлое, но и то, что отныне более разумно говорить о том, что деление общества на «правых» и «левых» постепенно заменяется делением на «проевропейцев» и «мондиалистов» и «антиевропейцев» и «националистов», а также разделением на «сторонников» и «противников» традиционного политического устройства общества.

По итогам выборов Макрон пользуется поддержкой широких слоев населения. Согласно социологическому опросу института Ифоп (Ifop) спустя две недели после оглашения результатов положительно оценивают работу нового президента как государственные служащие (56%), а также кадровые работники и интеллигенция (68%), так и рабочие (56%) и пенсионеры (67%). Среди людей, симпатизирующих его движению «Вперед!», можно встретить как сторонников социалистической партии (69%), так и «Республиканцев» (58%) и даже «Непокоренной Франции» (50%). Единственными, кто находится в ярой оппозиции, являются сторонники «Национального фронта» — среди них 77% недовольны деятельностью нового президента⁷.

Едва вступив в должность и назначив премьер-министра, Эмманюэль Макрон сразу же подтвердил свою вовлеченность в дело укрепления единой Европы, выбрав пунктом назначения своего первого официального зарубежного визита Берлин, где он был радушно принят Ангелой Меркель. Помимо этого он уже успел участвовать в саммите «Большой семерки», где провел ряд двусторонних встреч, принять в Версале российского президента В.В. Путина, а также прилететь на встречу «Большой двадцатки» в Гамбург, продемонстрировав вовлеченность Франции в международные дела, а также старательно пытаясь набрать очки у «зеленых», продвигая экологические темы.

⁵ По данным Министерства внутренних дел. См.: <http://elections.interieur.gouv.fr/presidentielle-2017/FE.html> (дата обращения: 05.07.2017).

⁶ См.: <http://storage.googleapis.com/en-marche-fr/COMMUNICATION/Programme-Emmanuel-Macron.pdf> (дата обращения: 09.07.2017).

⁷ <http://www.lejdd.fr/politique/barometre-jdd-pas-detat-de-grace-pour-emmanuel-macron-mais-presque-3336647> (дата обращения: 09.07.2017).

Что касается внутренней политики, то пока что достаточно рано судить о значительных изменениях в жизни внутри страны.

С учетом того, что в июле и августе во Франции наступает традиционная пора массовых летних отпусков, первых значительных шагов в этой области со стороны президента стоит ждать лишь с наступлением осени.

Пока что он лишь продлил действие чрезвычайного положения до ноября 2017 года, когда исполнится уже два года, как оно было введено после терактов 15 ноября 2015 года. Поможет ли это продление наконец радикально улучшить безопасность французов и прекратить волну терактов и исламофобии — остается пока что под вопросом.

Литература

1. <http://www.robert-schuman.eu/fr/doc/oee/oee-1702-fr.pdf>
2. <http://www.robert-schuman.eu/fr/doc/oee/oee-1704-fr.pdf>
3. <https://storage.googleapis.com/en-marche-fr/COMMUNICATION/Programme-Emmanuel-Macron.pdf>
4. <http://www.lejdd.fr/politique/barometre-jdd-pas-detat-de-grace-pour-emmanuel-macron-mais-presque-3336647>
5. http://www.francetvinfo.fr/politique/emmanuel-macron/sommet-du-g7-le-premier-bilan-d-emmanuel-macron_2209770.html
6. www.rcoit.ru/upload/block/a14/jzb_system_8.pdf

Выборы в Королевстве Бутан: индийские электронные машины для голосования на службе демократии

ФЕДОРОВ ВЛАДИСЛАВ ИВАНОВИЧ,

научный сотрудник Центра исследования политических трансформаций Тамбовского государственного университета имени Г.Р. Державина
vladislavfedorov.t@gmail.com

Королевство Бутан — одна из самых молодых конституционных монархий в мире. На 2018 год в Бутане запланированы третьи парламентские выборы. Первые общенациональные парламентские выборы состоялись в 2007 году при широком использовании электронных машин индийского производства, которые зарекомендовали себя с лучшей стороны. В рамках данной статьи мы рассмотрим особенности избирательного законодательства и системы электронного голосования в этой уникальной стране, власти которой хранят самобытную культуру, но не боятся инноваций в электоральной практике.

Сведения о государстве

Королевство Бутан: государство в Азии, расположенное в Гималаях; конституционная монархия, главой государства является король; площадь территории — 38 394 кв. км; население — 784 тыс. человек; корпус избирателей — 381 тыс. человек; урбанизация — 38,6%; среднее образование имеют более 80% жителей, а высшее — 9,2% женщин и 12,6% мужчин; сеть Интернет пользуются 34,4% населения; основная единица административно-территориального деления — дзонхаг, страна разделена на 20 дзонхагов.

Избирательное законодательство

Правовую основу для проведения выборов и референдумов составляют Закон о выборах Королевства Бутан, Закон о национальном референдуме и Закон об общественном избирательном фонде¹. Эти законы

¹ См.: Закон о выборах Королевства Бутан. URL: <http://www.ecb.bt/wp-content/uploads/2013/04/ElectionActEnglish.pdf>; Закон о национальном референдуме Королевства Бутан. URL: <http://www.ecb.bt/wp-content/uploads/2013/04/NationalReferendumActEnglish.pdf>; Закон об обществен-

ными приняты парламентом и утверждены монархом в 2008 году.

Законодатель предусмотрел два способа реализации активного избирательного права: голосование на избирательных участках при помощи электронных машин в день выборов и досрочное голосование по почте.

Избиратель голосует лично на избирательном участке при помощи электронной машины (ст. 330 Закона о выборах Королевства Бутан). Правом на голосование по почте обладают военнослужащие и члены их семей, сотрудники избирательных комиссий, государственные служащие, находящиеся за рубежом, лица, находящиеся в местах лишения свободы, студенты и любая другая группа избирателей по согласованию с правительством (ст. 331 Закона о выборах Королевства Бутан).

Выборы проводятся как на общенациональном, так и на местном уровне. Двухпалатный парламент включает верхнюю палату — Национальный совет — ГиелионгТшоге, состоящий из 25 членов, и нижнюю палату — Национальную ассамблею — ГиелионгТшодже, состоящую из 47 членов. Срок полномочий парламента — 5 лет.

На выборах используется мажоритарная избирательная система относительного большинства. Депутатский корпус Национального совета формируется путем выборов и назначения. Избиратели каждого из 20 дзонхагов выбирают по одному представителю в верхнюю палату, а 5 депутатов назначаются королем. Национальная ассамблея формируется на прямых выборах, которые проводятся в 47 одномандатных избирательных округах.

ном избирательном фонде Королевства Бутан. URL: <http://www.ecb.bt/wp-content/uploads/2013/04/PublicElectionFundActEnglish.pdf>.

Статья посвящена анализу опыта использования электронного голосования в Королевстве Бутан, а также специфике нововведений, их влиянию на демократичность проводимых выборов, проблемам использования электронных машин для голосования. В статье рассматриваются особенности применения электронных технологий голосования и электронного поведения избирателей на выборах 2006–2013 годов.

Ключевые слова: выборы, демократия, электронное голосование, электронные средства голосования, Королевство Бутан, избирательное право, электоральное поведение.

Elections in the Kingdom of Bhutan: Indian Electronic Voting Machines in Service of Democracy

Fedorov Vladislav I., Research Scientist of the Centre for Research of Political Transformations of the Tambov State University named after G.R. Derzhavin

The article is dedicated to the analysis of the electronic voting experience in the Kingdom of Bhutan, specifics of innovations, their impact on the democratic character of the held elections, issues of electronic voting machine usage. The author reviews the electronic voting technology application peculiarities and electoral behavior of the electors at the 2006–2013 elections.

Key words: elections, democracy, electronic voting, electronic voting means, the Kingdom of Bhutan, electoral law, electoral behavior.

Активным избирательным правом обладают все подданные королевства, достигшие 18-летнего возраста и проживающие в избирательном округе не менее одного года. Люди, которые признаны недееспособными и отбывающие наказание по приговору суда, лишены избирательных прав. Каждый избиратель в Бутане имеет фото-удостоверение личности избирателя, которое является средством учета избирателей (ст. 176 Закона о выборах Королевства Бутан).

Пассивное избирательное право имеют граждане страны, обладающие идентификационной картой гражданина, высшим образованием, в возрасте не моложе 25 лет и не старше 65 лет на момент выдвижения. Кандидаты в Национальный совет должны быть беспартийными (ст. 177 Закона о выборах Королевства Бутан).

Законодательством Бутана предусмотрено, что выборы Национальной ассамблеи проходят в два тура. Два кандидата, набравшие большинство голосов в первом туре, проходят во второй тур, где избиратели делают выбор между ними.

Процедура электронного голосования

Индийская электронная машина для голосования состоит из двух блоков: первый предназначен для избирателей, а второй — для сотрудников избирательных комиссий.

Блок для избирателей представляет собой электронное устройство, на которое может выводиться 16 кандидатов. Избирателю остается всего лишь нажать на клавишу напротив своего кандидата и подтвердить голосование. Для неграмотных избирателей имена кандидатов продублированы набором символов. После этого результаты голосования запоминает блок электронной машины, предназначенный для сотрудников избирательных комиссий. Аппарат может обработать и запомнить не более 5 голосов в минуту.

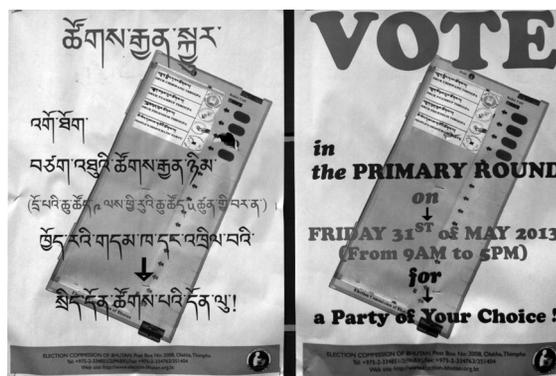


Рисунок. Информационный плакат с изображением машины для голосования

Источник фото: <https://bhutanchronicles.com/2013/07/10/bhutan-elections/elections-1/>

Результаты голосования выводятся в виде числовой пары, где первое число — это порядковый номер кандидата, а второе — количество голосов. Например, пара 7–2000 означает, что за кандидата с порядковым номером 7 проголосовали 2 тыс. избирателей. Подобное шифрование обеспечивает дополнительную защиту результатов выборов и минимизирует влияние «человеческого фактора».

Электронная машина для голосования работает от аккумулятора, что исключает возможность влияния на выборы перебоев с электроснабжением. Машина защищена от быстрого нажатия клавиши выбора кандидата, что исключает возможность многократного голосования одного избирателя.

Подданные королевства никогда не голосовали на выборах, поэтому в 2006 году король Бутана принял решение провести тренировочные выборы. Организаторам выборов нужно было протестировать избирательную систему и познакомить население с механизмом голосования.

Подготовка к выборам

Тренировочные выборы были проведены в два тура 8 и 9 сентября 2006 года. В первом туре избиратели могли проголосовать за одну из шести политических партий, искусственно созданных Избирательной комиссией Бутана. Во второй тур прошли две партии, получившие наибольшее число голосов в первом туре. На выборах использовались электронные машины для голосования производства Индии. В выборах приняли участие 620 избирателей. В течение полугода Избирательная комиссия Бутана анализировала итоги эксперимента и готовила законодательную базу для общенациональных выборов.

Первые парламентские выборы

Первые выборы в Национальный совет прошли в два тура 19 октября и 3 декабря 2007 года. В первом туре было распределено 15 мандатов, а во втором — 5 мандатов. Еще пятерых депутатов своим решением назначил король Бутана. Выборы в два тура провели из-за недостатка кандидатов, которых пришлось искать около месяца.

В выборах приняли участие 165 962 избирателя, явка составила 53,05%. При помощи электронных машин проголосовали 97,14% избирателей, оставшиеся 2,86% избирателей воспользовались правом голосовать по почте. Расходы на проведение выборов составили 1,48 млн долларов США.

Выборы в Национальную ассамблею состоялись 21 апреля 2008 года. К участию в выборах допускаются только партии, которые выдвинули своих кандидатов во всех 47 одномандатных избирательных округах. В выборах принимали участие только две партии, поэтому второго тура не потребовалось. Партия мира и процветания получила 45 мандатов, а Народно-демократическая партия — 2 мандата.

В выборах приняли участие 252 812 избирателей, что обеспечило явку в 79,38%. Все 867 избирательных участков королевства были оборудованы электронными машинами для голосования индийского производства, которые зарекомендовали себя с лучшей стороны годом ранее. При помощи электронных машин проголосовали 93,22% избирателей, а по почте — 6,77%. Расходы на проведение выборов составили 1,71 млн долларов США.

Первые муниципальные выборы

Выборы органов местного самоуправления в Бутан впервые состоялись в 2011 году. Но предшествовала выборам большая кампания по тестированию кандидатов на грамотность и знание основных законов страны. Первое тестирование прошли 7514 человек, из них 5133 успешно справились с заданиями, получив право участвовать в муниципальных выборах.

Первый тур выборов прошел в 205 гевогах, в нем участвовали 2631 кандидат, из них 1429 были избраны. Второй тур выборов в органы местного самоуправления определил обладателей 371 мандата, третий тур — 68 мандатов. В первом туре явка избирателей составила 56,23%, во втором — 23,40%, в третьем — 23,04%. Главной проблемой выборов в органы местного самоуправления стал дефицит кандидатов. Выборы освещали 12 информационных агентств и 227 журналистов.

Вторые парламентские выборы

Выборы второго созыва Национального совета Королевства Бутан прошли в два тура 10 марта и 23 апреля

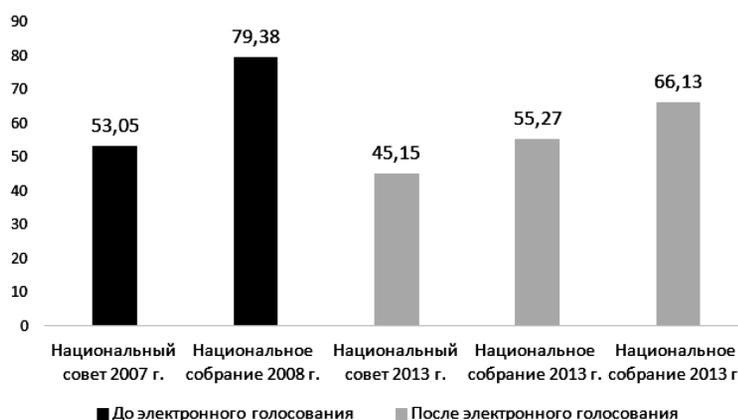


Диаграмма. Явка избирателей на выборах парламента Бутана, %

2013 года. В отличие от первых выборов дефицита кандидатов не было. В среднем за мандат боролись 4 кандидата. Активное избирательное право реализовали 171 504 избирателя, явка составила 45,15%. С помощью электронных машин проголосовали 86,02%, по почте — 13,98% избирателей. Из-за особенностей правового регулирования почтового голосования 3974 бюллетеня были признаны недействительными. В большинстве случаев сотрудники избирательных комиссий не могли различить имя кандидата, за которого проголосовал избиратель. Стоимость выборов составила 2,2 млн долларов США.

Выборы второго созыва Национальной ассамблеи прошли в два тура 31 мая и 13 июля 2013 года. Поскольку в выборах принимали участие четыре политические партии, потребовалось проведение первого тура, где определились кандидаты, занявшие первые два места. Явка избирателей составила 55,27%, большинство из них (82,01%) проголосовали при помощи электронных машин, остальные — по почте. Рост доли почтового голосования объясняется возросшей электоральной активностью избирателей, находящихся за рубежом.

Результаты участников первого тура выборов распределились следующим образом: «Партия мира и процветания» — 44,52%, «Народно-демократическая партия» — 32,53%, «Партия солидарности, справедливости и свободы» — 17,04%, «Партия солидарности, надежды и свободы» — 5,90%.

Во втором туре за голоса избирателей боролись кандидаты от «Партии мира и процветания» и «Народно-демократической партии». Активность избирателей выросла относительно первого тура до 66,13%. На электронных машинах проголосовали 82,47% избирателей, а остальные голосовали по почте. Расходы на проведение выборов составили 2 млн долларов США.

«Народно-демократическая партия» получила 32 мандата, а «Партия мира и процветания» — 15. Таким образом, в Бутане произошла смена правящей и оппозиционной партий. Ближайшие парламентские выборы запланированы на 2018 год.

Оценки электронного голосования

По мнению организаторов выборов, электронные машины для голосования — это ключ к свободным и справедливым выборам. Индийские машины для голосования наиболее просты, надежны и удобны в использовании среди всех существующих. Надежность машины для голосования подтверждена многочисленными экспертизами.

Социологический опрос, который провела Избирательная комиссия Бутана, показал, что абсолютное большинство избирателей считают электронную машину удобной для голосования². Опрос проводился во всех регионах страны среди избирателей в возрасте от 18 до 75 лет и старше. В опросе приняли участие 1546 человек. Удобной в использовании машину признали 86,9% респондентов, нейтрально работу машины оценивают 7,4%, неудобной машину считают 3,7%, чувствуют себя неуверенно при использовании 2,1%.

Наиболее высоко доверие к электронной машине у респондентов в возрасте от 25 до 54 лет. Важно отметить, что подавляющее большинство людей, которые считают машину неудобной, проживают в сельской местности. Кроме того, чем выше уровень образования у респондентов, тем больше среди них критиков электронной машины. Большинство людей с высшим образованием голосуют по почте, потому что заняты на госслужбе.

Как мы видим, власти Бутана предусмотрели две возможности реализации активного избирательного права: досрочное голосование по почте и голосование в день выборов при помощи электронных машин. Отметим, что доля голосующих при помощи «электроники» совпадает с уровнем положительных оценок работы машины. Оба показателя в среднем составляют более 80%.

Таблица

Доля избирателей, проголосовавших на электронных машинах, %

НС 2007 г.	НА 2008 г.	НС 2013 г.	НА 2013 г.
97,14	93,22	86,02	82,01

Первые выборы в Бутане состоялись в 2007 году при широком использовании электронных машин, поэтому мы не можем сравнить уровень явки избирателей до и после введения электронного голосования. Электоральная история страны очень короткая, но даже ограниченные эмпирические данные показывают, что интерес избирателей к выборам был сформирован искусственно. Это объясняется тем, что в 2007–2008 годах проводилась широкомасштабная рекламная кампания, целью которой было вовлечь избирателей в конвенциональное политическое участие. В 2013 году таких мобилизационных мероприятий не прово-

² См.: Facts and Perceptions on ELECTRONIC VOTING MACHINE (EVM). URL: <http://www.ecb.bt/rnp/evm.pdf>.

дилось, что привело к снижению явки избирателей. Бутан сделал первые шаги на пути демократического транзита, поэтому электоральная активность будет еще долго оставаться нестабильной.

Изучив электоральную практику в Бутане, выделим факторы, позволяющие эффективно применять электронное голосование.

Бутану посчастливилось иметь среди соседей самую большую электронную демократию в мире — Индию. Избирательная комиссия Индии выступила поставщиком электронных машин для голосования в Бутан и провела обучение местных организаторов выборов. В Бутане используется 4 тыс. электронных машин, стоимость которых составляет 200 долларов США за единицу. Это самая дешевая машина для голосования в мире. Бразильские аналоги стоят в 5 раз дороже, а американские — в 10 раз. Индия активно экспортирует свои машины для голосования в другие страны, они применяются на выборах в Бангладеш, Бутане, Намибии и Непале.

Еще двумя факторами, позитивно влияющими на развитие электронного голосования в Бутане, стали: небольшая численность корпуса избирателей и компактная территория страны. Благодаря этому организаторы выборов проводят их без перенапряжения сил. Стоимость общенациональных выборов составляет всего 2 млн долларов США.

Король Бутана был инициатором проведения первых парламентских выборов при широком использовании электронных машин для голосования. В стране есть сильная установка на развитие электронного голосования. Демократия в стране возвращается сверху при молчаливой поддержке населения. В Бутане отсутствует традиция «бумажного голосования», поэтому неискушенные в политике избиратели положительно отнеслись к электронному голосованию. Кроме того, власти страны предусмотрели возможность досрочного голосования по почте. Такая гибкая электоральная политика обеспечивает широкий учет предпочтений избирателей.

Литература

1. Закон о выборах Королевства Бутан. URL: <http://www.ecb.bt/wp-content/uploads/2013/04/ElectionActEnglish.pdf>.
2. Закон о национальном референдуме Королевства Бутан. URL: <http://www.ecb.bt/wp-content/uploads/2013/04/NationalReferendumActEnglish.pdf>.
3. Закон об общественном избирательном фонде Королевства Бутан. URL: <http://www.ecb.bt/wp-content/uploads/2013/04/PublicElectionFundActEnglish.pdf>.
4. Facts and Perceptions on ELECTRONIC VOTING MACHINE (EVM). URL: <http://www.ecb.bt/rnp/evm.pdf>.

К вопросу об использовании манипулятивных избирательных технологий в ходе избирательных кампаний по выборам в Государственную Думу дореволюционной России

ДОЛГИХ ФЕДОР ИГОРЕВИЧ,

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

Не существует единого мнения и о том, какие избирательные технологии считать манипулятивными, равно как и не существует единого термина, примененного к подобным технологиям. Их также именуют некорректными, «грязными», «черными» и «серыми». Многие полагают, что прежде всего это те приемы ведения избирательной кампании, которые запрещены законом. Но законодательство не может быть абсолютно совершенным, и на него влияет субъективное мнение разработчиков законов, которые зачастую преследуют свои корпоративные интересы.

Очень часто достаточно сложно провести границу между законными и незаконными приемами ведения избирательной борьбы. В то же время встречается применение заведомо аморальных методов, которые формально не нарушают закон.

По мнению некоторых современных избирательных технологий, «грязные технологии» являются закономерным этапом культуры проведения избирательной кампании, «болезнью роста», то есть явлением временным¹. Существует и иная точка зрения на «грязные технологии» как на необходимый и неизбежный процесс, обусловленный тем, что выборы и политика — это «состязания врунов», «искусство обмана», «имитация

мордобоя». Без чего избирательная кампания лишится интриги, и люди просто не придут на выборы².

Применительно к настоящей статье под манипулятивными избирательными технологиями рассматриваются такие избирательные технологии, использование которых носит противозаконный характер либо, формально не нарушая положения закона, связано с применением аморальных способов ведения избирательной кампании, направленных на искажение воли избирателей.

Проблема манипулятивных избирательных технологий не является порождением нашего времени. Использование в процессе избирательной кампании обмана избирателей, распространение заведомо ложных сведений имели место еще в древности. Так, при раскопках Помпей на стенах были обнаружены надписи, содержащие элемент политической антирекламы типа «Голосуйте за Ватиуса — за него голосуют все, кто бьет своих жен», «Голосуйте за Ватиуса — за него голосуют все пьяницы»³.

¹ См.: Малкин Е.Б., Сучков Е.Б. Основы избирательных технологий и партийного строительства. М., 2003. С. 358.

² См.: Полуэктов В.В. Полевые и манипулятивные технологии: настольная книга менеджера избирательных кампаний. М., 2003. С. 336–337.

³ Морозова Е.Г. Политический рынок и политический маркетинг: концепции, модели, технологии. М., 1998. С. 155.

В статье рассматриваются некоторые аспекты проблемы использования манипулятивных избирательных технологий в ходе избирательных кампаний по выборам в Государственную Думу дореволюционной России, приводятся конкретные примеры применения данных технологий. Автор отмечает, что данные методы, принося временный успех в виде дополнительных голосов, в итоге приводили в дореволюционной России к дискредитации идеи выборов и парламентского представительства.

Ключевые слова: манипулятивные избирательные технологии, выборы, Государственная Дума дореволюционной России.

On Usage of Manipulative Election Technologies in Course of Election Campaigns to the State Duma of Pre-Revolutionary Russia

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

The article discusses some aspects of the use of manipulative electoral technologies in the electoral campaigns for the elections of the State Duma of pre-revolutionary Russia, specific examples of application of these technologies. The author notes that these methods, bringing temporary success in the form of additional votes, in the end resulted in pre-revolutionary Russia to discredit the idea of elections and parliamentary representation.

Key words: manipulative electoral technologies, election, State Duma of pre-revolutionary Russia.

С рубежа XVII–XVIII вв. до революции 1905 г. Россия была абсолютной монархией. Несмотря на то, что в результате реформ Александра II были созданы земства, решавшие ряд вопросов местного значения, в общегосударственном масштабе не существовало представительного органа. Также отсутствовала возможность создания легальных политических партий. Революционные события 1905 г. заставили монарха пойти на серьезные уступки общественности. Манифестом об усовершенствовании государственного порядка от 17 октября 1905 г. населению были дарованы «незыблемые основы гражданской свободы на началах действительной неприкосновенности личности, свободы совести, слова, собраний и союзов»⁴. Данным Манифестом было установлено «как незыблемое правило, чтобы никакой закон не мог воспринять силу без одобрения Государственной Думы и чтобы выборным от народа обеспечена была возможность действительного участия в надзоре за закономерностью действий поставленных от нас властей»⁵. Таким образом, данный нормативный акт, а также Положение о выборах в Государственную Думу 6 августа 1905 г., которая изначально мыслилась как законосовещательный орган, а после издания Манифеста — уже как законодательный, и ряд иных нормативных актов, в частности Основные государственные законы 23 апреля 1906 г., Указ Императора «О временных правилах об обществах и союзах» от 4 марта 1906 г., заложили правовую основу легального существования в России политических партий и участия их представителей в выборах в новый орган — Государственную Думу, обладающую законодательными полномочиями.

За короткий период времени в стране возникло множество политических партий различного толка — право-монархического, либерального, социалистического. Несмотря на то, что число официально зарегистрированных в качестве обществ или союзов политических партий было невелико и этот перечень ограничивался главным образом проправительственными партиями или по крайней мере более или менее лояльными ему — мажоритарная система выборов в Государственную Думу позволяла принимать участие в них и представителям оппозиционных партий, не имевших официальной регистрации, а в ряде случаев даже находившихся на подпольном и полуподпольном положении.

Уже начиная с выборов в Первую Государственную Думу, прошедших в 1906 г., между различными политическими партиями развернулась острая борьба за голоса избирателей. В ходе этой борьбы для достижения целей конкуренты неоднократно прибегали к явно противоправным методам ведения избирательной кампании. Зачастую участники выборов не брезговали публиковать в газетах портреты своих конкурентов в траурных рамках, распространять листовки с угрозами в адрес отдельных групп избирателей, срывать предвыборные мероприятия, проводимые политическими оппонентами. Даже уголовная наказуемость деяний не останавливала участников политической борьбы. Так, например, уголовно наказуем был подкуп избирателей, под которым понималось склонение избирателя или выборщика посредством угощения, подарка либо обещания личной выгоды к подаче на выборах в Государственный совет либо в Государственную Думу голоса в пользу свою или другого лица, а в качестве санкции было предусмотрено тюремное заключение на срок от двух до восьми месяцев. Следует отметить, что субъектом дан-

ного преступления являлось не только лицо, виновное в склонении к подкупу, но и избиратель либо выборщик, согласившийся взамен на получение указанных благ подать голос в пользу какого-либо лица. Также предусматривалась возможность лишения избирательного права на предстоящих выборах в Государственный совет либо в Государственную Думу⁶. Несмотря на это, подкуп избирателей был обычной практикой.

Некоторые кандидаты не останавливались даже перед физической расправой со своими противниками. Редкие выборы не обходились без применения «административного ресурса», когда чиновники «убеждали» население голосовать «за нужных» людей, снимали с выборов неугодных властям кандидатов, манипулировали границами избирательных участков. Частым явлением была и подтасовка результатов выборов. Причем подобные технологии использовало большинство политических партий — от крайне правых до кадетов и левых. Ситуацию усложняло и то, что на результаты выборов пыталось повлиять и правительство, чтобы сформировать «послушную» ему Государственную Думу.

Манипулятивные избирательные технологии, имевшие место на выборах Государственной Думы дореволюционной России, можно разделить на технологии, применяемые представителями власти всех уровней, и технологии, используемые участниками избирательного процесса. У тех, кто контролировал власть, имелись такие рычаги воздействия, которыми не располагали участники избирательного процесса, — определение порядка проведения выборов, подсчет голосов и др. Правда, стоит отметить, что понятие «представители власти» не следует однозначно отождествлять с правительством. Градоначальники, земские и губернские управы, и даже отдельные губернаторы, являясь частью властной системы, не всегда занимали позицию, совпадающую с мнением императора и правительства. Среди них встречались приверженцы либералов и левых, которым данные представители власти оказывали содействие в ущерб правым кандидатам, поддерживаемым правительством. Участники избирательного процесса применяли следующие виды манипулятивных избирательных технологий: обман, давление на конкурентов и срыв мероприятий противников, а также подкуп избирателей. Рассмотрим каждую технологию поподробнее.

Прямое вмешательство властей в избирательный процесс осуществлялось в нескольких формах. Во-первых, путем внесения изменений в избирательное законодательство, регламентации порядка проведения выборов, подсчета голосов. После того как на выборах в I и II Государственные Думы большинство в них получила оппозиция — левые и кадеты, было принято решение изменить избирательное законодательство. Закон 3 июня 1907 г. сократил число депутатов, избираемых от национальных окраин, увеличил представительство дворян и крупной буржуазии, уменьшил представительство крестьян, рабочих и мещан, ужесточил требования к обладателям активного избирательного права. В результате этого от участия в выборах оказались отстранены рабочие небольших предприятий. Численность выборщиков от помещиков была увеличена с 35 до 51% от общего числа избирателей, а крестьянская курия сократила представительство с 42 до 22%⁷.

Во-вторых, на основе прогнозов о соотношении политических сил, активности отдельных групп изби-

⁴ Пункт 1 Манифеста об усовершенствовании государственного порядка 17 октября 1905 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собрание 3-е. Т. XXV. № 26803.

⁵ Пункт 3 Манифеста об усовершенствовании государственного порядка 17 октября 1905 г.

⁶ См.: Турицева Н.Ю. Развитие ответственности за преступления против избирательных прав по дореволюционному уголовному законодательству России // История государства и права. 2008. № 7. С. 28.

⁷ См.: Демин В.А. Государственная Дума России (1906–1917): механизм функционирования. М., 1996. С. 29.

рателей, размеров собственности чиновники местных и губернских администраций разрабатывали наиболее выгодные для проправительственных сил комбинации участников съездов выборщиков. Выборщики «тасовались» по куриям, там, где это было выгоднее властям⁸. В западных губерниях в тех районах, где польские помещики имели явное преобладание, уездные съезды землевладельцев разделялись по национальностям. В частности, так поступили на Волыни, в Житомирском уезде и на предварительных съездах в Новограде-Волыньском и Острогжском уезде⁹. Подобные меры должны были усилить позиции избирателей, голосовавших за правых и октябристов в тех районах, где национальный и религиозный состав населения был пестрым и осложнял прохождение проправительственных сил в Думу¹⁰.

В-третьих, имели место фальсификация итогов голосования и отмена результатов выборов на участках, где большинство получали негодные власти кандидаты¹¹. В Бессарабской губернии в числе выборщиков по одной волости оказались 50 лиц, умерших несколько десятков лет до проведения выборов¹².

В-четвертых, иногда выборы назначались на неудобное для избирателей время. В городах юго-западного края, где численно преобладали евреи, выборы назначались на субботу, с расчетом на то, что еврейское население не придет голосовать¹³.

В-пятых, осуществлялись давление на избирателей, угрозы, преследование негодных лиц. По приказу министра внутренних дел земские начальники должны были вывезти крестьян, враждебно настроенных к правительству, и лишить их права участвовать в выборах¹⁴. В Курской губернии из губернской управы были уволены служащие, сочувствовавшие кадетам, октябристам и более радикальным элементам¹⁵. На Волыни в оппозиционно настроенной земской управе была проведена ревизия. А газета умеренно-прогрессивного толка «Волынь» подверглась серьезному штрафу и перестала выходить. Другой печатный орган — «Волыньская почта» — попал под ряд взысканий, а по постановлению генерал-губернатора ее редактор был арестован на один месяц, что привело к приостановлению выпуска газеты. Через два дня на смену ей вышел «Волыньский курьер», но уже через девять дней второй редактор тоже был арестован¹⁶.

В Нижнем Новгороде администрация запланировала проведение ревизии нижегородского городского съезда мировых судей и участковых мировых судей города. С помощью такой меры власти рассчитывали отнять у названных лиц время и помешать вести предвыборную агитацию за конституционно-демократическую партию¹⁷.

В одном из уездов Харьковской губернии, когда выборщики собрались для взаимного ознакомления, местная администрация выставила для их увеселения граммофон, из-за чего собравшиеся не смогли осуществить какие-либо переговоры друг с другом. Алтайский губернатор Нолькен на просьбу кадетов разрешить проведение агитации ответил, что если кто из агитаторов скажет хоть слово, то будет арестован¹⁸. В Подольской губернии крестьянских выборщиков заточили в монастырь, где их стали «агитировать» в нужном для правительства русле. Но такая форма агитации понравилась не многим, и 12 человек оттуда сбежали¹⁹.

В-шестых, власти прибегали к сокрытию информации о проведении выборов. Так, в ряде уездов Волынской губернии произошел срыв выборов, так как многие избиратели не знали о месте и времени проведения избирательных съездов. В большинстве случаев явилось лишь проправительственно настроенное духовенство, составившее большинство выборщиков. Кроме того, население не имело никаких сведений о кандидатах²⁰. В Елисаветграде (Восточная Украина) на выборы уполномоченных от духовенства из 132 человек явились только 50, так как большинство не было извещено о сроках выборов²¹.

В-седьмых, имела место агитация со стороны чиновников за «нужных» кандидатов. В Ярославской губернии губернатор лично вел предвыборную агитацию в волостных правлениях, призывая посылать на сходы по выборам «только отцов и дедов, за коими числится земля» и избирать в число уполномоченных и выборщиков «только тех стариков, у которых есть годами умудренный опыт», предостерегая от молодых²². На Алтае местный урядник пытался убедить крестьян избирать в Думу караульных — «чтобы охранять царя от злых людей»²³.

Участники избирательного процесса также прибегали к манипулятивным избирательным технологиям. Достаточно распространенным их видом стал обман избирателей. Имела место подмена кадетами избирательных записок у неграмотных²⁴. Томская группа кадетов организовала выпуск агитационной газеты, где статьи о свободе перемешивались с заметками о способах посева свеклы, что, по словам самих издателей, принесло успех²⁵. В Гродненской губернии представитель крайние правых выступал перед крестьянами с программой кадетской партии, заявляя, что он только против автономии Польши²⁶. В Бессарабии для нейтрализации противника в правомонархической газете «Друг» печатали доносы на видных избирателей-прогрессистов, предложенных населению в выборщики²⁷. В борьбе за депутатские места партии прибегали также к сокрытию информации. В ряде губерний кадеты умалчивали о части своей программы, касающейся автономии окраин²⁸.

⁸ См.: Милюков П.Н. При свете двух революций // Исторический архив. 1993. № 1. С. 163.

⁹ См.: Попик В.И. Политическая борьба на Украине вокруг выборов в III Государственную Думу. Киев, 1989. С. 59.

¹⁰ См.: Долгих Ф.И. Правые в III и IV Государственных Думах России (1907–1917 гг.): дис. ... канд. ист. наук. М., 2004. С. 130–131.

¹¹ См.: Милюков П.Н. Указ. соч. С. 163.

¹² См.: Речь. 1907. 6 сент.

¹³ См.: Бадаев А. Большевики в Государственной Думе. М., 1954. С. 19.

¹⁴ См.: Черменский Е.Д. Выборы в IV Государственную Думу // Вопросы истории. 1947. № 4. С. 23.

¹⁵ См.: Долгих Ф.И. Указ. соч. С. 135; ГАРФ. Ф. 115. Оп. 1. Д. 53. Л. 13.

¹⁶ См.: Долгих Ф.И. Указ. соч. С. 136; ГАРФ. Ф. 102. Оп. 240. Д. 339. Пр. 3. Л. 25.

¹⁷ См.: Из архива Щегловитова // Красный архив. 1926. № 2 (15). С. 107.

¹⁸ См.: Съезды и конференции конституционно-демократической партии: в 3 т. Т. 1: 1905–1907 гг. М., 1997. С. 274, 275.

¹⁹ См.: Попик В.И. Селянські маси і вибори до III Думи // Український історичний журнал. Київ, 1978. № 7. С. 87.

²⁰ См.: Долгих Ф.И. Указ. соч. С. 138; ГАРФ. Ф. 102. Оп. 240. Д. 339. Пр. 3. Л. 25.

²¹ См.: Речь. 1907. 6 сент.

²² См.: Долгих Ф.И. Указ. соч. С. 139; ГАРФ. Ф. 102. Оп. 240. Д. 339. Пр. 3. Л. 261.

²³ Съезды и конференции конституционно-демократической партии: в 3 т. Т. 1: 1905–1907 гг. М., 1997. С. 275.

²⁴ См.: Селунская Н.Б., Бородкин Л.И. и др. Становление российского парламентаризма начала XX в. М., 1996. С. 67.

²⁵ См.: Съезды и конференции конституционно-демократической партии: в 3 т. Т. 1: 1905–1907 гг. М., 1997. С. 275.

²⁶ См.: Селунская Н.Б. Указ. соч. С. 69.

²⁷ См.: Речь. 1907. 14 сент.

²⁸ См.: Селунская Н.Б. Указ. соч. С. 78.

Не обошлось и без подкупа избирателей. Имело место угощение крестьянских избирателей в трактирах²⁹. Довольно оригинальную идею предлагал Б.А. Пеликан — один из лидеров одесских правых. Избирателей следовало привозить к избирательным урнам, причем «желательно это делать на автомобилях», так как «это очень нравится мелкому собственнику»³⁰. А в Бессарабской губернии правые в процессе агитации прибегали к проведению массовых увеселительных мероприятий с участием мандолинистов, балалаечников и гитаристов³¹.

Широко применялись давление на конкурентов и срыв мероприятий противников. Здесь отличились крайне правые. Списки неугодных правых кандидатов печатались в правых газетах в траурных рамках³². В Коврове члены местного Союза русского народа, присутствовавшие на предвыборном собрании прогрессистов, заняли трибуну и после каждой речи оратора требовали исполнения национального гимна. В результате чего вспыхнула ссора, и собрание

было сорвано³³. В Одессе крайне правые обратились к евреям с просьбой поддержать их кандидатуры — С.В. Левашова и епископа Анатолия, обещая, что именно эти лица способны обеспечить в городе тишину и порядок для «безмятежного продолжения» жизни еврейского населения. В противном случае евреям предлагалось вообще не являться на выборы³⁴.

Все приемы, связанные с использованием манипулятивных избирательных технологий, явно не способствовали учету интересов избирателей и укреплению авторитета Государственной Думы. Данные методы, принося временный успех в виде дополнительных голосов, в итоге приводили к дискредитации идеи выборов и парламентского представительства. Дума, вместо того, чтобы отражать реальный расклад сил в стране и играть роль клапана, «выпускающего пар» политических баталий, оказалась оторванным от общества политическим институтом. Невозможность разрешения вставших перед страной проблем парламентским путем стала одним из факторов, приведших к Февральской революции 1917 г.

²⁹ См. там же. С. 67.

³⁰ Письмо Б.А. Пеликана Министру внутренних дел А.А. Макарову и записка о выборах // Союз Русского Народа. М., 1929. С. 255.

³¹ См.: Речь. 1907. 14 сент.

³² См.: Попик В.И. Политическая борьба на Украине вокруг выборов в III Государственную Думу. Киев, 1989. С. 53.

³³ См.: Абушик В.В. Деятельность монархических организаций Центральной России в период развития буржуазно-демократической революции (1905 — февраль 1917 гг.) : дис. ... канд. ист. наук. М., 1995. С. 109.

³⁴ См.: Долгих Ф.И. Указ. соч. С. 136; ГАРФ. Ф. 579. Оп. 1. Д. 34. Л. 1–1–об.

Литература

1. Абушик В.В. Деятельность монархических организаций Центральной России в период развития буржуазно-демократической революции (1905 — февраль 1917 гг.) : дис. ... канд. ист. наук / В.В. Абушик. М., 1995. 194 с.
2. Бадаев А. Большевики в Государственной Думе / А. Бадаев. М., 1954. 424 с.
3. Демин В.А. Государственная Дума России (1906–1917): механизм функционирования / В.А. Демин. М., 1996. 214 с.
4. Долгих Ф.И. Правые в III и IV Государственных Думах России (1907–1917 гг.) : дис. ... канд. ист. наук. М., 2004. 270 с.
5. Из архива Щегловитова // Красный архив. 1926. № 2 (15).
6. Малкин Е.Б. Основы избирательных технологий и партийного строительства / Е.Б. Малкин, Е.Б. Сучков. М., 2003. 480 с.
7. Милюков П.Н. При свете двух революций / П.Н. Милюков // Исторический архив. 1993. № 1.
8. Морозова Е.Г. Политический рынок и политический маркетинг: концепции, модели, технологии / Е.Г. Морозова. М., 1998. 247 с.
9. Письмо Б.А. Пеликана Министру внутренних дел А.А. Макарову и записка о выборах // Союз Русского Народа. М., 1929.
10. Полуэктов В.В. Полевые и манипулятивные технологии : настольная книга менеджера избирательных кампаний / В.В. Полуэктов. М., 2003. 464 с.
11. Попик В.И. Политическая борьба на Украине вокруг выборов в III Государственную Думу / В.И. Попик. Киев, 1989. 100 с.
12. Попик В.И. Селянські маси і вибори до III Думи // Український історичний журнал / В.И. Попик. Киев, 1978. № 7.
13. Речь. 1907. 6 сентября, 14 сентября.
14. Селунская Н.Б. Становление российского парламентаризма начала XX в. / Н.Б. Селунская, Л.И. Бородкин и др. М., 1996. 282 с.
15. Съезды и конференции конституционно-демократической партии : в 3 т. Т. 1 : 1905–1907 гг. М., 1997. 742 с.
16. Турищева Н.Ю. Развитие ответственности за преступления против избирательных прав по дореволюционному уголовному законодательству России / Н.Ю. Турищева // История государства и права. 2008. № 7. С. 28–30.
17. Черменский Е.Д. Выборы в IV Государственную Думу / Е.Д. Черменский // Вопросы истории. 1947. № 4. С. 21–40.

Деятельность Временного правительства по реформированию местного самоуправления (март — октябрь 1917 г.)

КОШКИДЬКО ВЛАДИМИР ГРИГОРЬЕВИЧ,

заведующий кафедрой регионального и муниципального управления факультета государственного управления Московского государственного университета (МГУ) имени М.В. Ломоносова, доктор исторических наук, профессор
Koshkidko@spa.msu.ru

После свержения самодержавия власть в России перешла к Временному комитету Государственной думы, на основе которого было сформировано Временное правительство. В ходе революции активизировались демократические процессы в обществе. Создание советов рабочих и солдатских депутатов привело к появлению в стране двоевластия, важной чертой которого было стихийное создание на местах различных органов местного общественного самоуправления (общественные комитеты, хозяйственные советы, волостные комитеты народной власти, крестьянские комитеты и советы), деятельность которых еще больше дестабилизировало власть на местах. Поэтому реформирование местного управления и самоуправления занимало одно из первых мест в деятельности Временного правительства в рассматриваемый период.

Реформа системы местного управления и самоуправления имела целью решить, по крайней мере, две задачи: восстановление властной вертикали и демократическое преобразование системы земского и городского самоуправления.

В Декларации Временного правительства от 3 марта 1917 г. провозглашалась всеобщая амнистия, возвращались ссыльные и политические заключенные, все российское население приобретало гражданские права и свободы, начиналась подготовка к выборам в Учредительное собрание, а также организация выборов в органы местного самоуправления на основе всеобщего, прямого, равного и тайного голосования¹. Введение всеобщего, прямого, равного и тайного избирательного

права являлось в тех обстоятельствах единственной мерой, адекватной требованиям общественности.

Председатель Временного правительства, министр внутренних дел князь Г.Е. Львов в своем интервью 19 марта заявил, что в своих действиях по преобразованию местного самоуправления правительство будет учитывать мнение местных общественных комитетов и других институтов, созданных населением, в которых он видит фундамент, на котором должно держаться местное управление². Под его председательством было создано Совещание по реформе местного самоуправления и управления. Фактически им руководил С. М. Леонтьев — товарищ министра внутренних дел.

Совещание было наделено значительными полномочиями и действовало до 25 октября 1917 г. Первое заседание Совещания состоялось 26 марта 1917 г., на нем были определены ближайшие задачи и избраны 13 комиссий по направлениям: о волостном земстве и поселковом управлении; по избирательному закону и по пересмотру земского и городского положений; о городском и уездном управлении; по разработке положений об управлении и самоуправлении в неземских губерниях и т.д. В состав комиссий вошли специалисты, хорошо знакомые с проблемами местного самоуправления: Н.Н. Авинов, Н.Н. Виноградовский, Б.Б. Веселовский, Н.И. Лазаревский, Д.Д. Протопопов, В.Н. Твердохлебов, Н.М. Тоцкий, Д.И. Калистов и др.

За короткий промежуток времени был разработан основной пакет документов. По темпу работы «Совещание превзошло все, что в русской законода-

¹ См.: Декларация Временного правительства о его составе и задачах // Сайт Конституции Российской Федерации <http://constitution.garant.ru/history/act1600-1918/5201>

² См.: Судацов Д.Н. Разработка Временным правительством России правовых основ реформирования местного самоуправления // Социология власти. 2009. № 8. С. 140.

Автором в статье рассмотрен вопрос о деятельности Временного правительства по реформированию местного самоуправления в период с марта по октябрь 1917 г.

Ключевые слова: Временное правительство, март–октябрь 1917 г., постановления, положения, правила.

Local Self-Government Reforming Activity of the Provisional Government (March — October 1917)

Koshkidko Vladimir G., Head of the Department of Regional and Municipal Management of the Faculty of State Management of the Lomonosov Moscow State University (MSU), Doctor of History, Professor

The author reviews in the article the local self-government reforming activity of the Provisional Government from March to October 1917.

Key words: Provisional Government, March — October 1917, resolutions, provisions, rules.

тельной практике известно» (за 7 месяцев состоялось 23 заседания Особого совещание и 148 заседаний комиссий)³. Большинство документов были утверждены Временным правительством в виде различных нормативно-правовых актов. Необходимо отметить, что из всех нормативных актов, принятых Временным правительством с марта по октябрь 1917 г., почти половина (44) была посвящена реформе местного самоуправления⁴.

Эти нормативные документы должны были составить основу реорганизации местного самоуправления и решить следующие первоочередные вопросы:

- преобразование на демократических началах городских выборов (введение всеобщего избирательного права с равным, прямым и тайным голосованием);
- пересмотр действовавшего Городового положения с расширением самостоятельности городских самоуправлений;
- создание поселкового самоуправления;
- введение волостных земств;
- преобразование на широких демократических началах губернских и уездных земств;
- улучшение городских финансов и кредита для городов и земств;
- предоставление городам и земствам права вступать в союзы.

15 апреля Временное правительство приняло постановление «О производстве выборов гласных городских дум и об участковых городских управлениях»⁵, которое обязывало думы немедленно приступить к подготовке новых городских выборов. Городское избирательное право распространялось на всех городских жителей в возрасте от 20 лет без различия пола и национальности, независимо от времени пребывания в городе, включая военнотружеников. Избирательного права были лишены представители административной власти, их заместители, градоначальники, монашествующие лица, признанные в судебном порядке «безумные, сумасшедшие, глухонемые», приговоренные судом к уголовным наказаниям.

Новая избирательная система в отличие от предыдущей: отменяла принцип сословности; вводила всеобщее избирательное право (в том числе для женщин) с очень низким по тем временам возрастным ограничением; был установлен принцип, согласно которому один избиратель обладал одним голосом, а также избирались не конкретные кандидаты в гласные, а списки кандидатов, составленные по партийной принадлежности.

Россия, таким образом, совершила резкий скачок и не только догнала, но во многом даже опередила многие развитые страны Западной Европы. Так, к тому времени всеобщее избирательное право было введено только в Англии, Франции, Швейцарии, Бельгии, Норвегии, Испании, Португалии, Болгарии, США и Австрии. Но далеко не во всех этих странах женщины имели активное избирательное право. Возрастной ценз для европейского избирателя колебался от 20 (в Швейцарии) до 30 лет

(в Дании); в большинстве стран избирателями становились в возрасте 23–25 лет»⁶.

Постановление «Об изменении действующих положений об общественном управлении городов», принятое 9 июня 1917 г., регламентировало права и обязанности гласных, определяло полномочия новых органов городского самоуправления, их взаимоотношения с административной властью. Органам городского самоуправления были предоставлены широкие права. Была расширена компетенция общественных управлений — она включала руководство милицией, охрану общественного порядка. Они получили право проводить съезды городских деятелей и заключать соглашения с земскими, городскими и поселковыми управлениями. В то же время вводился административный надзор за законностью постановлений дум, который осуществлял губернский комиссар. Думы получили принадлежавшее администрации и правительству право утверждать всех должностных лиц, включая городского голову и председателя городской думы⁷.

Городские выборы по новой избирательной системе начались в России в июне 1917 г., и к октябрю 1917 г. новые думы были сформированы уже в 643 городах⁸.

Отличительной чертой выборов было то, что большинство на них получали представители социалистических партий, в первую очередь меньшевики и эсеры, хотя большевики также имели значительную поддержку. Особенно ярко это проявилось в крупных городах, что было связано с присутствием большого контингента рабочих.

В развитие реформы городского самоуправления Временное правительство приняло ряд актов, касающихся поселкового управления — 15 июля Временное положение о поселковом управлении, дополненное 11 августа Наказом по поселковым выборам и Наказом о выборе поселковых гласных. Согласно Временному положению органам поселкового управления разрешалось «приобретать и отчуждать имущества, заключать договоры, вступать в обязательства, а также вчинять иски и отвечать на суде по делам поселка, с соблюдением правил, установленных для казенных управлений. Для удовлетворения потребностей, отнесенных к ведению поселкового управления, поселковое собрание имело право облагать денежными сборами, находящимися в пределах поселка, недвижимые имущества и устанавливать иные сборы. Поселковым управлениям предоставлялось, на основании особых правил, вступать в союзы и товарищества для удовлетворения тех потребностей, которые входят в круг ведомства названных управлений»⁹. Подобные функции были и у органов городского самоуправления. Таким образом, органы городского и поселкового самоуправления становились хозяйствующими субъектами.

Вопрос о создании волостных земств был поставлен еще до революции. III Государственная дума разработала и приняла в мае 1911 г. законопроект о волостном земстве, который не был утвержден Государственным советом. Этот законопроект был положен в основу принятого 21 мая 1917 г. Временным правительством «Временного

³ См.: Даноян В.Л. Местное городское самоуправление России в 1917 г. в исследованиях современников // *Власть* 2013. № 3. С. 135.

⁴ См.: Авакьян С.А., Лютцер В.Л., Пешин Н.Л., Сивицкий В.А., Тимофеев Н.С. Муниципальное право России. М.: Проспект, 2009. С. 65.

⁵ См.: Постановление Временного правительства «О производстве выборов гласных городских дум и об участковых городских управлениях» // *Местное самоуправление в России: отечественный исторический опыт: сб. документов (1861–1917 гг.)*. URL: <http://emsu.ru/lm/monf/library/MUN4/1.htm>

⁶ Писарькова Л.Ф. Московская городская дума. 1864–1917. М., 1998. С. 145.

⁷ См.: Журналы заседаний Временного правительства. Т. 2. Май — июнь 1917 г. М.: РОССПЭН, 2002. С. 385–389.

⁸ См.: Далина О.А. Реформа Временного правительства в области городского самоуправления // *Вестник Вятского государственного гуманитарного университета*. 2007. № 18. С. 59.

⁹ «Временное положение о поселковом управлении» // *Местное самоуправление в России: отечественный исторический опыт: сб. документов (1861–1917 гг.)*. URL: <http://emsu.ru/lm/monf/library/MUN4/1.htm>

положения о волостном земском управлении» и правил о введении его в действие¹⁰.

По Положению, на волостные земства были возложены обязанности, которые относились до этого к компетенции волостных правлений и волостных старшин. Волостные сходы упразднились. Волостным земствам на основании общих гражданских законов предоставлялось право приобретать и отчуждать имущество, заключать договоры, вступать в обязательства, представлять свои интересы в суде, облагать денежными сборами, находящееся в пределах данной волости имущество, устанавливать особые сборы, вступать в союзы и товарищества¹¹. Таким образом, волостное земство наделялось широкими правами и полномочиями на своей территории и имело собственный бюджет.

К предметам ведения волостных земств принадлежали дела местного общественного хозяйства и управления: заведование денежными и натуральными земскими повинностями, капиталами и имуществом волостного земства; благоустройство местных дорог; борьба с пожарами; попечение об образовании, здравоохранении, призрении бедных, благоустройстве; устранение недостатка в продовольствии; участие в мероприятиях по улучшению санитарных условий и ветеринарного надзора; развитие земледелия, промышленности, торговли; создание кредитных учреждений; оказание юридической помощи населению; охрана общественного порядка и безопасности.

Отношения волостного земства с вышестоящими земскими учреждениями могли строиться на основе взаимных соглашений, и контроля в виде комиссий, избираемых губернскими и уездными земскими собраниями для ревизии волостных земских учреждений. Кроме того, контроль над волостным земством должен был осуществлять уездный административный судья. Распорядительным органом волостного земства являлось собрание гласных, которое собиралось 3–4 раза в год или по мере необходимости решения вопросов. Собрание составляло сметы доходов и расходов, устанавливало сборы с населения и расходование средств. Исполнительным органом волостная управа, избираемая волостным земским собранием и занимающаяся реализацией постановлений и повседневными делами¹².

Деятельность органов городского, земского, волостного, поселкового управления должна была находиться под контролем государственной власти. Органами надзора являлись: а) Первый департамент Сената; б) в губернии — особое отделение окружного суда, распространяющее компетенцию на всю губернию; в) в уезде создавался особый орган административной юстиции; г) губернские и уездные представители центральной власти.

Право обжалования постановлений земских собраний и городских дум, действий исполнительных органов принадлежали: а) губернскому и уездному комиссару; б) лицам и учреждениям, интересы которых нарушены

постановлениями земского собрания или городской думы.

Требовала контроля и деятельность органов местного самоуправления по охране общественного порядка, которая в соответствии с Постановлением «Об учреждении милиции» и «Временным положением о милиции» от 17 апреля 1917 г. находилась в их ведении. Должность начальника милиции замещалась уездной или городской управой. Начальник сам выбирал себе помощников, формировал милицейские участки и отвечал перед уездным земством или городом за их работу. В губернии деятельность милиции контролировали губернский комиссар и правительственный инспектор. В случае обнаружения серьезных нарушений правительственный инспектор мог потребовать от земской или городской управы отстранить от должности некомпетентного начальника милиции¹³.

Одной из важных проблем, вставших перед Временным правительством с первых дней деятельности, было правовое решение вопроса о вводе земств на всей территории России.

К 1917 г. земства существовали в 43 губерниях и областях, остальные 53 губернии и области России оставались без местного самоуправления. Временному правительству удалось за 6 месяцев учредить земства дополнительно в 27 губерниях и областях, что свидетельствовало о высоких темпах реформы. Временное правительство ввело земства в Архангельской губернии (17 июня), в Сибири (26 августа), в Степном крае (17 июня), в Туркестане (1 июля), в Эстляндской, Лифляндской и Курляндской губерниях (30 марта и 22 июня), в Калмыцкой степи (1 июля) и в Киргизской орде Астраханской губернии (5 августа), в инородческих частях Ставропольской губернии (1 июля), в Измайльском уезде Бессарабской губернии (1 июля), в области Войска Донского (10 августа), Виленской и Ковенской губерниях (26 июля), в Камчатской области (26 августа)¹⁴.

Распространение земского и городского самоуправления по всей стране требовало объединения усилий вновь создаваемых органов местной власти для решения многочисленных местных проблем организационного, экономического и социального характера и более эффективной реализации своих полномочий. Понимая это, Временное правительство решило узаконить деятельность земских и городских объединений, тем более что деятельность Всероссийских земского и городского союзов, а затем и объединенного «Земгора» в годы войны по снабжению армии показала свою эффективность.

7 июня 1917 г. Временное правительство утвердило «Положение о Всероссийском Земском Союзе», который, являясь объединенной организацией земских учреждений, был уполномочен осуществлять мероприятия, вызываемые потребностями и задачами общеземского характера, войной и ее последствиями. Он имел право: учреждать фабрично-заводские, торговые и кредитные предприятия; открывать учебные заведения и просветительные учреждения; издавать и распространять печатные произведения. Союз мог осуществлять и иные мероприятия по соглашению с соответствующими правительственными учреждениями. Высшим распорядительным органом Союза являлось

¹⁰ См.: «Временное положение о волостном земском управлении» // Местное самоуправление в России: отечественный исторический опыт : сб. документов (1861–1917 гг.). URL: <http://emsu.ru/lm/monf/library/MUN4/1.htm>

¹¹ См.: «Временное положение о волостном земском управлении» // Местное самоуправление в России: отечественный исторический опыт : сб. документов (1861–1917 гг.) / <http://emsu.ru/lm/monf/library/MUN4/1.htm>

¹² См.: «Временное положение о волостном земском управлении» // Местное самоуправление в России: отечественный исторический опыт : сб. документов (1861–1917 гг.). URL: <http://emsu.ru/lm/monf/library/MUN4/1.htm>

¹³ См.: Судацов Д.Н. Разработка Временным правительством России правовых основ реформирования местного самоуправления // Социология власти. 2009. № 8. С. 143–144.

¹⁴ См.: Дерябина Е.С. Проблемы правового регламентирования местного самоуправления в России в условиях двоевластия (февраль–октябрь 1917 года) // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2014. Вып. № 5. С. 60.

Собрание уполномоченных, в состав которого входило по три представителя от каждой губернии, избираемых губернскими земствами. Собрание уполномоченных избирало Главный комитет — исполнительный орган Союза, его руководителя, двух заместителей и Ревизионную комиссию¹⁵.

Был подготовлен и утвержден 23 июня 1917 г. «Проект правил о товариществах, союзах и съездах земских учреждений, городских и поселковых управлений». Он предоставлял право губернским, уездным и волостным земским учреждениям, городским и поселковым управлениям одной или разных губерний заключать между собой договоры товарищества для совместного участия в торговом, промышленном или ином предприятии, направленном на удовлетворение общих потребностей, входящих в круг ведения этих учреждений. Помимо товариществ могли создаваться союзы земств, городов и поселков, как общие — по всем предметам ведения органов местного самоуправления, так и специальные — по отдельным направлениям деятельности. Решение об организации товариществ могли принимать земские собрания, городские и поселковые думы, а союзов — земские собрания и городские думы, которые принимали соответствующие Положения. Положения об образовании союзов должны были утверждаться губернским комиссаром, если союз будет действовать в одной губернии, и министром внутренних дел, если союз включает земства или города двух или нескольких губерний. Товарищества и союзы для осуществления своей деятельности получали права юридических лиц.

Для обсуждения общих вопросов, касающихся потребностей земских и городских учреждений, проектом была предусмотрена возможность созыва съездов их представителей. Съезды представителей земств и городов, как и деятельность союзов, должны были контролироваться органами исполнительной власти: на уровне одной губернии — губернским комиссаром, двух и более — Министерством внутренних дел¹⁶.

Летом и осенью 1917 г. были приняты несколько важных документов, касающихся финансово-экономического обеспечения становления местного самоуправления.

Согласно «Правил о волостном земском обложении, волостных сметах и раскладках и о волостном сборщике», утвержденным Постановлением Временного Правительства от 17 июня 1917 г., волостным земствам для выполнения своих обязанностей предоставлялось право взимать сбор со всех находящихся в пределах волости земель и недвижимого имущества, облагаемых уездным земским сбором, размер которого не мог превышать 30% уездного сбора. В пределах волости принимать земские и казенные сборы с земли и недвижимого имущества должен был волостной сборщик, назначаемый уездной земской управой из кандидатов, избираемых волостной земской управой. Распоряжаться денежными средствами волостные земства могли только на основании составляемых ежегодных смет¹⁷.

С целью облегчения органам местного самоуправления получения финансовых средств для решения необходимых задач в тех случаях, когда местные бюджеты не располагают достаточными средствами и не имеют возможности воспользоваться услугами кредитных организаций, 14 сентября 1917 г., были утверждены «Правила предоставления правительственной гарантии по займам органов местного самоуправления в частных и общественных кредитных учреждениях для удовлетворения неотложных потребностей городского и земского хозяйства». Эта правительственная гарантия предоставлялась Министерством финансов. Органы местного самоуправления при реализации гарантированных казной займов должны были выплатить особый сбор в размере, который устанавливало Министерство финансов, но не свыше 0,1% суммы гарантии при девятимесячном сроке займа. В тот же день вышло Постановление Временного правительства «Об учреждении государственного банка городского и земского кредита». Ему передавались все капиталы, имущество, права и обязательства Кассы городского и земского кредита¹⁸.

21 сентября 1917 г. были приняты еще два нормативных акта, направленных на развитие финансовой базы земского и городского самоуправления. Постановление «О некоторых мероприятиях по улучшению земских финансов» включало систему мер, позволявшую упорядочить формирование финансовой базы земств. В частности, устанавливалась надбавка в пользу земского самоуправления к государственному подоходному налогу; был определен перечень дополнительных добавочных и специальных сборов, которые могли устанавливать земства. «Положение о городских доходах, расходах, сметах и отчетах» устанавливало источники городских доходов и обязательные городские расходы, определяло перечень сборов, которые могло устанавливать городское самоуправление, городским думах было предоставлено право издавать инструкции о производстве оценки недвижимых имуществ и о порядке взимания сборов, а также устанавливать льготы по различным сборам. В Положении были расписаны правила составления и исполнения смет и подготовки отчетов¹⁹.

Последний состав Временного правительства в своем заявлении от 25 сентября 1917 г. признал необходимым «осуществление и дальнейшее развитие демократических законов о местном самоуправлении с целью постепенной передачи всех функций местного управления в руки органов местного самоуправления при сохранении за правительственными комиссарами надзора за законностью действий местного самоуправления и прекращении полномочий общественных исполнительных комитетов с момента выбора органов

опыт : сб. документов (1861–1917 гг.). URL: <http://emsu.ru/lm/monf/library/MUN4/1.htm>

¹⁵ См.: «Положение о Всероссийском Земском Союзе». // Местное самоуправление в России: отечественный исторический опыт : сб. документов (1861–1917 гг.). URL: <http://emsu.ru/lm/monf/library/MUN4/1.htm>

¹⁶ См.: «Проект правил о товариществах, союзах и съездах земских учреждений, городских и поселковых управлений» // Местное самоуправление в России: отечественный исторический опыт : сб. документов (1861–1917 гг.). URL: <http://emsu.ru/lm/monf/library/MUN4/1.htm>

¹⁷ См.: «Правила о волостном земском обложении, волостных сметах и раскладках и о волостном сборщике» // Местное самоуправление в России: отечественный исторический

¹⁸ См.: «Правила предоставления правительственной гарантии по займам органов местного самоуправления в частных и общественных кредитных учреждениях для удовлетворения неотложных потребностей городского и земского хозяйства» : Постановление Временного правительства «Об учреждении государственного банка городского и земского кредита» // Местное самоуправление в России: отечественный исторический опыт : сб. документов (1861–1917 гг.). URL: <http://emsu.ru/lm/monf/library/MUN4/1.htm>

¹⁹ См.: «Положение о городских доходах, расходах, сметах и отчетах» : Постановление Временного правительства «О некоторых мероприятиях по улучшению земских финансов» // Местное самоуправление в России: отечественный исторический опыт : сб. документов (1861–1917 гг.). URL: <http://emsu.ru/lm/monf/library/MUN4/1.htm>

местного самоуправления»²⁰. Однако за этим декларативным заявлением больше не последовало скольконибудь существенных практических шагов.

Как видно из вышеизложенного, реформа, которую пыталось провести Временное правительство, охватила широкий круг вопросов, касающихся кардинального изменения системы местного самоуправления на всех

уровнях: от поселкового и волостного до городского и земского, и во всех сферах: от избирательной системы до финансово-экономического обеспечения. Однако практическая реализация принятых Временным правительством постановлений, положений и правил давала сбои в силу отсутствия единой вертикали власти в стране и единства осуществления власти на местах, а также стремительно растущего правового, политического и экономического хаоса во всех сферах общественной жизни.

²⁰ См.: Вестник Временного правительства. 1917. 28 сентября. URL: <http://elibrary.ru/pages/2603179/zooms/7>

Литература

1. Авакьян С.А. Муниципальное право России / С.А. Авакьян, В.Л. Лютцер, Н.Л. Пешин, В.А. Сивицкий, Н.С. Тимофеев. М.: Проспект, 2009. 544 с.
2. Далина О.А. Реформа Временного правительства в области городского самоуправления / О.А. Далина // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2007. № 18. С. 56–63.
3. Даноян В.Л. Местное городское самоуправление России в 1917 г. в исследованиях современников / В.Л. Даноян // Власть. 2013. № 3. С. 135.
4. Дерябина Е.С. Проблемы правового регламентирования местного самоуправления в России в условиях двоевластия (февраль-октябрь 1917 года) / Е.С. Дерябина // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2014. Вып. № 5. С. 58–62.
5. Писарькова Л.Ф. Московская городская дума. 1864–1917 / Л.Ф. Писарькова. М., 1998. 568 с.
6. Судавцов Д.Н. Разработка Временным правительством России правовых основ реформирования местного самоуправления / Д.Н. Судавцов // Социология власти. 2009. № 8. С. 139–146.

В поисках путей правового регулирования (рецензия на книгу «Выборы в мире: агитация в сети Интернет»)

ЛЫСЕНКО ВЛАДИМИР ИВАНОВИЧ,

доктор юридических наук,
заслуженный юрист Российской Федерации
vljsenko@cikrf.ru

Исследование проблем правового регулирования правоотношений, возникающих в связи с деятельностью в информационно-телекоммуникационной сети Интернет в начале XXI века, когда эта сеть приобрела действительно глобальный, как с точки зрения государственных границ, так и с точки зрения тематического охвата пользователей, характер, становится все более актуальным.

В случае, когда речь идет о сферах общественных правоотношений, в которых государства традиционно пытаются, основываясь на международных актах и общепризнанных нормах, ограничить влияние внешнего фактора и минимизировать иностранное участие, актуальность темы, связанной с вопросами регулирования Интернета, не вызывает сомнений. Безусловно, в этом контексте выборы, вмешательство в которые в любой форме, включая изготовление и распространение агитации, запрещено законодательством большинства цивилизованных государств, являются предметом исследования, требующего пристального внимания.

Поиск путей правового регулирования, не ограничивающих сверх меры свободу распространения и получения информации в сети и не нарушающих основополагающие принципы свободы слова и права на получение информации, но в то же время основанных на общих принципах организации выборов, создающих правовые условия участия в избирательной кампании на равных основаниях, препятствующих иностранному и незаконному вмешательству в избирательный процесс, является на сегодняшний день одной из приоритетных задач развития правового регулирования в современном мире.

В свете указанных проблем вышедшая книга «Выборы в мире: агитация в сети Интернет»¹, подготовленная авторским коллективом в составе И.Б. Борисова, А.Г. Головина и А.В. Игнатова и изданная Российским общественным институтом избирательного права (РОИИП), представляет собой весьма интересный материал, впервые обобщенный в таком виде в российской научной литературе.

В книге отражено исследование современного состояния правового регулирования предвыборной агитации в сети Интернет, а также затронуты проблемы правового регулирования сети Интернет в целом в крупнейших и наиболее развитых, с точки зрения развития Интернета, государствах мира². Авторы уделили внимание междуна-

родным стандартам в сфере интернет-агитации³, а также детально исследовали правовое регулирование предвыборной агитации в сети Интернет в Российской Федерации как в современном состоянии, так и в динамике развития за последние десятилетия. Применительно к каждому государству, где это возможно, авторы попытались собрать и проанализировать не только собственно правовое регулирование, но и сложившуюся практику его применения.

Несмотря на очевидно возникшие трудности в ходе исследования, вызванные тем, что состояние правового регулирования во всех государствах в данной сфере без преувеличения можно назвать опаздывающим, по сравнению с активно развивающейся практикой, авторам удалось подготовить достаточно интересный материал, обобщающий опыт разных государств, и наметить определенные пути совершенствования как международно-правового регулирования, так и развития законодательства Российской Федерации в сфере предвыборной агитации в сети Интернет, дополнив научную серию работ РОИИП «Выборы в мире», в каждом выпуске которой отражаются результаты сравнительно-правового исследования отдельных аспектов избирательного процесса.

дателем с целью ограничить всякое выражение мнений или идей относительно муниципальных выборов, имевшее место до начала этого периода независимо от его формы.

³ В частности, в документах Стамбульской сессии Парламентской ассамблеи ОБСЕ (29 июня — 3 июля 2013 г.) содержится призыв к государствам-участникам принять решения о том, что появление новых технологий не вносит изменений в такие международно признанные свободы, как свобода выражения мнений (в Интернете и за его пределами), свобода собраний, ассоциации и вероисповедания, которые должны уважаться вне зависимости от хода технического прогресса. В Рекомендации Комитета министров Совета Европы № REC (2016)1 «О защите и развитии права на свободу выражения мнения и права на уважение частной жизни в условиях сетевого нейтралитета» с приложением «Руководящие принципы сетевого нейтралитета» (принята 13 января 2016 г.) отмечается, что в условиях информационного общества осуществление и реализация права на свободу выражения мнения граждан, включая право на получение и распространение информации и взглядов, а также их участие в демократической жизни все больше зависят от доступности и качества Интернета. В Постановлении Межпарламентской ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств «О совершенствовании системы международного сотрудничества в области демократических выборов» от 25 ноября 2008 г. № 31-5 содержится призыв обеспечивать принятие мер, гарантирующих беспристрастность в освещении избирательной кампании средствами массовой информации, в том числе в сети Интернет... внедрять новые информационные технологии, обеспечивающие открытый характер выборов, повышающие степень доверия избирателей к итогам голосования и результатам выборов.

¹ См.: *Выборы в мире: агитация в сети Интернет* / И.Б. Борисов, А.Г. Головин, А.В. Игнатов; под общ. ред. И.Б. Борисова. М.: Российский общественный институт избирательного права, 2017.

² Так, в решении Европейского суда по правам человека «Эрдоган Гёкче против Турции» (постановление от 14 октября 2014 г.) отмечается, что по делу не установлено, что 10-дневный период предвыборной агитации был предусмотрен турецким законо-

Литература

1. *Выборы в мире: агитация в сети Интернет* / И.Б. Борисов, А.Г. Головин, А.В. Игнатов; под общ. ред. И.Б. Борисова. М.: Российский общественный институт избирательного права, 2017. 268 с.