

# ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА | 2018—№ 3

Издается 4 раза в год

## СОДЕРЖАНИЕ

### ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: ПРОБЛЕМЫ И НОВАЦИИ

- Головин А.Г.** О перспективах кодификации избирательного законодательства в Российской Федерации ..... 3
- Шапошников А.В.** Новации в избирательном законодательстве города Москвы ..... 7
- Трофимова Г.А.** Санкции в избирательном законодательстве ..... 10

### ВЫБОРЫ И ОБЩЕСТВО

- Брод А.С.** Роль общественного контроля за выборами в Российской Федерации ..... 14
- Лесив Б.В.** «Vox Populi» местного самоуправления в России: проблемы ответственности муниципальных органов перед населением (на примере практики Приморского и Хабаровского краев) ..... 17

### ВЫБОРЫ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

- Старостина И.А., Старостенко М.В.** Парламентские выборы в Италии 2018 года: национальные проблемы на фоне наднациональных вызовов ..... 24

### СУДЕБНАЯ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ ПРАКТИКА

- Симонова С.В.** Агитационные публичные мероприятия: актуальные проблемы избирательного законодательства и практики ..... 29
- Колоколов Н.А.** Накануне выборов: споры между представителями политических партий (практика Курского областного суда) ..... 33

### НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

- Зудин А.Ю.** Не «кампания», а всеобъемлющая стратегия: политическая наука и политическое знание нуждаются в переопределении ..... 37

### ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫБОРОВ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

- Реут Д.А.** К вопросу о «мобильном избирательном участке» ..... 40

### ИСТОРИЯ ВЫБОРНЫХ ИНСТИТУТОВ

- Цеденбал А.З.** Монгольский путь к независимости: всенародный плебисцит 1945 года ..... 43

### КНИЖНЫЕ НОВИНКИ

- Кашкин С.Ю.** Рецензия на монографию В.И. Лафитского «Великие конституции (Истоки, факторы развития и роль в современном мире)». М.: Библио-Глобус, 2017 ..... 47

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

#### РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

**Автономов Алексей Станиславович,**  
доктор юридических наук, профессор.  
**Веденеев Юрий Алексеевич,**  
заслуженный юрист РФ,  
доктор юридических наук.  
**Дамаскин Олег Валерьевич,**  
заслуженный юрист РФ,  
доктор юридических наук, профессор,  
академик АВН.  
**Кабышев Сергей Владимирович,**  
заслуженный юрист РФ,  
кандидат юридических наук, доцент.  
**Колоколов Никита Александрович,**  
доктор юридических наук, профессор.  
**Комарова Валентина Викторовна,**  
доктор юридических наук, профессор.  
**Красинский Владислав Вячеславович,**  
доктор юридических наук, доцент.  
**Лысенко Владимир Иванович,**  
заслуженный юрист РФ,  
доктор юридических наук.  
**Садовникова Галина Дмитриевна,**  
доктор юридических наук, профессор.  
**Эбзеев Борис Сафарович,**  
заслуженный юрист РФ,  
заслуженный деятель науки РФ,  
доктор юридических наук, профессор.

#### РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

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

#### ОТВЕТСТВЕННЫЙ СЕКРЕТАРЬ ЖУРНАЛА:

**Голубкова Наталья Игоревна,**  
кандидат политических наук

#### ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ИГ «ЮРИСТ»:

**Гриб В.В.,** д.ю.н., профессор

#### ЗАМЕСТИТЕЛИ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА ИГ «ЮРИСТ»:

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

#### ПОДПИСКА НА ИЗДАНИЕ:

Объединенный каталог (АРЗИ) — 93647

#### ЦЕНТР РЕДАКЦИОННОЙ ПОДПИСКИ:

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

#### РЕДАКЦИЯ:

Лаптева Е.А., Курукина Е.И.

#### НАУЧНОЕ РЕДАКТИРОВАНИЕ И КОРРЕКТУРА:

Швечкова О.А., к.ю.н.

#### АДРЕС РЕДАКЦИИ/ИЗДАТЕЛЯ:

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

E-mail: [avtor@lawinfo.ru](mailto: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 16.07.2018 г. Выход в свет 05.09.2018 г.  
Отпечатано в типографии «Национальная полиграфическая группа». 248031, г. Калуга, п. Северный, ул. Светлая, д. 2. Тел. (4842) 70-03-37  
Формат 60x90/8. Печать офсетная.  
Физ. печ. л. — 8,0. Усл. печ. л. — 8,0.  
Общий тираж 2 000 экз. Цена свободная

**EDITOR-IN-CHIEF OF THE MAGAZINE:**

**Zaslavskiy Sergey Yevgenyevich,**  
Doctor of Law

**EDITORIAL BOARD:**

**Avtonomov Aleksey Stanislavovich,**  
Doctor of Law, Professor.

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

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

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

**Kolokolov Nikita Aleksandrovich,**  
Doctor of Law, Professor.

**Komarova Valentina Viktorovna,**  
Doctor of Law, Professor.

**Krasinsky Vladislav Vyacheslavovich,**  
Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor.

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

**Sadovnikova Galina Dmitrievna,**  
Doctor of Law, Professor.

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

**EDITORIAL STAFF:**

**Borisov Igor Borisovich,**  
Candidate of Legal Sciences.

**Zaslavskiy Sergey Yevgenyevich,**  
Doctor of Law.

**Golovin Aleksey Gennadyevich,**  
Candidate of Legal Sciences.

**Ignatov Aleksandr Vyacheslavovich,**  
Candidate of Legal Sciences

**EXECUTIVE SECRETARY OF THE MAGAZINE:**

**Golubkova Nataliya Igorevna,**  
Candidate of Political Sciences.

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

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

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

Babkin A.I., Belykh V.S., Platonova O.F.,  
Renov Eh.N., Truncevskiy 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 16.07.2018. Issue is printed 05.09.2018.

Printed by National Polygraphic Group Ltd.  
248031, Kaluga, settlement Severnij, street Svetlaya,  
h. 2. Tel. (4842) 70-03-37.

Size 60x90/8. Offset printing. Printer's sheet – 8,0.  
Conventional printed sheet – 6,0.  
General circulation 2 000 copies. Free market price

# ELECTORAL LEGISLATION AND PRACTICE | 2018–No. 3

Published 4 times per year

## CONTENTS

### ELECTORAL LAWS: ISSUES AND NOVELTIES

- Golovin A.G.** On Prospects of Codification of Electoral Laws in the Russian Federation ..... 3
- Shaposhnikov A.V.** Novelties in the Electoral Laws of Moscow ..... 7
- Trofimova G.A.** Sanctions in the Electoral Laws ..... 10

### ELECTIONS AND SOCIETY

- Brod A.S.** The Role of Public Control over Elections in the Russian Federation ..... 14
- Lesiv B.V.** Vox Populi of Local Self-Government in Russia: Issues of the Liability of Municipal Bodies to the People (on the Example of the Practice of the Primorsky and Khabarovsk Territories) ..... 17

### ELECTIONS: INTERNATIONAL EXPERIENCE

- Starostina I.A., Starostenko M.V.** Parliamentary Elections in Italy in 2018: National Issues against the Background of Supranational Challenges ..... 24

### JUDICIAL AND LAW ENFORCEMENT PRACTICE

- Simonova S.V.** Agitation Public Events: Relevant Issues of the Electoral Laws and Practice ..... 29
- Kolokolov N.A.** On the Verge of Elections: Disputes between Political Party Representatives (Practice of the Kursk Regional Court) ..... 33

### SCIENTIFIC LIFE

- Zudin A.Yu.** A Comprehensive Strategy Rather than a Campaign: Political Science and Political Knowledge Require a New Definition ..... 37

### ARRANGEMENT OF ELECTIONS AND ELECTORAL TECHNOLOGIES

- Reut D.A.** On a Mobile Voting Station ..... 40

### THE HISTORY OF ELECTORAL INSTITUTIONS

- Tsedenbal A.Z.** The Mongolian Journey towards Independence: the Nationwide Plebiscite of 1945 ..... 43

### BOOK NOVELTIES

- Kashkin S.Yu.** Review of the Monograph The Great Constitutions (the Origins, Development Factors and Role in the Modern World) by V.I. Lafitsky. Moscow : Biblio-Globus, 2017 ..... 47

# О перспективах кодификации избирательного законодательства в Российской Федерации

**ГОЛОВИН АЛЕКСЕЙ ГЕННАДЬЕВИЧ,**

кандидат юридических наук

aggolovin@mail.ru

Избирательное законодательство России постоянно развивается и совершенствуется на протяжении двух с половиной десятилетий, прошедших после принятия Конституции Российской Федерации. Современная система законодательства о выборах и референдумах представлена весьма значительным массивом норм федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации. Эти нормы применялись на практике в ходе многочисленных избирательных кампаний, многие из них неоднократно совершенствовались, «донастраивались» законодателем к каждому последующему электоральному циклу, в том числе с учетом выявившихся проблем в правоприменении и необходимости адекватного реагирования на негативные избирательные технологии. По мере усложнения общественных отношений, регулируемых законодательством о выборах и референдумах, объем нормативного материала возрастал.

Процесс развития избирательного законодательства, безусловно, будет продолжаться, при этом ориентирами для дальнейшего совершенствования должны выступать упорядоченность, бесконфликтность и стабильность правового регулирования электоральных отношений.

Эти приоритеты, служащие повышению доверия граждан к выборам, избирательной системе в целом, обуславливают актуальность вопроса об обеспечении высокой степени систематизированности избирательного законодательства.

Следует согласиться с исследователями в том, что «действующее законодательство должно подвергаться периодической систематизации, в результате чего достигается улучшение организационного

массива, отдельных норм и правовых институтов»<sup>1</sup>. При этом можно обратить внимание, что избирательному законодательству на федеральном уровне уже более двадцати лет свойственно линейное развитие по избранной в 1994 г. модели одновременного наличия федерального закона о гарантиях прав граждан и федеральных законов о конкретных видах выборов.

Одним из возможных вариантов систематизации федерального избирательного законодательства, который неоднократно обсуждался в научных работах, в СМИ, в рамках парламентских слушаний, общественных и экспертных дискуссий, является создание кодифицированного акта.

Идея кодификации избирательного законодательства не теряет своей актуальности на протяжении многих лет<sup>2</sup>. В последние годы она также неоднократно возникает в медийном пространстве. Например, осенью 2016 г. в рамках научно-практической конференции «Избирательная система России: опыт формирования и перспективы развития» Председатель Центральной избирательной комиссии Российской

<sup>1</sup> Колдаева Н.П. Конституционные основы систематизации законодательства Российской Федерации // Государство и право. 2003. № 2. С. 13.

<sup>2</sup> Неоднократно высказывалась эта идея и автором настоящей статьи. См., в частности: Козлова Е.И., Головин А.Г. Направления дальнейшего совершенствования системы избирательного законодательства в Российской Федерации // Избирательное законодательство и выборы в регионах: теория и практика / под ред. С.В. Юсова. М., 2005. С. 59–67; Головин А.Г. Избирательное право России: курс лекций. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2009. С. 92–96; и др.

В настоящей статье автор размышляет о возможности и целесообразности осуществления систематизации действующего федерального законодательства о выборах путем разработки и принятия избирательного кодекса. Рассматриваются возможные варианты совместного или раздельного изложения норм о выборах и референдумах, намечаются основные подходы к моделированию кодекса, в том числе с учетом необходимости обеспечения достаточной самостоятельности субъектов Российской Федерации в регулировании региональных и местных выборов, приводятся рассуждения относительно того, насколько перспективной является в настоящее время постановка вопроса о кодификации федерального избирательного законодательства.

*Ключевые слова:* законодательство о выборах и референдумах, избирательное законодательство, систематизация законодательства, кодификация избирательного законодательства, избирательный кодекс, Избирательный кодекс Российской Федерации.

## On Prospects of Codification of Electoral Laws in the Russian Federation

Golovin Aleksey G., Candidate of Legal Sciences

In this article, the author reflects on the opportunity and efficiency of systematization of the applicable federal laws by the development and adoption of an electoral code. The author reviews options of joint or separate presentation of elections and referendum provisions, outlines the main approaches to code modeling including consideration of the need to ensure sufficient independence of the constituent entities of the Russian Federation in the regulation of regional and local elections, discusses the current prospects for setting of the federal electoral law codification problem.

*Keywords:* laws on elections and referendums, electoral laws, systematization of laws, electoral law codification, electoral code, the Electoral Code of the Russian Federation.

Федерации Э.А. Памфилова высказалась о возможности разработки федерального избирательного кодекса, отметив, что кодификация избирательного законодательства позволит решить проблему «противоречий внутри себя». В свою очередь, вступив в заочную дискуссию, председатель Комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству П.В. Крашенинников высказался об этой идее скорее негативно и подчеркнул, что «на данном этапе избирательное законодательство слишком динамично развивается и меняется, чтобы его кодифицировать»<sup>3</sup>.

4 июля 2018 г. появилась новость о том, что попытка разработки проекта избирательного кодекса будет предпринята под эгидой Российского фонда свободных выборов и факультета политологии Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова<sup>4</sup>.

В настоящее время в рамках деятельности Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств разработан проект модельного избирательного кодекса для государств — участников СНГ.

Все это дает повод еще раз задуматься о целесообразности осуществления систематизации действующего федерального законодательства о выборах путем принятия кодифицированного акта. Представляется возможным изложить ряд соображений по некоторым ключевым вопросам, на которые потребуется ответ при принятии решения о разработке такого акта.

### **Лейтмотив кодификации. Форма или содержание?**

Главной целью и плюсом кодификации можно назвать придание системе избирательного законодательства большей стабильности, ее обновление на основе принципов и подходов, рассчитанных на долгосрочное применение преимущественно в неизменном виде.

Как подчеркивает Ю.А. Тихомиров, «в процессе развития законодательства необходимо согласованно решать две главные задачи: строже увязывать его с проводимыми реформами, достижением целей экономического, политического и социального развития, с одной стороны, и обеспечивать целостность и четкую структуру законодательства, мобильность и устойчивость его отраслей — с другой»<sup>5</sup>. Можно прогнозировать, что стабилизация системы избирательного законодательства как раз будет направлена на решение долгосрочных задач государственного строительства и будет работать на основные приоритеты экономического, политического и социального развития страны.

Одним из основных вариантов обеспечения стабильности законодательства является его кодификация, т.е. придание ему наиболее устойчивой формы. Кодекс, как законодательный акт, вбирающий в себя нормы, регулирующие наибольшее количество от-

ношений в определенной сфере и рассчитанные на длительное и устойчивое применение, представляется законом, в большой степени отвечающим понятию стабильности.

В дискуссиях с коллегами-юристами автору не раз доводилось слышать аргумент о том, что выбор кодекса — это всего лишь вопрос формы, не влияющий на содержание самого правового регулирования. Думается, что в полной мере согласиться с таким подходом нельзя. Кодификация — не просто способ организации нормативного материала, но и процесс правотворческого переосмысления норм и институтов, подлежащих более системному изложению. Создание кодекса предполагает не только изложение в рамках единого акта лучших положений, доказавших свою эффективность, но и отказ от конструкций, вызывающих сомнения, устаревших или не прошедших проверку временем. Кроме того, представляется, что решение о кодификации является своего рода посланием со стороны государства гражданам о том, что данная сфера общественных отношений находится в фокусе особого внимания и ее стабильности и наибольшей упорядоченности придается особое значение. С этой точки зрения можно рассуждать о том, что выбор формы кодекса для изложения норм о гарантиях избирательных прав граждан способен повысить доверие избирателей к институту выборов и электоральной демократии как таковой.

Продуманная кодификация неизбежно влечет за собой исключение дублирования норм, унификации и, возможно, некоторое упрощение используемой терминологии, а также может сопровождаться изменением юридического языка и стиля изложения правовых положений в сторону большей лаконичности и понятности не только профессионалам, но и широкому кругу граждан. Представляется, что для избирательного законодательства это весьма актуально.

Реализация приоритета максимального облегчения работы со столь сложным законодательством, обеспечения удобства для правоприменителей также представляется исключительно важной, так как в конечном итоге основным предназначением нормативного акта является реализация его положений на практике. С этих позиций следует признать, что кодекс мог бы стать более удобным для органов, деятельность которых связана с применением законодательства о выборах.

### **Есть ли основания для кодификации?**

Нередко возникает вопрос: дает ли действующее избирательное законодательство достаточную основу для кодификационной обработки правового материала? В литературе справедливо подчеркивается: «весьма существенно, чтобы формирование кодекса выполнялось на базе необходимого объема нормативного материала с учетом его современного состояния и реализации в ближайшей и отдаленной перспективе»<sup>6</sup>. Представляется, что в настоящее время законодательную основу для кодификации федерального избирательного законодательства следует признать достаточной, поскольку современные российские законы о выборах являются детально проработанными, лишены значительных пробелов и доказавшими на практике эффективность своих норм. Безусловно, последующие избирательные кампании так или иначе будут выявлять дальнейшие проблемы регулирования отдельных, частных вопросов.

<sup>3</sup> См.: Крашенинников и Памфилова заочно поспорили о необходимости избирательного кодекса // Парламентская газета // URL: <https://www.pnp.ru/politics/2016/11/24/krashenninnikov-i-pamfilova-zaочно-posporili-o-neobkhodimosti-izbiratel'nogo-kodeksa.html>

<sup>4</sup> См.: Фонд свободных выборов и МГУ создадут проект избирательного кодекса России // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/society/20180704/1523948274.html>

<sup>5</sup> Тихомиров Ю.А. Общая концепция развития российского законодательства // Концепция развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М.: Издательский дом «Горосдец», 2004. С. 10.

<sup>6</sup> См.: Абрамова А.И. Кодификация российского законодательства: современность и перспективы развития // Журнал российского права. 2016. № 12 (цит. по электронной версии в СПС «КонсультантПлюс»).

Откладывать по причине динамичности вносимых изменений<sup>7</sup> систематизацию законодательства можно сколь угодно долго. Или же, напротив, можно пойти по иному пути — принять кодифицированный акт и решать текущие проблемы, опираясь на прочную первооснову.

Обращаясь к опыту, на который можно в известной степени опереться в процессе работы по кодификации, можно отметить, что избирательные кодексы существуют и успешно применяются в ряде зарубежных стран, среди которых — Азербайджан, Албания, Аргентина, Армения, Беларусь, Бельгия, Бразилия, Грузия, Египет, Камерун, Коста-Рика, Кот-д'Ивуар, Мадагаскар, Мексика, Молдова, Сенегал, Филиппины, Франция (как видим, среди названных государств есть и федеративные). Кроме того, характерной чертой системы избирательного законодательства в нашей стране является то, что при отсутствии кодифицированного акта на федеральном уровне в субъектах Российской Федерации кодексы встречаются. Региональные кодифицированные акты о выборах стали обычным явлением в системе избирательного законодательства с 1995 г., когда в Воронежской области впервые в нашей стране был принят избирательный кодекс. В настоящее время опыт принятия и применения избирательных кодексов либо кодексов о выборах, референдумах и отзыве имеется в полутора десятках регионов, в том числе в Москве, Республике Башкортостан, Республике Татарстан, Алтайском, Приморском, Хабаровском краях, Белгородской, Владимирской, Воронежской, Костромской, Курской, Псковской, Свердловской, Тверской, Тюменской областях. Опыт кодификации избирательного законодательства, накопленный российскими регионами, заслуживает серьезного внимания, и результаты обобщения такого опыта тоже могут быть учтены в случае разработки федерального избирательного кодекса<sup>8</sup>.

### **Избирательный кодекс или Кодекс о выборах и референдумах?**

Еще один требующий принципиального решения вопрос, который неизбежно возникнет при попытке кодификации рассматриваемого законодательного массива, — это вопрос о том, принимать ли кодекс только о выборах или же кодекс о выборах и референдумах?

С одной стороны, избранная в 1997 г. и остающаяся неизменной модель совместного изложения норм о гарантиях избирательных прав и права на участие в

референдуме в рамках одного федерального законодательного акта позволяет пойти по пути кодификации норм о выборах и референдумах. С другой стороны, наличие Федерального конституционного закона от 28 июля 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» как акта более высокой юридической силы ставит под сомнение полноту охвата общественных отношений в сфере подготовки и проведения референдумов предметом регулирования подобного кодекса.

Второй возможный путь — принятие Избирательного кодекса Российской Федерации, охватывающего своим регулированием только выборы. Исследователи отмечают приоритетность такого подхода. Например, рассуждая о некоторых региональных кодексах, Н.П. Ануфриева пишет о том, что объединение не только норм о выборах, но и норм о референдуме и отзыве трудно теоретически обосновать в силу разной юридической природы этих институтов. По ее мнению, «следует согласиться с мнением тех ученых, которые считают, что избирательный кодекс должен регулировать только избирательные правоотношения»<sup>9</sup>. М.С. Матейкович подчеркивает, что «федеральный избирательный кодекс позволит разделить правовое регулирование выборов и референдумов — двух самостоятельных форм прямой демократии», которые, по его мнению, «не очень-то логично соседствуют в одном федеральном законе»<sup>10</sup>.

### **Основные параметры сферы регулирования и структуры кодекса**

При определении предмета и пределов регулирования Избирательного кодекса Российской Федерации необходимо позаботиться о том, чтобы федеральный кодекс, с одной стороны, не превратился в «правового монстра», не оставляющего никакой самостоятельности субъектам Российской Федерации, с другой стороны, чтобы он не стал просто модельным актом в части гарантирования избирательных прав граждан на региональных и местных выборах.

Некоторые авторы считают неприемлемой кодификацию федерального избирательного законодательства именно из-за того, что, по их мнению, она поставит под угрозу самостоятельность субъектов Российской Федерации. Еще в 1997 г. А.Е. Постников писал: «раздвоенность предмета регулирования препятствует кодификации всего федерального избирательного законодательства, поскольку для субъектов Российской Федерации неприменима унификация избирательных процедур в той же мере, как это возможно для регулирования выборов в федеральные органы государственной власти. Вместе с тем отдельная кодификация исключительно законодательства о выборах в федеральные органы государственной власти способна снизить универсальность правового регулирования гарантий избирательных прав граждан в Российской Федерации. По этим причинам на передний план в развитии федерального законодательного регулирования выборов выдвигается не задача его кодификации, а согласования между собой соответствующих федеральных законов»<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> Заметим попутно, что сопоставительный анализ динамики внесения изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (изменения вносились за последние 10 лет — с 2008 г. по июль 2018 г. 68 федеральными законами) и в кодифицированный акт, например, в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации (изменения вносились за последние 10 лет — с 2008 г. по июль 2018 г. более чем 340 федеральными законами), показывает, что частота корректировок норм кодекса может быть даже существенно большей, т.е. вносить необходимые изменения в кодекс не труднее, чем в «обычный» федеральный закон.

<sup>8</sup> См. подробнее: Головин А.Г. Эволюция системы избирательного законодательства в Российской Федерации: тенденции и перспективы. М., 2008. С. 163–171. Кроме того, избирательные кодексы существовали ранее в Республике Коми, Амурской, Вологодской областях, а также в бывших субъектах Российской Федерации — Читинской области, Коми-Пермяцком автономном округе. Некоторые регионы, среди которых Республика Марий Эл, Удмуртская Республика, Ивановская область, предпринимали попытки разработки кодифицированных актов о выборах, однако в свое время отказались от их принятия.

<sup>9</sup> См.: Ануфриева Н.П. Проблемы избирательного кодекса России // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 7 (цит. по электронной версии в СПС «КонсультантПлюс»).

<sup>10</sup> См.: Матейкович М.С. Федеральное избирательное законодательство нуждается в кодификации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14 (цит. по электронной версии в СПС «КонсультантПлюс»).

<sup>11</sup> Постников А.Е. Система избирательного законодательства в Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук (в форме научного доклада). М., 1997. С. 9.

Такой подход не представляется единственно правильным. Унифицированный охват всех основных электоральных отношений в стране именно федеральным избирательным законодательством, регулирующим и гарантирующим избирательные права граждан на выборах всех уровней, является вполне обоснованным. На первом месте всегда должны стоять приоритеты обеспечения единства правового пространства в нашей стране и гарантирования максимально полной и свободной реализации прав граждан. Федеративной природе государства не противоречит, а наоборот — в полной мере соответствует единое регулирование прав граждан<sup>12</sup>.

Особо хотелось бы подчеркнуть, что отказ от упоминания основных гарантий избирательных прав в названии законодательного акта совсем не означает отказ от установления данным актом этих самых гарантий.

Избирательный кодекс Российской Федерации — это просто систематизированный акт, а не обязательно акт тотальной регламентации, отказывающийся от концепции основных гарантий избирательных прав. Регулируя детально и подробно выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и выборы Президента Российской Федерации, кодекс вполне может и должен сохранить рамочное регулирование в части региональных и местных выборов. Установление соотношения детального и рамочного регулирования в кодексе — это предмет специальной статьи в первой главе кодекса, определяющей сферу его действия, которая должна быть тщательно проработана в рамках концепции кодекса.

<sup>12</sup> Например, М.С. Матейкович пишет, что сложившееся федеративное устройство страны только усиливает доводы в пользу дальнейшей кодификации федерального избирательного законодательства. Избирательный кодекс России в полной мере соответствовал бы конституционному разграничению предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Закрепляя в императивной форме избирательные цензы, сроки полномочий народных представителей, правила подведения итогов голосования и результатов выборов, федеральный законодатель будет именно регулировать избирательные права граждан в соответствии с п. «в» ст. 71 Конституции Российской Федерации (См.: Матейкович М.С. Указ. соч.).

Важнейшее место в концепции разрабатываемого акта должно отводиться определению структуры кодекса. Избирательный кодекс может содержать Общую и Особенную части. При этом в соответствии с правилами кодификации следует устранить повторы и все дублирующие друг друга нормы обособить в качестве норм Общей части. Общая часть избирательного кодекса, как представляется, должна включать в себя то, что составляет единство электоральной системы России — общие принципы проведения выборов, систему и правовой статус избирательных комиссий, систему гарантий реализации избирательных прав граждан Российской Федерации на всех стадиях избирательного процесса, при осуществлении всех основных избирательных действий. Особенная часть должна устанавливать особенности проведения федеральных выборов, а также содержать нормы, определяющие порядок применения положений Избирательного кодекса Российской Федерации при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления.

Представляется, что звучащие в некоторых публикациях высказывания, что избирательное законодательство является отраслью, «остро нуждающейся в кодификации»<sup>13</sup>, несколько преувеличены, поскольку как таковой остроты проблемы, которая диктовала бы необходимость скорейших форсированных законодательных решений, не наблюдается. Однако постановка вопроса о кодификации имеет право на существование, и перспектива глубокой, вдумчивой проработки, подготовки концепции и текста проекта Избирательного кодекса Российской Федерации видится вполне реальной.

Стоит еще раз отметить, что принятие кодекса потенциально способно в большей степени упорядочить систему избирательного законодательства, облегчить процесс правоприменения, в первую очередь для избирательных комиссий и судов, сделать избирательное законодательство более доступным для понимания избирателей и повысить уровень доверия граждан к выборам, как эффективной форме народовластия.

<sup>13</sup> См.: Чашин А.Н. Предпосылки кодификации избирательного законодательства // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 40.

## Литература

1. Абрамова А.И. Кодификация российского законодательства: современность и перспективы развития / А.И. Абрамова // Журнал российского права. 2016. № 12. С. 27–38.
2. Ануфриева Н.П. Проблемы избирательного кодекса России / Н.П. Ануфриева // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 7. С. 27–33.
3. Головин А.Г. Избирательное право России: курс лекций. 2-е изд., перераб. и доп. / А.Г. Головин. М.: Норма, 2009. 351 с.
4. Головин А.Г. Эволюция системы избирательного законодательства в Российской Федерации: тенденции и перспективы / А.Г. Головин. М.: Academia, 2008. 212 с.
5. Козлова Е.И. Направления дальнейшего совершенствования системы избирательного законодательства в Российской Федерации / Е.И. Козлова, А.Г. Головин // Избирательное законодательство и выборы в регионах: теория и практика / под ред. С.В. Юсова. М.: Велби; Проспект, 2005. С. 59–67.
6. Колдаева Н.П. Конституционные основы систематизации законодательства Российской Федерации / Н.П. Колдаева // Государство и право. 2003. № 2. С. 13–16.
7. Матейкович М.С. Федеральное избирательное законодательство нуждается в кодификации / М.С. Матейкович // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14. С. 27–30.
8. Постников А.Е. Система избирательного законодательства в Российской Федерации: дис. ... докт. юрид. наук (в форме научного доклада) / А.Е. Постников. М., 1997. 49 с.
9. Тихомиров Ю.А. Общая концепция развития российского законодательства // Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М.: Городец, 2004. 848 с.
10. Чашин А.Н. Предпосылки кодификации избирательного законодательства // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 40–41.
11. Шверыгин М. Крашенинников и Памфилова заочно поспорили о необходимости избирательного кодекса / М. Шверыгин // Парламентская газета. URL: <https://www.pnp.ru/politics/2016/11/24/krashennikov-i-pamfilova-zaочно-posporili-o-neobkhodimosti-izbiratel'nogo-kodeksa.html>

# Новации в избирательном законодательстве города Москвы

**ШАПОШНИКОВ АЛЕКСЕЙ ВАЛЕРЬЕВИЧ,**

Председатель Московской городской Думы,

заслуженный юрист РФ,

кандидат юридических наук

*avtor@lawinfo.ru*

Законодательство, призванное обеспечить гарантии избирательных прав граждан, продолжает совершенствоваться. В 2018 г. Законом города Москвы от 17 мая 2018 г. № 9 «О внесении изменения в статью 14 Закона города Москвы от 6 июля 2005 года № 38 «Избирательный кодекс города Москвы»<sup>1</sup> (далее — Закон города Москвы) избирателям были предоставлены дополнительные гарантии реализации избирательных прав при проведении выборов мэра Москвы.

Новый закон наделил Московскую городскую избирательную комиссию полномочием по образованию избирательных участков для голосования избирателей, включенных в список избирателей по месту их пребывания, за пределами территории города Москвы, а также по установлению порядка реализации данного полномочия территориальными избирательными комиссиями.

Закрепление данной нормы в московском избирательном законодательстве представляется весьма актуальным и своевременным. Закон предоставляет возможность миллионам москвичей, находящихся на дачных участках, проголосовать по месту своего пребывания.

Новый московский закон развивает относительно недавно введенный в российское избирательное законодательство институт «мобильный избиратель». Под «мобильным избирателем» понимается механизм, позволяющий гражданину проголосовать на избирательном участке по месту своего пребывания, а не только по месту жительства путем подачи заявления

в установленном законом порядке. Безусловно, данный механизм расширил возможности по участию в выборах избирателей, которые в силу объективных причин не смогут прибыть в день голосования на избирательный участок по месту своего жительства.

На региональном уровне указанный институт был введен Федеральным законом от 1 июня 2017 г. № 104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>2</sup>. В 2017 г. «мобильным избирателем» на региональных выборах воспользовалось 220 тысяч граждан<sup>3</sup>. Институт «мобильного избирателя» успешно применялся на выборах Президента Российской Федерации 18 марта 2018 г. В Избирательный кодекс города Москвы «мобильный избиратель» был введен в апреле 2018 г. Законом города Москвы от 25 апреля 2018 г. № 8 «О внесении изменений в Закон города Москвы от 6 июля 2005 г. № 38 «Избирательный кодекс города Москвы».

Пользуясь правом «опережающего правового регулирования», город Москва, как субъект Российской Федерации, расширил действие института «мобильный избиратель» на выборах главы региона. Избирателям, находящимся в день голосования за пределами территории города Москвы, теперь предоставлены дополнительные возможности принять участие в выборах мэра Москвы и проголосовать на избирательных участках по месту своего пребывания.

Хотя новация и введена в рамках опережающего регулирования, но Закон города Москвы базируется

<sup>1</sup> Официальный сайт Московской городской Думы. URL: <http://www.duma.mos.ru>, 17.05.2018.

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 23. Ст. 3227.

<sup>3</sup> URL: <https://www.kp.ru/daily/26729.7/3755944/>

В статье рассматриваются изменения в избирательном законодательстве города Москвы, которые позволяют создавать избирательные участки за пределами территории города Москвы на выборах мэра Москвы. Обосновывается положение о том, что создание таких избирательных участков в совокупности с институтом «мобильного избирателя» расширяет возможности для участия граждан в голосовании на региональных выборах.

*Ключевые слова:* избирательное законодательство; избирательные права граждан; институт «мобильный избиратель»; опережающее законодательное регулирование; Московская городская избирательная комиссия; избирательный участок для голосования избирателей, за пределами территории города Москвы на выборах мэра Москвы.

## Novelties in the Electoral Laws of Moscow

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

The article reviews changes in the electoral laws of Moscow, which enable establishment of voting stations at the Moscow Mayor elections outside the territory of Moscow. The author justifies the opinion that creation of such voting stations together with the mobile voter institution broaden the opportunities for participation of citizens in voting at regional elections.

*Keywords:* electoral laws; civil electoral rights; mobile voter institution; advanced statutory regulation; the Moscow City Electoral Commission; voting station outside the territory of Moscow for voting of electors at the Moscow Mayor elections.

на нормах федерального законодательства и в полной мере им соответствует. Так, согласно п. 2 ст. 3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>4</sup> субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. Пунктом 3 ст. 1 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>5</sup> предусмотрено право субъектов Российской Федерации законами устанавливать гарантии избирательных прав граждан Российской Федерации, дополняющие гарантии, закрепленные данным нормативным правовым актом.

Кроме того, в соответствии с п. 5 ст. 19 указанного Федерального закона «в местах временного пребывания избирателей ... избирательные участки, участки референдума могут образовываться предусмотренной законом комиссией на установленный ею срок не позднее чем за 30 дней до дня голосования, а в исключительных случаях по согласованию с вышестоящей комиссией — не позднее чем за три дня до дня голосования. ... При выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления, референдуме субъекта Российской Федерации, местном референдуме законом субъекта Российской Федерации может быть установлен иной порядок отнесения таких участков к избирательным округам, округам референдума».

Надо отметить, что начиная с 1991 г. Москва неоднократно демонстрировала феномен «опережающего законодательства», когда социально полезные правовые модели предлагались сначала на уровне регионального законодательства, а потом (в той или иной мере) воспринимались федеральным законодателем<sup>6</sup>.

Для реализации требований Закона города Москвы решением Московской городской избирательной комиссии от 15 июня 2018 г. № 59/4<sup>7</sup> была создана специальная рабочая группа по образованию избирательных участков за пределами территории города Москвы.

В ее состав вошли член Московской городской избирательной комиссии, Уполномоченный по правам человека в городе Москве, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Московской городской Думы, Московской областной Думы, члены Общественной палаты Российской Федерации, Общественной палаты города Москвы, представители общественных организаций и политических партий (в том числе представители межрегиональной общественной организации «Московский союз садоводов», Московского бюро по правам человека, Ассоциации в защиту прав избирателей «Голос»).

Решением Московской городской избирательной комиссии от 3 июля 2018 г. № 63/8 был утвержден

Порядок образования территориальными избирательными комиссиями избирательных участков для голосования избирателей, включенных в список избирателей по месту нахождения, за пределами территории города Москвы на выборах мэра Москвы 9 сентября 2018 г.<sup>8</sup>

Согласно Порядку, Московская городская избирательная комиссия принимает решение об образовании избирательных участков за пределами Москвы с учетом результатов анализа, проведенного совместно с органами исполнительной власти города Москвы, иных субъектов Российской Федерации мест дислокации избирателей, транспортных и пассажирских потоков, информации о местах массового пребывания избирателей в день голосования, а также с учетом мнения избирателей.

Избирательные участки за пределами Москвы должны были быть образованы соответствующими вышестоящими территориальными избирательными комиссиями на период избирательной кампании по выборам мэра Москвы не позднее 20 июля 2018 года. Одновременно с образованием избирательных участков за пределами Москвы территориальные избирательные комиссии утверждают места нахождения участковых избирательных комиссий и помещений для голосования. Участковые избирательные комиссии избирательных участков за пределами Москвы формируются соответствующими вышестоящими территориальными избирательными комиссиями в количестве от 5 до 9 членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса из резерва составов участковых комиссий не позднее 14 августа 2018 г.

Избирательный участок подлежит ликвидации в случае отсутствия поданных заявлений избирателей о включении в список избирателей по данному избирательному участку.

Избиратели, желающие проголосовать по месту фактического нахождения, смогут с 25 июля 2018 г. подать соответствующие заявления в территориальные избирательные комиссии, многофункциональные центры или через портал госуслуг. Участковые избирательные комиссии в период с 29 августа 2018 г. по 5 сентября 2018 г. принимают заявления избирателей о включении в список избирателей по месту нахождения в соответствии с Порядком подачи заявлений о включении избирателя в список избирателей по месту нахождения на выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, установленным Центральной избирательной комиссией Российской Федерации<sup>9</sup>.

Рабочей группой Московской городской избирательной комиссии был предложен перечень мест для размещения загородных избирательных участков для проведения выборов Мэра Москвы. Основой для указанного перечня послужили более 18 000 предложений москвичей, которые они оставляли на портале mos.ru, а также направляли сотрудникам многофункциональных центров и на «горячую линию» Московской городской избирательной комиссии.

В итоге Московская городская избирательная комиссия, по рекомендации Рабочей группы, утвердила перечень из 209 экстерриториальных избирательных участков в 4 субъектах Российской Федерации (в Московской области — 183, в Калужской области — 16, в Тульской и Владимирской областях — по 5).

<sup>4</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>5</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>6</sup> См.: Платонов В.М. Проблемы исключительного ведения субъектов Российской Федерации как фактор обеспечения баланса между федеральной и региональной властями // Представительная власть. 2018. № 3 (162). С. 7.

<sup>7</sup> URL: <http://www.mosgorizbirkom.ru/web/guest/10542>

<sup>8</sup> URL: <http://www.mosgorizbirkom.ru/web/guest/10634>

<sup>9</sup> URL: <http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/40097/>

Стоит отметить, что при составлении данного перечня учитывались и другие важные критерии. В частности, на территории для размещения участка должны находиться не менее тысячи москвичей в радиусе двух километров. Также на предложенном участке должна быть возможность выбрать помещение или площадку, где технически можно установить модульную конструкцию избирательного участка, организовать видеонаблюдение и соблюсти требования избирательного законодательства.

Рабочей группой также был одобрен образец модульной конструкции — временного избирательного участка, который оснащен всем необходимым для проведения голосования, включая систему видеонаблюдения.

Как отметила Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Э.А. Памфилова, создание во время региональных выборов избирательных участков в других субъектах для голосования находящихся там жителей соответствующих областей может быть распространено на всю Россию, если эксперимент в Москве будет признан удачным. По ее словам, после того как «апробация пройдет на практике», Центральная избирательная комиссия анализирует все плюсы и минусы новации. «И будем думать, что дальше делать и как это тиражировать на всю страну»<sup>10</sup>.

Как представляется, «загородные» избирательные участки в совокупности с институтом «мобильного

избирателя» расширяют возможности для участия граждан в голосовании на региональных выборах и создают предпосылки для дальнейшего совершенствования Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Действующая редакция данного нормативного правового акта не позволяет сформировать единый «межрегиональный» избирательный участок, на котором могли бы проголосовать в единый день голосования избиратели разных субъектов Российской Федерации. В мегаполисах, городах-миллионниках, крупных транспортно-пересадочных узлах, курортных зонах создание «межрегиональных» избирательных участков могло бы в значительной степени оптимизировать как процесс формирования избирательных участков, избирательных комиссий, так и сам процесс голосования. А использование электронного голосования, современных информационных технологий и комплексов для голосования (без использования бюллетеней) исключило бы сложности с доставкой, передачей и хранением избирательных бюллетеней, заметно упростило бы процедуру подсчета голосов.

Рассмотренные изменения соответствуют современным тенденциям развития избирательного законодательства, направленным на его усовершенствование и создание благоприятных условий для участия граждан в выборах, способствуют наиболее полной реализации их избирательных прав, закрепленных в Конституции Российской Федерации.

<sup>10</sup> URL: <http://tass.ru/politika/5204933>

### Литература

1. Платонов В.М. Предметы исключительного ведения субъектов Российской Федерации как фактор обеспечения баланса между федеральной и региональной властями / В.М. Платонов // Представительная власть. 2018. № 3 (162). С. 1–9.

# Санкции в избирательном законодательстве

**ТРОФИМОВА ГАЛИНА АНАТОЛЬЕВНА,**

эксперт научно-исследовательского объединения

«Правовая инициатива»

*Trofimova\_Galy@mail.ru*

Одним из наиболее спорных теоретических аспектов избирательного права является правовая природа санкций, закрепленных в избирательном законодательстве. Исследователи до сих пор не пришли к единому мнению на этот счет<sup>1</sup>. И требуется ответить на ряд важных вопросов. Какие из имеющихся санкций и на основе каких признаков следует отнести к мерам ответственности? И можно ли выделенные меры ответственности признать мерами именно конституционно-правовой ответственности?

В качестве анализа возьмем нормы Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См., например: Смирнов П.В. Меры конституционно-правового принуждения в избирательном праве Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Сургут, 2005. С. 6–8 ; Сидякин А.Г. Отказ в регистрации и отмена регистрации кандидата (списка кандидатов): проблемы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 8–9 ; Горьков Н.В. Избирательно-правовая ответственность в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 14–15 ; Колушин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М., 2010. С. 59–70 ; Луканина Т.И. Отказ в регистрации в качестве кандидата как мера конституционно-правовой ответственности участников избирательного процесса // Российский юридический журнал. 2011. № 6. С. 45–48 ; Левченко Т.Г. Конституционно-правовая ответственность в избирательном праве: сравнительно-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 8–9 ; Кондрашев А.А. Избирательно-правовая ответственность в российском избирательном праве // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 6 (67). С. 115–116, 119–121 ; Кичатов Н.В. И вновь об удалении наблюдателей из помещения для голосования: проблемы правовой природы и порядка реализации (с учетом опыта избирательной кампании 2016 года) // Избирательное законодательство и практика. 2016. № 4. С. 34–36.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие

Определенные им санкции (меры правового воздействия) обращены главным образом к трем группам субъектов: 1) субъектам пассивного избирательного права, 2) субъектам, проводящим выборы, 3) субъектам, осуществляющим контроль за проведением выборов. Эти группы отличаются по степени заинтересованности в исходе выборов, по степени независимости от органов власти, по уровню возможностей влияния на исход выборов.

Первую группу составляют кандидаты, представляющие себя сами; кандидаты-представители, т.е. кандидаты, выдвинутые политическими партиями; избирательные объединения; вторую группу — избирательные комиссии и, соответственно, лица, входящие в их состав; третью группу — наблюдатели, международные наблюдатели и члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса.

Все эти характеристики необходимы, чтобы определить вид и основание применения санкции. В частности, к первой и третьей группам субъектов федеральный законодатель использует такие санкции как отмена правоустанавливающего решения, лишение правомочий, ко второй — отмена правоустанавливающего решения и прекращение полномочий. И в каждом случае применяется в качестве главной санкции лишение статуса субъекта избирательного процесса.

Эти санкции могут являться следствием либо точного соблюдения норм права, в том числе посредством устранения правовой ошибки; либо правонарушения, либо не являющегося правонарушением действия или бездействия субъекта, приводящего к отрицательным последствиям. И определяться, соответственно, как акт правоприменения, мера ответственности, мера защиты.

в референдуме граждан РФ» (в ред. от 18 апреля 2018 г. № 83-ФЗ) // СПС «КонсультантПлюс».

Статья посвящена исследованию санкций, установленных избирательным законодательством. На основе критериев, ограничивающих меры ответственности от иных мер государственного принуждения, и критериев, ограничивающих меры конституционной ответственности от мер иных видов ответственности, определена правовая природа наиболее спорных из них.

*Ключевые слова:* санкция, мера ответственности, ответственность за нарушение избирательного законодательства, конституционно-правовая ответственность, ответственность избирательных комиссий, ответственность участников выборов.

## Sanctions in the Electoral Laws

**Trofimova Galina A.**, Expert of the Legal Initiative Research Association

The article is dedicated to a review of sanctions imposed by electoral laws. The legal nature of the most disputable sanctions is defined based on the criteria demarcating the liability measures from other state coercion measures and the criteria distinguishing constitutional liability measures from other liability types.

*Keywords:* sanction, liability measure, liability for the violation of electoral laws, constitutional law liability, liability of electoral commissions, liability of elections participants.

Акт правоприменения, направленный на отмену правоустанавливающего решения, лишение правомочий или полномочий, лишь устраняет из правового поля изначально не соответствующее закону положение и не влечет отрицательных последствий для субъекта, в отношении которого ранее было принято правоустанавливающее решение.

Если же отмена решения будет связана с лишением полученного на законных основаниях права и в результате допущенного обладателем соответствующего права правонарушения, то санкцию следует рассматривать как меру ответственности.

Принятие решения о присвоении тому или иному лицу не имеющего законного права статуса субъекта избирательного права следует рассматривать как правонарушение, допущенное субъектом, вынесшим решение. И отмена такого решения будет выступать в качестве меры ответственности в случае, если отмена правоустанавливающего решения будет иметь значение для репутации субъекта. А именно в том случае, когда: а) отмена решения является основанием (промежуточной санкцией) для лишения части правомочий или полномочий, лишения статуса; б) отмена решения выступает элементом, характеризующим профессиональные качества субъекта применения.

Если санкция относится к коллективному субъекту (например, к избирательной комиссии), то репутационный урон можно констатировать в следующих случаях: если решение принято в судебном порядке (а решения избирательной комиссии могут отменяться в судебном порядке) и закон содержит требование относительно профессиональных (личных) качеств лиц, входящих в состав коллегиального органа (такое требование установлено, однако оно касается лишь судимости и совершения административного правонарушения за нарушение законодательства о выборах и референдумах); если решение принято в судебном порядке и лица, входящие в состав коллегиального органа, получили свою должность путем избрания (порядок получения должности в составе избирательной комиссии не является напрямую выборным, скорее всего, он носит смешанный характер — назначение из числа отобранных разными политическими силами кандидатов, что дает основание предполагать возможность наступления репутационного вреда); если решение принято в административном порядке в отношении коллегиального органа, назначенного либо сформированного субъектом, отличным от субъекта, принимающего решение по поводу оспариваемого решения (под этот пункт подходят все избирательные комиссии, за исключением окружных, территориальных и участковых).

При констатации меры ответственности, кроме наличия вредоносных последствий, следует учитывать и тот факт, что она должна назначаться лишь за виновное поведение субъекта, в ином случае ограничение в правах возможно посредством административного акта, т.е. акта вышестоящего органа по отношению к нижестоящему органу с целью корректировки действий последнего для принятия наиболее целесообразного, но не более законного решения.

На основе имеющихся теоретических предпосылок попробуем определить, какие из указанных в законе санкций можно отнести к тому или иному виду государственного принуждения.

1. Предупреждение, вынесенное избирательной комиссией (п. 5.1 ст. 20). Данная санкция является мерой ответственности, так как применяется вследствие нарушения кандидатом, избирательным

объединением положений закона и несет неблагоприятные последствия в связи с доведением такого предупреждения до сведения избирателей через средства массовой информации или иным способом.

2. Возложение вышестоящей комиссией на нижестоящую комиссию коллективной обязанности по повторному рассмотрению вопроса по существу или совершению определенного действия (подп. «в» п. 6 ст. 75), возложение на нижестоящую комиссию обязанности по повторному подсчету голосов вследствие выявленных ошибок и несоответствий в протоколах или сводных таблицах об итогах голосования (п. 9 ст. 69). Указание на необходимость повторности действий свидетельствует о недостаточном профессионализме членов комиссии и наносит вред их деловой репутации. Поэтому санкцию можно назвать мерой ответственности.

3. Отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов (п. 18 ст. 38). Отказ возможен как на основании виновного, так и невиновного поведения субъекта, производится в связи с несоответствием субъекта пассивного избирательного права нормам закона и потому является актом правоприменения. Даже если основанием отказа послужило правонарушение, то оно было совершено до вступления лица в конкретные избирательные правоотношения и должно рассматриваться как отрицательное условие реализации избирательного права.

4. Отказ в заверении списка кандидатов (п. 14.2 ст. 35). Основанием также является несоответствие требованиям закона, следовательно, отказ — акт правоприменения.

5. Исключение кандидата из заверенного списка кандидатов (п. 26 ст. 38), исключение из списка зарегистрированного кандидата, включенного в список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, или в список кандидатов, которому переданы депутатские мандаты в соответствии с законодательством Российской Федерации (п. 18 ст. 71). Данную санкцию следует рассматривать как меру ответственности, если она производится по виновному основанию.

6. Исключение кандидата из списка кандидатов избирательным объединением (п. 11 ст. 76). Эта мера — результат взаимоотношений между избирательным объединением и лицом, желающим реализовать пассивное избирательное право, выступая от имени избирательного объединения, и в силу отсутствия государственного принуждения не может рассматриваться как публично-правовая санкция.

7. Аннулирование решения избирательной комиссии о регистрации кандидата, списка кандидатов (п. 1–5 ст. 76). Аннулирование решения избирательной комиссии о регистрации возможно в результате: а) обнаружения правовой ошибки, допущенной избирательной комиссией — не основанном на законе предоставлении субъекту права (п. 1 и 3 ст. 76); б) появления новых обстоятельств, не связанных с виновным поведением субъекта регистрации, свидетельствующих о невозможности предоставления субъекту правомочий субъекта пассивного избирательного права в силу несоответствия требованиям закона (п. 2, 4, 5 ст. 76). По отношению к лицам, решившим реализовать пассивное избирательное право, данная санкция будет актом правоприменения. По отношению к избирательным комиссиям аннулирование решения в результате обнаружения правовой ошибки является констатацией правонарушения и выступает мерой ответственности.

8. Отмена вышестоящей избирательной комиссией решения нижестоящей избирательной комиссии и ее должностных лиц (п. 11 ст. 20, п. 6 ст. 75, п. 6 ст. 76). Основанием санкции обозначено правонарушение, а не нецелесообразность принятого решения, потому ее можно признать в качестве меры ответственности по отношению к тем избирательным комиссиям, членам которых может быть нанесен репутационный вред.

9. Отмена судом решения избирательной комиссии о регистрации кандидата, списка кандидатов; отмена судом решения избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата, списка кандидатов (п. 6 ст. 76); отмена судом иного решения избирательной комиссии (п. 5 ст. 75). Основанием такой отмены является нарушение избирательной комиссией требований закона. И по отношению к избирательной комиссии — правонарушителю такое решение будет являться мерой ответственности, по отношению к тем субъектам, чья регистрация или иное правоустанавливающее решение было отменено, — актом правоприменения.

10. Отмена судом регистрации кандидата и кандидата, включенного в зарегистрированный список кандидатов, списка кандидатов по заявлению зарегистрировавшей кандидата или список кандидатов избирательной комиссии (п. 7–9 ст. 76); отмена судом регистрации, списка кандидатов по заявлению прокурора (п. 12 ст. 76). Основанием в данном случае также выступает виновное поведение субъекта, обладающего пассивным избирательным правом, связанное с недостоверностью представленных сведений, необходимых для регистрации, совершением правонарушения после регистрации. Следовательно, санкцию можно рассматривать как меру ответственности.

Законодатель для условного разграничения оснований отмены правоустанавливающего решения — виновного и невиновного для субъекта, в отношении которого оно принимается, выбрал два термина — «отмена» и «аннулирование», что подчеркивает их правовой смысл — в одном случае отменяется правомерное решение вследствие новых обстоятельств, в частности правонарушения, в другом — происходит признание неправомерности вынесенного изначально решения. Между тем в доктрине «аннулирование» интерпретируется и как мера ответственности<sup>3</sup>, что соответствует действительности, если иметь в виду ответственность не только субъекта пассивного избирательного права, но и избирательную комиссию. Термин «отмена», как правило, имеет объединяющий характер, подразумеывая прекращение действия правоустанавливающего решения как вследствие правомерного, так и неправомерного поведения субъекта права.

11. Отмена судом решения избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов (ст. 77). Основанием отмены служат нарушения закона, допущенные избирательной комиссией либо субъектами пассивного избирательного права. Однако подп. «е», указывающий на возможность отмены решения, содержит широкую формулировку: «установление иных нарушений законодательства РФ о выборах, если эти нарушения не позволяют выявить действительную волю избирателей». То есть нарушения могут быть допущены и субъектами, не отвечающими за организацию и проведение выборов, не обладающими пас-

сивным избирательным правом, а например, лицами, не допущенными до представления своих кандидатур на выборах, либо наблюдателями. В том случае, когда решение суда выносится вследствие нарушения закона со стороны избирательной комиссии, отмену следует рассматривать как меру ответственности, нарушающую деловую репутацию лиц, входящих в состав избирательной комиссии, и как акт правоприменения по отношению к другим субъектам. Отмену решения об итогах голосования, о результатах выборов на основании правонарушения, допущенного субъектами, обладающими пассивным избирательным правом, следует рассматривать как меру ответственности и как основание для применения иных мер ответственности (например, последующего ограничения пассивного избирательного права). Отмену решения об итогах голосования, о результатах выборов, основанную на правонарушении субъектов, не обладающих пассивным избирательным правом и не относящихся к числу лиц, проводящих выборы, нужно считать актом правоприменения.

12. Отмена решения о признании кандидата избранным (п. 6.1 ст. 70). Отмена данного решения, как и иных решений избирательной комиссии, производится в результате нарушения кандидатом требований закона (если он не освобождает себя от обязанностей, не совместимых со статусом, полученным в результате избрания), соответственно, санкцию можно считать мерой ответственности.

13. Отмена судом решения о допуске избирательных объединений к распределению депутатских мандатов (п. 8 ст. 77). Основанием является правонарушение, соответственно, санкция — мера ответственности.

14. Принятие судом решения о внесении изменений в протокол комиссии об итогах голосования, о результатах выборов и (или) сводную таблицу (п. 1.1 ст. 77). По сути, выносится решение об отмене решения об итогах голосования, результатах выборов в части, касающейся мотивировки решения, что является по отношению к субъектам пассивного избирательного права — актом правоприменения, а по отношению к избирательной комиссии, решение которой отменяется, санкцией.

15. Признание подписей недействительными (п. 6 ст. 37); признание бюллетеней недействительными (п. 17 ст. 68). Недействительными признаются подписи, полученные с нарушением закона, и бюллетени, заполненные с нарушением закона, т.е. происходит констатация правонарушения, допущенного в ходе реализации избирательного права, поэтому санкцию следует признать мерой ответственности.

16. Признание избирательной комиссией итогов голосования и результатов выборов недействительными (п. 9 ст. 70; п. 1 и 1.4 ст. 77). Исходя из оснований недействительности — невозможности определения волеизъявления избирателей в связи с имевшимися правонарушениями, санкция выступает мерой ответственности.

17. Отстранение члена участковой избирательной комиссии от участия в ее работе, удаление наблюдателя или иных лиц (п. 12 ст. 64). Основанием применения такой меры является правонарушение, поэтому санкцию можно квалифицировать как меру ответственности.

18. Освобождение члена избирательной комиссии с правом решающего голоса от обязанностей (п. 6 и 6.1 ст. 29), приостановление и прекращение полномочий члена избирательной комиссии с правом решающего

<sup>3</sup> См., в частности: Смирнов П.В. Меры конституционно-правового принуждения в избирательном праве Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Сургут, 2005. С. 8; Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М., 2010. С. 59–60.

голоса (п. 7 ст. 29 и п. 8 ст. 29). В случаях, когда основанием освобождения от обязанности выступает виновное поведение субъекта, т.е. деяние, не совместимое со статусом члена соответствующей избирательной комиссии, санкцию следует рассматривать как меру ответственности.

19. Прекращение полномочий члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса (п. 26 ст. 29). Эта санкция не предполагает в качестве своего основания правонарушение, а потому остается открытым вопрос о соответствующей мере ответственности. В большинстве своем, опираясь на буквальное толкование закона, исследователи не включают данную санкцию в перечень мер ответственности<sup>4</sup>.

20. Расформирование избирательной комиссии судом (ст. 31). Так как соответствующее решение выносится на основе совершения избирательной комиссией правонарушения, то санкцию нужно назвать мерой ответственности.

21. Возложение расходов, понесенных избирательной комиссией, на кандидата, избирательное объединение, которые без вынуждающих к тому обстоятельств сняли либо отозвали кандидата, список кандидатов (п. 34 ст. 40). Санкция является мерой ответственности, так как применяется за правонарушение. Она носит имущественный характер, однако в силу того, что зафиксирована избирательным законодательством, служит санкцией за конституционное правонарушение, не может быть названа гражданско-правовой мерой ответственности. К тому же, гражданское законодательство устанавливает ответственность за причиненный государственным органами вред, а не за вред, причиненный государственным органом, последний имеет публично-правовой характер.

Итак, отмена правоустанавливающего решения и лишение полномочий — санкции, которые, как правило, выступают в качестве меры ответственности. Однако неясно, следует их считать мерами конституционно-правовой либо административно-правовой ответственности. Конечно, формальным признаком служит то, что они закреплены в Федеральном законе об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, т.е. законе, который традиционно относят

к конституционному законодательству и который посвящен реализации гражданами соответствующих политических прав. Но в то же время нельзя не отметить, что этот закон содержит немало административно-правовых норм регулятивного характера, в частности, о порядке деятельности и взаимодействии избирательных комиссий, которые, исходя из их предназначения, можно отнести к органам исполнительной власти.

Тем не менее основным отличительным признаком сходных мер ответственности следует назвать предмет правового регулирования — в регулировании каких именно отношений участвуют меры ответственности. Отношения между субъектами, осуществляющими избирательное право, и субъектами, обеспечивающими реализацию этого права (избирательными комиссиями), в том числе по поводу споров, связанных с условиями и объемом осуществления избирательного права, являются предметом конституционного права. А вот отношения между субъектами, обеспечивающими реализацию избирательного права, с одной стороны, носят административный характер, так как решения вышестоящей избирательной комиссии обязательны для нижестоящих избирательных комиссий, и у вышестоящей избирательной комиссии есть право пересмотреть и изменить решение нижестоящей избирательной комиссии; с другой стороны, вышестоящие комиссии в ряде случаев вправе отменить решение нижестоящей избирательной комиссии только в судебном порядке и на основании факта правонарушения, а такой порядок свидетельствует о наличии элемента самостоятельности и независимости нижестоящих избирательных комиссий, что можно уже трактовать в пользу наличия между избирательными комиссиями еще и несубординационных, а следовательно, конституционно-правовых отношений. Из чего можно сделать вывод, что отмена вышестоящей избирательной комиссией решения нижестоящей избирательной комиссии без обращения для этого в судебную инстанцию имеет административно-правовой характер, во всех остальных случаях применение мер ответственности — это действие санкций конституционно-правовой ответственности.

Таким образом, избирательное законодательство среди санкций содержит как меры ответственности, так и акты правоприменения, недостаток теоретических разработок и разрозненность избирательного законодательства приводят к смешению понятий и отсутствию должной интерпретации применяемых норм.

<sup>4</sup> См., например: Левченко Т.Г. Конституционно-правовая ответственность в избирательном праве: сравнительно-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2008. С. 8–9; Кондрашев А.А. Избирательно-правовая ответственность в российском избирательном праве // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 6 (67). С. 119.

## Литература

1. Горьков Н.В. Избирательно-правовая ответственность в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н.В. Горьков. М., 2008. 21 с.
2. Кичатов Н.В. И вновь об удалении наблюдателей из помещения для голосования: проблемы правовой природы и порядка реализации (с учетом опыта избирательной кампании 2016 года) / Н.В. Кичатов // Избирательное законодательство и практика. 2016. № 4. С. 33–37.
3. Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений / Е.И. Колюшин. М. : Норма : Инфра-М, 2010. 383 с.
4. Кондрашев А.А. Избирательно-правовая ответственность в российском избирательном праве / А.А. Кондрашев // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 6 (67). С. 112–123.
5. Левченко Т.Г. Конституционно-правовая ответственность в избирательном праве: сравнительно-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Т.Г. Левченко. М., 2008. 29 с.
6. Луканина Т.И. Отказ в регистрации в качестве кандидата как мера конституционно-правовой ответственности участников избирательного процесса / Т.И. Луканина // Российский юридический журнал. 2011. № 6. С. 42–50.
7. Сидякин А.Г. Отказ в регистрации и отмена регистрации кандидата (списка кандидатов): проблемы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / А.Г. Сидякин. М., 2006. 29 с.
8. Смирнов П.В. Меры конституционно-правового принуждения в избирательном праве Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / П.В. Смирнов. Сургут, 2005. 22 с.

# Роль общественного контроля за выборами в Российской Федерации

**БРОД АЛЕКСАНДР СЕМЕНОВИЧ,**

член Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, сопредседатель Ассоциации некоммерческих организаций по защите избирательных прав «Гражданский контроль»  
pravo-rf@list.ru

Российские институты гражданского общества принимают все более заметное участие в общественно-политической жизни страны. Одним из индикаторов роста такого присутствия являются выборы различного уровня.

Эксперты предлагают следующее определение общественного контроля на выборах: «Общественный контроль на выборах — деятельность субъектов общественного контроля на выборах по наблюдению, проверке, анализу и оценке соответствия общественным интересам организации избирательных процедур, направленная на обеспечение установленных гарантий избирательных прав и законности избирательного процесса»<sup>1</sup>.

Цель общественного контроля на выборах — содействие обеспечению защиты избирательных прав граждан, законности избирательного процесса, а также развитию демократических процедур, справедливому формированию и устойчивому функционированию государственных институтов. Отмечается многообразие форм общественного контроля: непосредственное участие граждан в деятельности избирательных комиссий; обращения граждан; осуществление полномочий наблюдателей и представителей средств массовой информации; общественная экспертиза проектов нормативно-правовых актов и решений органов власти и избирательных комиссий; общественный мониторинг законотворческой, административной и судебной практики; общественное расследование и даже в определенных законом случаях защита субъектами общественного контроля законных интересов неопределенного круга лиц и др.<sup>2</sup>

5 декабря 2017 г. Президент Российской Федерации Владимир Путин подписал федеральный закон, наделяющий Общественную палату Российской Федерации и палаты в регионах правом назначать наблюдателей на выборах главы государства в 2018 г.<sup>3</sup> Формы общественного контроля на выборах существенно расширились, фактически создан новый институт общественных наблюдателей, значимость которого сложно переоценить.

По данным Общественной палаты Российской Федерации, соглашения о взаимодействии с региональными палатами на выборах Президента Российской Федерации подписали более тысячи общественных организаций по всей стране<sup>4</sup>. В целях повышения качества контроля за процессом голосования ОП РФ совместно с экспертами профильных НКО разработала этический кодекс и «золотой стандарт» наблюдения. В обучении общественных наблюдателей активное участие приняли и эксперты «Гражданского контроля».

Таким образом, возможность контролировать выборы получил максимально широкий круг граждан, придерживающихся различных политических взглядов и представляющих общество, его самые разные социальные и профессиональные группы. Совокупная численность наблюдателей, выдвинутых общественными палатами по всей стране на выборах Президента Российской Федерации в марте 2018 г., превысила 146 тыс. человек<sup>5</sup>. Мониторинг избирательной кампании по инициативе ОП РФ вели 1866 российских

<sup>1</sup> Общественный контроль на выборах : учебное пособие / под общей ред. В.В. Полянского и И.Б. Борисова. М. : Бахрах-М, 2015.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 5 декабря 2017 г. № 374-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» // Российская газета. 2017. 7 декабря.

<sup>4</sup> URL: <https://www.oprf.ru/press/news/2018/newsitem/44372>

<sup>5</sup> URL: [https://ria.ru/election2018\\_news/20180320/1516841873.html](https://ria.ru/election2018_news/20180320/1516841873.html)

В статье анализируются место и роль общественного наблюдения в избирательной системе Российской Федерации, новейшие изменения организационно-правовых основ деятельности представителей субъектов общественного контроля при проведении избирательных кампаний.

*Ключевые слова:* выборы, общественный контроль, наблюдение, общественные палаты.

## The Role of Public Control over Elections in the Russian Federation

**Brod Aleksandr S.**, Member of the Presidential Council for the Civil Society Development and Human Rights, Co-Chairman of Association of Non-Commercial Organizations for Electoral Right Protection Civil Control

The article analyzes the place and role of public supervision in the electoral system of the Russian Federation, the newest changes of the organizational legal bases of activities of public control subject representatives in conducting electoral campaigns.

*Keywords:* elections, public control, supervision, public chambers.

общественных организаций<sup>6</sup>. Кроме того, система видеонаблюдения позволила каждому желающему следить за процедурой голосования в режиме реального времени или анализировать записи с избирательных участков по окончании выборного дня.

Беспрецедентная вовлеченность общественных институтов в наблюдение за президентской кампанией и днем голосования 18 марта 2018 г. принесла положительные результаты. Несмотря на зафиксированные ситуационным центром ОП РФ более 1,5 тыс. обращений и жалоб<sup>7</sup>, ЦИК России и независимые эксперты сошлись во мнении о снижении числа нарушений на минувших выборах, включая серьезные инциденты, повлекшие судебные разбирательства. 16 мая председатель ЦИК Элла Памфилова заявила, что нарушений на выборах президента было «ничтожно мало», однако избиркомы на местах обязаны настойчиво добиваться наказания виновных в фальсификациях<sup>8</sup>.

Еще одной формой продуктивной активности общественных организаций на выборах стала борьба с заведомо ложными информационными вбросами.

Эксперты «Гражданского контроля» проанализировали более 500 сообщений с портала «Карта нарушений» и пришли к выводу, что данный интернет-ресурс не дает объективной картины текущей избирательной кампании. К тому же большинство сообщений на портале не сопровождается подачей их авторами официальных обращений о нарушениях в избирательные комиссии, прокуратуру и иные органы: администратор сайта не скрывает, что официальные жалобы поданы лишь в 75 случаях, что составляет менее 14% от общего количества упомянутых на сайте сообщений о нарушениях<sup>9</sup>. По мнению вице-президента Гильдии российских адвокатов Владимира Самарина, «Карта нарушений» напоминает «банальную провокацию». «Если есть доказательство конкретного нарушения, то его надо рассматривать и наказывать виновных. Если же нарушений нет, то это можно считать либо ошибкой, либо намеренной провокацией», — заявил эксперт<sup>10</sup>.

Борьба с фейками на информационных площадках общественных институтов и СМИ продолжилась и в поствыборный период. 18 марта на «Карте нарушений» были размещены 3257 сообщений о якобы выявленных проблемах на выборах. Уже 19 марта движение в защиту прав избирателей «Голос» выпустило в свет «Предварительное заявление по итогам наблюдения за выборами президента России», где избирательная кампания — 2018 была названа «несвободной, неравной и неконкурентной»<sup>11</sup>.

По мнению юристов «Гражданского контроля», и это заявление «Голоса» нельзя воспринимать как объективный и достоверный документ: «Не понятны источники информации, указанные доводы основаны на предположениях, бездоказательных построениях, а не на реальных фактах. Полностью отсутствует правовой подход и системный анализ. Данный документ может быть воспринят как грубый подлог, то есть как подгонка или имитация статистики с намерением ввести в заблуждение тех, кто интересуется реальными итогами выборов 2018 г.»<sup>12</sup>.

В свою очередь в «Гражданском контроле» сообщили, что в день голосования ассоциация получила порядка 150 сообщений о нарушениях, из которых подтвердились лишь 50<sup>13</sup>. Эту тенденцию подтвердил секретарь Общественной палаты РФ Валерий Фадеев, отметив, что более 80% принятых сигналов о нарушениях были признаны ложными<sup>14</sup>. Об 1 тыс. не подтвердившихся сообщений о нарушениях заявила Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации Татьяна Москалькова<sup>15</sup>.

9 апреля «Голос» опубликовал новый доклад «Кому достались голоса из “переписанных” протоколов», где утверждается, что нарушений на прошедших в России президентских выборах было якобы гораздо больше, чем тот объем, что изучается госорганами<sup>16</sup>. По мнению экспертов «Гражданского контроля», данное заявление также не выдерживает никакой критики, будучи голословным и не подкрепленным фактами<sup>17</sup>.

Роль общественного контроля подчеркивается в консолидированном докладе Мониторинговой рабочей группы (МРГ) Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека по выборам президента Российской Федерации в марте 2018 г. МРГ отмечает, что общественный контроль стал «неотъемлемой частью избирательного процесса и адекватно воспринимается как органами власти, так и избирательными комиссиями различного уровня, которые в большинстве своем готовы не только содействовать его осуществлению, но и незамедлительно реагировать на выявленные проблемы»<sup>18</sup>.

В части организации выборов Мониторинговая рабочая группа, в частности, предлагает: обобщить информацию и детально обсудить с представителями профильных НКО все нюансы использования системы «мобильный избиратель»; организовать широкий дискуссию по определению оптимального формата предвыборных телевизионных дебатов кандидатов; усилить информационно-разъяснительную деятельность избирательных комиссий; рассмотреть вопрос о создании Общественного совета при ЦИК России; рассмотреть возможность сбора подписей в поддержку кандидата с помощью интернет-портала [www.gosuslugi.ru](http://www.gosuslugi.ru), что позволит повысить конкурентность и уменьшит возможность нарушений при сборе и проверке подписей в поддержку выдвижения кандидата или партии. В этом докладе содержатся и важные рекомендации для СМИ: более корректно обнародовать информацию о предполагаемых нарушениях в ходе выборов; строить свою работу на принципах объективности и обоснованности, деполитизированности и беспристрастности, аргументированности и ответственности, невмешательства в избирательный процесс; повышать правовой уровень знаний своих представителей в избирательных комиссиях<sup>19</sup>.

<sup>13</sup> URL: [https://ria.ru/election2018\\_news/20180318/1516683080.html](https://ria.ru/election2018_news/20180318/1516683080.html)

<sup>14</sup> URL: [https://ria.ru/election2018\\_news/20180318/1516683080.html](https://ria.ru/election2018_news/20180318/1516683080.html)

<sup>15</sup> URL: <https://www.kp.ru/daily/26809.4/3844432/>

<sup>16</sup> URL: <https://www.golosinfo.org/ru/articles/142637>

<sup>17</sup> URL: [https://www.gazeta.ru/politics/news/2018/04/11/n\\_11400847.shtml?updated](https://www.gazeta.ru/politics/news/2018/04/11/n_11400847.shtml?updated)

<sup>18</sup> URL: <http://president-sovet.ru/files/19/52/19521722fe2bf5c01de17a368b76ac67.pdf>

<sup>19</sup> URL: <http://president-sovet.ru/files/19/52/19521722fe2bf5c01de17a368b76ac67.pdf>

<sup>6</sup> URL: <https://www.pnp.ru/social/vybory-s-tochki-zreniya-grazhdanskogo-obshchestva.html>

<sup>7</sup> URL: <http://www.ntv.ru/novosti/1996583/>

<sup>8</sup> URL: <http://tass.ru/politika/5204475>

<sup>9</sup> URL: <https://ura.news/articles/1036274079>

<sup>10</sup> URL: <https://ura.news/articles/1036274079>

<sup>11</sup> URL: <https://www.golosinfo.org/ru/articles/142563>

<sup>12</sup> URL: <https://www.kp.ru/daily/26809.4/3844432/>

Расширение полномочий института общественного наблюдения продолжается на законодательном уровне. 3 июля 2018 г. Президент Российской Федерации Владимир Путин подписал Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» № 184-ФЗ<sup>20</sup>, позволяющий Общественной палате РФ и общественным палатам субъектов Российской Федерации назначать наблюдателей при проведении

<sup>20</sup> Федеральный закон от 3 июля 2018 г. № 184-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

выборов в органы государственной власти регионов и местного самоуправления<sup>21</sup>. Ряд субъектов Российской Федерации уже поддержали инициативу главы государства на уровне местных парламентов. Таким образом, практика масштабного общественного наблюдения распространится на Единый день голосования 9 сентября 2018 г.

Хочется верить, что усиление общественного контроля за выборами закономерным образом повлечет рост правовой культуры граждан в области избирательного права, что позволит снизить негативные последствия прогнозируемых информационных атак, а главное — сделает российские выборы более прозрачными и честными.

<sup>21</sup> URL: <http://tass.ru/politika/5345158>

### Литература

1. Общественный контроль на выборах : учебное пособие / под общ. ред. В.В. Полянского и И.Б. Борисова. М. : Бахрах-М, 2015. 183 с.

# «Vox Populi» местного самоуправления в России: проблемы ответственности муниципальных органов перед населением (на примере практики Приморского и Хабаровского краев)

**ЛЕСИВ БОГДАН ВАСИЛЬЕВИЧ,**  
 магистрант Юридического факультета  
 Московского государственного университета (МГУ)  
 имени М.В. Ломоносова, член территориальной избирательной  
 комиссии района Гольяново города Москвы  
 office@law.msu.su

Многолетний опыт советского государственного права привнес в сознание российского общества императивный мандат в качестве устойчивой традиции прямой демократии. Так, согласно данным статистики, только за 32 года существования специальных законов<sup>1</sup> были успешно отозваны населением 13 депутатов Верховного Совета СССР, около 140 депутатов Верховных Советов союзных и автономных республик, около 2500 депутатов местных Советов<sup>2</sup>.

Со сменой общественно-политического строя специальные законы СССР об отзыве утратили силу и не нашли нормативного преемства, постепенно были отменены и многие региональные акты, подробно регламентировавшие этот институт (к примеру, гл. XV Избирательного кодекса Владимирской

области). По данным ЦИК России, на региональном уровне за 1996–1998 гг. гражданами инициировалась процедура отзыва 5 депутатов представительных органов государственной власти 4 субъектов Российской Федерации. Проведен из них лишь один отзыв (ВС Республики Хакасия), и то признан несостоявшимся. В отношении местных депутатов отзыв инициировался также в 4 регионах, что составило в целом 23 инициативы. Голосование состоялось по восьми из них, по 2 из которых — успешно<sup>3</sup>. За аналогичный период в отношении глав муниципальных образований были инициированы 66 процедур отзыва в 19 регионах. Голосование состоялось по 24 из них, 13 мандатов были отозваны.

Сегодня императивному мандату как основополагающему институту прямой муниципальной демократии посвящены лишь три части одной статьи федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ

<sup>1</sup> Закон СССР от 30 октября 1959 г. «О порядке отзыва депутата Верховного Совета СССР», Закон РСФСР от 27 октября 1960 г. «О порядке отзыва народного депутата РСФСР», Закон РСФСР «О порядке отзыва депутата местного Совета народных депутатов РСФСР».

<sup>2</sup> Стенографический отчет заседания Верховного Совета СССР. Пятая сессия. Бюллетень № 72. М., 1991. С. 26.

<sup>3</sup> Постановление ЦИК России от 1 декабря 1998 г. № 156/1075-П // Сборник законодательных и иных правовых актов по вопросам выборов в федеральные органы государственной власти и референдума РФ. 1997–1999, 2000 год.

В статье на основе анализа положений законодательства и положений уставов ряда муниципальных образований Хабаровского края и Приморского края, а также примеров правоприменительной практики рассматриваются проблемы правового статуса и процедуры отзыва как института непосредственной демократии.

*Ключевые слова:* императивный мандат, непосредственная демократия, местное самоуправление, местное население, ответственность, отзыв депутата, удаление в отставку, косвенные выборы, избирательная система, государственное вмешательство.

## Vox Populi of Local Self-Government in Russia: Issues of the Liability of Municipal Bodies to the People (on the Example of the Practice of the Primorsky and Khabarovsk Territories)

**Lesiv Bogdan V.**, LL.B, MRes (Law) Student of the Law Faculty of the Lomonosov Moscow State University (MSU), Member of the Territorial Electoral Commission of the Golyanovo District of Moscow

The article reviews the issues of the legal status of and the procedure for recall as a direct democracy institution based on an analysis of statutory provisions and provisions of charters of a number of municipal structures of the Khabarovsk and Primorsk Territories as well as examples from the law enforcement practice.

*Keywords:* imperative mandate, direct democracy, local self-government, local population, liability, recall of a deputy, resignation, indirect elections, electoral system, state interference.

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон о МСУ). По сравнению с другими формами непосредственной демократии, а тем более с ранее действовавшими специальными законами об отзыве<sup>4</sup>.

Даже при поверхностном сравнении релевантных положений, содержащихся в одноименных федеральных законах от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ и от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, можно отметить, что со временем конституционно-правовой институт отзыва перестал оперировать такими категориями как «утрата доверия населения», «выражение недоверия населением». Красной нитью вектор развития этого конституционно-правового института постепенно отклонился от традиций императивного мандата и приобрел характер квазисвободного. При этом, в отличие от советской государственно-правовой традиции, современный императивный мандат лишен дуалистической природы за счет упразднения «сродненного» с отзывом института наказов избирателей<sup>5</sup>.

## § 1. Основание отзыва

Пункт 2 ст. 44.1 закона Хабаровского края от 27 ноября 2002 г. № 74 (вторит части 2 ст. 24 Федерального закона о МСУ) предоставляет муниципальным уставам право (или обязанность — в зависимости от намерений субъекта толкования) устанавливать основания отзыва. Фактически подобное «делегирование» является не более чем фикцией, так как на федеральном уровне нормативно установлено, что при любых условиях основанием для отзыва может считаться только виновно совершенное лицом противоправное деяние, доказанное в судебном порядке. Если все же попытаться истолковать данное законоположение как право местной власти, то получается неоднозначная картина: «оставить круг оснований нельзя сузить». Ставить запяточку и выбирать из того, что имеется по остаточному принципу, вероятно, и должны местные правотворцы. Выходит, что в рамках ограниченного законодателем круга деяний — оснований отзыва (правонарушения, которые потенциально могут быть установлены судом) муниципального устав может отобрать условно два, три или десять конкретных действий (бездействий), и только они смогут лечь в основу голосования по отзыву. К примеру, использование пиратской версии текстового редактора на домашнем компьютере. Тем самым создана почва для усугубленного отдаления муниципального мандата от традиционных признаков императивности.

Вероятно, норма о судебном подтверждении оснований отзыва включена с тем, чтобы защитить мандат от необоснованной нуллификации, а лицо — от возможной клеветы. Но рассуждения приводят к тому, что здесь имеются признаки дисбаланса конституционных ценностей, когда защита от клеветы и уверенность в обоснованности инициативы обеспечиваются административным барьером в виде второстепенного (по отношению к процедуре отзыва) судебного процесса и противопоставляются возможности прямого волеизъявления местного населения. Здесь, как и на протяжении всего исследования, необходимо делать

поправку на то, что дело касается именно местного самоуправления (*самостоятельно и под свою ответственность* решения вопросов *местного значения*), но не связано с государственной властью и политикой. Поэтому ценность прямого волеизъявления и непосредственной демократии на местном уровне вряд ли может быть покрыта стабильностью персонального состава выборных органов или интересами конкретного избранного лица. Тем более посредством государственного вмешательства в этот процесс.

Кроме того, представляется логичным, что если местные органы наделены такими полномочиями, при которых более ценным считается стабильность самих органов, нежели их связи с населением, то это — повод не для ужесточения требований к отзыву, а для пересмотра перечня вопросов местного значения.

## § 2. Особенности инициативы и процедуры

Часть 1 ст. 24 Федерального закона о МСУ по своему правовому содержанию фактически называет отзыв одним из специальных вопросов местного референдума. Общий порядок реализации инициативы отзыва представляет собой следующий алгоритм:

- 1) создание инициативной группы по проведению местного референдума — голосования по отзыву;
- 2) проведение собрания инициативной группы;
- 3) выдвижение ходатайства перед избирательной комиссией о регистрации инициативной группы;
- 4) направление ходатайства и протокола в представительный орган, уполномоченный в назначении местного референдума;
- 5) рассмотрение представительным органом инициативы проведения голосования по отзыву (местного референдума);
- 6) регистрация инициативной группы избирательной комиссией, выдача регистрационного свидетельства;
- 7) сбор подписей в поддержку инициативы;
- 8) проверка подлинности подписных листов;
- 9) назначение местного референдума — голосования по отзыву;
- 10) собственно голосование по отзыву;
- 11) определение результатов голосования;
- 12) досрочное прекращение полномочий отозванного лица.

Важно отметить, что алгоритм составлен на основе федерального законодательства и адаптирован с учетом закона Хабаровского края от 27 ноября 2002 г. № 74. Одним из главных условий законности процедуры отзыва, не представленным в алгоритме, является своевременное уведомление отзываемого лица и предоставление ему возможности дать объяснения избирателям. Этот этап может варьироваться между основными этапами в зависимости от нормы устава или по усмотрению инициативной группы.

Большинство норм муниципальных уставов, посвященных процедуре отзыва, лишь трансплантируют содержание федерального или краевого законодательства. Но есть и противоположные примеры. На практике рассмотрим уставы двух муниципальных образований различного уровня урбанизации: Устав Дальнегорского городского округа Приморского края (принят с изменениями и дополнениями решением Думы Дальнегорского городского округа от 26 декабря 2013 г. № 188) и Устав Городского округа «Город Хабаровск» (принят решением Хабаровской городской Думы от 13 июля 2004 г. № 509).

Показательно, что хотя бы на муниципальном уровне правотворцы сочли голосование по отзыву

<sup>4</sup> К примеру, местному референдуму и муниципальным выборам посвящены 14 и 7 норм федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ которые при этом отсылают еще и к специальному федеральному закону.

<sup>5</sup> О наказах избирателей см.: Муниципальное право России: учебник / отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Проспект, 2009. С. 73.

вопросом, достойным отдельной статьи устава, и не стали смешивать его с изменением границ муниципалитетов (это свойственно обоим уставам). Но это не главная особенность. Пунктом 7 ст. 11 дальнегорского устава установлен конкретный временной период, на который может выпасть дата проведения голосования: «Дата голосования назначается не раньше 50 дней, но не позднее 60 дней со дня принятия решения о проведении голосования». Фактически уставом установлена примерная дата голосования, так как п. 6 ст. 15 Федерального закона о МСУ декларирует, что референдум может быть назначен только на воскресенье. Таким образом, на временной промежутке от 50 до 60 дней (10 дней) может выпасть лишь 2 воскресенье, что примерно определяет дату голосования на статутном уровне, исключая возможность широкого усмотрения представительного органа.

Отдельный акцент стоит поставить на том, что ст. 11 дальнегорского устава содержит принципиально важную диспозицию, которая не предусмотрена законом и зачастую отсутствует в нормативных актах местного значения. Пунктом 9 вышеупомянутой статьи установлены четкие правовые последствия отзыва депутата Думы городского округа. Всеми вышестоящими источниками и подавляющим большинством уставов об отзыве говорится как о явлении само собой разумеющемся. Но какие последствия повлечет само голосование по отзыву — не ясно (таким образом, последний и самый важный этап, указанный в алгоритме — досрочное прекращение полномочий отозванного лица — не имеет правовых оснований для незамедлительного исполнения или исполнения в определенный срок). Дальнегорский устав предусмотрел этот момент: «Полномочия депутата Думы городского округа прекращаются со дня определения результатов голосования по отзыву депутата Думы городского округа, если они отозваны».

В Уставе города Хабаровска также вопросу отзыва уделяется отдельная статья (13–1). В отличие от рассмотренного выше Устава Дальнегорского городского округа, действующий хабаровский устав расширяет законодательные нормы не в части содержания отзыва и непосредственно того, чего не хватает для окончательной завершенности процедуры, а в части дополнительной нагрузки на инициативные группы, фактически устанавливая еще один административный барьер. Примерами этого являются нормы статьи 13–1 устава города Хабаровска, расширяющие количество членов инициативной группы (до 50 в случае отзыва мэра города), а также предусматривающие проведение обязательного собрания граждан количеством не менее 500 человек и др.

В целом предусмотренная действующим законодательством процедура отзыва осложнена многими стадиями и требованиями к ним. Это напрямую касается сроков, которые могут потребоваться для осуществления права. По максимальным подсчетам, на это может уйти более пяти месяцев. Так, согласно представленному алгоритму, на 3 этап может потребоваться 15 дней, на 4–5 этапы — 20 дней, на 7 этап — 20 дней, на 8 этап — 15 дней, на 9 этап — 30 дней, на 10 этап — до 60 дней. При этом нельзя упускать из виду дни, необходимые для проведения заседаний инициативной группы, а также возможность назначения референдума не представительным органом, а судом. Также, согласно закону, отзыв не применяется в *первые шесть месяцев* полномочий и позднее, чем *за шесть месяцев* до окончания полномочий. При этом в соответствии с ч. 2 ст. 40 Федерального закона о МСУ срок полномочий депутата и выборного должностного

лица местного самоуправления может составлять *от двух до пяти лет*. Таким образом, усложненная в постсоветский период процедура отзыва имеет предрасположенность к «бюрократической волоките».

### § 3. Требования к легитимации результатов

Следующая, мало зависящая от уставных норм проблема кроется в требованиях к легитимации результатов голосования по отзыву, закрепленных в абзаце третьем ч. 2 ст. 24 Федерального закона о МСУ. Дело в том, что, как правило, в одномандатных округах для избрания местных депутатов используется мажоритарная система относительного большинства (для главы муниципалитета — абсолютного большинства). При этом в расчет берется количество лиц, *принявших участие в голосовании*, зачастую при отменном пороге явки на муниципальные выборы. В случае же с процедурой отзыва для желательного инициаторам исхода требуется соответствующее волеизъявление не менее половины *зарегистрированных избирателей*. То есть избрать на должность может меньшинство, а отозвать — только абсолютное большинство всех избирателей. Эта норма представляет собой гипертрофированное восприятие федеральным законодателем правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, изложенных в постановлении от 2 апреля 2002 г. № 7-П. Конституционный Суд указал, что «за отзыв должно проголосовать по крайней мере не меньшее число граждан, чем то, которым отзываемое лицо было избрано», то есть использовал принцип «адекватности» или «соразмерности». Это значит, что избранный меньшинством может быть отозван меньшинством, избранный большинством — соответственно большинством.

Тем не менее, прямо об этом не говоря, указанное законоположение фактически установило непременный порог явки на голосование по отзыву — не менее 50% от числа избирателей. Стоит отметить, что если на голосование по отзыву явятся 50% избирателей, то оно уже автоматически станет более репрезентативным, чем многие выборы (учитывая, что порог явки на них, как правило, отменен). А если из этих 50% за отзыв проголосуют не все, а 2/3, то вполне вероятно, что даже это количество будет больше, чем то, которое получил депутат на менее репрезентативных выборах. Однако установленные требования к результатам голосования по отзыву наиболее соответствуют слову «*dura*» из знаменитого латинского афоризма<sup>6</sup>: ведь даже если эти 50% явятся, то абсолютно все они должны проголосовать «за». Вряд ли все это свидетельствует об «адекватности» избранного подхода в свете вышеупомянутых правовых позиций Конституционного Суда.

### § 4. Антагонизм регулирования отзыва депутатов

Рассмотренная в параграфе втором (§ 2) процедура отзыва не лишена и юридических погрешностей, скрытых на различных уровнях нормативной иерархии.

Императивные положения части 2.1 ст. 24 Федерального закона о МСУ фактически на федеральном уровне упраздняют институт отзыва депутата в случае, если все или часть депутатов избраны в составе списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями. То есть отзыв возможен только при мажоритарной избирательной системе на территории муниципалитета, что исключает возможность отзыва даже таких же депутатов-одномандатников, избранных при мажоритарно-пропорциональной (смешанной) системе.

<sup>6</sup> Dura Lex, sed Lex.

В рамках настоящего исследования было достоверно установлено, что в зависимости от норм регионального законодательства в различных субъектах Российской Федерации ситуация может складываться по-разному. Избирательный кодекс Хабаровского края в ст. 13 оставляет выбор типа избирательной системы, используемой в муниципалитете<sup>7</sup>, на усмотрение устава из трех возможных: мажоритарной, пропорциональной и смешанной<sup>8</sup>. В результате анализа уставов 19 муниципальных образований (муниципальных районов и городских округов) Хабаровского края<sup>9</sup> сделан вывод о том, что на всей территории края на местном уровне действует исключительно мажоритарная система избрания депутатов. Таким образом, в Хабаровском крае отзыв местных депутатов возможен ввиду несоблюдения гипотезы нормы части 2.1 ст. 24 Федерального закона о МСУ.

В свою очередь в соседнем Приморском крае на региональном уровне установлено, что при численности избирателей муниципального образования от 100 000 человек не может применяться мажоритарная избирательная система<sup>10</sup>. По информации Избирательной комиссии Приморского края, на данный момент под данные условия подпадают 5 городских округов<sup>11</sup>. Однако до внесения соответствующих изменений в Избирательный кодекс Приморского края еще несколько лет назад положения его ст. 9(1) являлись основанием запрета мажоритарной системы во всех городских округах (12) и в большей части других муниципалитетов региона. Сейчас — в пяти городских округах. Так, пунктами 1.2–1.5 муниципального правового акта города Владивостока от 7 февраля 2012 г. № 349-МПА «О внесении изменений в Устав города Владивостока» отзыв депутатов Думы *вообще исключен из форм непосредственной демократии*.

Выходит, что на федеральном уровне право отзыва провозглашено, концепция Федерального закона о МСУ может гордиться целым перечнем форм непосредственной демократии, во главе которого выборы, референдум и императивный мандат. Но, по всей видимости, гордость завершается провозглашением *per se*, поскольку действительное наличие этой формы контроля на местном уровне поставлено в зависимость от доброй воли тех, кто подлежит контролю. Немного видоизменяя известную фразу «*Laissez-faire*» (позвольте делать), эту ситуацию можно назвать «*Позвольте контролировать Вас*». И только в случае, если местные и региональные власти пожелаю установить исключительно мажоритарную избирательную систему и добровольно накинуть на себя своего рода «*bridle on power*»<sup>12</sup>, то отзыву — быть.

Согласно аналитической информации ЦИК России, по состоянию на 2015 г. в 726 муниципальных образованиях России не использовалась мажоритарная система. При этом по сравнению со статистикой 2010 г. количество муниципалитетов с мажоритарной системой сокращается<sup>13</sup>.

В складывающейся ситуации выходит, что субъект Федерации и муниципальное образование поставлены в такие рамки, при которых они должны поступиться либо преимуществами пропорционального элемента в избирательной системе, либо важнейшим институтом постизбирательного контроля — отзывом. Они не могут применить сочетание того и другого. Кроме того, вряд ли может быть вообще уместно ставить непосредственное право граждан на отзыв, установленное законом и вытекающее из самой Конституции, в зависимость как от решения законодательного органа конкретного региона, так и от нестабильных параметров избирательной системы на территории конкретного муниципального образования. Установленный в продолжение Конституции России институт муниципального отзыва имеет природу конституционного права и должен быть равно для всех граждан обеспечен, либо равно для всех упразднен.

## § 5. Косвенное избрание, но «прямой» отзыв главы муниципалитета

Не меньше вопросов, как теоретических, так и практических, возникает относительно отзыва главы муниципального образования. Так, согласно п. 1 ч. 2 ст. 36 Федерального закона о МСУ помимо прямых выборов главы муниципального образования предусмотрена возможность его избрания (назначения) представительным органом муниципального образования из своего состава, либо из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. По мнению ЦИК России, в настоящее время наблюдается устойчивая тенденция отказа от прямых выборов глав муниципальных образований<sup>14</sup>. Эта тенденция была с энтузиазмом встречена региональными законодателями.

Способ избрания в конкретном муниципалитете определяется уставом с учетом требований закона субъекта Российской Федерации. Так, в соответствии со ст. 3 закона Хабаровского края от 26 ноября 2014 г. № 15 предусмотрены прямые выборы глав городских округов (Хабаровск и Комсомольск-на-Амуре), но главы муниципальных районов «избираются» их представительными органами из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса<sup>15</sup>. В свою очередь приморский законодатель упразднил прямые выборы даже в городских округах, которых в этом регионе в шесть раз больше (ст. 3 закона Приморского края от 18 ноября 2014 г. № 495-КЗ)<sup>16</sup>.

<sup>7</sup> Здесь и далее предмет исследования составляют преимущественно муниципалитеты второго уровня системы местного самоуправления (городские округа и муниципальные районы), поскольку обладают наиболее существенными полномочиями по решению вопросов местного значения.

<sup>8</sup> Избирательный кодекс Хабаровского края : закон Хабаровского края от 26 ноября 2003 г. № 154 // Собрание законодательства Хабаровского края. 2004. № 12 (17).

<sup>9</sup> По состоянию на 20 августа 2018 г.

<sup>10</sup> Избирательный кодекс Приморского края : закон Приморского края от 21 июля 2003 г. № 62-КЗ. Ч. 1, ст. 10.

<sup>11</sup> Сведения о численности избирателей, участников референдума, зарегистрированных на территории Приморского края по состоянию на 1 января 2018 г. : форма № 4.1 триур.

<sup>12</sup> Об основах английской концепции ‘a bridle on power’ см., к примеру, решение по делу *Burmah Oil Co Ltd v Lord Advocate* [1965] AC 75, 147.

<sup>13</sup> О некоторых вопросах формирования органов местного самоуправления в Российской Федерации : аналитическая записка ЦИК России // Вестник ЦИК РФ. 2015. № 2.

<sup>14</sup> Там же.

<sup>15</sup> Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Хабаровском крае : закон Хабаровского края от 26 ноября 2014 г. № 15 // Официальный интернет-портал нормативных правовых актов Хабаровского края (laws.khv.gov.ru), 28.11.2014.

<sup>16</sup> О сроке полномочий представительных органов и глав муниципальных образований Приморского края, порядке формирования представительных органов муниципальных районов и порядке избрания глав муниципальных образований Приморского края : закон Приморского края

При этом если избрание главы муниципалитета из состава депутатов представительного органа подразумевает наличие у него хоть какой-то доли непосредственной народной легитимации, то в случае с конкурсной комиссией население полностью изолировано от непосредственного участия в так называемом «избрании». Казалось бы, поскольку практически повсеместно в данных субъектах Российской Федерации установлен косвенный порядок избрания глав муниципальных образований, то они не являются избираемыми на выборах по смыслу традиционной конституционно-правовой мысли, а следовательно — не подлежат отзыву.

Если обратиться к фундаментальным трудам русской лексикологии, то можно заключить, что «отозвать» — значит прекратить функции непосредственного представителя<sup>17</sup> или освободить от должности, официального назначения<sup>18</sup>. Экстраполируя это заключение на конституционно-правовую материю, можно прийти только к одному выводу: отзыв — это прямая связь между назначающим и назначаемым, это непосредственное конституционное правоотношение между ними. По смыслу самого понятия «отозвать мандат» — значит забрать то, что сам предоставил, т.е. иметь непосредственную связь с этим мандатом, предшествовать получению этого мандата и непосредственно участвовать в его предоставлении.

Неразрывная дихотомия этой конструкции четко продемонстрирована, к примеру, в п. «м» ст. 83 Конституции Российской Федерации, согласно которому Президент России *назначает и отзывает* дипломатических представителей Российской Федерации в иностранных государствах и международных организациях. Одно право было бы сущностно нуллифицировано без наличия второго<sup>19</sup>. Они дополняют друг друга и составляют таким образом единое правомочие одного и того же лица решать вопрос о том, кому следует занимать ту или иную должность. Отзыв — это не импичмент, не дисквалификация и не увольнение.

Видимо, именно такой весьма логичной позиции придерживался представительный орган не раз ранее упомянутого Дальнегорского городского округа, когда своим решением упразднил институт отзыва главы муниципального образования и убрал о нем любое упоминание из ст. 11 муниципального устава. В отличие от ранее рассмотренных изменений в устав города Владивостока (упразднение отзыва *депутатов*), которые имеют под собой законные основания, статья дальнегорского устава теперь имеет следующее наименование и соответствующее ему содержание: «Голосование по отзыву депутата Думы Дальнегорского городского округа» (в редакции решения Думы от 18 декабря 2017 г. № 47)<sup>20</sup>.

Однако такая логика не соответствует действующему закону. Чтобы в этом убедиться, достаточно обратиться к ч. 1 ст. 24 Федерального закона о МСУ в ее системной взаимосвязи с абзацем 16 ч. 1 ст. 2 указанного закона. Согласно названным законоположениям *право отзыва принадлежит населению и применяется в отношении выборных должностных лиц местного самоуправления, а выборное должностное лицо — это должностное лицо местного самоуправления, избираемое на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава, либо представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса*. Таким образом, глава муниципалитета, избранный представительным органом, также является *выборным* должностным лицом местного самоуправления (хотя бы *ipso jure*). То есть предоставляет мандат («избирает») представительный орган, а «отозвать» его может население.

По такой логике импичмент президента тоже можно назвать отзывом. Коль скоро мандат был дан представительным органом, а население намеренно на уровне закона отстранили от прямых выборов, то отзывом мандата в данном случае следовало бы назвать то, что сейчас называется удалением главы муниципального образования в отставку. Иначе складывается довольно интересная картина, когда местное население лишили статуса позитивного избирателя, но при этом «не оспариваются» его притязания в качестве негативного избирателя. Интересна она тем, что конституционная ценность «негативных выборов» гораздо меньше, чем «позитивных», ибо, как отмечали еще в далеких 1990-х А.В. Малько и В.Н. Синюков, право отзыва «расслабляет» избирателей<sup>21</sup> и явно не способствует стабильности органов местного самоуправления. С теоретической точки зрения в такой ситуации, когда отзыв вместо механизма ответственности перед непосредственным избирателем становится конституционным противовесом воле представительного органа, ему следует придать соответствующее дефинитивное свойство. К примеру — *голосование по объявлению вотума недоверия* главе муниципального образования, избранному представительным органом муниципального образования.

#### § 6. Загадка «косвенных муниципальных выборов»

Нельзя не заострить внимание на много раз упомянутом «избрании» главы муниципального образования представительным органом. Бесспорно, в теории конституционного права существует конструкция не только прямых, но и косвенных выборов, при которых специальный орган или собрание все-таки *избирает* на должность. Однако ключевым здесь является именно то, что это должен быть *специальный избирательный орган*, который формируется *единовременно* и посредством *специальной процедуры* получает от населения полномочия с *единственной целью* — избрать на должность в *определенный срок* (к примеру, Коллегия выборщиков в США). Тогда такой косвенный процесс действительно можно считать избирательным, а должность — *выборной*.

Что мы имеем в случае с представительным органом и главой муниципального образования в России? Орган общей компетенции может неоднократно

от 18 ноября 2014 г. № 495-КЗ // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. 2014. № 96. С. 38–39.

<sup>17</sup> Толковый словарь русского языка: в 4 т. / под ред. Д.Н. Ушакова / М. : Государственный институт «Советская энциклопедия», 1935–1940.

<sup>18</sup> Ожегов С.Н. Толковый словарь русского языка / С.Н. Ожегов, Н.Ю. Шведова // М. : Азбуковник, 2000.

<sup>19</sup> Все равно что убрать «consent» из «Advice and consent clause» американской конституции и оставить только «advice».

<sup>20</sup> Таких изменений не претерпели уставы иных приморских или хабаровских муниципалитетов, в которых действует тождественный способ избрания главы (см., к примеру, ст. 8 Устава Лесозаводского городского округа Приморского края или ст. 10 Устава Тугуро-Чумиканского муниципального района Хабаровского края).

<sup>21</sup> Малько А.В., Синюков В.Н. Императивный мандат: прошлое и настоящее // Правоведение. 1992. № 2. С. 22.

в одном и том же составе посредством ordinарной процедуры принятия решений *назначить* на должность главу муниципального образования (а в случае чего — и удалить в отставку). Некорректным видится как использование в ст. 36 Федерального закон о МСУ оборота «избирается представительным органом», так и отнесение в ст. 2 указанного закона главы муниципалитета, «избранного» представительным органом, к выборным должностным лицам.

Мы видим, что абзац 16 ст. 2 указанного федерального закона в его системной взаимосвязи с иными положениями касательно формирования органов местного самоуправления признает в России косвенные выборы и *выборные должности*, получающие, таким образом, мандат вне прямого волеизъявления граждан. В свою очередь ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» гласит, что выборы — это форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией (...), уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица. А *выборное должностное лицо* согласно той же статье — это *избираемый непосредственно гражданами* Российской Федерации, проживающими на территории муниципального образования, *глава муниципального образования*. Соответственно, назначение главы муниципалитета по результатам конкурса — явно не выборы, а полученная таким образом должность — явно не выборная.

## § 7. Некоторые процедурно-технические коллизии

Согласно п. 8 ст. 12 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, п. 2 ст. 5 Закона Хабаровского края от 27 ноября 2002 г. № 74, п. 2 ст. 7 Устава Дальнегорского городского округа, на местный референдум не может быть вынесен вопрос о досрочном прекращении полномочий органов местного самоуправления и о персональном составе таких органов.

В свою очередь глава муниципального образования является единоличным выборным органом местного самоуправления наравне с коллегиальным представительным органом. Об этом говорит не только теория конституционного права, но и положения абзаца 13 ст. 2, ч. 1 ст. 34 Федерального закона о МСУ, а также ч. 3 ст. 3 и ст. 5 Закона Хабаровского края от 26 ноября 2014 г. № 15.

Коль скоро ст. 24 Федерального закона о МСУ для реализации права отзыва требует соблюдения всех норм закона, касающихся местного референдума (в том числе проверку вопроса на соответствие требованиям ст. 12 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ), получается, что единоличный орган местного самоуправления быть отозван не может, что противоречит самой ст. 24 и всем основанным на ней.

Еще один теоретико-прикладной вопрос возникает к п. 2 ст. 22 Федерального закона о МСУ. По своей сути право отзыва депутата принадлежит только тем избирателям, которые его избрали и которые проживают на подопечной ему территории. Поскольку отзыв возможен, если депутат был избран по одномандатному (многомандатному) избирательному округу (при мажоритарной системе), то голосование по отзыву также должно проходить по этому округу. Это подтверждается самими уставами. Пункт 6 ст. 11 Устава Дальнегорского городского округа гласит: «Голосование по отзыву депутата Думы городского округа

проводится на территории избирательного округа, в котором был избран депутат...». Аналогичный подход использован в ч. 2.1 ст. 44(1) Закона Хабаровского края от 27 ноября 2002 г. № 74 «О местном референдуме в Хабаровском крае»<sup>22</sup>.

В свою очередь вышеуказанное положение федерального закона устанавливает, что местный референдум проводится исключительно на всей территории муниципального образования. Поскольку все законы и уставы называют голосование по отзыву депутата процедурно тождественным местному референдуму, а сам федеральный закон дополнительно в части отзыва депутатов не устанавливает возможности проведения такого голосования на территории избирательного округа (который не совпадает с территорией всего муниципального образования), то все региональные и муниципальные нормы, устанавливающие такую возможность, противоречат федеральному праву.

## § 8. Некоторые пробелы регламентации удаления главы муниципального образования в отставку

По данным имеющейся статистики ЦИК России, за период с 1 января 2013 г. по 22 января 2015 г. более 20 глав муниципалитетов были удалены в отставку в 14 субъектах Российской Федерации<sup>23</sup>. Из десяти оспоренных в суде решений представительных органов об удалении в отставку только шесть были признаны законными и обоснованными.

В рамках изучения практики не раз упомянутого ранее Дальнегорского городского округа был выявлен лишь один случай удаления его главы в отставку, но и он послужил сигналом некоторых проблем правового регулирования. Так, 19 марта 2012 г. Дума Дальнегорского городского округа приняла решение № 245 «Об удалении Главы Дальнегорского городского округа в отставку и досрочном прекращении полномочий». Представители главы муниципального образования немедленно обжаловали данное решение в районный суд. Рассматриваемая ситуация была осложнена несколькими элементами:

- 1) через несколько дней после принятия данного решения Дума избрала из своего состава нового главу городского округа;
- 2) было обеспечено получение губернатором Приморского края уведомления о выдвинутой инициативе, однако губернатор в течение недели никак не отреагировал на данное уведомление;
- 3) глава городского округа был надлежащим образом уведомлен о выдвинутой инициативе и о предстоящем заседании, однако он не явился на него, мотивируя состоянием болезни.

Рассмотрев гражданское дело № 2-315/2012, Дальнегорский районный суд 26 марта 2012 г. признал удаление главы городского округа в отставку незаконным в связи с грубым нарушением процедуры. Мотивируя свое решение, суд указал на то, что не было учтено мнение губернатора Приморского края, а главе округа не была предоставлена возможность дать объяснения. Однако, анализируя нормы законодательства и некоторые позиции Конституционного Суда, можно усомниться в таких выводах по нескольким основаниям.

<sup>22</sup> О местном референдуме в Хабаровском крае : закон Хабаровского края от 27 ноября 2002 г. № 74 // Собрание законодательства Хабаровского края. 2003. № 4. Часть 1.

<sup>23</sup> О некоторых вопросах формирования органов местного самоуправления в Российской Федерации : аналитическая записка ЦИК России // Вестник ЦИК РФ. 2015. № 2.

Во-первых, в виде императива обязательное согласие высшего должностного лица субъекта Российской Федерации на удаление главы муниципалитета в отставку установлено исключительно ч. 5 ст. 74.1 Федерального закона о МСУ. Во всех остальных случаях, в число которых попадает и рассматриваемый, применяется норма ч. 4 ст. 74.1 указанного закона, в которой говорится об *учете* мнения высшего должностного лица региона. Это означает, что его позиция доводится до сведения депутатов, но они вправе как согласиться с ней, так и не согласиться. Так как *ultima ratio* принадлежит самому представительному органу, то представляется, что в случае, если губернатор был должным образом уведомлен, но не принял в разумный срок активных действий к тому, чтобы довести свое категорическое несогласие до депутатов, это нельзя считать *ipso facto* грубым нарушением процедуры удаления в отставку. В условиях сжатых сроков (принятие решения об удалении в отставку в течение месяца после выдвижения инициативы) представительный орган не может позволить себе неделями ожидать ответа губернатора и *должен* защитить интересы местного населения *tacito consensu*. Именно *должен*, ведь удаление в отставку — мера ответственности перед населением, а не перед представительным органом. Для последнего это полномочие выступает в качестве классического проявления «правообязанности»<sup>24</sup>.

Во-вторых, норма, предусматривающая *возможность* предоставления удаляемым главой объяснений депутатам, не устанавливает обязанность депутатов фактически обеспечить само объяснение. Доводы о том, что в день принятия решения глава муниципалитета был «на больничном» и, соответственно, не мог дать объяснений, несостоятельны. Он мог в течение всего промежутка времени с момента его уведомления до проведения заседания дать такие объяснения как устно, так и письменно, а также и через своих представителей. Телеологический фон этой нормы — *не в присутствии, а в объяснениях*. Кроме того, согласно правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации, выраженным в постановлении от 27 июня 2013 г. № 15-П, к главе муниципального образования неприменимы нормы трудового права ввиду его публичного статуса. Следовательно, неприменима к данным публичным правоотношениям норма ст. 81 Трудового кодекса, запрещающая увольнение в период временной нетрудоспособности.

Резюмируя вышесказанное, главным выводом сделаем заключение о правовом пробеле. Законом сроки при удалении главы в отставку установлены только для представительного органа муниципального образования. Сроков дачи ответа высшим должностным лицом региона на уведомление и сроков дачи объяснений главой муниципалитета не установлено, как

не установлена и обязанность этих лиц к действию. Это создает благоприятную почву для *mala fides*: высшее должностное лицо может просто проигнорировать уведомление, а глава может постоянно на момент заседаний «болеть». По истечении месяца представительный орган будет на основании закона лишен возможности осуществить свое законное правомочие и удалить главу муниципального образования в отставку.

### § 9. Вместо заключения

Далеко не все проблемы правовых институтов досрочного прекращения полномочий выборных органов и должностных лиц местного самоуправления были рассмотрены. Неисчерпаемость правовых коллизий и пробелов обусловлена внушительным массивом нормативного материала, который регулирует одни и те же правоотношения на различных уровнях нормативной иерархии (задействована вся нормотворческая вертикаль). Такой объем правовой информации, его территориальная неоднородность и зависимость от качества правотворческой техники даже на муниципальном уровне просто не позволяют учесть все системно-правовые взаимосвязи и соотнести их с фундаментальными основами конституционно-правовой доктрины и общей теории права. Зачастую нормотворческие ошибки, в том числе рассмотренные в настоящей статье, могут быть обусловлены невнимательностью ответственных за это юристов, недостаточной осведомленностью и поверхностным погружением в весь объем нормативно-правового содержания соответствующих институтов.

Посвящая основную часть настоящей статьи исследованию современного состояния такой формы прямой демократии в России как императивный мандат, хочется выразить надежду на то, что в дальнейшем этот институт продолжит традиции укрепления непосредственной и действенной связи местного населения с органами местного самоуправления, которая не только может, но и должна быть обеспечена как ни на каком другом уровне власти и которая тем самым представляет особую конституционную ценность. Великий классик теории конституционной демократии Жан-Жак Руссо писал: «Английский народ считает себя свободным, но он грубо ошибается; он свободен лишь во время выборов депутатов. Как только они получили мандат, [народ] постигает рабство и он — ничто»<sup>25</sup>. Уровень общественно-политического развития, урбанизации, а также особенности английской конституционной демократии, которые были современны Руссо, безусловно, должны учитываться при попытке экстраполировать названный тезис на современные реалии. Однако бесспорно то, что влияние всех этих факторов минимизировано на местном уровне власти, а следовательно, местное население должно обладать большими возможностями прямого влияния на деятельность органов местного самоуправления.

<sup>24</sup> О концепции «правообязанности» в конституционном праве см.: Ямпольская Ц.А. Субъекты советского административного права : дис. ... докт. юрид. наук / Ц.А. Ямпольская. М., 1958. С. 9; Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. С. 56–57.

<sup>25</sup> Rousseau J.-J. The Social Contract or principles of political right. B. III. Ch. 15 // URL: [http://www.constitution.org/jjr/socon\\_03.htm#015](http://www.constitution.org/jjr/socon_03.htm#015)

### Литература

1. Малько А.В. Императивный мандат: прошлое и настоящее / А.В. Малько, В.Н. Синюков // Правоведение, 1992. № 2. С. 12–22.
2. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции // Ю.А. Тихомиров. М.: Юринформцентр, 2001. 355 с.
3. Ямпольская Ц.А. Субъекты советского административного права : автореф. дис. ... докт. юрид. наук / Ц.А. Ямпольская. М., 1958. 38 с.

### References

1. Rousseau J.-J. The Social Contract or principles of political right. B. III. Ch. 15 / J.-J. Rousseau. URL: [http://www.constitution.org/jjr/socon\\_03.htm#015](http://www.constitution.org/jjr/socon_03.htm#015)

# Парламентские выборы в Италии 2018 года: национальные проблемы на фоне наднациональных вызовов

**СТАРОСТИНА ИНГА АНАТОЛЬЕВНА,**

доцент кафедры конституционного и муниципального права  
Юридического факультета Московского государственного университета (МГУ)  
имени М.В. Ломоносова,  
кандидат юридических наук  
inga\_starostina@mail.ru

**СТАРОСТЕНКО МАРИЯ ВЛАДИМИРОВНА,**

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

Современные процессы межгосударственной интеграции привели к формированию наднациональных объединений государств, которые в доктрине<sup>1</sup> предлагается называть региональными международно-государственными образованиями. Первоначально интеграция предполагала экономико-координационные сообщества, однако впоследствии она приобрела и публично-правовые черты<sup>2</sup>: наиболее развитой формой такой интеграции является европейская интеграция. В то же время достижение новых уровней в интеграционном процессе<sup>3</sup>, в том

числе в интеграции государств — членов Европейского Союза, сопряжено с новыми ограничениями и обязательствами государств, отношение к которым внутри государства не всегда однозначно и может порождать национальные проблемы. Подобные проблемы, в свою очередь, способны не только замедлять ход интеграции, но и создавать определенные вызовы самому наднациональному образованию. В таком случае дальнейшее развитие регионального международно-государственного образования зависит от того, насколько успешно эти вызовы будут преодолены и насколько при этом уцелеет уже достигнутый уровень интеграции государств.

Парламентские выборы 2018 г. в Италии стали испытанием европейской интеграции на прочность<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> См.: Чиркин В.Е. Наднациональное право и государственный суверенитет (некоторые проблемы теории). М.: Норма: ИНФРА-М, 2015.

<sup>2</sup> О феномене наднациональных объединений и закономерностях их развития см.: Нешатаева Т.Н. Интеграция и национализм // Российское правосудие. 2014. № 9. С. 5 ; Чиркин В.Е. Наднациональное право: основные особенности // Журнал российского права. 2017. № 2. С. 131–137.

<sup>3</sup> В Европейском Союзе по поводу сохранения единства Европы, по оценкам аналитиков, противодействуют различные концепции, среди которых доминируют французская (выражающая интересы юга Европы, включая Италию, предполагающая создание общей для всей Европы финансовой системы, с помощью которой богатые европейские

государства сообщают европейским государствам, у которых есть финансовые проблемы), и немецкая концепция (предлагает модель с ограниченной консолидацией, без уравниловки, отражающая нежелание государств севера Европы оказывать финансовую поддержку государствам юга Европы).

<sup>4</sup> Миракян Н., Рокосовская А. Брюссель испугался «Италэкзита» // Российская газета. 2018. 30 мая ; Шестаков Е. Словенский «Орбан» напугал Брюссель // Российская газета. 2018. 5 июня.

В статье рассматриваются правовые основы и политический контекст проведения избирательной кампании по выборам в парламент Италии 2018 г., анализируется расстановка партийно-политических сил в ходе избирательной кампании и по итогам парламентских выборов.

*Ключевые слова:* парламентские выборы в Италии 2018 г., Европейский Союз, политические партии Италии, избирательная система Италии.

## Parliamentary Elections in Italy in 2018: National Issues against the Background of Supranational Challenges

**Starostina Inga A.**, Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Law Faculty of the Lomonosov Moscow State University (MSU), Candidate of Legal Sciences

**Starostenko Maria V.**, Graduate Student of the Law Faculty of the Lomonosov Moscow State University (MSU)

The article reviews the legal bases and the political context of carrying out of an electoral campaign for the parliamentary elections in Italy in 2018, analyzes the alignment of party and political forces in the course of the electoral campaign and following the parliamentary elections results.  
*Keywords:* parliamentary elections in Italy in 2018, the European Union, Italian political parties, Italian electoral system.

В результате этих выборов *впервые* в Старом Свете Правительство сформировали популистские партии: традиционные политические элиты, делавшие ставку на США, не получили поддержку избирателей, а избраны были внесистемные партии, чьи лидеры дистанцируются от США и сделали ставку на антиамериканскую риторику и укрепление национальной идентичности.

### 1. Политическая ситуация в Италии в преддверии парламентских выборов 2018 г.

Накануне парламентских выборов 4 марта 2018 г. в Италии складывалась неоднозначная политическая ситуация, следствием которой была неопределенность исхода голосования. Эксперты отмечали, что итальянское политическое поле сегментировано таким образом, что какое-либо идеологическое направление (правоцентристское, левоцентристское, иные) не имеет безусловного преимущества, каждое имеет примерно одинаковый уровень поддержки избирателей<sup>5</sup>. Аналогичным образом не наблюдалось доминанты конкретной политической силы в Парламенте: в Палате депутатов преобладали позиции левоцентристских партий (главным образом — Демократической партии (PD)), а в Сенате — правоцентристских<sup>6</sup>. Вместе с тем в политической сфере все же прослеживалась тенденция, связанная с повышением уровня поддержки правоцентристов и популистов, усилением их роли в формировании общественного мнения. Многие специалисты, оценивая шансы итальянских политических сил на победу в голосовании, отдавали свое предпочтение именно правоцентристам<sup>7</sup>. В пользу данного результата свидетельствовали и данные социологических опросов, в том числе проведенных за несколько дней до голосования<sup>8</sup>.

Подобное усиление позиций партий правоцентристского толка произошло под влиянием нескольких основных факторов.

#### 1. Обострение внутриполитических проблем и невозможность левоцентристов предложить их рациональное решение.

Традиционно одной из наиболее широко обсуждаемых тем в рамках предвыборной кампании стали проблемы экономического развития государства: слабый рост экономики, высокий государственный

долг (второй по величине в Европейском Союзе), недовольство реформами в трудовой сфере и др.<sup>9</sup>

Однако настоящим лейтмотивом предвыборной кампании выступили не экономические, а миграционные проблемы<sup>10</sup>. Проблема иммиграции, особенно — нелегальной, приобрела острый характер не только для Италии, которая в силу своего географического положения, как правило, первой принимает мигрантов, желающих попасть в Европу<sup>11</sup>, но и для всего Европейского Союза. Согласно статистическим данным Международной организации по миграции ООН (UN's International Organization for Migration), с 2013 г. из Северной Африки в Италию прибыло 600 000 человек, в том числе 114 000 человек — в 2017 г. Непосредственно перед парламентскими выборами ситуацию вокруг нелегальных мигрантов усугубило и происшествие в городе Мачерата<sup>12</sup>, предоставив почву для выражения мнений представителям разных политических сил. С их стороны, в свою очередь, звучали различные позиции: от необходимости обеспечения исполнения обязательств по приему мигрантов в рамках ЕС до жестких заявлений о целесообразности закрытия границ и депортации нелегальных мигрантов<sup>13</sup>. Последнюю точку зрения активно высказывали представители правоцентристского крыла, особенно — «Лиги Севера» и «Движения пяти звезд». Предвыборные выступления С. Берлускони были также отмечены антииммигрантской риторикой<sup>14</sup>, но в целом характеризовались своей неоднозначностью в свете личности и деятельности С. Берлускони<sup>15</sup>.

<sup>9</sup> Подробнее см.: Italy's election: How the economy is performing. URL: <https://www.bbc.com/news/business-43247500> (дата обращения: 13.06.2018).

<sup>10</sup> Italian election dominated by immigration debate. URL: <https://www.bbc.com/news/world-europe-43167699> (дата обращения: 12.06.2018).

<sup>11</sup> Об этом свидетельствуют статистические данные: 75% от общего числа мигрантов, прибывающих в страны Европейского Союза, приходится на Италию. См.: Mediterranean Migrant Arrivals Reach 160,067 in 2017; Deaths Reach 2,985. URL: <https://reliefweb.int/report/italy/mediterranean-migrant-arrivals-reach-160067-2017-deaths-reach-2985> (дата обращения: 13.06.2018).

<sup>12</sup> Мужчина, который, как выяснилось позже, придерживался фашистских взглядов, расстрелял несколько человек, являвшихся мигрантами, прибывшими в Италию из Северной Африки. Несколько иммигрантов серьезно пострадали. Подробнее см.: Macerata gunman had extreme right-wing background. URL: <http://www.euronews.com/2018/02/04/macerata-gunman-had-extreme-right-wing-background> (дата обращения: 12.06.2018).

<sup>13</sup> Краткое содержание позиций итальянских партий — участниц кампании парламентских выборов 2018 г. — относительно миграционных вопросов см.: Italy election: Populist Five Star and League vie for power. URL: <https://www.bbc.com/news/world-europe-43272700> (дата обращения: 13.06.2018).

<sup>14</sup> Так, С. Берлускони употреблял в отношении проблемы нелегальной миграции такие эпитеты, как «серьезная социальная угроза», «бомба замедленного действия». См.: Why Italy's unpredictable election is testing nerves in Europe. URL: <https://edition.cnn.com/2018/02/28/europe/italian-election-2018-explainer-intl/index.html> (дата обращения: 13.06.2018); Italian election dominated by immigration debate. URL: <https://www.bbc.com/news/world-europe-43167699> (дата обращения: 13.06.2018).

<sup>15</sup> С. Берлускони являлся одним из тех, кто поддерживал Дублинский регламент (Регламент № 604/2013), посредством норм которого на Италию была возложена особая

<sup>5</sup> Этот уровень составляет приблизительно 1/3 голосов от общего числа избирателей. См.: Why Italy's Election Is Such a Mess. URL: <https://www.bloomberg.com/view/articles/2018-03-02/italian-election-2018-preview-and-analysis> (дата обращения 11.06.2018).

<sup>6</sup> Senato in bilico, boom di liste in Sicilia otto con Berlusconi, quattro con Bersani. URL: [http://palermo.repubblica.it/cronaca/2013/01/13/news/senato\\_in\\_bilico\\_boom\\_di\\_liste\\_in\\_sicilia\\_otto\\_con\\_berlusconi\\_quattro\\_con\\_bersani-50437396](http://palermo.repubblica.it/cronaca/2013/01/13/news/senato_in_bilico_boom_di_liste_in_sicilia_otto_con_berlusconi_quattro_con_bersani-50437396). Тем не менее в силу того факта, что Палата депутатов с точки зрения компетенционной основы является более сильным органом и основные законодательные инициативы, предопределяющие развитие государства, должны получить одобрение Палаты депутатов, можно отметить, что в период с 2013 по 2018 г. политику Италии определяли главным образом левоцентристы, имевшие абсолютное большинство в Палате депутатов.

<sup>7</sup> Например, см.: Why Italy's Election Is Such a Mess. URL: <https://www.bloomberg.com/view/articles/2018-03-02/italian-election-2018-preview-and-analysis> (дата обращения: 11.06.2018).

<sup>8</sup> См.: Italy's final pre-election polls put centre-right in the lead. URL: <https://www.thelocal.it/20180216/polls-put> (дата обращения: 12.06.2018).

Как в экономических, так и в миграционных вопросах общественные настроения были на стороне прагматиков и популистов: радикальных, но простых и понятных лозунгов. Левоцентристы не смогли предложить избирателям новых и эффективных подходов к решению проблем.

2. Неудачный для левоцентристов исход конституционного референдума декабря 2016 г.

В декабре 2016 г. Правительство Маттео Ренци выступило с инициативой проведения конституционного референдума по проекту реформы Сената в порядке ст. 138 Конституции Италии. Идея левоцентристов заключалась в том, чтобы отказаться от существовавшей модели «идеального бикамерализма» с равноправием палат и преобразовать Сенат в консультативный орган, лишив практически всех полномочий<sup>16</sup>. Фактической причиной проведения реформы послужили трудности с проведением через Сенат, где большинство имели представители правоцентристского крыла, законопроектов, инициированных левоцентристами<sup>17</sup>. Помимо изменений в конституционно-правовом статусе в рамках реформы предполагалось усовершенствовать административно-территориальное устройство Италии, упразднив провинции как административно-территориальные единицы и передав часть их полномочий на уровень регионов<sup>18</sup>.

Идеи преобразования итальянским обществом были восприняты неоднозначно и подверглись критике со стороны ряда политических сил и независимых экспертов, опасавшихся усиления позиций правительства в результате реформы<sup>19</sup>. Правоцентристы и популисты на фоне роста своей популярности среди итальянцев активно использовали аргументы против референдума в своей политической риторике, что, в конечном счете, возымело эффект.

В результате 60% участников референдума высказались против проведения конституционной реформы<sup>20</sup>. По аналогии с Дэвидом Кэмероном, премьер-министром Великобритании, покинувшим свой пост после референдума о «брекзите», Маттео Ренци также подал в отставку<sup>21</sup>.

ответственность в решении вопроса миграции в Европу. См.: Explained: Italy's general election and why it's important for Europe. URL: <http://www.euronews.com/2018/02/19/explained-italy-s-general-election-and-why-you-should-care> (дата обращения: 13.06.2018).

<sup>16</sup> Помимо непосредственно уменьшения полномочий предполагалось сократить состав Сената, уменьшив численность его членов с 315 до 95. Подробнее см.: Italy referendum: all you need to know about Renzi's crunch vote. URL: <https://www.theguardian.com/world/2016/nov/30/italy-referendum-all-you-need-to-know-about-renzis-crunch-vote> (дата обращения: 18.06.2018).

<sup>17</sup> Например, для получения одобрения закона, уравнявшего в правах детей, родившихся в браке и вне брака. См. там же (дата обращения: 18.06.2018).

<sup>18</sup> Italy's Constitutional Referendum: What You Need to Know. URL: <https://www.nytimes.com/2016/12/02/world/europe/italy-referendum.html> (дата обращения: 18.06.2018).

<sup>19</sup> The Renzi referendum. URL: <http://www.theflorentine.net/lifestyle/2016/09/renzi-referendum-italy/> (дата обращения: 18.06.2018).

<sup>20</sup> Referendum costituzionale 2016 Il No al 60%, la riforma non passa Renzi: «Ho perso io, mi dimetto». URL: <https://www.corriere.it/referendum-costituzionale-2016-risultati-860b84aa-ba6a-11e6-99a2-8ca865283c9e.shtml> (дата обращения: 18.06.2018).

<sup>21</sup> В экспертном сообществе сложился подход, что референдум затрагивал, по сути, не столько важные консти-

туционно-правовые вопросы, сколько вопрос доверия правительству, одобрения его действий. В данном аспекте поражение М. Ренци приобретает более существенный характер. См.: Italy's Constitutional Referendum: What You Need to Know. URL: <https://www.nytimes.com/2016/12/02/world/europe/italy-referendum.html> (дата обращения: 18.06.2018).

3. Возвращение на политическую арену Сильвио Берлускони.

Предвыборная кампания 2018 г. была также отмечена возвращением в большую политику некогда премьер-министра Италии и довольно сильного политика — Сильвио Берлускони. В предвыборной кампании он принимал участие как лидер самостоятельной партии Forza Italia, а также правоцентристской коалиции, состоящей из Forza Italia, «Лиги Севера», «Братьев Италии», Us with Italy<sup>22</sup>. Именно эта правоцентристская коалиция, по данным опросов общественного мнения, лидировала среди иных партий и коалиций. Тем не менее среди правоцентристских партий Италии отсутствовало единство<sup>23</sup>, поэтому наличие такого фактора как возвращение С. Берлускони на политическую арену могло обеспечить превосходство, скорее, партиям, составляющим правоцентристскую коалицию, а не всем правоцентристским партиям Италии. Кроме того, в силу запрета на занятие публичных должностей<sup>24</sup> С. Берлускони не вправе был стать премьер-министром.

В целом итальянская модель формирования партийных коалиций основана на условии согласия с общей предвыборной программой и с кандидатурой лидера списка кандидатов. Кроме того, в Италии одной из тенденций современного партийного строительства выступает слияние мелких политических партий в одну крупную партию и формирование коалиции с несколькими крупными партиями, а также формирование партиями старых коалиций новых коалиций с новыми партнерами<sup>25</sup>.

Таким образом, наличие соответствующих факторов ставило перед правящей партией сложную задачу — попытаться сдержать рост позиций правоцен-

туционно-правовые вопросы, сколько вопрос доверия правительству, одобрения его действий. В данном аспекте поражение М. Ренци приобретает более существенный характер. См.: Italy's Constitutional Referendum: What You Need to Know. URL: <https://www.nytimes.com/2016/12/02/world/europe/italy-referendum.html> (дата обращения: 18.06.2018).

<sup>22</sup> Berlusconi: Facing a new crisis, Italians turn to an old warhorse. URL: <https://edition.cnn.com/2018/02/28/europe/silvio-berlusconi-italy-elections-intl/index.html> (дата обращения: 13.06.2018).

<sup>23</sup> Популистское «Движение пяти звезд» (Five Star Movement) — партия, пользовавшаяся наибольшей поддержкой итальянских избирателей как самостоятельная партия (28% голосов по предварительным опросам) не входила в состав правоцентристской коалиции, сформированной С. Берлускони (36.8% голосов по предварительным опросам). См.: Why Italy's unpredictable election is testing nerves in Europe. URL: <https://edition.cnn.com/2018/02/28/europe/italian-election-2018-explainer-intl/index.html> (дата обращения: 13.06.2018). Впоследствии «Движение пяти звезд» также отказалось вступать в коалицию с правоцентристами под руководством С. Берлускони. См.: Italy's Five Star Movement rejects Berlusconi on eve of formal talks. URL: <https://www.theguardian.com/world/2018/apr/04/italys-five-star-movement-rejects-berlusconi-on-eve-of-formal-talks> (дата обращения: 13.06.2018).

<sup>24</sup> Italy court lifts ban on Berlusconi running for public office. URL: <https://www.telegraph.co.uk/news/2018/05/12/italy-court-lifts-ban-berlusconi-running-public-office> (дата обращения: 19.06.2018).

<sup>25</sup> Выборы в мире: избирательные блоки и коалиции / под общей ред. И.Б. Борисова. М.: РОИИП, 2015. С. 114.

тристов и популистов, тем самым сохранив влияние в новом составе Парламента. Для достижения этой цели левоцентристы использовали различный инструментарий, в первую очередь — правовые механизмы.

## 2. Особенности избирательной системы на парламентских выборах 2018 г.

Осознавая всю сложность политической ситуации в Италии, левоцентристская Демократическая партия инициировала изменения избирательного законодательства, предложив проект нового избирательного закона. После обсуждения, 3 ноября 2017 г. был принят Закон № 165 об изменении избирательной системы на выборах в Палату депутатов и Сенат, а также делегировании Правительству формирования одномандатных и многомандатных округов. Данный закон получил наименование *Rosatellum* (в окончательном варианте *Rosatellum bis*) в честь инициатора и разработчика концепции проекта — руководителя фракции Демократической партии в Палате депутатов Италии Этторе Розато.

Новый избирательный закон ввел единое регулирование выборов в обе палаты Парламента — Палату депутатов и Сенат. Ранее при формировании Палаты депутатов применялись нормы так называемого Италикума (*Italicum*)<sup>26</sup> (с учетом позиций Конституционного Суда Италии<sup>27</sup>), а также декреты Президента Италии<sup>28</sup>, при формировании Сената — положения Консультеллума (*Consultellum*)<sup>29</sup>.

Более того, новый избирательный закон ввел единую избирательную систему на выборах в обе палаты Парламента: и Палата депутатов, и Сенат формируются по смешанной не связанной системе. Примерно треть от общего количества депутатов и сенаторов<sup>30</sup> избираются по мажоритарной избирательной системе в одномандатных избирательных округах, остальные — по пропорциональной избирательной системе<sup>31</sup>. Избиратели, соответственно, голосуют как за кандидата в одномандатном округе, так и за список кандидатов

от партии или коалиции. Примечательно, что, отдавая голос за кандидата по мажоритарной системе, избиратель должен был проголосовать и за список кандидатов от партии или коалиции, к которой принадлежит кандидат или в котором состоит<sup>32</sup>.

Важным изменением в процедуре распределения мандатов стала отмена нормы об автоматическом предоставлении 340 мандатов (абсолютное большинство) в Палате депутатов политической партии или коалиции, набравшей 40% голосов на выборах. Спорный характер данной нормы связан с тем, что она фактически предоставляет возможность формирования Правительства партии или коалиции, не набравшей большинство голосов, следовательно, понижает легитимность Правительства. Именно таким образом произошло формирование Правительства левоцентристами в 2013 г.<sup>33</sup> В силу своего неоднозначного характера норма уже становилась предметом рассмотрения Конституционного Суда Италии, который признал ее конституционность<sup>34</sup>.

Таким образом, на парламентских выборах 2018 г. предстояло опробовать новую избирательную систему, без своеобразного поощрения для победителя. Это положение указывало на возможные сложности при формировании правительства, необходимость создания договоренностей между различными политическими силами, в том числе и левоцентристами (даже при победе правоцентристов)<sup>35</sup>.

## 3. Результаты парламентских выборов 2018 г. и их политико-правовые последствия для Италии и Европейского Союза

Итоговые результаты голосования 4 марта 2018 г. оказались в целом соответствующими ожиданиям, выраженным в данных социологических опросов. Наибольшее число голосов среди партий, участвовавших в выборах, набрало, как и предполагалось, «Движение пяти звезд» (32,22%), среди коалиций — правоцентристская (в сумме 35,98%). Результат левоцентристов в сравнении с предыдущими парламентскими выборами ожидаемо сократился, и они смогли набрать лишь 18,9% голосов<sup>36</sup>, что было недостаточно для доминирования в новом составе Правительства. В итоге после долгих и острых обсуждений большинство в Правительстве получили относительные победители — правоцентристы и популисты<sup>37</sup>.

<sup>26</sup> Полное наименование — Закон Италии от 6 мая 2015 г. № 52 «Положения о выборах Палаты депутатов».

<sup>27</sup> Данная позиция получила выражение в решении Конституционного Суда Италии от 25 января 2017 г., в котором Суд признал часть положений закона неконституционными. См.: *Italicum*, la Consulta bocchia il ballottaggio e salva il premio di maggioranza. «Legge già applicabile». URL: [http://www.repubblica.it/politica/2017/01/25/news/consulta\\_italicum\\_sentenza-156849334/?ref=HREA-1](http://www.repubblica.it/politica/2017/01/25/news/consulta_italicum_sentenza-156849334/?ref=HREA-1) (дата обращения: 14.06.2018).

<sup>28</sup> Главным образом Декрет Президента Италии от 3 июня 1957 г. № 361.

<sup>29</sup> *Rosatellum bis*: la nuova legge elettorale. Ecco come funziona (la scheda). URL: [http://www.repubblica.it/politica/2017/09/22/news/rosatellum\\_bis\\_scheda-176193741](http://www.repubblica.it/politica/2017/09/22/news/rosatellum_bis_scheda-176193741) (дата обращения: 14.06.2018).

<sup>30</sup> Из числа депутатов Палаты по мажоритарной системе избираются 232 человек из 630, из числа сенаторов — 116 человек из 315.

<sup>31</sup> 12 и 6 депутатов и сенаторов, соответственно, избираются в иностранных избирательных округах. См.: *Rosatellum bis*: la nuova legge elettorale. Ecco come funziona (la scheda). URL: [http://www.repubblica.it/politica/2017/09/22/news/rosatellum\\_bis\\_scheda-176193741](http://www.repubblica.it/politica/2017/09/22/news/rosatellum_bis_scheda-176193741) (дата обращения: 14.06.2018). Кроме того, согласно ст. 59 Конституции Италии в состав Сената входят бывшие президенты Италии (пожизненные сенаторы), а также могут входить пять граждан, назначаемых Президентом и прославивших Родину выдающимися достижениями в социальной, научной, художественной и литературной областях.

<sup>32</sup> How does Italy's new electoral law actually work? URL: <https://www.thelocal.it/20180115/how-does-italys-new-electoral-law-rosatellum-work> (дата обращения: 14.06.2018).

<sup>33</sup> Подробно см.: Правый поворот: чем закончились парламентские выборы в Италии. URL: <https://www.rbc.ru/politics/05/03/2018/5a9d0af59a7947765f541be7>

<sup>34</sup> Подробнее см.: Italy's constitutional court gives mixed verdict on 'Italicum' electoral law. URL: <http://www.dw.com/en/italys-constitutional-court-gives-mixed-verdict-on-italicum-electoral-law/a-37275408> (дата обращения: 18.06.2018).

<sup>35</sup> Так в итоге и произошло: Правительство находилось в стадии формирования на протяжении нескольких месяцев. См.: В Италии закончился самый затяжной политический кризис. URL: <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/5254015> (дата обращения: 18.06.2018).

<sup>36</sup> Italian elections 2018 — full results. URL: <https://www.theguardian.com/world/ng-interactive/2018/mar/05/italian-elections-2018-full-results-renzi-berlusconi> (дата обращения: 14.06.2018).

<sup>37</sup> Подробнее см.: Italy's New Populist and Anti-Establishment Government Is Sworn In. URL: <https://www.nytimes.com/2018/06/01/world/europe/italy-government-populist.html> (дата обращения: 15.06.2018); Двойной союз популистов. Почему ЕС боится нового правительства Италии.

В связи со сложившимся раскладом сил в обновленном Парламенте и Правительстве Италии возможны изменения во взаимодействии Италии и Европейского Союза. В настоящее время ввиду «брекзита» Италия является третьей экономикой Европейского Союза<sup>38</sup>, а также одной из стран — учредительниц европейских сообществ. Доминирование в Парламенте и Правительстве Италии лиц, выражающих и активно использовавших в предвыборной кампании антииммигрантские, антиевропейские лозунги, не может не вызывать обеспокоенности со стороны Европейского Союза, а также государств, определяющих современный европейский политический курс. Но приход к власти евроскептиков в Италии служит лишь еще одним звеном в цепи вызовов европейской интеграции — наряду с «брекзитом», продолжением правления партии Фидес Виктора Орбана в Венгрии и другими. Все эти вызовы не только препятствуют дальнейшей политической интеграции в рамках Европейского Союза, в том числе в сторону развития федеративных начал<sup>39</sup>, но ставят под сомнение возможность существования Европейского Союза в рамках установленной Договором о функционировании Европейского Союза институциональной структуры<sup>40</sup>.

В основе современной организации и функционирования Европейского Союза лежит принцип консенсусной демократии, ключевой особенностью которой является стремление к разделению и распределению власти, учету интересов меньшинств<sup>41</sup>. Данный принцип реализуется в нескольких основных аспектах:

1) при формировании институтов Европейского Союза<sup>42</sup>, например, Совета (а также Европейского Совета), Европейского Парламента<sup>43</sup>.

2) при принятии решений в рамках институтов ЕС, которое основывается на необходимости достижения согласия и стремлении к консенсусу.

С учетом усиления настроений евроскептиков в ряде государств — членов Европейского Союза процесс принятия решений в рамках Союза будет сталкиваться с новыми трудностями, и достичь согласования будет все сложнее. Кроме того, фактическая потеря поддержки Италии для Германии и Франции будет означать еще большие сложности в проведении отдельных решений, в том числе по вопросам миграции. Итальянские власти, впрочем, уже выразили самостоятельную позицию по данному вопросу<sup>44</sup>.

Для Европейского Союза в данном контексте необходимы новые механизмы согласования решений, а также пересмотр позиций по целому ряду вопросов с учетом изменившихся внешнеполитических и внутривнутриполитических реалий.

Не исключается и такой вариант разрешения проблемы, как провал внутривнутриполитических реформ популистов и новая смена власти, тем более что есть примеры подобных фиаско из европейского недавнего прошлого и настоящего<sup>45</sup>. Тем не менее отдельные общеевропейские проблемы не могут быть разрешены лишь путем прихода к власти расположенных к Европейскому Союзу сил: для их решения требуется взаимодействие всех государств — членов Союза, например, для решения проблемы миграции. Без выработки нового подхода к решению данной проблемы Европейский Союз рискует потерять лояльность со стороны государств-членов. Мигранты в Европейском Союзе — это миллионы новых европейских избирателей, способные кардинально изменить европейский политический ландшафт.

URL: <https://carnegie.ru/commentary/76438> (дата обращения: 15.06.2018).

<sup>38</sup> URL: [http://money.cnn.com/news/economy/world\\_economies\\_gdp/index.html](http://money.cnn.com/news/economy/world_economies_gdp/index.html). (дата обращения: 12.06.2018).

<sup>39</sup> Идея о создании политического союза европейских стран в форме федерации, по крайней мере, в отдаленной перспективе, как закономерного итога европейской интеграции существовала еще при образовании европейских сообществ в рамках экономической интеграции в середине XX века. Подробнее об этом см.: Современные проблемы организации публичной власти / рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014.

<sup>40</sup> См.: Институциональные положения Договора о функционировании Европейского Союза / Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. М.: ИНФРА-М, 2017. С. 306–340.

<sup>41</sup> В свое время определение консенсусной демократии сформулировал А. Лейпхарт. Подробнее см.: Лейпхарт А. Конституционные альтернативы для новых демократий // Полис. 1995. № 5. С. 136–146.

<sup>42</sup> Институты Европейского Союза — учреждения, которые наделены правом принятия юридических обязательных решений в рамках Европейского Союза. См.: Бирюков М.М. Европейское право: до и после Лиссабонского договора. М.: Статут, 2013.

<sup>43</sup> Совет ЕС образуется из состава министров стран-участниц, осуществляющих управление в определенной сфере, Европейский парламент формируется путем прямых выборов в государствах-участниках.

<sup>44</sup> How Italy's government might hijack EU migration policy. URL: <https://euobserver.com/migration/142086> (дата обращения: 18.06.2018).

<sup>45</sup> В данном случае речь идет прежде всего об Алексисе Ципрасе в Греции, пришедшем к власти в Греции с еще более радикальными лозунгами. В итоге Евросоюз смог не только маргинализировать Ципраса, но и добиться от него соблюдения бюджетной дисциплины. См.: Двойной союз популистов. Почему ЕС боится нового Правительства Италии. URL: <https://carnegie.ru/commentary/76438> (дата обращения: 15.06.2018).

### Литература

1. Выборы в мире: избирательные блоки и коалиции / под общей ред. И.Б. Борисова. М.: РОИИП, 2015. 316 с.
2. Чиркин В.Е. Наднациональное право и государственный суверенитет (некоторые проблемы теории) / В.Е. Чиркин. М.: Норма: ИНФРА-М, 2015. 40 с.

# Агитационные публичные мероприятия: актуальные проблемы избирательного законодательства и практики

**СИМОНОВА СНЕЖАНА ВЛАДИМИРОВНА,**

старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права Ярославского государственного университета имени П.Г. Демидова, кандидат юридических наук  
owninginfo-owningworld@yandex.ru

В современной науке конституционного права вопросы природы, видового многообразия и особенностей организации агитационных публичных мероприятий справедливо могут быть определены в качестве одного из наименее изученных аспектов теории свободы собраний. Между тем исследование специфики данных акций способно существенно обогатить традиционное представление о публичных мероприятиях как форме реализации права граждан собираться мирно, без оружия за счет обоснования особой роли публичных мероприятий в механизме реализации активного и пассивного избирательного права. Осознание данной роли стимулирует изучение оснований и пределов трансформации сложившихся в сфере публичных мероприятий под влиянием избирательной практики.

Термин «публичное мероприятие» служит базовым для Федерального закона от 19 июня 2004 г. № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» (далее — Федеральный закон № 54), который является единственным отечественным законодательным актом, содержащим легальную дефиницию данного понятия. С учетом того, что одним из основных требований юридической техники является требование смысловой определенности и

преемственности, однозначности и согласованности в использовании правовой терминологии<sup>1</sup>, логично предположить, что во всех иных формально-юридических источниках права конструкция публичного мероприятия должна использоваться в смысле, определяемом в Федеральном законе № 54. Не является исключением из этого правила и избирательное законодательство, которое в соответствии с прямым указанием ч. 2 ст. 1 Федерального закона № 54 осуществляет совместное с данным актом регулирование проведения собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в целях предвыборной агитации. В силу этого в законодательстве о выборах могут содержаться уточнения в отношении процедурных особенностей таких публичных мероприятий (специфики мест, субъектов их организации и проведения, содействия органов публичной власти проведению таких мероприятий и т.д.). В то же время понятийные основы (понятие и признаки публичного мероприятия и его форм, принципы проведения публичных

<sup>1</sup> Юридическая техника : учебное пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / под ред. Т.Я. Хабриевой, Н.А. Власенко. М., 2010. С. 95–97.

Статья посвящена исследованию проявившихся в ходе избирательных кампаний 2016–2018 гг. противоречий российского законодательства и юридической практики по вопросам агитационных публичных мероприятий. В целях преодоления выявленных недостатков предлагается произвести нормативное разграничение видового многообразия и порядков проведения агитационных публичных и иных агитационных мероприятий. В работе подчеркивается целесообразность учреждения гарантий проведения избирателями агитационных публичных мероприятий с привлечением собственных финансовых средств.

*Ключевые слова:* публичные мероприятия, предвыборная агитация, выборы, избирательные права, кандидаты, избирательная кампания, агитационный период, избиратели, свобода собраний, свобода мнений, информирование, уведомление, общественные интересы, акции.

## Agitation Public Events: Relevant Issues of the Electoral Laws and Practice

Simonova Snezhana V., Teaching Assistant of the Department of Theory and History of State and Law of the P.G. Demidov Yaroslavl State University, Candidate of Legal Sciences

The article is devoted to a review of the discrepancies between the Russian laws and the legal practice on the issues of agitation public events, which appeared during the electoral campaigns of 2016 to 2018. The author suggests a statutory demarcation of the generic variety of and the procedures for carrying out of agitation public events and other agitation events in order to overcome the identified defects. The publication underlines the expediency of the establishment of guarantees for carrying out of agitation public events by the voters using their own finances.

*Keywords:* public events, pre-election canvassing, elections, electoral rights, candidates, electoral campaign, agitation period, voters, freedom of assemblies, freedom of opinions, informing, notification, public interests, shares.

мероприятий), равно как и общие правила организации данных акций и участия в них должны определяться в соответствии с Федеральным законом № 54.

Между тем в избирательном законодательстве, устанавливающем условия проведения агитационных публичных мероприятий, допускаются отступления от указанного выше правила. Так, содержащаяся в Федеральном законе № 54 терминологическая конструкция «собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирования в целях предвыборной агитации» заменяется в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 67) на не известный Федеральному закону № 54 термин «агитационное публичное мероприятие». В целом разделяя сформулированную в юридической науке позицию о возможности использования синонимов в единицах нормативного текста для целей уточнения и упрощения мыслей законодателя<sup>2</sup>, представляется логичным признать необоснованность обращения к данному приему при определении условий проведения агитационных публичных мероприятий. Указанный вывод может быть сделан исходя из того, что анализируемая непоследовательность терминологии наблюдается в разных нормативных правовых актах без дополнительных уточнений законодателя относительно объема не известного Федеральному закону № 54 понятия. Закономерным следствием данной ситуации служит отсутствие точности и определенности используемых терминов<sup>3</sup>, что способствует появлению коллизий в правоприменительной деятельности и потому справедливо рассматривается отдельными учеными в качестве обстоятельства, оправдывающего отказ от использования синонимов при формулировании нормативного текста<sup>4</sup>.

Тезис о нетождественности используемых в Федеральном законе № 54 и в Федеральном законе № 67 терминов косвенно подтверждается также тем обстоятельством, что понятие агитационного публичного мероприятия было впервые введено в избирательное законодательство в 2005 г. в качестве обобщающего для обозначения не только собраний, митингов, демонстраций и шествий, но и *встреч с избирателями, дебатов и дискуссий*. В то же время Федеральному закону № 54 известно лишь пять форм публичных мероприятий, к числу которых указанные новые виды мероприятий не относятся. На практике неопределенность нормативного объема понятия агитационного публичного мероприятия оборачивается тем, что в качестве таковых определяются не связанные с выражением общественных интересов культурно-зрелищные, спортивные, развлекательные, праздничные и иные тому подобные формы активности. Подобное отождествление приводит к стиранию существенных отличий между публичным и иным массовым мероприятием, а также несет в себе объективные риски смешения уведомительного и заявительного порядков. Учитывая это, в целях согласования положений Федерального закона № 67 и Федерального закона № 54, представляется необходимым в ст. 53 Федерального закона № 67 определить, что предвыборная агитация может проводиться посредством *агитационных публичных мероприятий* (собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований)

<sup>2</sup> Там же. С. 76–77.

<sup>3</sup> Нарутто С.В. К вопросу о правовой определенности законодательства // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 11. С. 9–19.

<sup>4</sup> Краснов Ю.К., Надвикова В.В., Шкатулла В.И. Юридическая техника : учебник. М., 2014 // СПС «КонсультантПлюс».

и в рамках *иных* (праздничных, спортивных и пр.) *агитационных мероприятий*. При этом встречи кандидатов с избирателями должны иметь самостоятельное значение в системе агитационных мероприятий по причине организации данных акций исключительно специальными субъектами (от имени кандидата). Аналогичный вывод справедлив и для дебатов и дискуссий, не предполагающих вовлечения всех участников.

Осуществление предлагаемой дифференциации системы агитационных мероприятий, в свою очередь, актуализирует вопрос о необходимости разграничения в Федеральном законе № 67 порядков организации и проведения таких акций. Как представляется, все акции, которые не подпадают под понятие публичного мероприятия, должны проводиться без предварительной подачи уведомления. При этом в случае, если проведение агитационного мероприятия планируется в форме, для которой нормативными правовыми актами установлены правила о заявительном порядке (культурно-зрелищные, спортивные и пр. акции), соблюдение данного порядка должно признаваться необходимым. Вместе с тем следует поддержать сформулированную в науке позицию о том, что сроки предварительного уведомления (заявления) об агитационных мероприятиях должны быть более благоприятными по сравнению с аналогичными неагитационными акциями<sup>5</sup>. Очевидно, что сокращение данных сроков будет способствовать приближению отечественной практики к европейским стандартам свободной циркуляции информации и мнений в период избирательной кампании<sup>6</sup>.

В целом представляется, что признание возможности проведения акций в целях предвыборной агитации не только в форме публичных, но и в форме иных мероприятий может выступить в качестве своеобразной «панацеи» для современной правоприменительной практики от проблем, вызванных ограниченным содержанием нормативных дефиниций отдельных форм публичных мероприятий. Так, широко известны случаи отказов органов власти в согласовании агитационных акций по причине того, что заявленные цели или действия препятствуют их отнесению к той или иной форме публичного мероприятия, определенной в Федеральном законе № 54. Анализируемая практика представляется неправомерной. Как было разъяснено Пленумом Верховного Суда РФ, перечень оснований для направления властными субъектами отказов в согласовании публичных мероприятий носит исчерпывающий характер и связан в соответствии с Федеральным законом № 54 лишь с личностью организатора либо с запланированным местом проведения акции. В то же время выражением общей юрисдикции были сориентированы оценивать указываемые в уведомлениях цели публичных мероприятий с точки зрения их определенности и однозначности толкования<sup>7</sup>.

Очевидно, что распространение агитационных листовок в отсутствие пикетируемого объекта, сбор

<sup>5</sup> Салихов Д.Р. Конституционно-правовое регулирование протестных отношений в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 130.

<sup>6</sup> Постановление ЕСПЧ от 19 февраля 1998 г. «Боуман (Bowman) против Соединенного Королевства» (жалоба № 24839/94) // Европейский суд по правам человека. Избранные решения. Т. 2. М., 2000. С. 461–474.

<sup>7</sup> Абз. 1 п. 9, абз. 2 п. 11 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 26 июня 2018 г. № 28 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при рассмотрении административных дел и дел об административных правонарушениях, связанных с применением законодательства о публичных мероприятиях» // Российская газета. 2018. 6 июля.

подписей в поддержку выдвижения кандидатов и пр. с формальной точки зрения едва ли могут быть определены в качестве пикетирования. В свою очередь заявляемые цели доведения до сведения избирателей какой-либо информации, имеющей агитационное значение, также не могут быть отнесены к целям публичного мероприятия. Как следствие, расширение видового многообразия агитационных мероприятий придаст совершенно новый практический смысл предписанию Федерального закона № 67 о праве кандидатов на самостоятельное распространение агитационных материалов (ч. 1, 2, 4 ст. 48). В современных же условиях коллективное распространение агитационных материалов в безведомительном порядке невозможно, так как данные действия подводятся под форму группового пикета, требующего уведомления.

Проблемы правоприменительной практики в сфере агитационных публичных мероприятий также вызваны неопределенностью норм избирательного законодательства, которые интерпретируются правоприменителем в отрыве от положений Федерального закона № 54. Как представляется, наиболее ярко данные недостатки проявились в период избирательных кампаний 2016–2018 гг., исследование итогов которых вызывает особый интерес.

Так, перед правоприменительной практикой был поставлен неожиданный вопрос о временных рамках проведения агитационных публичных мероприятий и, в частности, о возможности определения в качестве агитационного публичного мероприятия акции, проводимой за пределами агитационного периода. Удивительно, но в 2017 г. в Российской Федерации сложилась устойчивая практика, в соответствии с которой органы местного самоуправления не согласовывали место (время) публичных мероприятий, планируемых с целями информирования граждан о намерениях лица выдвигать свою кандидатуру на выборах, а также о подготовке к сбору подписей в поддержку данного выдвижения. При этом подобные «отказы в согласовании» имели место в том случае, если организаторы планировали осуществлять данное «информирование» задолго до официального начала избирательной кампании. По итогам рассмотрения уведомлений анализируемого содержания властные субъекты направляли либо *предложения об изменении времени публичного мероприятия* (точкой отсчета времени предлагалось считать момент официального опубликования решения о назначении выборов)<sup>8</sup>, либо *предложения о приведении уведомлений в соответствие с требованиями закона в части целей публичного мероприятия*, которые не должны быть связаны с агитацией.

Будучи оспоренной в судебном порядке, анализируемая выше практика была активно поддержана судьями районных судов. По итогам рассмотрения административных дел суды, как правило, приходили к однозначному выводу о наличии в планируемом информировании признаков предвыборной агитации, связанной с побуждением граждан к голосованию за определенного кандидата на выборах. В связи же с тем, что агитационную деятельность нельзя вести за пределами агитационного периода, отказы в согласовании публичных мероприятий признавались правомерными<sup>9</sup>. Особый интерес в этой связи представляет практика Вахитовского районного суда горо-

да Казани, анализ которой позволяет определить, что установление наличия у организаторов агитационных целей производилось судом в том числе на основе данных о фактах проведения агитации в рамках ранее организованных публичных мероприятий в поддержку выдвижения этого кандидата<sup>10</sup>. Кроме того, суд пришел к выводу о нарушении проведением данных мероприятий прав и свобод иных потенциальных кандидатов, что означало бы санкционирование властным субъектом неправомерных действий — агитации вне агитационного периода<sup>11</sup>.

Как представляется, анализ указанной выше практики вскрывает следующие противоречия. Во-первых, формально в качестве предвыборной агитации были расценены действия, планируемые к проведению за пределами избирательной кампании в целом и агитационного периода в частности. Более того, признаки предвыборной агитации были усмотрены в отношении лица, не имеющего в соответствии с избирательным законодательством специального статуса кандидата. Очевидно, что данный подход не согласуется с представленным в Федеральном законе № 67 содержанием понятий «предвыборная агитация», «агитационный период», «избирательная кампания», «кандидат» (ст. 2, ч. 1 ст. 49). Вызывает возражения и стремление правоприменителя к определению целей публичного мероприятия и связанных с ним рисков на основе практики проведения иных акций схожей тематики. Недопустимость подобной оценки определяется ее построением на основе презумпции недобросовестности организатора публичного мероприятия и данных, лежащих за пределами уведомления об акции.

На принципиально иных, заслуживающих поддержки, позициях основывается и судебная практика по делам о привлечении к административной ответственности за проведение предвыборной агитации вне пределов агитационного периода (ст. 5.10 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (далее — КоАП РФ)). Так, в качестве предвыборной агитации при рассмотрении данной категории споров суды определяют лишь такую преследующую цель или побуждающую к голосованию за или против кандидата деятельность, которая проводится в период избирательной кампании после выдвижения кандидата. Как следствие, не могут быть признаны в качестве предвыборной агитации действия по изготовлению и распространению материалов о кандидатах, совершенные до представления ими в избирательные комиссии заявлений о согласии баллотироваться<sup>12</sup>. При этом состав административного правонарушения, предусмотренный ст. 5.10 КоАП РФ, усматривается в случае, если данные действия совершаются с нарушением сроков предвыборной агитации. Подобное нарушение имеет место при проведении агитации в день голосования, в предшествующий данному дню день либо ранее, чем за 28 дней до дня голосования (если агитация проводится в средствах массовой информации)<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Решение Вахитовского районного суда города Казани от 4 октября 2017 г. № 2а-9759/2017 // РосПравосудие. URL: <https://rospravosudie.com/>

<sup>11</sup> Решение Вахитовского районного суда города Казани от 4 октября 2017 г. № 2а-9760/2017 М-9523/2017 // РосПравосудие. URL: <https://rospravosudie.com/>

<sup>12</sup> Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 15 сентября 2016 г. № 1-АПГ16-7 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> Решение Кировского районного суда от 25 декабря 2017 г. № 12-965/2017 // РосПравосудие. URL: <https://rospravosudie.com/>

<sup>8</sup> Апелляционное определение Оренбургского областного суда от 23 ноября 2017 г. по делу № 33а-8746/2017 // РосПравосудие. URL: <https://rospravosudie.com/>

<sup>9</sup> Решение Ворошиловского районного суда города Волгограда от 24 июля 2017 г. № 2а-2321/2017 // РосПравосудие. URL: <https://rospravosudie.com/>

С учетом изложенного возникает парадоксальная ситуация: действия по распространению материалов, формирующих положительное впечатление о лице, которое не являлось на момент данного распространения кандидатом, не признаются в качестве предвыборной агитации и правонарушения. В то же время проведение публичного мероприятия, в рамках которого планируется распространять информацию о будущем кандидате и о его будущей избирательной кампании, рассматривается в рамках совершенно иной практики в качестве недопустимого и неправомерного.

Во-вторых, в случае, если практика рассмотрения уведомлений о публичных мероприятиях, в ходе которых организаторами планируется распространение информации о будущих кандидатах, не претерпит изменений и не войдет в согласование с практикой рассмотрения дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.10 КоАП РФ, распространение информации о будущих кандидатах на публичных мероприятиях (об их действиях, штабах, о сборе подписей в поддержку выдвижения и пр.) будет фактически заблокировано. Из данного тезиса следуют два важных вывода. Прежде всего, возникает угроза установления зависимости между содержанием выражаемых в ходе публичных мероприятий идей и определенным действием. Как следствие, происходит не имеющая оправданий с точки зрения избирательной практики «содержательная фильтрация свободы собраний». Безусловно, отдельные особенности агитационных публичных мероприятий объективно оправданы с позиции интересов избирателей и кандидатов. В то же время все публичные мероприятия, осуществляемые до назначения выборов и выдвижения кандидатов, имеют самостоятельное значение и являются формой реализации свободы мнений, а значит, могут свободно проводиться, в том числе и на избирательную тематику. Говорить о нарушении такими акциями прав других лиц также не приходится, поскольку никто из них не приобрел статус кандидата, а значит, имеет такое же право на аналогичные мероприятия.

Кроме того, очевидно, что произведенного на уровне Федерального закона № 67, Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ разграничения предвыборной агитации и информирования избирателей в современных условиях явно недостаточно. В официальном разъяснении нуждаются также вопросы отграничения агитационных публичных мероприятий и предвыборной агитации в целом от связанных с выражением мнений и (или) информированием публичных мероприятий. При проведении данного разграничения придется признать, что в качестве агитационных не могут быть определены все выражаемые мнения и суждения в отношении кандидатов, ибо любое мнение и суждение имеет побудительный потенциал. На необходимость уточнения понятия агитации в данном ключе для целей укрепления свободы политической дискуссии обращал внимание еще в 2006 г. судья Конституционного Суда РФ А.Л. Кононов<sup>14</sup>.

<sup>14</sup> Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ А.Л. Кононова к Постановлению Конституционного Суда РФ от

Наконец, в качестве своеобразного противоречия интерпретационной практики справедливо считать сформулированное Конституционным Судом РФ разъяснение о том, что граждане, не являющиеся кандидатами на выборах и не выступающие от их имени, вправе проводить предвыборную агитацию лишь в формах, не требующих финансовых затрат, к числу которых относятся агитационные публичные мероприятия<sup>15</sup>. Как представляется, данное толкование было дано без учета специфики публичных мероприятий, как правило, связанных с использованием средств наглядной агитации, на создание которых *требуются финансовые ресурсы*. Буквальное применение разъяснения Конституционного Суда РФ привело бы к тому, что для агитационных публичных мероприятий, проводимых лицами, не связанными с кандидатами, были бы уготованы лишь формы собрания и шествия. Очевидно, что данный вывод предполагает недопустимое ограничение такого элемента содержания свободы собраний, как право организатора на самостоятельный выбор формы публичного мероприятия.

С учетом вышеизложенного справедлив вывод о двойственной природе публичных мероприятий, проводимых по вопросам избрания определенных лиц на выборные должности. С одной стороны, данные акции являются важным средством предвыборной агитации, используемым как кандидатами, так и избирателями. С другой стороны, публичные мероприятия обеспечивают выражение общественных интересов по вопросам, имеющим отношение к избирательной кампании. При этом термин «агитационное публичное мероприятие» должен использоваться строго с учетом смысла, который вкладывается в понятие предвыборной агитации в избирательном законодательстве. В силу этого агитационные публичные мероприятия возможны лишь в рамках агитационного периода, а значит, в качестве таковых не могут быть определены публичные мероприятия, проводимые за пределами избирательной кампании. Как представляется, все публичные мероприятия, связанные с распространением информации и мнений о будущих кандидатах, должны проводиться свободно и не могут откладываться властными субъектами до момента назначения выборов. В целях минимизации выявленных проблем избирательного законодательства, практики его интерпретации и применения важно произвести нормативное разграничение агитационных публичных и иных агитационных мероприятий, а также гарантировать возможность организации избирателями агитационных публичных мероприятий с привлечением собственных финансовых средств.

16 июня 2006 года № 7-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 27. Ст. 2970.

<sup>15</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2006 г. № 7-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 27. Ст. 2970.

#### Литература

1. Краснов Ю.К. Юридическая техника : учебник / Ю.К. Краснов, В.В. Надвикова, В.И. Шкатулла. М. : Юстицинформ, 2014. 535 с.
2. Нарутто С.В. К вопросу о правовой определенности законодательства / С.В. Нарутто // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 11. С. 9–19.
3. Салихов Д.Р. Конституционно-правовое регулирование протестных отношений в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук / Д.Р. Салихов. М., 2017. 198 с.
4. Юридическая техника : учебное пособие / под ред. Т.Я. Хабриевой, Н.А. Власенко. М. : Эксмо, 2010. 271 с.

# Накануне выборов: споры между представителями политических партий (практика Курского областного суда)

**КОЛОКОЛОВ НИКИТА АЛЕКСАНДРОВИЧ,**

судья Верховного Суда Российской Федерации в отставке,

доктор юридических наук

*nikita\_kolokolov@mail.ru*

Практика совмещения выборов различного уровня, проводимых в субъекте Российской Федерации, на конкретных примерах позволяет проследить возникновение наиболее характерных споров между кандидатами в депутаты, связанных с участием политических партий в избирательном процессе.

Выдвижение списков кандидатов политическими партиями на региональном уровне нередко происходит с привлечением значительного числа внешних кандидатов, не являющихся членами партии. Кроме того, при выдвижении списков кандидатов партии, как показывает практика, не всегда учитывают требования, предъявляемые к структуре регионального списка кандидатов и особенностям представления таких списков в избирательную комиссию.

Кроме того, изменение партийно-политической принадлежности в конкретных обстоятельствах места и времени нередко порождает правовые споры с участием партий, в которых ранее прекращено членство. В этом плане прекрасным примером для прикладного анализа является практика участия в выборах 2016 г. ныне уже экс-депутата Курской областной думы О.С. Ли, человека, скажем так, с неоднозначной политической биографией.

В настоящей статье рассматриваются материалы двух судебных разбирательств, связанных с организацией выборов в Курскую областную думу и по Курскому одномандатному округу № 109 в Государственную думу VII созыва в 2016 г. Несмотря на то, что с момента рассмотрения споров прошло два года, правовые позиции суда не потеряли свою актуальность и представляют интерес в контексте текущей избирательной кампании по дополнительным выборам депутатов Государственной Думы и в законодательные (представительные органы) власти субъектов Российской Федерации.

**Спор первый: законность регистрации кандидата, или Как «оформить развод с бывшей партией»**

**Справка**

*Ольга Сергеевна Ли (род. 22 июля 1986 г.)<sup>1</sup> в 25 лет, не будучи членом партии, стала депутатом Курской областной думы V созыва по списку от КПРФ<sup>2</sup> (2011–2016 гг.), параллельно работала главным редактором курской газеты «Народный журналист». В 2014 г. она активно участвовала в создании и продвижении регионального отделения всероссийской партии «Народ против коррупции», однако впоследствии публично разорвала отношения с ней.*

*В сентябре-октябре 2015 г. в номере за сентябрь-октябрь 2015 г. газеты «Народный журналист» О.С. Ли опубликовала статью, в которой содержались обвинения судьи Ленинского районного суда города*

<sup>1</sup> Данные о кандидате в депутаты Курской областной Думы VI созыва. Сайт ЦИК России // URL: <http://www.kursk.vybory.izbirkom.ru/region/region/kursk?action=show&root=1&tvd=2462000725804&vrn=2462000725804&r> [http://www.kursk.vybory.izbirkom.ru/region/region/kursk?action=show&root=1&tvd=2462000300516&vrn=2462000300511&region=46&global=&sub\\_region=0&prver=1&pronetvd=1&vibid=2462000300511&type=220&report\\_mode=1&region=46&global=&sub\\_region=0&prver=1&pronetvd=1&type=341&vibid=2462000792757](http://www.kursk.vybory.izbirkom.ru/region/region/kursk?action=show&root=1&tvd=2462000300516&vrn=2462000300511&region=46&global=&sub_region=0&prver=1&pronetvd=1&vibid=2462000300511&type=220&report_mode=1&region=46&global=&sub_region=0&prver=1&pronetvd=1&type=341&vibid=2462000792757)

<sup>2</sup> Данные об избранных депутатах в Курскую областную Думу V созыва от КПРФ. Сайт ЦИК России // URL: [http://www.kursk.vybory.izbirkom.ru/region/region/kursk?action=show&root=1&tvd=2462000300516&vrn=2462000300511&region=46&global=&sub\\_region=0&prver=1&pronetvd=1&vibid=2462000300511&type=220&report\\_mode=1&region=46&global=&sub\\_region=0&prver=1&pronetvd=1&type=341&vibid=2462000792757](http://www.kursk.vybory.izbirkom.ru/region/region/kursk?action=show&root=1&tvd=2462000300516&vrn=2462000300511&region=46&global=&sub_region=0&prver=1&pronetvd=1&vibid=2462000300511&type=220&report_mode=1&region=46&global=&sub_region=0&prver=1&pronetvd=1&type=341&vibid=2462000792757)

Автор предметно анализирует ход судебного разрешения споров между представителями политических партий в период, предшествующий выборам в орган представительной власти Курской области.

*Ключевые слова:* выборы, политические партии, список кандидатов, административный иск, отмена регистрации.

## On the Verge of Elections: Disputes between Political Party Representatives (Practice of the Kursk Regional Court)

**Kolokolov Nikita A.**, Judge Emeritus of the Supreme Court of the Russian Federation, Doctor of Law

The author performs a substantive analysis of the course of judicial resolution of disputes between political party representatives in the period preceding elections to the representative government body of the Kursk region.

*Keywords:* elections, political parties, list of candidates, administrative claim, registration cancellation.

Курска в вынесении заведомо неправосудного решения по делу об административном правонарушении. С соответствующим заявлением судья обратилась в прокуратуру, которая, выявив нарушения уголовного законодательства, направила материалы для принятия решения о возбуждении уголовного дела. 2 марта 2016 г. Ольга Ли разместила в социальной сети «ВКонтакте» видеодорожку, в которой содержались обвинения в адрес сотрудников судебных и правоохранительных органов.

По факту клеветы в отношении судьи против О.С. Ли было возбуждено уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 298.1 УК РФ (клевета в отношении судьи, присяжного заседателя, прокурора, следователя, лица, производящего дознание, судебного пристава), а позднее и уголовное дело по признакам преступления, предусмотренного ч. 1 ст. 282 УК РФ (возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства)<sup>3</sup>. Вместе с тем получившие значительный общественный резонанс возбужденные уголовные дела способствовали узнаваемости депутата.

В 2016 г. кандидатура О.С. Ли была выдвинута в депутаты Государственной Думы от партии «Яблоко». На выборах О.С. Ли возглавила региональную группу № 35 федерального списка партии «Яблоко» (Курская и Белгородская области), а также была выдвинута кандидатом по Курскому одномандатному округу № 109 в Государственную думу VII созыва. Одновременно она возглавила список «Яблоко» на выборах в Курскую областную Думу VI созыва, которые Постановлением Курской областной Думы от 9 июня 2016 г. № 1410-ОД были назначены на 18 сентября 2016 г. И наконец, была выдвинута в качестве кандидата на выборах Курской областной Думы по одномандатному округу № 3.

21 июля 2016 г. решением ИК № 3 № 18/91-4 О.С. Ли, выдвинутая Курским региональным отделением политической партии «Российская объединенная демократическая партия «Яблоко» (далее — «Яблоко»), была зарегистрирована кандидатом в депутаты Курской областной Думы VI созыва по округу № 3. А уже 29 июля 2016 г. А.А. Крутиков, зарегистрированный кандидатом в депутаты по округу № 3, обратился в суд с административным иском об отмене регистрации О.С. Ли. Свои требования он мотивировал тем, что О.С. Ли был нарушен запрет на выдвижение политической партией членом других партий. Дело в том, что, по данным ЕГРЮЛ, О.С. Ли проходила как председатель Политического Совета Курского регионального отделения Общероссийской политической партии «НАРОД ПРОТИВ КОРРУПЦИИ».

Административный ответчик Ольга Ли и ее представители — адвокаты административный иск сочли удовлетворению не подлежащим. Суду они дали пояснения о том, что членство Ольги Ли в партии «НАРОД ПРОТИВ КОРРУПЦИИ» прекращено 1 апреля 2016 г., т.е. до ее выдвижения от партии «Яблоко». Председатель окружной комиссии<sup>4</sup> вопрос об удовлетворении административного иска оставила на усмотрение суда.

<sup>3</sup> В отношении депутата Курской областной Думы возбуждено уголовное дело по факту ее публичных экстремистских высказываний // Сайт Следственного комитета РФ по Курской области. URL: <http://kursk.sledcom.ru/news/item/1027203/>

<sup>4</sup> Решением Избирательной комиссии Курской области (далее — ИК Курской области) от 9 июня 2016 г. № 133/1640-5 полномочия окружной избирательной комиссии по выборам депутатов Курской областной Думы шестого созыва по одномандатному избирательному округу № 3 (далее —

Суд, выслушав мнения сторон, заключение прокурора, установил, что 29 марта 2016 г. Ольга Ли подала в Бюро Высшего Политического Совета Общероссийской политической партии «НАРОД ПРОТИВ КОРРУПЦИИ» заявление о сложении с себя полномочий председателя Политического совета Курского регионального отделения партии и выходе из рядов партии. Это заявление Ольги Ли рассмотрено Бюро партии «НАРОД ПРОТИВ КОРРУПЦИИ», и 1 апреля 2016 г. было вынесено решение № 2016/0401/1 об ее исключении из рядов членом этой партии, сложение полномочий указано произвести путем переизбрания руководителя регионального объединения. 20 апреля 2016 г. решением № 2016/0420/1 Бюро партии «НАРОД ПРОТИВ КОРРУПЦИИ» на должность председателя Политического совета Курского регионального отделения партии рекомендован гр. К. и он уполномочен на подписание заявления о внесении изменений о региональном отделении партии в ЕГРЮЛ. Наконец, 30 мая 2016 г. VI (внеочередное) общее собрание Курского регионального отделения партии «НАРОД ПРОТИВ КОРРУПЦИИ» постановило избрать председателем Политического совета Курского регионального отделения партии К.

Указанные обстоятельства в судебном заседании были подтверждены копией заявления Ольги Ли от 29 марта 2016 г., соответствующими решениями Бюро партии, протоколом общего собрания от 30 мая 2016 г., а также показаниями свидетелей К. и С., которые подтвердили в судебном заседании вышеуказанные факты. Таким образом, установив, что при выдвижении Ольги Ли требования к выдвижению кандидата, предусмотренные Федеральным законом «О политических партиях», были соблюдены, суд отказал в удовлетворении административного иска о защите избирательных прав<sup>5</sup>.

В своем решении суд отметил, что согласно подп. «в» п. 2 ст. 21 Федерального закона «О политических партиях» условия и порядок приобретения и утраты членства в политической партии регламентируются уставом этой партии. Анализ положений Устава партии «НАРОД ПРОТИВ КОРРУПЦИИ» позволил суду прийти к выводу о прекращении членства О.С. Ли в партии, выходе из рядов партии и сложении полномочий регионального руководителя с 1 апреля 2016 г. Между тем выдвижение Ольги Ли Курским региональным отделением политической партии «Яблоко» кандидатом в депутаты Курской областной Думы состоялось на общем собрании избирательного объединения несколько месяцев спустя — 4 июля 2016 г.

Таким образом, на дату принятия избирательным объединением решения о выдвижении О.С. Ли кандидатом в депутаты Курской областной Думы шестого созыва по округу № 3 и на дату регистрации ее в качестве кандидата в депутаты (21 июля 2016 г.) последняя не являлась членом партии «НАРОД ПРОТИВ КОРРУПЦИИ», в связи с чем могла быть выдвинута кандидатом в депутаты от партии «Яблоко».

Что же касается действий и бездействия иных лиц и организаций, в результате которых не были своевременно внесены изменения в ЕГРЮЛ после 1 апреля 2016 г., то последние никаким образом не зависели и не могли зависеть от О.С. Ли, а поэтому не могли создавать для нее последствия в виде отмены

округ № 3) были возложены на территориальную избирательную комиссию Центрального округа г. Курска (п. 3) (далее — ИК № 3).

<sup>5</sup> Решение Курского областного суда от 3 августа 2016 г. № 3а-32/2016 // Электронный архив Курского областного суда за 2016 г.

регистрации в качестве кандидата в депутаты. Кроме того, основанием для отмены регистрации кандидата является несоблюдение требований к выдвижению кандидата, предусмотренных Федеральным законом «О политических партиях», а не отдельных положений Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей».

По итогам выборов по одномандатному округу в Госдуму О.С. Ли заняла четвертое место с 10,15% голосов избирателей. В октябре 2016 г. уголовное дело против Ольги Ли в части обвинения ее в экстремизме было прекращено за отсутствием состава преступления. В ноябре того же года было возвращено в прокуратуру уголовное дело по обвинению Ольги Ли в клевете в отношении судьи, возбужденное в марте 2016 г. 26 июня 2017 г. Ленинский районный суд Курска признал Ольгу Ли виновной в клевете в отношении судьи Л. Шуровой (ч. 1 ст. 298.1 УК РФ), приговорив ее к штрафу 90.000 руб.<sup>6</sup> В настоящее время апелляция на жалоба отклонена Курским областным судом, судебное решение вступило в законную силу.

#### **Спор второй: «потери в списках» и «варяги» как критические факторы участия**

##### **Справка**

*Выдвинутый от партии «Яблоко» по единому избирательному округу региональный список кандидатов в депутаты Курской областной Думы VI созыва был завершен решением ИК Курской области от 10 июля 2016 г. № 140/1780-5. Решением ИК Курской области от 21 июля 2016 г. № 145/1832-5 список кандидатов в депутаты Курской областной Думы VI созыва, выдвинутый от партии «Яблоко», был зарегистрирован.*

*На момент выдвижения список состоял из 29 кандидатов, 18 из которых не являлись членами выдвинувшей их партии, что составляет 62%. При вынесении решения о заверении списка кандидатов ИК Курской области из него было исключено 8 кандидатов в связи с непредставлением ими в комиссию необходимых документов (заявлений о согласии баллотироваться; копий паспортов граждан Российской Федерации, документов, подтверждающих место работы либо род занятий, образование; сведений о доходах и имуществе). В результате исключения указанных лиц зарегистрированный список кандидатов в депутаты Курской областной Думы VI созыва, выдвинутый партией «Яблоко» по единому избирательному округу, состоял из 21 кандидата, 66,6% из которых не являлись членами выдвинувшей их партии и не имели необходимого числа сформированных региональных групп. Список также был зарегистрирован избирательной комиссией с фактическим отсутствием в списке более 50% от минимально допустимого количества кандидатов, подлежащего включению в список (21 место 47).*

*Кроме того, список кандидатов был зарегистрирован избирательной комиссией при отсутствии официально заверенного постоянно действующим руководящим органом партии «Яблоко» списка граждан, включенных в соответствующий список кандидатов и являющихся членами данной политической партии, предоставление которого прямо предусмотрено п. 14 ст. 35 ФЗ №67 и ч. 7 ст. 35 Кодекса Курской области.*

30 июля 2016 г. избирательные объединения Курское региональное отделение политической партии ЛДПР и Региональное отделение Политической партии «Российская экологическая партия «Зеленые» обратились в суд с административными исками об отмене решения ИК Курской области от 21 июля

2016 г. № 145/1832-5 о регистрации списка кандидатов от партии «Яблоко». Определением судьи Курского областного суда от 4 августа 2016 г. административные дела по административным искам партии ЛДПР и партии «Зеленые» объединены в одно производство.

Свои требования избирательные объединения мотивировали тем, что регистрация списка кандидатов партии «Яблоко» была произведена с нарушением требований ст. 78 Кодекса Курской области о выборах и референдумах о количестве кандидатов, региональных групп и процентного соотношения членов партии и ее сторонников среди кандидатов; список кандидатов был подан в избирательную комиссию без предоставления обязательного документа — заверенного списка граждан, включенных в список и являющихся членами партии. Кроме того, ЛДПР также просило признать незаконным и отменить решение ИК Курской области от 10 июля 2016 г. № 140/1780-5 о заверении списка кандидатов.

Фактически суд рассматривал и решал не один, а два вопроса: 1) об отмене решения о заверении списка «Яблоко»; 2) об отмене решения о регистрации списка «Яблоко».

По первому вопросу судом было установлено, что административное исковое заявление партии ЛДПР о признании незаконным и отмене решения избирательной комиссии от 10 июля 2016 г. № 140/1780-5 о заверении списка кандидатов в депутаты Курской областной Думы VI созыва, выдвинутого партией «Яблоко» по единому избирательному округу, подано с пропуском срока обращения в суд.

Согласно отметке на почтовом конверте и кассовому чеку Почты России № 110856 от 30 июля 2016 г. на прием заказной бандероли, административный истец направил в суд административный иск 30 июля 2016 г. Однако последним днем обращения в суд с административным иском об обжаловании решения от 10 июля 2016 г. № 140-1780-5 было 20 июля 2016 г.

Иначе был решен спор о регистрации списка партии. Согласно подп. «к» п. 2 ст. 5 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» порядок проведения выборов в законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливается законом субъекта Российской Федерации. Таким законом в Курской области является Закон Курской области № 106-ЗКО от 25 ноября 2009 г. «Кодекс Курской области о выборах и референдумах» (далее — Кодекс Курской области), ст. 78 которого установлены обязательные требования к списку кандидатов, выдвигаемому избирательным объединением на выборах депутатов Курской областной Думы. Так, список кандидатов, выдвинутый избирательным объединением на выборах депутатов Курской областной Думы, должен содержать общеобластную часть списка кандидатов и 23 региональные группы списка кандидатов, соответствующие территориям 23 одномандатных избирательных округов (ч. 1); в состав региональной группы списка кандидатов должно входить не менее двух и не более трех кандидатов в депутаты Курской областной Думы (ч. 3); политическая партия, ее региональное отделение вправе включать в список кандидатов лиц, не являющихся членами политических партий. Указанные лица не могут составлять более 50% от числа кандидатов, включенных в список кандидатов, выдвинутый по единому избирательному округу (ч. 8).

Выслушав объяснения лиц, участвующих в деле, заключившие прокурора, полагавшей административные иски подлежащими удовлетворению в части признания незаконным решения о регистрации списка

<sup>6</sup> URL: <http://www.rosbalt.ru/russia/2017/09/08/1644735.html>

партии «Яблоко» по единому избирательному округу, изучив материалы дела, суд отказал избирательному объединению в удовлетворении административного иска о признании незаконным и отмене решения избирательной комиссии от 10 июня 2016 г. № 140-1780-5 о заверении списка кандидатов в депутаты Курской областной Думы VI созыва, выдвинутого партией «Яблоко» по единому избирательному округу, в связи с пропуском срока обращения в суд и отсутствием возможности его восстановления.

Требования ст. 78 Кодекса Курской области к выдвижению списка кандидатов установлены региональным законодателем в соответствии с положениями п. 14 ст. 35 Федерального закона № 67.

Однако минимальное количество лиц, подлежащих включению в список кандидатов в депутаты, должно было составлять 47 кандидатов (23 региональные группы с минимальным количеством 2 кандидата в группе и 1 кандидат в общеобластной части).

Указанные обстоятельства дела в судебном заседании были подтверждены соответствующими решениями избирательной комиссии о заверении списка и его регистрации, списками кандидатов, выдвинутых партией «Яблоко», и заверенными избирательной комиссией. Все фактические обстоятельства дела, связанные с выдвижением и регистрацией списка кандидатов партии «Яблоко», участвующими в деле лицами не оспаривались. Таким образом, основанием к отказу в регистрации списка кандидатов должно было послужить наличие в нем менее 12 региональных групп, состоящих менее чем из двух кандидатов каждая, при установленном законом числе региональных групп — 23.

Судом было установлено, что партия «Яблоко» не выполнила требования п. 14 ст. 35 Федерального закона № 67 и ст. 78 Кодекса Курской области при выдвижении списка кандидатов на выборах в Курскую областную Думу. При выдвижении списка кандидатов не был представлен список граждан, включенных в соответствующий список кандидатов и являющихся членами данной политической партии; число региональных групп в списке кандидатов составило 0 (ноль) региональных групп; количество кандидатов в списке — 21, при минимальном допустимом количестве кандидатов — 47, при том, что 66,6% из них не являются членами выдвинувшей их партии.

Суд не согласился с доводами представителя избирательной комиссии о том, что региональные группы на выборах депутатов Курской областной Думы могут формироваться и состоять из одного кандидата, поскольку данное утверждение не соответствует положению ч. 3 ст. 78 Кодекса Курской области. Суд также не признал обоснованной позицию представителя избирательной комиссии о возможности непредставления в комиссию официально заверенного постоянно действующим руководящим органом регионального отделения Политической партии «Яблоко» списка граждан, включенных в соответствующий список кандидатов и являющихся членами данной политической партии, со ссылкой на то обстоятельство, что сам список содержит данную информацию, т.к. п. 14 ст. 35 Федерального закона № 67 и ч. 7 ст. 35 Кодекса Курской области содержат требование о предоставлении данного документа одновременно с самим списком кандидатов.

В судебном заседании представители партии «Яблоко» утверждали о несоответствии требования ч. 1, 3, 8 ст. 78, ч. 7 ст. 35, п. 2 и 14 ч. 21 ст. 39 Кодекса Курской области Кодекса Курской области поло-

жениям Конституции РФ и Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме Российской Федерации». Суд счел данные утверждения несостоятельными, т.к. указанные нормы приняты в соответствии с подп. «к» п. 2 ст. 5 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и п. 14 ст. 35 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме Российской Федерации», а также не действующими не признавались.

Областной суд также отметил, что Постановлением Конституционного Суда РФ № 4-П от 11 марта 2008 г. признан не противоречащим Конституции РФ подп. «л» п. 25 ст. 38 ФЗ (предусматривающий основанием отказа в регистрации списка кандидатов выбытие кандидатов, в результате чего число региональных групп кандидатов в списке кандидатов оказалось меньше установленного законом), поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования он предполагает для случаев, когда список кандидатов при его выдвижении избирательным объединением — политической партией разделяется на значительное число региональных групп, необходимость установления соответствующим законом возможности разумного уменьшения числа региональных групп к моменту регистрации и (или) уменьшения числа кандидатов в группе и допускает возможность отказа в регистрации списка кандидатов при выбытии из него лишь значительного числа кандидатов из региональных групп кандидатов, в результате чего число таких групп в списке кандидатов оказывается меньше установленного законом.

Региональный закон, примененный в настоящем деле, полностью отвечает принципу разумного уменьшения числа региональных групп и (или) уменьшения числа кандидатов в группе, допускающего возможность отказа в регистрации списка кандидатов, закрепленного в вышеуказанном Постановлении Конституционного Суда РФ, поскольку для отказа в регистрации списка необходимо выбытие более половины региональных групп, т.е. 12 из 23, при двух кандидатах в группе. Несоблюдение политической партией при выдвижении списка кандидатов на выборах в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации минимальных требований, предъявляемых законом к выдвижению кандидатов от политической партии, согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, выраженной в Постановлении № 4-П, говорит о неспособности политической партии выполнять возложенную на нее Конституцией РФ публичную функцию.

Руководствуясь ст. 175, 244 КАС РФ, Курский областной суд признал незаконным и отменил решение ИК Курской области от 21 июля 2016 г. № 145/1832-5 о регистрации списка кандидатов в депутаты Курской областной Думы VI созыва, выдвинутого Курским региональным отделением Политической партии «Яблоко» по единому избирательному округу. Данное решение было обжаловано в Судебную коллегия по административным делам Верховного Суда РФ, которой оно было оставлено без изменения<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Решение Курского областного суда от 9 августа 2016 г. № 3а-33/34-2016 // Электронный архив Курского областного суда за 2016 год.

# Не «кампания», а всеобъемлющая стратегия: политическая наука и политическое знание нуждаются в переопределении\*

**ЗУДИН АЛЕКСЕЙ ЮРЬЕВИЧ,**

старший преподаватель кафедры сравнительной политологии факультета управления и политики Московского государственного института международных отношений (Университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации (МГИМО МИД России), член правления Российской ассоциации политической науки  
*politology@mgimo.ru*

Разговор о состоянии и перспективах российской политической науки ведется в профессиональном сообществе уже давно. Впервые о пределах «парадигмы освоения» и необходимости перехода к «парадигме развития» социальных наук в России заговорили еще в начале 2000-х годов (А.Д. Богатуров). Постановка вопроса о необходимости «российской версии политического языка» свидетельствует о том, что политическая наука в нашей стране переходит на новый этап развития, этап «национальной школы» политических исследований. Этот переход — закономерный, если угодно — «посильный»: он опирается на солидные предпосылки. Развитие отечественной общественно-политической мысли измеряется веками, развитие организованного профессионального сообщества насчитывает 60 лет. Точка отсчета — 1955 г., год создания Советской ассоциации политической науки (САПН), правопреемником которой в постсоветский период стала Российская ассоциация политической науки (РАПН).

Общим местом в отечественной литературе стало утверждение: засилье идеологии — главное пре-

пятствие для развития политической науки в СССР; иногда для обозначения позднесоветского этапа развития политической науки используется термин «герметизация» (Этап «герметизации» (1964–1985 гг.). Это определение неточное и неверное: идеологический режим, в котором развивались советские общественные науки, был дифференцированным. «Герметизация» в академической науке и высшем образовании противоречиво сочеталась с активным запросом «верхов» партийно-государственного руководства СССР на реальные знания о внешнем мире: нужно было готовить переговоры с иностранными государствами, выстраивать отношения с правящими и оппозиционными политическими партиями, проектировать конкретные политические действия, осуществлять элементарное политическое прогнозирование. Итогом стало активное развитие прикладных междисциплинарных исследований на базе позднесоветских аналитических центров — ИМЭМО (1956), ИМРД (1966), ИСКАН (1967), ИЭМСС (1960), Институт системных исследований (ВНИИСИ) (1976), а также Институт общественных наук (ИОН) при ЦК КПСС (1962),

В статье всесторонне анализируются вопросы состояния и перспектив развития российской политической науки, потенциал российского политического знания в решении актуальных вопросов современной политической повестки, места и роли политических консультантов в ходе избирательных кампаний.

*Ключевые слова:* политическая наука, политическое знание, политический консультант, российская версия политического языка.

## A Comprehensive Strategy Rather than a Campaign: Political Science and Political Knowledge Require a New Definition

**Zudin Aleksey Yu.**, Senior Lecturer of the Department of Comparative Political Studies of the Faculty of Management and Politics of the Moscow State Institute of International Relations (University) of the Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation (MGIMO University), Board Member of the Russian Political Science Association

The article performs a thorough analysis of the issues of the status and development prospects of the Russian political science, potential of the Russian political knowledge in solution of relevant issues of the modern political agenda, the place and role of political consultants in the course of electoral campaigns.

*Keywords:* political science, political knowledge, political consultant, Russian version of the political language.

\* В настоящей статье автор использовал материалы своего выступления на научно-практическом семинаре «Перспективы и механизмы консолидации экспертного сообщества: к российской версии политического языка» в Российском экономическом университете им. Г.В. Плеханова 22 июня 2018 г.

который занимал в системе партийно-политического образования весьма специфическое место. Их главной задачей была не «критика буржуазной идеологии», а научное изучение политического и социального опыта зарубежных стран, как развитых, так и развивающихся. Это был наиболее динамичный «интеллектуальный сектор»: на протяжении двух десятилетий преимущественно именно здесь осуществлялось производство, накопление и концептуализация современных политических знаний. После провала перестройки судьба и общественная репутация этих аналитических центров сложились по-разному.

Это краткое напоминание об истории позднесоветских аналитических центров позволяет сделать два вывода. Во-первых, роль коммунистической идеологии как препятствия развитию современных социальных наук в СССР не следует преувеличивать. Официальная идеология не помешала китайским коммунистам в конце 1970-х годов начать системные и успешные реформы. Причина краха «советского проекта» — не официальная идеология, а качество политического руководства СССР.

Второй вывод имеет прямое отношение к центральной теме нашего дискурса: риски несет не только отсутствие современного социального знания. Производство социального знания и распоряжение им в публичной политике порождает свои собственные риски, которые необходимо учитывать.

Чтобы рождение «русской версии политического языка» стало возможным, нам потребуется «переопределить», т.е. определить заново, с учетом новых обстоятельств, сложившиеся к настоящему времени представления о политическом знании и политической науке. Этот процесс будет длительным, но схематично его можно представить как несколько последовательных шагов.

Шаг первый: необходимо признание фундаментальной особенности политического знания как знания, отличающегося повышенной контекстуальной обусловленностью. К настоящему времени движение в этом направлении заявляет о себе в форме различных «поворотов» в современных социальных науках: «культурологический» поворот («культура имеет значение»), «исторический» поворот («история имеет значение»), «лингвистический» поворот, «когнитивный», «антропологический» и даже «эстетический» поворот в политической теории, если вспомнить работы Френка Анкерсмита.

Политическое знание способно быть конструктивным только в связи с широким контекстом, частью которого является; научное знание о политике — всегда есть составная часть конкретной «политики» и может продуктивно развиваться только вместе с ней; представители политической науки — это всегда часть «политического класса» конкретной страны, а если не «своей» — то «чужой».

Шаг второй: пересмотр соотношения между «универсальным» и «специфическим» в корпусе политического знания. Мы знаем, что часто в качестве «универсального» подается официализированная версия англо-американского политического опыта. Заявка на универсализм — претензия на интеллектуальное обоснование геополитической гегемонии, это принуждение к универсальности по американскому образцу во всем: в понимании демократических норм, в организации и деятельности партийных и выборных институтов, в распределении полномочий между ветвями и уровнями публичной власти.

Приоритет «специфического» над «универсальным» делает бессмысленными претензии политической науки на нейтральность, а ее рецепты — на всеобщее применение. Удивительно, но классик американской политологии Габриэль Алмонд предупреждал о чем-то подобном: политическая наука оперирует закономерностями вероятностного свойства, большинство из которых имеет относительно короткий период действия. Необходимо уточнить: «закономерности вероятностного свойства», которые устанавливает политическая наука, ограничены не только во времени, но и в пространстве.

Повышенное внимание «специфическому» предполагает необходимость переориентации методологии исследований: приоритет качественным исследованиям, перевод количественных методов — при всей их важности — на вспомогательные роли.

Необходимо новое позиционирование политического знания: сближение с полюсом «точных наук» («sciences») стало чрезмерным, идеал научного знания, «свободного от контекста» (context-free knowledge), исчерпывает свои познавательные возможности. Необходимо движение в противоположную сторону — к полюсу «искусств» («arts»).

Сближение с исследованиями в сопредельных дисциплинах — истории, географии, социологии, публичном праве, лингвистике — повысит способность политической науки чувствовать и понимать национально-исторический опыт, а вместе с этим — и ее способность порождать «русскую версию политического языка».

Шаг третий: переосмысление понятий «естественное» и «искусственное», утверждение «конструктивистского» взгляда на политическое развитие. В полном соответствии с известным философским тезисом о «второй природе».

Политическая реальность — сфера «искусственного», продукт политического конструирования, результат осмысленных и целенаправленных действий, а также непредвиденных эффектов и побочных последствий этих действий. Там все когда-то кем-то было придумано, изобретено, хотя в абсолютном большинстве случаев авторство политических изобретений осталось неизвестным. (Как в народном фольклоре: песня есть, а автора — нет.) Выражение «естественный» применительно к политической реальности — не следует понимать буквально. Это условность.

О.В. Гаман-Голутвина **определяет**<sup>1</sup> политическую науку как «институциональный инструмент противостояния необратимому рассеиванию общественной энергии».

Можно добавить: это качество политическая наука приобретает только в том случае, когда она становится составной частью коллективного политического субъекта.

Современная политическая «сила» обязана быть «умной». Но определяющее значение для развития политической науки имеют потребности действующего политического субъекта. Это побуждает уточнить статус каждой из трех разновидностей политического знания: теоретического (академическая наука) — «практического знания» действующих политиков и администраторов — прикладного знания экспертов и консультантов — и определить адекватные отношения между ними. В отечественной литературе должна

<sup>1</sup> Гаман-Голутвина О.В. Политическая наука перед вызовами современной политики. К 60-летию САПН/РАПН // Полис. Политические исследования. 2016. № 1. С. 15.

проблематизация отношений в этом «треугольнике» отсутствует. Чаще — и громче — говорят о недостаточной научной обоснованности политических решений.

Хотелось бы обратить внимание на другое: на «технократические иллюзии» в научном и экспертном сообществе относительно своей роли. Так, в ходе избирательных кампаний политические консультанты претендуют «управлять поведением кандидатов», а представители академической науки — на ведущую роль в политическом целеполагании, в определении целей и задач общественного развития при формулировании положений предвыборных программ. В обоих случаях обоснованием служит ссылка на высокий статус научного знания, академического или прикладного, в «прямом» сравнении с которым приземленный опыт политиков и управленцев явно проигрывает. Преодоление «технократических иллюзий» — актуальная задача российской политической науки.

Ведущую роль публичных политиков и политических управленцев в политическом процессе и развитии политического знания необходимо закрепить теоретически. Представляется, что решить эту проблему помогут разработка отечественной теории политического представительства и концептуализация специфики компетенций, которые нарабатывают носители «практического» политического знания. (Здесь отправной точкой может послужить концепция «личностного» (или «неявного») знания Карла Полаanyi).

И последнее. Важной особенностью постнеклассического этапа развития науки является тезис об отсутствии позиции «универсального наблюдателя», обладателя универсального политического знания. Применительно к социо-гуманитарному знанию постнеклассический этап развития науки расширяет возможности формирования «национальных школ», прежде всего — в «государствах-цивилизациях». Россия начинает осознать себя именно в этом качестве.

#### Литература

1. Гаман-Голутвина О.В. Политическая наука перед вызовами современной политики. К 60-летию САПН/РАПН / О.В. Гаман-Голутвина // Полис. Политические исследования. 2016. № 1. С. 8–28.

# К вопросу о «мобильном избирательном участке»

**РЕУТ ДМИТРИЙ АЛЕКСЕЕВИЧ,**

член Московской городской избирательной комиссии,

кандидат юридических наук

*floryan@yandex.ru*

Как неоднократно отмечалось Конституционным Судом РФ, конституционные принципы в силу своей универсальности имеют регулирующее воздействие на все сферы общественной жизни и выступают критерием оценки законодательного регулирования не только прав, закрепленных непосредственно Конституцией Российской Федерации, но и прав, приобретаемых на основании закона. Так, закрепленные Конституцией РФ положения о правовой природе выборов как одной из высших форм реализации народовластия (ст. 3), о праве на участие в управлении делами государства, праве гражданина избираться и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления (ст. 32) находят (или должны находить) свое дальнейшее детальное регулирование в нормах избирательного законодательства, прежде всего — в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон).

При всех критических замечаниях, высказываемых на протяжении многих лет в отношении данного законодательного акта, вызванных прежде всего его чрезмерно частыми изменениями, излишней формализованностью, прегрешениями против правил юридической техники при изложении отдельных норм, необходимо отметить одно существенное достоинство закона: отсутствие ограничений на установление иными нормативно-правовыми актами дополнительных гарантий реализации избирательных прав граждан (п. 3 ст. 1).

Применительно к данному Федеральному закону регулирующее воздействие конституционных принципов равенства и всеобщности избирательного

права находит свое продолжение в двух определяющих, системообразующих нормах, закрепленных в ст. 4: предоставление гражданину активного избирательного права в избирательном округе по месту жительства и неизменность и гарантированность этого права в случае пребывания избирателя вне места его жительства во время проведения в соответствующем избирательном округе выборов.

В то же время вопрос о наделении избирательными правами граждан, проживающих за пределами избирательного округа, Федеральный закон (п. 4 ст. 4) оставляет на усмотрение законодательного акта, регулирующего порядок проведения соответствующих выборов. Избирательный кодекс города Москвы (ст. 3) право на участие в выборах мэра Москвы предоставляет только москвичам, т.е. жителям города Москвы — гражданам Российской Федерации, имеющим постоянную регистрацию по месту жительства в Москве.

Можно сколь угодно критиковать архаичный институт регистрации по месту жительства или «прописки», но при этом следует учитывать один несомненный факт: использование этого института позволяет упорядочить избирательные отношения за счет того, что в избирательном процессе процедура регистрации по месту жительства непосредственно связана с порядком реализации активного избирательного права. Например, в случае с местными выборами в одном из муниципальных образований в 2016 г. ЦИК России смогла принять меры к восстановлению нарушенных избирательных прав граждан, опираясь прежде всего именно на существование такого правового принципа как включение в список избирателей на основании регистрации по месту

В соответствии с отдельными положениями федерального избирательного законодательства Москва предусмотрела возможность образования избирательных участков за пределами территории города для голосования москвичей на выборах мэра Москвы. Новаторский подход московского законодателя к решению проблемы реализации гражданином активного избирательного права обуславливает возможность качественно нового научного взгляда на данную проблематику. Тому, в какой мере институт «мобильного избирательного участка» позволит гарантировать право на участие в выборах, посвящена настоящая статья.

*Ключевые слова:* мобильный избиратель, мобильный избирательный участок, голосование избирателей за пределами Москвы.

## On a Mobile Voting Station

**Reut Dmitry A.,** Member of the Moscow City Electoral Commission, Candidate of Legal Sciences

Pursuant to specific provisions of the federal electoral laws, Moscow has provided for an opportunity to establish voting stations beyond the city borders for the Muscovites to vote at the Moscow Mayor elections. A pioneering approach of the Moscow legislator to solution of the issue of exercising of the civil voting right preconditions an opportunity for a new qualitative scientific view on this issue. This article is dedicated to the extent to which the mobile voting station institution will guarantee the right to participate in the elections.

*Keywords:* mobile voter, mobile voting station, voting of electors beyond the Moscow borders.

жительства на территории конкретного избирательного участка.

В этой связи полагаем возможным не согласиться с В.А. Черепановым, предлагающим считать основанием для наличия активного избирательного права на региональных и местных выборах факт временного пребывания, работы или учебы на территории избирательного участка, и согласиться с ним же в утверждении о том, что народ при осуществлении учредительной власти посредством выборов выступает как совокупность конкретных граждан, проживающих на определенной территории.

Как публично-правовое образование город Москва — субъект Российской Федерации — является формой организации территориального публичного коллектива (сообщества), обладающего собственной публичной властью. В свою очередь каждый избиратель Москвы обладает активным избирательным правом в силу проживания его на определенной территории и включенностью его в состав конкретного территориального публичного коллектива.

Из вышесказанного следует вполне закономерный вопрос: как реализовать неотъемлемое конституционное право на участие в выборах мэра Москвы москвичу, являющемуся членом вышеназванного публичного коллектива, который в день голосования будет находиться вне места своего жительства за пределами территории города?

Предусмотренные законом правовые гарантии — механизмы реализации активного избирательного права — существенно эволюционировали с момента принятия Федерального закона в 2002 г. Так, на смену институту укрепительного удостоверения на местных и региональных выборах пришло досрочное голосование. На выборах Президента Российской Федерации в 2018 г. впервые использовался институт голосования избирателей по месту нахождения — «мобильный избиратель». Именно благодаря «мобильному избирателю» стало возможным создание совершенно нового, уникального правового механизма, позволяющего москвичам, которые в день голосования будут находиться за пределами территории города, с одной стороны — исполнить свой гражданский долг, а с другой стороны — воспользоваться своим конституционным правом на избрание мэра Москвы.

По некоторым оценкам, до 50% москвичей имеют дачные участки, расположенные преимущественно в садоводческих некоммерческих товариществах на территориях Московской и соседних областей. Соответствует этим данным и общее количество жителей города, еженедельно выезжающих на природу на выходные. По данным социальных служб, порядка 250 тысяч москвичей, преимущественно люди преклонного возраста, постоянно проживают на даче в период дачного сезона, продолжающегося в Подмоскovie до октября.

Учитывая неизменность принципа непосредственного личного участия гражданина в голосовании на выборах (ст. 6, 64 Федерального закона), есть только одна возможность решения этой проблемы: избирательные комиссии выходят за территорию города и приходят к людям. Как справедливо отмечает В.А. Черепанов, государство обязано создать условия для реализации конституционного

права на участие в выборах вне зависимости от того, где гражданин находится в день голосования. И Москва сделала очередной шаг в этом направлении: частью 5 ст. 14 Избирательного кодекса города Москвы предусмотрена возможность по решению Московской городской избирательной комиссии создавать избирательные участки за пределами территории города для голосования москвичей на выборах мэра Москвы.

Безусловно, подобная существенная новация в избирательном законодательстве и порядок ее реализации требуют серьезной подготовительной работы, общественного обсуждения, в связи с чем решением Мосгоризбиркома создана Рабочая группа по образованию избирательных участков за пределами территории города Москвы, в состав которой вошли в том числе представители Общественной палаты Российской Федерации и Общественной палаты г. Москвы, представители правозащитных организаций, представители общественных организаций, политических партий.

Деятельность Рабочей группы осуществляется открыто и гласно, с участием представителей средств массовой информации. Рабочей группой подготовлен Порядок образования избирательных участков за пределами территории Москвы, разработаны критерии, которым должен соответствовать такой избирательный участок, обобщены предложения москвичей по конкретным местам размещения избирательных участков, одобрен проект типового модульного помещения для голосования, проведено несколько выездных заседаний.

Предложенный Рабочей группой Порядок образования избирательных участков за пределами территории Москвы утвержден Мосгоризбиркомом. Основные положения Порядка таковы:

— с учетом результатов анализа совместно с органами исполнительной власти города Москвы, иных субъектов Российской Федерации мест дислокации избирателей, транспортных и пассажирских потоков, информации о местах массового пребывания избирателей в день голосования, учитывая мнение избирателей, Московская городская избирательная комиссия принимает решение об образовании избирательных участков для голосования избирателей, включенных в список избирателей по месту нахождения, за пределами города Москвы, в котором определяет место нахождения участка, количество избирательных участков за пределами Москвы и их нумерацию, вышестоящие территориальные избирательные комиссии (в плане организации работы участковые избирательные комиссии на избирательных участках, создаваемых вне Москвы, будут подчинены московским территориальным избирательным комиссиям, определенным для таких участков в качестве вышестоящих избирательных комиссий);

— полномочия участковых избирательных комиссий истекают через 10 дней со дня официального опубликования результатов выборов;

— участковые избирательные комиссии принимают заявления избирателей о включении в список избирателей по месту нахождения в соответствии с Порядком подачи заявления о включении избирателя, участника референдума в список избирателей, участников референдума по месту нахождения

на выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, референдуме субъекта Российской Федерации, установленным ЦИК России;

— принятые заявления избирателей о включении в список избирателей по месту нахождения участковая избирательная комиссия ежедневно направляет в соответствующую территориальную избирательную комиссию.

Необходимо отметить, что при принятии данного Порядка его авторы руководствовались определяющим конституционным принципом участия граждан в управлении делами государства: основой для выбора мест расположения точек голосования послужили пожелания москвичей.

Можно согласиться с суждением о том, что уровень развития демократии определяется удовлетворенностью общества участием в управлении делами государства. Но инертность, абсентеизм избирателей по отношению к участию в выборах вызваны в большей степени неудобством, дискомфортом для людей существующего порядка голосования. В этом плане Москва пошла навстречу запросам общества, навстречу пожеланиям горожан. И хотя, как гласит пословица, «цыплят по осени считают» (а в данном случае эти слова приобретают буквальное значение, учитывая дату выборов — 9 сентября), уже сейчас москвичи — дачники, садоводы — исключительно положительно оценивают проект «Мобильный избирательный участок».

### Литература

1. Ерыгина В.И. Народное представительство как юридическая фикция в конституционном праве / В.И. Ерыгина // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 1. С. 22–27.
2. Современные проблемы организации публичной власти : монография / С.А. Авакьян, А.М. Арбузкин, И.П. Кененова и др. ; рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М. : Юстицинформ, 2014. 596 с.
3. Черепанов В.А. Избирательное право: новые законы и старая проблема / В.А. Черепанов // Российская юстиция. 2017. № 9. С. 50–53.
4. Черепанов В.А. Можно ли отменить в России «крепостное» избирательное право? / В.А. Черепанов // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 5. С. 116–127.
5. Чиркин В.Е. Публично-правовое образование / В.Е. Чиркин. М. : Норма: Инфра-М. 2011. 335 с.

# Монгольский путь к независимости: всенародный плебисцит 1945 года

**ЦЕДЕНБАЛ АНАСТАСИЯ ЗОРИГОВНА,**

историк-востоковед, советник по международным вопросам,  
Российский общественный институт избирательного права  
anastasia.tsedenbal@gmail.com

Вопрос обретения страной независимости в мировой исторической практике не решается однозначно, и зачастую государство становится заложником в большой конъюнктурной игре внешней политики. История знает немало примеров кардинально разных подходов и отношений со стороны больших внешнеполитических игроков к странам, добивающимся независимости. При этом проведение соответствующего национального референдума является самым надежным, хотя и не всегда единственным фактором для признания суверенитета государства другими странами. Ярким и первым в послевоенной истории примером успешного завершения тернистого пути к суверенитету является Монголия, которая провела всенародный референдум об обретении юридической независимости 20 октября 1945 г. Ее независимость постепенно была признана всем мировым сообществом.

Монгольское государство (с 1924 г. — Монгольская Народная Республика) обрело фактическую независимость в ходе национально-освободительной революции 1921 г.<sup>1</sup>, однако до окончания Второй мировой войны международный статус Монголии носил черты неопределенности — де-юре она оставалась частью Китайской Республики, де-факто — обретала черты независимого, суверенного государства.

*Справка*

С 1691 по 1911 г. Внешняя Монголия (современное государство Монголия) находилась в составе Мань-

чжурской империи Цин. После Синьхайской революции в Китае и народной революции в Монголии (1911 г.) последняя обрела формальную независимость под властью теократического правителя Богдо-хана. Однако по тройственному (Россия — Китай — Монголия) Кяхтинскому договору 1915 г. Монголия была признана автономией в составе Китайской Республики. В 1919 г. автономия была ликвидирована и было установлено прямое китайское управление. Через два года силами дивизии белого русского генерала Р.Ф. Унгерн-Штернберга совместно с монгольскими частями китайские войска были выбиты из столицы Монголии — Урги (современный Улан-Батор). Параллельно на севере страны формировалась новая политическая сила во главе с недавно образованной Монгольской народной партией. С марта по июль 1921 г. в Монголии установилось двоевластие — сформированное 13 марта на севере временное народное правительство, поддерживаемое РСФСР и Коминтерном, и правительство Богдо-хана в Урге, которую заняли белогвардейцы. Северный поход Унгерна, начавшийся 20 мая, послужил предлогом для ввода советских войск в Монголию, что привело к его полному разгрому. Власть Богдо-хана была ограничена, а после его кончины в 1924 г. Монголия была объявлена республикой.

5 ноября 1921 г. было подписано Соглашение между правительством РСФСР и Народным правительством Монголии об установлении дружественных отношений между Россией и Монголией<sup>2</sup>. Однако еще не окрепшая Советская Россия была вынуждена учитывать всю многоаспектность вопроса монгольской независимости: общую неурегулированность советско-китайских отношений, глобальные интересы мировой

<sup>1</sup> В сентябре премьер-министр Д. Бодо выступил с обращением ко всем иностранным государствам, в котором сообщалось о провозглашении независимости Монголии и содержался призыв установить с ней равноправные отношения (Советско-монгольские отношения. 1921–1974. Документы и материалы. Т. 1. М., 1975. С. 47).

<sup>2</sup> Советско-монгольские отношения. С. 58–63.

История XX в. является свидетелем обретения независимости нескольких десятков государств. Монголия была на передовой этого процесса. Бывшая до 1911 г. частью китайской империи Цин, она в течение нескольких десятков лет упорно шла к обретению, юридическому и международному утверждению своего суверенитета. Большое влияние на этот процесс оказывала внешнеполитическая конъюнктура — как в регионе Дальнего Востока, так и общая международная повестка. Наконец, 20 октября 1945 г. в Монголии был проведен всенародный референдум, который вывел на финишную прямую и легитимизировал обретение страной независимости. Монголия стала полноправным субъектом международного права.

*Ключевые слова:* референдум 1945, плебисцит, независимость, Монголия.

## The Mongolian Journey towards Independence: the Nationwide Plebiscite of 1945

**Tsedenbal Anastasia Z.**, Orientalist, Advisor on International Issues, Russian Public Institution of Electoral Law

The XX century has witnessed several dozen states achieving independence. Mongolia has been on the frontline of this process. Being a part of the Chinese Qing Empire until 1911, it has for several dozen years continually strived for the establishment and legal and international declaration of its sovereignty. The external political environment in the Far East and the international agenda have made a significant impact on this process. At last, a nationwide referendum took place in Mongolia on October 20, 1945, which got to the finish line and legitimated achievement of independence by the country. Mongolia became a fully legitimate international law subject.

*Keywords:* referendum of 1945, plebiscite, independence, Mongolia.

революции и соответствующие внутривластные процессы в Китае, которые не должны были тормозить отделение Монголии. Поэтому, несмотря на активность прямых контактов с новым монгольским правительством и наращивание советского присутствия на территории МНР, в советско-китайском Соглашении об общих принципах для урегулирования вопросов между СССР и Китайской Республикой от 31 мая 1924 г. возникла статья о признании правительством СССР Монголии как составной части Китайской Республики<sup>3</sup>.

Во время войны с Японией на Халхин-Голе (май-сентябрь 1939 г.) Советский Союз оказал решающую военную поддержку Монголии, в соответствии с Протоколом о взаимной помощи между СССР и МНР от 12 марта 1936 г., отстояв ее фактическую независимость.

Однако нельзя сказать, что советско-монгольские отношения этого периода развивались безоблачно. Монгольское правительство не признало советско-китайское соглашение 1924 г. (см. выше), но продолжало следовать курсу на стратегический союз с СССР как единственным гарантом сохранения независимости Монголии. При этом в зону национальных монгольских интересов входили также Бурятия, Тува и Внутренняя Монголия — географически, цивилизационно и экономически близкие Внешней Монголии регионы. Бурятия (Бурят-Монгольская АССР) с 30 мая 1923 г. входила в состав РСФСР (в XVIII–XIX вв. — в состав Российской империи). Тува с середины XVIII в. находилась под управлением империи Цин. В 1921 г. была образована Народная Республика Танну-Тува, с 1926 г. — Тувинская Народная Республика (признанная СССР и МНР, но не признанная Китаем и большинством стран мира). В части районов Тувы преобладали промонгольские настроения и выдвигались лозунги о присоединении к МНР. Также в зону национальных интересов МНР входили регионы Внутренняя Монголия и Барга<sup>4</sup>, здесь также необходимо было считаться с интересами Китая — эта территория стала частью империи Цин в середине XVII в. После революции 1911 г. большинство князей Внутренней Монголии сохранили верность Китаю<sup>5</sup>. Барга хотела провозгласить независимость и обратилась к России за поддержкой. По итогам российско-китайских переговоров Барга признавалась отдельной областью, подчиненной центральному китайскому правительству<sup>6</sup>.

В целом внешнеполитическая линия МНР в первые десятилетия существования де-факто независимого государства шла в фарватере как советско-монгольских, так и советско-китайских отношений, а также обострившихся в 1930-е гг. китайско-японских отношений — агрессии Японии против Китая, образования на территории захваченной Манчжурии марионеточного государства Манчжоу-го. Также развивались экономические и культурные связи с Германией, были

попытки установить контакты с Великобританией и США<sup>7</sup>.

В период Второй мировой войны вновь был поднят вопрос о международно-правовом статусе МНР. В ноябре 1943 года на встрече в Каире китайский лидер Чан Кайши обсуждал с президентом США Ф. Рузвельтом монгольский вопрос и просил его поддержать включение МНР в состав Китайской Республики. Однако Рузвельт сослался на необходимость рассматривать этот вопрос с участием Советского Союза<sup>8</sup>. Через несколько месяцев американский вице-президент Г. Уоллес обсуждал в Улан-Баторе вопрос международного признания МНР с руководством Монголии и советскими представителями.

В окончательном документе участников Ялтинской конференции (4–11 февраля 1945 г.) одним из основных условий вступления СССР в войну против Японии было определено сохранение статус-кво Внешней Монголии (МНР)<sup>9</sup>. В последующих переговорах с Китаем летом 1945 г. советское руководство настаивало на безоговорочном признании независимости Монголии. В августе СССР и Китай подписали договор о дружбе и союзе, а также согласовали условия признания Китаем независимости Монголии. Китайская сторона обязалась признать независимость Внешней Монголии в ее существующих границах при условии проведения там всенародного референдума. Постановлением Малого Хурала от 21 сентября 1945 г. его проведение было назначено на 20 октября<sup>10</sup>.

Референдум был организован на основе принятой в 1940 г. Конституции<sup>11</sup>. Согласно основному закону, высшим органом государственной власти являлся Великий Народный Хурал (ВНХ), созывавшийся один раз в три года и представлявший собой съезд народных представителей. В промежутках между его сессиями высшим органом государственной власти назначался Малый Хурал, который избирался ВНХ. Сессии Малого Хурала созывались один раз в год. Для постоянной текущей работы Малый Хурал избирал из числа своих членов Президиум, являвшийся высшим органом государственной власти в период между сессиями Малого Хурала, а также Совет Министров — высший исполнительный орган государственной власти.

<sup>7</sup> История Монголии. XX век. М. : Институт востоковедения РАН, 2007. С. 119–120.

<sup>8</sup> Каирские встречи с участием лидеров Великобритании, Китая и США проходили 22–26 ноября 1943 г. в резиденции американского посла и состоялась накануне конференции в Тегеране, в которой помимо Ф. Рузвельта и У. Черчилля участвовал И. Сталин. В Каире обсуждались перспективы военных действий против Японии и в Тихоокеанском регионе, а также судьба захваченных Японией территорий на Дальнем Востоке. Второй раунд переговоров лидеров Великобритании и США в Каире состоялся 2–7 декабря с участием президента Турции Исмета Иненю. Ему было предложено выступить в войне на стороне союзников, однако он отказался (Турция вступила в войну на стороне союзников 23 февраля 1945 г.).

<sup>9</sup> URL: [http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/War\\_Conf/krim19.htm](http://www.hist.msu.ru/ER/Etext/War_Conf/krim19.htm)

<sup>10</sup> Сонгуулийн Ерөнхий Хороо. Ардчилсан сонгууль. 20 жилд. Улан-Батор, 2012. С. 2 ; Газета «Правда». 1945. 27 августа ; Цыбенев Б.Д. Монголия: от статус-кво до юридического признания // Известия Восточного Института. 2015. № 3 (27). С. 68.

<sup>11</sup> Опубликована на русском языке в журнале «Советское государство и право». 1947. № 8. На монгольском языке: <http://www.mongolinternet.com/bolovsrol/UndsenHuuli.htm>, <http://edu.blogmn.net/40139/bnmau-iin-undsen-huuli-1940-on.html>

<sup>3</sup> «Правительство СССР признает, что Внешняя Монголия является составной частью Китайской Республики, и уважает там суверенитет Китая». (Советско-китайские отношения. 1917–1957. Сборник документов. М., 1959. С. 83).

<sup>4</sup> Район на северо-востоке Китая, сейчас — в составе автономного района Внутренняя Монголия. Граничил с Российской империей и имел стратегическое значение — через него проходила Китайско-Восточная железная дорога.

<sup>5</sup> Коростовец И.Я. От Чингисхана до советской республики (Краткая история Монголии с особым учетом новейшего времени). Улан-Батор, 2013. С. 140.

<sup>6</sup> Там же. С. 135.

Аналогично строилась система региональных и местных органов власти. Страна делилась на аймаки, далее — на сомоны и баги. Улан-Батор состоял из хоронов, которые делились на хорины. Органами власти были хуралы трудящихся аратов всех уровней. Аймачные и улан-баторский хуралы представляли собой съезды народных представителей, состоящие из делегатов нижестоящих хуралов, баговые и хоринные хуралы — общее собрание всех имеющих избирательные права граждан бага или хорина. Созывы аймачных и улан-баторского хуралов проводились раз в три года, между ними работали избранные ими малые хуралы и президиумы. Исполнительную власть осуществляли ежегодно избираемые хуралами местные самоуправления.

Конституция 1940 г. закрепила широкий спектр прав и свобод граждан МНР, в том числе все граждане, достигшие 18 лет, независимо от пола, образования, социального происхождения, религиозных воззрений, получали право избирать и быть избранными<sup>12</sup>. Женщины и мужчины наделялись равными избирательными правами<sup>13</sup>. Изначальная версия конституции 1940 г. — аналогично конституции 1924 г. — ограничивала избирательные права граждан в зависимости от классовой принадлежности. Не имели права избирать и быть избранными лица, добывающие средства путем эксплуатации труда других людей, ростовщики и торговцы, бывшие представители класса князей-феодалов, постоянно проживающие в монастырях представители духовенства, а также лица, признанные душевнобольными и осужденные судом за ряд преступлений<sup>14</sup>. В 1944 г. Малый Хурал принял постановление, по которому избирательные права были предоставлены всем гражданам МНР, за исключением лишенных этих прав по суду и умалишенных<sup>15</sup>. При голосовании действовал принцип «один голосующий — один голос», военнослужащие обладали равными правами с остальными избирателями<sup>16</sup>. Полностью ограничения в избирательных правах были отменены постановлением Великого Народного Хурала в феврале 1949 г. — выборы объявлялись всеобщими, равными при тайном голосовании<sup>17</sup>.

В течение октября 1945 г. правящая Монгольская народно-революционная партия<sup>18</sup> провела около 1300 различных собраний по линии партийных ячеек и молодежной части (Революционный союз молодежи МНР), в которых участвовали десятки тысяч человек. Партийными работниками и средствами массовой информации велась большая работа по информированию населения и разъяснению сути запланированного плебисцита. Интересно, что зачастую жители выражали недоумение — страна уже почти 25 лет как фактически являлась независимой, и было непонятно, зачем нужно проводить референдум<sup>19</sup>.

Было образовано 3304 избирательные комиссии на уровне багов, сомонов, аймаков и городов, в которые вошли 17 720 человек<sup>20</sup>. На референдум для согласования было вынесено утверждение «Я голосую за независимость любимой Родины» («Би өөрөө хайрт эх орны тусгаар тогтнолын төлөө батална») <sup>21</sup>. Каждому голосующему рядом со своей фамилией предлагалось написать «за» («зэвшөөрөх») или «против» («татгалзах») <sup>22</sup>. Бюллетени заполнялись на старомонгольском языке<sup>23</sup>. Если человек не умел писать, он мог поставить в нужной графе отпечаток большого пальца<sup>24</sup>.

По решению центральной избирательной комиссии небольшая часть избирателей смогла проголосовать досрочно — с 16 по 19 октября, в основном это касалось военнослужащих на дальних погранза-ставах<sup>25</sup>.

20 октября состоялся референдум. Он проходил на 4251 участке референдума и длился 17 часов — с 6 утра до 11 вечера. В нем приняли участие 98,5% граждан Монголии (487 409 человек), имевших право голоса<sup>26</sup>. Делегация китайского правительства во главе с заместителем министра внутренних дел Ли Фацзянем

лаас эхлэн БНМАУ-ын Их Хурал хүртэл хөдөлмөрчдийн депутатын бүх хурлыг ард иргэдээс сонгохдоо шулуун шууд сонгоно»; «Наян тавдугаар зүйл: Хөдөлмөрчдийн депутатын бүх хурлыг сонгоход саналыг нууцаар гаргана». URL: <http://edu.blogmn.net/40139/bnmau-iin-undsen-huuli-1940-on-.html>; <http://www.medee.mn/mobile.php?eid=68274>

<sup>12</sup> Статья 81 Конституции 1940 г.: «Наян нэгдүгээр зүйл: Депутатыг сонгох сонгууль бол нийтийн чанартай байх агаад үүнд: БНМАУ-ын харьяат 18 насанд хүрсэн ард иргэд эрэгтэй эмэгтэй, арьс өнгө, үндэстэн, шашин шүтлэг, эрдэм боловсрол, нүүдэл суурьшил, хөрөнгийн байдал, нийгмийн гарлыг ялгалгүйгээр ганцхан шүүхийн тогтоолоор сонгуулийнхаа эрхийг хасагдаж шийтгэгдсэн хүмүүс ба мөн түүнчлэн хуульд тогтоогдсон журмаар ухаан солиу гэж тооцогдсон хүмүүсээс бусад нь цөм сонгуульд оролцох ба сонгогдох болно». URL: <http://edu.blogmn.net/40139/bnmau-iin-undsen-huuli-1940-on-.html>

<sup>13</sup> «Наян гуравдугаар зүйл: Эмэгтэйчүүд сонгох, сонгогдох бүрэн эрхийг эрэгтэйчүүдийн нэгэн адил эдэлнэ». Там же.

<sup>14</sup> Статья 35 Конституции 1924 г.: 1924 оны 11 дүгээр сарын 26-ний өдөр. Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсын анхдугаар Үндсэн хууль. Гучин тавдугаар зүйл. URL: <http://www.mongolinternet.com/bolovsrol/UndsenHuuli.htm>

<sup>15</sup> Статья 81 Конституции 1940 г. URL: <http://edu.blogmn.net/40139/bnmau-iin-undsen-huuli-1940-on-.html>; <http://www.medee.mn/mobile.php?eid=68274>

<sup>16</sup> «Наян хоёрдугаар зүйл: Депутатыг сонгох сонгууль тэгш байх үүнд: сонгогч бүр саналыг нэг удаа гаргана. Бүх ард иргэн сонгуульд тэгш үндсэн дээр оролцоно. Цэргийн албан хаагчид сонгуулийн эрхийг бүх ард иргэний нэгэн адил эдэлнэ». URL: <http://edu.blogmn.net/40139/bnmau-iin-undsen-huuli-1940-on-.html>

<sup>17</sup> «Наян дөрөвдүгээр зүйл: Депутатыг сонгох сонгууль шууд байх үүнд: Баг хороодын хөдөлмөрчдийн депутатын хур-

<sup>18</sup> В 1921–1924 гг. — Монгольская народная партия, с 1924 по 2010 г. — Монгольская народно-революционная партия, с 2010 г. — Монгольская народная партия.

<sup>19</sup> URL: <https://thediplomat.com/2015/10/the-truth-about-mongolias-independence-70-years-ago/>; <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/122625.pdf?v=6e78456c790ebbdb89388a0b7f0bef2d>

<sup>20</sup> Сонгуулийн Ерөнхий Хороо. Ардчилсан сонгууль. 20 жилд. С. 4, 11.

<sup>21</sup> Там же. С. 5.

<sup>22</sup> Санал гаргах хуудсан дээр тавьсан өөрийн овог, нэрийн доор «зэвшөөрөх» буюу «татгалзах» хоерын аль нэгийг бичиж, гарынхаа үсгийг зур. Там же. С. 4, 9.

<sup>23</sup> Решение о переводе старомонгольской письменности на кириллицу было принято в 1941 г., до этого были попытки использовать латинский алфавит. С 1946 г. на кириллицу перешли средства массовой информации, с 1950 г. этот алфавит стал официальным языком делопроизводства (Ринчинз А.Р. Учебник монгольского языка. М., 1952. С. 5).

<sup>24</sup> «Хэрвээ бичиг мэдэхгүй бол баруун гарынхаа эрхий хурууг дар». Сонгуулийн Ерөнхий Хороо. Ардчилсан сонгууль. 20 жилд. С. 4.

<sup>25</sup> URL: <https://thediplomat.com/2015/10/the-truth-about-mongolias-independence-70-years-ago/>; <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/122625.pdf?v=6e78456c790ebbdb89388a0b7f0bef2d>

<sup>26</sup> Общее число имевших право голоса граждан составило 494 960 человек. Сонгуулийн Ерөнхий Хороо. Ардчилсан сонгууль. 20 жилд. С. 4, 6; История Монголии. XX век. С. 177.

следила за проведением голосования и соблюдением всех установленных норм<sup>27</sup>.

День референдума превратился фактически в национальный праздник. Одетые в нарядные национальные одежды местные жители приезжали к участкам с флагами, баннерами и портретами руководства СССР и Монголии. После голосования во многих районах были организованы соревнования по национальным видам спорта — скачкам, стрельбе из лука и борьбе<sup>28</sup>.

После проверки документов и подсчета голосов Центральной избирательной комиссией были обнаружены определенные ошибки — зафиксированы случаи двойного голосования (1551), а также голосование не граждан Монголии (98) и даже так называемых мертвых душ (несколько случаев); 2437 граждан не были включены в списки избирателей<sup>29</sup>.

Тем не менее 12 ноября Президиум Малого Хурала утвердил протоколы Центральной комиссии по проведению референдума: 100% проголосовавших высказались за государственную независимость МНР<sup>30</sup>. Китайское правительство с некоторой задержкой, но признало независимость МНР в январе 1946 г. Дипломатические отношения с Китаем были установлены в феврале 1946 г., а после прихода к власти в Китае коммунистической партии МНР установила дипломатические отношения с новым правительством — 7 октября 1949 г.<sup>31</sup> При этом на картах, издававшихся на Тайване, куда бежало правительство Китайской Республики, Монголия продолжала оставаться частью Китая. В 2002 г. Тайвань, после парламентских выборов 2001 г., на которых партия Гоминьдан потеряла большинство в парламенте, признал независимость Монголии — спустя 81 год после фактического

(в 1921 г.) обретения независимости и спустя 57 лет после проведения всенародного референдума<sup>32</sup>.

В течение последующих 10 лет Монголия установила дипломатические отношения с Албанией, Болгарией, Венгрией, Вьетнамом, ГДР, КНР, КНДР, Польшей, Румынией и Чехословакией. Первой страной западного лагеря, установившей дипотношения с МНР, стала Великобритания (1963 г.)<sup>33</sup>. США признали МНР в 1987 г.<sup>34</sup> С 1946 по 1961 г. Монголия неоднократно обращалась в ООН с просьбой о приеме в эту организацию, однако политико-идеологическое противостояние западных стран и СССР, а также влияние китайского правительства на Тайване, все еще ставившего под сомнение независимость МНР, не позволяло положительно решить этот вопрос<sup>35</sup>. Наконец, 27 октября 1961 г., во время работы 16-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, ее решением Монголия стала полноправным членом Организации Объединенных Наций<sup>36</sup>. На данный момент страна поддерживает дипломатические отношения с 177 странами мира<sup>37</sup>.

Путь Монголии к независимости был длинным и, по сути, занял 34 года (с момента падения империи Цин). Очевидно, что ключевым фактором достигнутого результата стала — помимо внутренней сплоченности общества — значительная поддержка на всех уровнях северного соседа, обретшего за годы войны военную силу и авторитет на международной арене. Проведение референдума в 1945 г. юридически закрепило фактически суверенный статус новой независимой Монголии. Его результаты, даже с некоторыми ошибками организационно-технического характера, наглядно показали настрой монгольского общества — десятилетиями твердо отстаивавшего свой суверенитет. Таким образом, референдум стал надежным обоснованием легитимности обретения независимости Монголии, которая стала полноправным субъектом международного права.

<sup>27</sup> Сонгуулийн Ерөнхий Хороо. Ардчилсан сонгууль. 20 жилд. С. 4 ; URL: <http://www.endofempire.asia/1020-1-mongolias-national-referendum-for-independence-3/>

<sup>28</sup> Дни проведения голосования и сейчас в Монголии, особенно в сельской местности, являются своеобразным праздником, значимым общественным мероприятием. Избиратели также надевают свои лучшие одежды, приезжают к участкам — кто на машине или мотоцикле, кто на коне. Проголосовав, многие не уезжают, а остаются, чтобы встретиться с родными и знакомыми, живущими в соседних и более отдаленных долинах. Подобные картины автор статьи регулярно наблюдала на избирательных участках во время проведения парламентских выборов 2016 г. в аймаках Архангай и Эвэрхангай.

<sup>29</sup> URL: <https://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/122625.pdf?v=6e78456c790ebdb89388a0b7f0bef2d>

<sup>30</sup> Протокол об итогах проведения плебисцита по вопросу о независимости Монгольской Народной Республики // Конституция и основные законодательные акты Монгольской Народной Республики. М. : Иностранная литература, 1952. С. 67.

<sup>31</sup> История Монголии. XX век. С. 177–178.

<sup>32</sup> URL: <http://www.taipeitimes.com/News/taiwan/archives/2002/10/11/0000175237>

<sup>33</sup> URL: <https://www.gov.uk/world/organisations/british-embassy-ulaanbaatar>

<sup>34</sup> URL: <https://thediplomat.com/2017/02/30-years-of-us-mongolia-relations/>

<sup>35</sup> Китайская Республика была одним из основателей ООН; в 1971 году ее место в ООН было передано Китайской Народной Республике. На данный момент Китайская Республика на Тайване признана 18 государствами — членами ООН, фактически — поддерживает отношения с большинством стран мира через свои представительства (URL: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=I-1&chapter=1&clang=en#5](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=I-1&chapter=1&clang=en#5), <https://treaties.un.org/Pages/HistoricalInfo.aspx?clang=en#China>).

<sup>36</sup> URL: [http://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/1630\(XVI\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1630(XVI))

<sup>37</sup> URL: [http://www.mfa.gov.mn/?page\\_id=16448](http://www.mfa.gov.mn/?page_id=16448)

## Литература

1. История Монголии. XX век : монография / М.И. Гольман и др. ; отв. ред. Г.С. Яскина. М. : Институт востоковедения РАН, 2007. 448 с.
2. Коростовец И.Я. От Чингисхана до советской республики / И.Я. Коростовец // Краткая история Монголии с особым учетом новейшего времени. Улан-Батор : ЭМГЭНТ, 2013. 560 с.
3. Ринчинэ А.Р. Учебник монгольского языка / А.Р. Ринчинэ ; под ред. проф. Г.Д. Санжеева. М. : Изд-во лит. на иностр. яз., 1952. 320 с.
4. Советско-китайские отношения. 1917–1957 : сборник документов / отв. ред. И.Ф. Курдюков и др. М. : Восточная литература, 1959. 467 с.
5. Советско-монгольские отношения. 1921–1974: Документы и материалы в 2 т. / ред. кол.: Сов. часть: Ф.И. Долгих (отв. ред.) и др. Монг. часть: Г. Цэрэндорж (отв. ред.) и др. Т. 1: 1921–1940 / сост.: Сов. часть: В.И. Бушков, М.И. Гольман, Л.И. Панин и др. Монг. часть: Б. Балжиргарам, С. Ичинноров, Д. Мягмарсүрэн и др.; отв. ред. И. С. Казакевич. М. : Международные отношения : Улаанбаатар, 1975. 588 с.
6. Цыбенков Б.Д. Монголия: от статус-кво до юридического признания / Б.Д. Цыбенков // Известия Восточного Института. 2015. № 3 (27). С. 64–72.

# Рецензия на монографию В.И. Лафитского «Великие конституции (Истоки, факторы развития и роль в современном мире)». М. : Библио-Глобус, 2017

**КАШКИН СЕРГЕЙ ЮРЬЕВИЧ,**

заведующий кафедрой Интеграционного и европейского права  
Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),  
профессор кафедры Жана Монне (Европейский Союз),  
Заслуженный юрист Российской Федерации  
доктор юридических наук, профессор  
[info@eulaw.edu.ru](mailto:info@eulaw.edu.ru)

Фундаментальное исследование одного из ведущих российских правоведов В.И. Лафитского посвящено системному познанию истории конституционного развития современного мира — той теме, которая еще не была предметом глубокого изучения в отечественной и зарубежной правовой литературе.

В числе предшествующих работ можно упомянуть лишь книгу «Конституции, созидавшие историю» (*Constitutions That Made History*), изданную в Нью-Йорке в 1988 г. под редакцией А. Блаустайна и Дж. Сиглера. Но в основном она ограничилась лишь краткими комментариями к первоначальным текстам 18 основных законов ряда государств, в том числе России, которые оказали, по мнению авторов, наибольшее влияние на эволюцию и распространение конституционных идей, рожденных в борьбе за независимость североамериканских колоний второй половины XVIII в.

Монографическое исследование В.И. Лафитского выходит за рамки такого ограничительного подхода, разрушая многие стереотипы и убедительно доказывая,

— что рождение феномена конституций нельзя соотносить только с принятием Конституции США 1787 г. либо с конституциями отдельных штатов, первые из которых появились в 1776 г.;

— что им предшествовали многие тысячелетия правового развития, создавшие благодатную почву для их укоренения;

— что нет единого источника конституционализма;

— что невозможно понять пути развития и современное содержание конституций без изучения тех правовых традиций христианства и ислама, индуизма и буддизма, конфуцианства, других религиозных и этико-правовых учений, в которых они формировались и действуют;

— что многие современные конституции хранят память о потерянных и прерванных линиях правового развития;

— что великие конституции — это продукт не только общественной эволюции, социальных столкновений и компромиссов, но и духовных исканий, научного творчества и преодоления их авторами тяжелых испытаний;

— что в праве, в том числе конституционном, «как в магическом зеркале отражены не только наши собственные жизни, но и жизни всех людей, которые жили до нас...».

В книге «Великие конституции» много идей, развивающих науку конституционного права.

Отметим обоснованность выводов автора о том, что христианство подарило миру четыре, возможно, главные идеи или «краеугольные камни» конституционализма: веру в возможность создания более совершенного государственного и общественного устройства по образу и подобию Града Божьего; надежду на то, что эту цель можно осуществить посредством иерархически построенной системы справедливых и милостивых законов; любовь к ближним и заботу о них; свободу и стремление к совершенствованию земной жизни.

**Review of the Monograph *The Great Constitutions (the Origins, Development Factors and Role in the Modern World)*  
by V.I. Lafitsky. Moscow : Biblio-Globus, 2017**

**Kashkin Sergey Yu.**, Head of the Department of Integration and European Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Professor of the Jean Monnet Chair (the European Union), Honored Lawyer of the Russian Federation, Doctor of Law, Professor

В книге хорошо представлены особенности исламской традиции конституционализма, берущие начало в Коране и других священных писаниях ислама, а также в Соглашении мусульман с жителями Иасриба 622 г.

Столь же бережно прослеживаются истоки конституционализма в других традициях права — конфуцианской (Великий закон первых императоров Китая XXII века до н.э.), иудейской (Книга прав царства Саула, первого царя Израиля IX века до н.э.), буддистской и синтоистской (Великий семнадцатистатейный закон наследника престола Японии Сётоку 604 г.), а также в памятниках религиозных, философских, правовых и политических учений древних государств Европы, Индии, Ближнего и Дальнего Востока.

Анализируя очень большой массив конституционно-правовых актов (по моим подсчетам, предметом анализа стали не менее 500 документов, преимущественно на языке оригинала, в том числе на английском, французском, немецком, испанском, португальском, чешском, болгарском), автор обосновывает новые подходы к периодизации конституционного развития, систематизации существующих конституционных моделей, прогнозированию их дальнейшей судьбы.

На страницах книги возрождаются многие давно забытые события конституционной истории, а также те нормы основных законов Бразилии 1824 г., Франции 1849 г., Португалии 1933 г., Чехословакии 1949 г., Югославии 1974 г., а также других давно отмененных актов, которые могут быть восприняты современной конституционно-правовой практикой.

По словам автора, первый шаг к этой книге был сделан около 40 лет назад. Вехами на этом пути стали многочисленные публикации автора в России и за рубежом, в том числе около тридцати монографий по сравнительному правоведению, философии права, истории конституционного развития и конституционной экономике, федерализму, разделению властей, избирательному праву и конституционному строю России и США.

Вместе с тем следует отметить, что в книге отражены не только глубокие знания автора, но и его уникальный опыт конституционного правотворчества по созданию проекта Конституции России в составе рабочей экспертной группы Конституционной комиссии Российской Федерации (1992–1993 гг.), в разработке актов конституционной реформы Республики Крым (1994–1995 гг.) и участию в дискуссиях по проекту Конституции Европы (2004 г.), в подготовке экспертных оценок конституционных реформ Армении, Украины, ряда других государств в качестве замещающего члена Венецианской комиссии Совета Европы (2013–2017 гг.).

Некоторые из этих работ — полемические статьи, выступления, тексты конституционных и законодательных актов — представлены в приложении к книге, как иллюстрации событий конституционной истории, непосредственным участником которых был автор.

Книга «Великие конституции», несомненно, вызовет большой интерес широкого круга читателей и даст импульс новым конституционно-правовым исследованиям.

Такие работы необходимы, поскольку век великих конституций еще не прошел.

---

ИЗДАТЕЛЬСКАЯ ГРУППА «ЮРИСТ» —  
ЭТО ЛИДЕР ЮРИДИЧЕСКОЙ ПЕРИОДИКИ  
В РОССИИ И СТРАНАХ СНГ, КОТОРАЯ ОБЪЕДИНЯЕТ  
БОЛЕЕ 60 НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИХ ИЗДАНИЙ  
ПО РАЗНЫМ ОТРАСЛЯМ ПРАВА