

# ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА | 2016—№ 4

Издается 4 раза в год

## СОДЕРЖАНИЕ

### НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

**Колоколов Н.А.** Уголовное избирательное право  
в трудах П.И. Люблинского.....3

### ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: ПРОБЛЕМЫ И НОВАЦИИ

**Осавелюк А.М.** Роль принципов права в обеспечении контроля  
и защиты избирательных прав граждан.....8

### ВЫБОРЫ И ОБЩЕСТВО

**Макаренко Б.И.** Партии на выборах: новые вызовы ..... 11

### ВЫБОРЫ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

**Лафитский В.И.** Стандарты Венецианской комиссии  
Совета Европы в контексте проблем обеспечения национального  
электорального суверенитета ..... 18

**Демешева Ю.В.** Некоторые особенности избирательного процесса  
в Бельгии как потенциальные риски утраты  
государственной целостности ..... 21

### ДИСКУССИОННАЯ ТРИБУНА

**Волков В.П.** О некоторых выводах и предложениях по итогам  
федеральной избирательной кампании 2016 года ..... 26

### ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ И СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

**Акчурин А.Р.** О процедуре судебной защиты избирательных  
прав граждан Российской Федерации ..... 29

**Кичатов Н.В., Шишкина О.Е.** И вновь об удалении наблюдателей  
из помещения для голосования: проблемы правовой природы и порядка  
реализации (с учетом опыта избирательной кампании 2016 года)..... 33

### ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫБОРОВ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

**Грач Д.Е.** Видеонаблюдение как инструмент обеспечения гласности  
на выборах..... 38

**Костенко С.Ю., Тюрина Н.С.** Технологии организации выборов:  
региональный опыт ..... 42

**Садовникова Г.Д.** Подготовка резерва для избирательной системы России:  
о взаимодействии Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)  
с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации..... 46

### ИЗ ИСТОРИИ ВЫБОРНЫХ ИНСТИТУТОВ

**Валиева Э.Р.** Развитие электоральных процессов на территории  
Республики Татарстан с древнейших времен до установления  
советской власти..... 51

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

### РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

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

**Веденев Юрий Алексеевич,**  
Заслуженный юрист РФ,  
доктор юридических наук.

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

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

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

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

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

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

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

### РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

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

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

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

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

### ОТВЕТСТВЕННЫЙ СЕКРЕТАРЬ ЖУРНАЛА:

**Наталья Игоревна Голубкова,**  
кандидат политических наук

### ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ИГ «ЮРИСТ»

**Гриб В.В.,** д.ю.н., профессор

### ЗАМЕСТИТЕЛИ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА ИГ «ЮРИСТ»:

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

### ПОДПИСКА НА ИЗДАНИЕ

Объединенный каталог (АРЗИ) – 93647

### ЦЕНТР РЕДАКЦИОННОЙ ПОДПИСКИ:

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

### РЕДАКЦИЯ:

Бочарова М.А., Курукина Е.И.

### НАУЧНОЕ РЕДАКТИРОВАНИЕ И КОРРЕКТУРА:

Швечкова О.А., к.ю.н.

### АДРЕС РЕДАКЦИИ/ИЗДАТЕЛЯ:

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

**E-mail:** [avtor@lawinfo.ru](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 05.12.2016 г. Выход в свет 22.12.2016 г.

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

Формат 60х90/8. 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.

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

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

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

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

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

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

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

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

**EDITORIAL STAFF:**

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

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

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

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

**EXECUTIVE SECRETARY OF THE MAGAZINE:**

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

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

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

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

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

**EDITORIAL SUBSCRIPTION CENTRE:**

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

**EDITORIAL OFFICE:**

Bocharova M.A., Kurukina E.I.

**SCIENTIFIC EDITING AND PROOFREADING:**

Shvechkova O.A., candidate of juridical sciences

**EDITORIAL OFFICE / PUBLISHER:**

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

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

Authors shall not pay for publication of their articles.

PI № ФС77-38718 since 22.01.2010

ISSN – 2500–0306

Passed for printing 05.12.2016 r. Issue is printed 22.12.2016 r.

Printed by “National Printing Group.”

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

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

Conventional printed sheet – 6,0.

General circulation 2 000 copies. Free market price

# ELECTORAL LEGISLATION AND PRACTICE | 2016—№ 4

Published 4 times per year

## CONTENTS

### SCIENTIFIC LIFE

**Kolokolov N.A.** Criminal Suffrage in the Works of P.I. Lyublinskiy ..... 3

### ELECTORAL LEGISLATION: CHALLENGES AND INNOVATIONS

**Osavelyuk A.M.** Role of Law Principles in Control and Protection  
of Electoral Rights of Citizens ..... 8

### ELECTIONS AND SOCIETY

**Makarenko B.I.** Parties in Elections: New Challenges ..... 11

### ELECTIONS: INTERNATIONAL PRACTICE

**Lafitsky V.I.** Standards of the Venice Commission of the Council  
of Europe in the Context of Ensuring National Electoral Sovereignty ..... 18

**Demesheva J.V.** Several Aspects of Electoral Process in Belgium  
as a Potential Risk to State Integrity ..... 21

### DISCUSSION TRIBUNE

**Volkov V.P.** Some Conclusions and Proposals Following  
the 2016 Federal Election Campaign ..... 26

### LAW ENFORCEMENT AND COURT PRACTICE

**Akchurin A.R.** Procedure of Judicial Protection of Electoral Rights  
of Citizens of the Russian Federation ..... 29

**Kichatov N.V., Shishkina O.E.** Once Again on Removal of Observers  
from Voting Premises: Issues of Legal Nature and Implementation  
Procedure (Based on the 2016 Election Campaign) ..... 33

### ELECTIONS PREPARATION AND ELECTION TECHNOLOGIES

**Grach D.E.** Video Surveillance as Election Publicity Guarantee ..... 38

**Kostenko S.Yu., Tyurina N.S.** Technologies of Elections Preparation:  
Regional Practice ..... 42

**Sadovnikova G.D.** Reserve Training for the Electoral System of Russia:  
Interaction between the Kutafin University (MSAL) and the Central Election  
Commission of the Russian Federation ..... 46

### GLIMPSES OF HISTORY OF ELECTORAL INSTITUTIONS

**Valiyeva E.R.** Electoral Development in the Republic  
of Tatarstan from Ancient Times to Soviet Regime ..... 51

# Уголовное избирательное право в трудах П.И. Люблинского

**КОЛОКОЛОВ НИКИТА АЛЕКСАНДРОВИЧ,**

доктор юридических наук, профессор

*nikita\_kolokolov@mail.ru*

«Широкое привлечение граждан к участию в органах законодательства и управления должно вызвать к жизни ряд новых правовых институтов, нуждающихся в уголовной охране от посягательств, возможных при переживании старых привычек произвола, и при том громадном значении, которое получают эти институты для руководства государственной жизнью». Этими словами П.И. Люблинский начинает свое повествование в книге «Преступления против избирательного права: выборы и их уголовно-правовая защита» (СПб, 1906).

В этом месте у иного читателя могут возникнуть вопросы: первый — кто такой этот П.И. Люблинский, и второй — какое в наши дни имеет значение опубликованное им 110 лет назад? Попробуем ответить по порядку.

## Павел Исаакович Люблинский

Павел Исаакович (Иакович, Исаевич) Люблинский — российский и советский ученый-юрист, криминолог, доктор юридических наук, профессор, сенатор. Родился 10 сентября 1882 г. в Гродно в еврейской семье. Его отец — Исаак Васильевич (1844–1902) — юрист; адвокат; составитель юридических справочников. Неудивительно, что семья, несмотря на свое происхождение, жила в столице Империи. П.И. Люблинский в 1900 г. окончил 5-ю петербургскую гимназию; сразу же поступил на юридический факультет Санкт-Петербургского университета; в 1904 г. оставлен при кафедре уголовного права и уголовного судопроизводства для подготовки к профессорскому званию.

В 1907 г. П.И. Люблинский защитил магистерскую диссертацию «Свобода личности

в уголовном процессе» и уже 1 января 1908 г. он был утвержден в должности приват-доцента на кафедре уголовного права и судопроизводства. С 6 мая 1909 г. П.И. Люблинский — профессор уголовного судопроизводства и уголовного судопроизводства Высших Бестужевских курсов в Санкт-Петербурге, активный участник международных конгрессов Союза криминалистов, проходивших с 1905 по 1915 г., печатался в «Судебном обозрении», «Журнале Министерства юстиции», издатель «Вопросов обществоведения», редактор «Журнала уголовного права и процесса».

После Февральской революции указом Временного правительства от 28 апреля 1917 г. П.И. Люблинский назначен к присутствованию в Правительствующем Сенате. После Октябрьской революции он продолжал преподавать в Петроградском университете (1-м Петроградском государственном университете, на политико-юридическом отделении факультета общественных наук (ФОН), затем факультете советского права), Ленинградском Юридическом институте, где заведовал кафедрой уголовного процесса, и в Педагогическом институте им. А.И. Герцена.

За исключительные научные заслуги П.И. Люблинский в 1938 г. без защиты диссертации удостоен ученой степени доктора юридических наук. К сожалению, уже 20 декабря этого же года жизнь ученого оборвалась в результате несчастного случая<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Некролог по поводу трагической гибели П.И. Люблинского подготовил сам Н.Н. Полянский. См.: Социалистическая законность. 1939. № 1.

В статье анализируется книга профессора П.И. Люблинского «Преступления против избирательного права: выборы и их уголовно-правовая защита» (СПб, 1906). Рассматривается представленное автором понимание избирательного права как объекта преступного посягательства, а также практика уголовно-правовой защиты избирательных прав граждан.

*Ключевые слова:* избирательное право, преступное посягательство, уголовно-правовая защита прав, нарушение избирательных прав, выборы.

## Criminal Suffrage in the Works of P.I. Lyublinskiy

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

The article analyzes the book by Professor P.I. Lyublinskiy "Crimes Against Suffrage: Elections and their Criminal Defense" (St. Petersburg, 1906), and describes the author's understanding of suffrage as an object of criminal offence and the practice of criminal defense of citizens' electoral rights.

*Key words:* suffrage, criminal offence, criminal defense of rights, violation of electoral rights, elections.

**Уголовное избирательное право<sup>2</sup>**

П.И. Люблинский — прирожденный учитель, прекрасно понимал, что лучшая форма образования — классическая, в рамках которой обучаемый изучает генезис и эволюцию правовых институтов не только на Родине, но и во всем мире. Сам он по этому поводу писал: «Текущая жизнь каждой страны выдвигает свои задачи, и им, по преимуществу, должны быть посвящаемы силы исследователей. Но, нисколько не отрицая важности разработки отечественного права, следует, однако, признать, что такая разработка должна происходить не иначе, как на фундаменте ряда общих правовых идей, которые только и являются движущими силами прогресса. Русское право, к сожалению, во многих областях находится ныне в состоянии большого застоя, который, по нашему мнению, может быть нарушен только путем внесения в научную и общественную среду нового запаса идей, выработанных более культурными странами и преломленных под специально интересующими нас углами зрения. Чтобы совершенствовать свое право, мы должны научиться критически оценивать новые институты, вызванные к жизни более передовыми законодательствами».

Излагать своими словами написанное П.И. Люблинским — все равно что пересказывать оперу, поэтому позволим себе самое активное цитирование его работы. «Из числа общественных институтов особенно важным является организация избирательного права, как способа формирования общей воли, как единственно правильного средства достичь наиболее тесного единения представителей с народом, с одной стороны, и наиболее активного выражения в законодательстве и управлении интересов и нужд населения — с другой. Верховная власть народа складывается посредством отражения во все более и более тесных кругах общества активных общественных убеждений многомиллионной массы населения, и потому важнейшим правовым институтом должен быть признан тот, который предназначен к организации этих активных убеждений в органы, непосредственно воздействующие на ход государственной машины. Таким институтом и является избирательное право, вышедшее из круга тесных сословных, экономических и научных союзов и ставшее важным политическим правом самоопределения

в вопросах высшей государственной политики. С организацией его руководство государственной жизнью перестает уже быть делом индивидуальной воли, мотивы и общее направление которой являются скрытыми и слабо поддающимися общественному влиянию, а становится достоянием всего народа, причем каждый гражданин вносит уже свою лепту в выяснение и осуществление задач управления государством».

«Определение основных условий организации и пользования избирательным правом относится к области государственного права». «К области административного избирательного права относится регламентация второстепенных форм и обрядов производства выборов». «Наконец, имеется еще и уголовное избирательное право, обеспечивающее правильное существование этого института в общем правовом строе». Его «значение заключается в обеспечении свободных условий осуществления избирательных прав, в ограждении искренности и независимости подаваемого голоса, так чтобы он мог служить верным отражением политических убеждений данного гражданина при выборах». «Законодательство неизбежно должно обратиться к поддержке уголовной кары, как средства, определяющего социальную оценку и поддерживающего в гражданах мотив следования норме».

Далее, цитируя Ferrero (*La morale politica e la morale individuale. Riforma Sociale I*, p. 11–12), П.И. Люблинский указывает на то, что «парламентаризм создал новую мораль, нравственность политическая является менее развитой, менее высокой, нежели нравственность индивидуальная». «Там, где замешана политика, нравственные чувства молчат». Еще Платон утверждал, что «добродетель исчезает при соприкосновении с политикой», о политической нравственности можно судить по многочисленным примерам, приведенным в книге Proal, *Criminalite politique*. 1895.

По мнению П.И. Люблинского, «только суд может постановлять решения о правильности или неправильности выборов и действий отдельных лиц при выборах». Развитие уголовного избирательного «права идет параллельно с развитием всей системы выборов». «В Англии, Франции, Италии, Бельгии и др. действуют специальные уголовные законы о преступлениях против избирательного права».

Кажется, «при сильном подъеме народного правосознания, наблюдаемом в периоды социального кризиса, поддержка правильного выполнения избирательных функций с помощью уголовной угрозы может явиться излишней», тем не менее «даже при той великой вере в свободу и искренность народного убеждения, которая существовала во Франции в первые годы после революции, признано было необходимым установить уголовные санкции для защиты этих благ».

Итак, по мнению П.И. Люблинского, «уголовное избирательное право необходимо для спокойного и правильного действия выборного

<sup>2</sup> «Уголовное избирательное право» — термин в нашей науке малоизвестный. Он взят из юридической науки Германии. В немецком языке, как писал Н.В. Гоголь, распространены «умнохудощавые» слова. Их широко используют германоведы и в наши дни, например, 24 октября 2016 г. в ВШЭ был организован круглый стол «Экономическое уголовное право: новый виток развития», посвященный памяти А.Э. Жалинского. Традиционный для нас термин «уголовный» — чисто российского происхождения. В основных правовых системах эквивалент ему «преступный» или «наказательный». В Германии — это «штраф». Дословно «уголовное избирательное право» с немецкого следует перевести как право о наказаниях за противозаконные проявления в сфере избирательного права.

института». При этом автор отмечает, что «действующее русское законодательство о выборах, приспособленное к крайне тесным кругам словесных организаций и существующее почти без изменений с 1845 г., т.е. с эпохи расцвета у нас полицейского строя, совершенно не в состоянии выполнить таких функций; новое же уголовное уложение почти совершенно не останавливается на преступлениях против избирательного права».

«Благом, подлежащим защите (Schutz-Object), — является «свободная подача голоса». При этом «производство выборов должно быть ограждено от насилия — деятельности, разрушающей всякий правопорядок». «Уголовным законом должно быть защищено право избирателя подать голос, и наложено запрещение подачи голоса на лиц, не имеющих такого права».

В контексте звучащих в последних электоральных циклах предложений о введении уголовной ответственности за уклонение от голосования может быть с особенной тщательностью рассмотрена точка зрения П.И. Люблинского, который писал, что «избиратели уклоняются от выборов по причинам их политической незрелости, незаинтересованности в том строе, для которого эти выборы служат». «Мотив страха перед наказанием не может быть пригодным для побуждения к выполнению столь высокой функции, как выборы, и потому следует отказаться от применения наказания в тех случаях, когда часть населения, имеющая избирательные права, по каким-либо причинам не желает участвовать в выборах».

В этой связи автору вспоминается организация выборов в Советской армии. День выборов — воскресенье. По распорядку подъем в 7.00. Однако в день выборов солдат «поднимали» в 6.00, они быстро облачались в парадную форму, после чего строем шли на избирательный участок, где в течение 15 мин. опускали бюллетени, после чего, уже вне строя, солдаты возвращались в казармы, где досыпали положенные им 45 мин. Для чего это делалось? Цель единственная: отрапортовать Главному политическому управлению к 6.15, что выборы проведены. После 22.00 урны вскрывались, бюллетени пересчитывались. Результат: все «за»<sup>3</sup>. В 22.15 — следующий доклад в ГлавПУр — «все за!». За кого голосовать, решал, конечно, не солдат, впрочем, не решали этого и все остальные граждане СССР, ибо кандидаты в депутаты — номенклатура правящей элиты.

Важно другое — практически все члены общества хорошо знали: воспрепятствование выборам в любой форме — дело политическое, а с врагами политически в СССР расправляться умели.

Наши дни. У одной из моих одноклассниц в туалете — в рамках бюллетени с выборов.

Это означает: на избирательные участки она ходит, бюллетени получает, однако вместо урны помещает их в иное место.

По этому поводу П.И. Люблинский писал: «Если равнодушие избирателей вытекает из не соответствующей реальным общественным интересам постановки избирательного права, то бороться с ним с помощью наказания и вовсе преступно».

Аристотель в своей Политике (III, гл. X, § 6) говорил: «Большое количество людей всегда менее подкупно». Токвиль писал: «При всеобщем избирательном праве приходилось бы платить слишком много всем избирателям, чтобы достичь цели». Ниже П.И. Люблинский констатирует: «...эти оптимистические заявления не вполне оправдались, и подкуп процветает и при всеобщем голосовании».

«Условием здорового существования избирательного права является соответствие организации выборов и власти органов представительства». «Классовая система выборов ведет к многочисленным злоупотреблениям при составлении избирательных списков, проверять которые, по их сложности, избиратели не в состоянии в течение краткого срока, даваемого им для принесения жалоб». «В области избирательных преступлений деятельность карательная стоит в тесной зависимости от деятельности предупредительной. Главная задача оздоровления выборов лежит на последней; первая играет только вспомогательную роль». Чем более выработаны правила производства выборов, тем реже приходится прибегать к уголовной каре — этому крайнему средству социальной регуляции».

Итак, П.И. Люблинский в вопросах уголовного избирательного права ориентирован был очень правильно. Чего мы не улавливаем? Великий метр практически ничего не упоминает о степени общественной опасности. Критерий, как известно, отделяющий преступление от прочих правонарушений. Ясно, что оставить данный вопрос без ответа П.И. Люблинский не мог. Искать этот ответ он предлагал в решениях суда. Чем в таких случаях должен руководствоваться суд, не слишком ли мы в таких случаях переоцениваем потенциал российского суда?

Здесь следует отметить такое важное явление, как отношение к суду россиян, причем не важно, в начале XX в. или сто лет спустя. С одной стороны, мы очень много говорим о независимости суда, сетуем за зарегулированность производства. С другой — требуем от суда строгого исполнения законов, совершенство которых весьма спорно даже по признаниям самого «законодателя». Совершенно очевидно, что второе требование полностью перечеркивает первое. Иными словами: принципы «законности» и «независимости» суда несовместимы.

Что в таких случаях делают суды? Они «держат нос по ветру», дуящему со стороны высших судебных инстанций. Лучше всего по этому

<sup>3</sup> Автору в качестве представителя от сержантского состава довелось в середине 70-х годов быть членом избирательной комиссии, создаваемой в воинской части.

поводу писал современник П.И. Люблинского — Г.Ф. Шершеневич:

Ниже Г.Ф. Шершеневич приводит пример, в котором Виленская судебная палата попыталась преодолеть пробел в праве, опираясь на науку. Нижестоящий суд тут же был одернут коллегией Правительствующего сената. Высшая судебная инстанция констатировала: территориальный суд вместо общепринятого (?), правильного (?) способа изложения судебных решений в нарушение ст. 9 Устава гражданского судопроизводства допустил ссылки на «так называемую теорию права», без всякой там надобности употребил совершенно не свойственные русскому выражения: «абсолютная и релятивная симулятивность, фиктивность». Г.Ф. Шершеневич расценил данные замечания как неприличные<sup>4</sup>. Изменилось ли что-то с тех пор, судить просвещенному читателю.

#### Английское законодательство

П.И. Люблинский отмечал, что английское право о преступлениях против избирательного права зародилось в XIII–XVI вв. и в течение долгого времени регулировалось исключительно правилами обычного права. Лишь в начале XVIII столетия правила *common law* заменяются правом статутным, которое к моменту написания его книги всецело господствовало в этой области.

Первый статут, направленный против подкупа при парламентских выборах, был 2 Geo. 2 с. 24, изданный в 1729 г. Раздел седьмой этого акта подвергал наказанию до 500 фунтов 1) всякого избирателя, который просил, принял или взял деньги или какое-либо другое вознаграждение в качестве подарка, награды или под другим предлогом, или который согласился на принятие какого-либо подарка, должности, занятия или какой бы то иной награды, с тем, чтобы подать свой голос или воздержаться от голосования, и 2) всякого, кто сам лично или посредством агента каким-либо подарком или обещанием подкупил или склонил какое-либо лицо голосовать или воздержаться от голосования.

Полное выражение постановления статутного права о подкупе нашли в Статуте 1854 г. (17 & 18 Vic. с. 102). Речь шла об 1) уплате денег за голоса, 2) раздавании должностей за голоса, 3) совершении того или другого с намерением побудить кого-либо не голосовать за известное лицо или голосовать за кого-либо, чтобы избрать его в парламент, 4) совершении таких действий под влиянием подобного подкупа и 5) уплате денег с намерением, чтобы эти деньги были употреблены для какого-либо из указанных действий.

Вся совокупность караемых деяний в английском праве определялась несколькими специальными терминами: 1) подкуп (*bribery*), 2) угощение (*treating*), 3) недозволенное воз-

действие (*undue influence*) и 4) присвоение ложного имени (*personation*). Все эти действия охватывались понятием «подкупных приемов» (*corrupt practices*). Вторую группу составляли понятия «противозаконных приемов» (*illegal practices*), охватывающие: 1) незаконную уплату, 2) незаконный наем и 3) незаконное употребление (*illegal payment, hiring, employment*); специально предусматриваются: 1) нарушение тайны голосования, 2) нарушение правильности результатов голосования, 3) распускание ложных слухов о кандидате и 4) нарушение некоторых формальных обязанностей.

Высшему суду было предоставлено право освободить кандидата и его агентов от ответственности, грозящей им по закону, а именно: если суд признает достаточно доказанным, что при выборах какое-либо деяние или упущение кандидата (его избирательного агента) или его избирательного агента, относящееся к *illegal practices*, явилось результатом непредусмотрительности или случайного неправильного расчета (*accidental miscalculation*) или какой-либо иной уважительной причины подобного рода и что оно ни в коем случае не вытекает из недостатка добросовестности.

#### Французское законодательство

По мнению П.И. Люблинского, французское законодательство о преступлениях и проступках против избирательного права являлось одним из самых разработанных европейских законодательств. В его основе совокупный опыт других континентальных стран.

Уже Конституция 5 февраля III г. объявляла преступником против верховной власти и безопасности государства всякого гражданина, который ставил препятствия созванию первоначальных избирательных собраний для выбора депутатов в законодательный корпус.

Кодекс 3 брюмера IV г. впервые внес преступления против избирательного права в уголовное законодательство. Так, по ст. 616 код. IV г. наказывался галерами до 15 лет всякий участник заговора или посягательства, действовавший с целью воспрепятствовать созванию или распусшению избирательного собрания; по ст. 617 лишение гражданской чести (*degradation civique*) грозило тому, кто изгонит силой из избирательного собрания гражданина, имеющего право участвовать в нем; и наконец, по ст. 618 члены директории, министры, военачальники, если они отдали приказ занять место избирательного собрания войсками или если без позволения председателя проникли в собрание, наказывались галерами до 15 лет.

В эпоху Первой республики издавались законы, направленные на обеспечение свободы выборов, появились уголовные санкции и для поддержания законности выборов.

Code penal 1810 г. посвятил преступлениям против избирательного права всего пять статей, поместив их в разделе, озаглавленном «Престу-

<sup>4</sup> Шершеневич Г.Ф. Наука гражданского права в России. М., 2016. С. 238–240.

пления и проступки по отношению к пользованию правами гражданства». Статьи Code penal (109–113) распространяли свое действие на все выборы политического характера, т.е. не только на законодательные, но и на муниципальные, на выборы сенаторов, членов генерального совета и пр.

Законодательство, установленное декретом 2 февраля 1852 г., к моменту написания книги П.И. Люблинским оставалось основой действующего права.

Например, ст. 31 Кодекса гласила: те, 1) которые с помощью лживых заявлений или лживых свидетельств достигнут неправильной записи или будут пытаться быть записанными неправильно в избирательные списки или будут принимать участие в этом преступлении, как сообщники, 2) которые впишут или будут пытаться вписывать неправильно с помощью тех же средств лицо другое, чем они сами, или будут участвовать в этом преступлении, как сообщники, и 3) которые вычеркнут или попытаются вычеркнуть правильно записанного там гражданина с помощью тех же средств или будут участвовать, как сообщники, — будут наказаны тюремным заключением от шести дней до 1 года и штрафом от 50 фр. до 1000 фр. Кроме того, суд может лишить их гражданских прав на срок в два года.

При обсуждении Закона 1849 г. было сделано два интересных предложения:

1) чтобы каждый хозяин, собственник, предприниматель или фабрикант, который возложит на своего служащего, рабочего или приказчика обязанность голосовать за определенного кандидата под угрозой увольнения при отказе, подвергнется тому же наказанию, которое грозит за подкуп;

2) чтобы духовное лицо, которое совершит одно из вышеназванных преступных деяний, подлежало наказанию.

Оба предложения были отвергнуты, потому что «при наличии таких постановлений под следствие могли бы подпадать и почтенные лица только потому, что они оказывали законное влияние с целью просветить подчиненных им лиц».

При этом П.И. Люблинский отмечал, что появление ряда законов, взаимно дополняющих друг друга и не отменяющих старых, на практике вызывает споры, и потому существует потребность новой кодификации законов о преступлениях против избирательного права.

#### Германское законодательство

Критически оценивая результаты эволюции уголовного избирательного права Германии, П.И. Люблинский указывал, что действующее германское законодательство посвящает вопросу о преступлениях против избирательного права

всего три статьи (107–109 Уг. ул.), представляющие сжатую передачу ст. 109–113 французского Кодекса 1810 г.

Например, ст. 107, как и аналог во Франции, гласила: «Кто силою или угрозою преступным деянием не допустит немца избирать или подавать голос при отправлении им принадлежащего ему политического права, тот наказывается тюрьмою на время не менее 6 месяцев или заключением в крепости на время до 5 лет. — Покушение наказуемо».

#### Русское законодательство

П.И. Люблинский сожалел, что составители Уложения 1903 г. вместо того, чтобы коренным образом изменить постановку преступлений против избирательного права, удержали взгляд на них как на дисциплинарные провинности или даже легкие должностные преступные деяния, и потому большей частью совершенно исключили их из Уложения, сочтя, что место им преимущественно в уставе о должностных провинностях. Вследствие этого в Уложении образовался пробел, который не мог быть восполнен некоторыми отрывочными постановлениями, сохранившимися в главе о должностных преступлениях и отчасти в главе о неповиновении власти.

#### Основные научно-практические выводы

Уголовный закон, наказывающий за преступления, совершенные в рамках всевозможных выборов, известен, по крайней мере, со времен Древнего Рима. Уже тогда были определены основные элементы конструкций соответствующих преступлений: объект, субъекты, объективная и субъективная стороны.

До сих пор нет ответа на вопрос об эффективности уголовного избирательного права. Если из анализа исключить периоды революций, прочих социальных преобразований, то применение уголовного закона в отношении лиц, посягающих на права избирателей, скорее, исключение, чем правило. Да, такие дела есть и в современной судебной практике, однако исследований, насколько именно уголовная репрессия помогла провести «честные» выборы, проведено не было.

В ближайшем будущем грядет серьезная декриминализация УК РФ. Не исключено, что преступления из уголовного избирательного права переключатся в правонарушения избирательного права.

#### Литература

1. Люблинский П.И. Преступления против избирательного права. Выборы и их уголовно-правовая защита. М., 2015. 230 с.

# Роль принципов права в обеспечении контроля и защиты избирательных прав граждан

**ОСАВЕЛЮК АЛЕКСЕЙ МИХАЙЛОВИЧ,**

профессор кафедры конституционного и муниципального права  
Московского государственного юридического университета  
имени О.Е. Кутафина (МГЮА),  
доктор юридических наук  
osaveluk@mail.ru

Обычно о принципах права принято говорить, когда речь заходит о регулировании тех или иных правоотношений. Это справедливо. Вместе с тем важно обратить внимание читателей и акцентировать внимание на той роли, которую способны играть и играют реально принципы права при осуществлении контроля за ходом выборов, избирательного процесса в целом, а также в деле защиты избирательных прав конкретных избирателей от возможного их нарушения.

Известно, что принципы права представляют собой закрепленные в источниках права руководящие правовые начала, в соответствии с которыми должны осуществляться правовое регулирование общественных отношений и практика реализации правовых норм<sup>1</sup>. От остальных норм права они отличаются более высокой юридической силой, универсальностью содержания, императивным характером воздействия на общественные отношения. А также тем, что они взаимосвязанны и взаимозависимы<sup>2</sup>.

Указанные выше свойства принципов права позволяют их классифицировать по разным основаниям. Например, по значимости их можно разделить на общеправовые, межотраслевые и отраслевые. Общеправовые принципы представляют собой исходные руководящие начала, которые характеризуют сущность права в целом. К примеру, принципы народовластия, равноправия граждан, справедливости. Межотраслевые принципы необходимы для функционирования и реализации своей деятельности нескольких отраслей права.

Применительно к избирательным отношениям важное значение имеют отраслевые принципы, зафиксированные избирательным законодательством России. Например, Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 03.11.2015) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в ст. 3 закрепил принципы всеобщего, равного, прямого избирательного права, тайны голосования, альтернативных и свободных выборов<sup>3</sup>.

Следует отметить, что указанный перечень принципов избирательного права является далеко не исчерпывающим. Например, п. 4 ст. 4 Закона г. Москвы от 6 июля 2005 г. № 38 (в ред.

<sup>1</sup> См., например: Осавелюк А.М. Конституционное право зарубежных стран: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. С. 23; Конституционное право России: учебник для студентов вузов / Б.С. Эбзеев и др.; под ред. Б.С. Эбзеева, А.С. Прудникова. 5-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2012. С. 23.

<sup>2</sup> Подробнее см.: Осавелюк А.М. проблема принципов правового государства по Конституции 1993 г. // Конституционализм и правовая система России. Итоги и перспективы.

<sup>3</sup> V Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения». Секция «Конституционное и муниципальное право». М.: Проспект, 2014. С. 28–35.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

В статье комплексно рассматриваются вопросы роли и места принципов права в обеспечении контроля и защиты избирательных прав граждан, анализируются правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по указанному вопросу.

*Ключевые слова:* принципы права, защита избирательных прав граждан, избирательное законодательство, правовые позиции Конституционного Суда.

## Role of Law Principles in Control and Protection of Electoral Rights of Citizens

**Osavelyuk Aleksey M.**, Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Doctor of Law

The article comprehensively deals with the issues of the role and place of principles of law in ensuring the control and protection of electoral rights of citizens, analyses the legal position of the Constitutional Court of the Russian Federation on this issue.

*Key words:* principles of law, protection of citizens' electoral rights, electoral legislation, the legal position of the Constitutional Court.

от 25.05.2016) «Избирательный кодекс города Москвы» дополнил перечень принципов еще двумя принципами, установив, что избиратели голосуют на выборах лично и непосредственно. Избиратели участвуют в мероприятиях по подготовке и проведению выборов гласно и открыто<sup>4</sup>. В других законах можно встретить другие дополнения принципов избирательного права Российской Федерации. Дело не в количестве принципов избирательного права, закрепляемых избирательным законодательством. Дело в другом.

Дело в том, что таким образом, получается, что посредством принципов определяется ясность и точность дальнейших пределов регулирования социальных отношений вообще и избирательных в том числе, построенных на соответствующих принципах права. Устанавливаются универсальность ключевых положений, их императивный характер, очерчивается сфера избирательных отношений, регулируемая конкретными принципами.

Вместе с тем, обладая универсальным содержанием, принципы не ограничиваются только сферой правового регулирования. Они распространяют свое упорядочивающее воздействие и на сферу реализации урегулированных правом избирательных отношений, а также закладывают правовую основу для контроля и защиты избирательных отношений от нарушения.

Например, при разрешении избирательного спора, связанного с применением избирательного законодательства, Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 11 марта 2008 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности подпункта «л» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» в связи с жалобой общественного объединения «Политическая партия «Союз правых сил» в формулировании своей правовой позиции по этому вопросу сослался на ряд принципов избирательного права. В частности, в п. 2 констатирующей части постановления Конституционный Суд указал, что участие в свободных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права, по смыслу статей 2, 3, 17 (части 1 и 2), 18, 19 (части 1 и 2) и 32 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, составляет существо права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, без чего это право теряет свое реальное содержание. Указанные статьи Конституции Российской Федерации, закрепляющие принцип свободных выборов как высшего непосредственного выражения власти народа, активное и пассивное избирательное право как важнейший элемент правового стату-

са гражданина в демократическом обществе и обязанность государства обеспечить равенство избирательных прав граждан на всей территории Российской Федерации, образуют конституционно-правовой фундамент избирательного законодательства Российской Федерации<sup>5</sup>.

Более того, основываясь на принципах избирательного права, нормах Конституции Российской Федерации и международных договорах России, он в своей правовой позиции, сформулированной в ч. 2 указанного пункта постановления, формулирует принцип разумной периодичности выборов: «Провозглашая право на свободные выборы, Конвенция о защите прав человека и основных свобод обязывает государства проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечивали бы свободное волеизъявление народа при выборе законодательной власти (статья 3 Протокола № 1). Международным пактом о гражданских и политических правах установлено, что каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей, голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании (статья 25)»<sup>6</sup>.

Разрешая избирательные споры, направленные на защиту избирательных прав граждан, Конституционный Суд РФ опирается на принципы права и в других целях. В частности, в целом ряде постановлений он вырабатывает правовые позиции по раскрытию и уточнению содержания принципов права, которые уже закреплены действующим законодательством. Например, в ч. 2 п. 3 и в п. 4.1 констатирующей части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 9 ноября 2009 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 32 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подпункта «к» пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О политических партиях», части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.З. Измайлова» сформулировано более точное содержание принципа свободных выборов.

До указанного постановления Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно указывал, что право быть избранным в органы государственной власти и органы местного само-

<sup>4</sup> СПС «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> Российская газета. 2008. Федеральный выпуск № 4615. 19 марта.

<sup>6</sup> Там же.

управления (пассивное избирательное право) — одно из основных прав гражданина и важнейший элемент его правового статуса в демократическом обществе — по своей природе является индивидуальным, а не коллективным правом.

В реализации данного права существенную роль играют политические партии как основные коллективные участники избирательного процесса. Именно деятельностью политических партий, как следует из ст. 13 (ч. 1, 3 и 4) Конституции Российской Федерации, предусматривающей идеологическое и политическое многообразие, многопартийность, равенство общественных объединений перед законом, во взаимосвязи с ее ст. 30 и 32 опосредовано осуществление избирательных прав граждан и права народа на свободные выборы.

По смыслу ст. 3 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее ст. 13, 19, 30 и 32, принцип свободных выборов предполагает равные и справедливые условия для регистрации кандидатов и списков кандидатов<sup>7</sup>.

Можно сослаться на достаточно внушительные перечни других постановлений Конституционного Суда Российской Федерации, направленных не только на конкретизацию содержания принципа свободных выборов, но и на раскрытие принципа равного избирательного права и других<sup>8</sup>.

Следовательно, учитывая важность принципов права в правовом регулировании избирательных отношений, а также в закреплении избирательных прав граждан и в их защите, необходимо более дифференцированно подойти к закреплению принципов избирательного права.

Поскольку Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» имеет «рамочный» характер и распространяет свое действие на регулирование основных отношений по всем видам выборов, которые проводятся на территории Российской Федерации, его ст. 3 можно было бы дополнить теми принципами избирательного права, которые закреплены в действующем избирательном законодательстве страны. Думается, в нее необходимо включить и те принципы, которые сформулированы в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации, а также с учетом уточнения содержания некоторых принципов избирательного права Российской

Федерации, которое содержится в решениях Конституционного Суда Российской Федерации.

Это позволит иметь не только более полное, совершенное и современное законодательное регулирование избирательных отношений в Российской Федерации, но и окажет положительный эффект в вопросах защиты избирательных прав граждан.

## Литература

1. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 05.04.2016) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; СЗ РФ. 2016. № 15. Ст. 2054.
2. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 марта 2008 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности подпункта «л» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» в связи с жалобой общественного объединения «Политическая партия «Союз правых сил» // Российская газета. 2008. Федеральный выпуск № 4615. 19 марта.
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2009 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 32 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подпункта «к» пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О политических партиях», части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.З. Измайлова» // СЗ РФ. 2009. № 47. Ст. 5709.
4. Закон г. Москвы от 6 июля 2005 г. № 38 (в ред. от 25.05.2016) «Избирательный кодекс города Москвы» // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 14.10.2016).
5. Конституционное право России : учебник для студентов вузов / под ред. Б.С. Эбзеева, А.С. Прудникова. М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2012.
6. Осавельюк А.М. Конституционное право зарубежных стран : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2012.
7. Осавельюк А.М. Проблема принципов правового государства по Конституции 1993 г. // Конституционализм и правовая система России. Итоги и перспективы. V Международная научно-практическая конференция «Кутафинские чтения». Секция «Конституционное и муниципальное право». М. : Проспект, 2014. С. 28–35.
8. Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Демократия, свободные выборы и избирательные права граждан (краткий очерк доктрины Конституционного Суда России) // Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. 2008–2012 : в 3 т. Т. 3. М., 2013. С. 385–389.

<sup>7</sup> СЗ РФ. 2009. № 47. Ст. 5709.

<sup>8</sup> См.: Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Демократия, свободные выборы и избирательные права граждан (краткий очерк доктрины Конституционного Суда России) // Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. 2008–2012 : в 3 т. Т. 3. М., 2013. С. 385–389.

# Партии на выборах: новые вызовы

**МАКАРЕНКО БОРИС ИГОРЕВИЧ,**

председатель правления Центра политических технологий,  
профессор Национального исследовательского  
университета «Высшая школа экономики»  
*bmakarenko@yandex.ru*

**Т**ема кризиса и заката политических партий — а вместе с ними и качества электоральных процедур — отнюдь не нова. Еще сорок лет назад С. Хантингтон и его соавторы по классическому труду «Кризис демократии» предрекали «закат» партийности, утверждая, что «партии — политическая форма, специфически приспособленная к нуждам индустриального общества», и, по крайней мере, в США, «переход к постиндустриальной фазе развития означает конец привычной партийной системы» и угрозу самому институту политического участия<sup>1</sup>. Другие классики говорили, что «партии — уже не то, что раньше»<sup>2</sup>, отмечая такие феномены, как снижение явки на выборы, растущая волатильность предпочтений избирателей, размывание традиционных электоратов и монотонное снижение численности партий, приходили к выводу,

что «в Западной Европе, а возможно — и во всех развитых демократиях, граждане направляются на выход с национальной политической арены»<sup>3</sup>.

К этим старым аргументам последние годы добавили много новых: победа «Брекзита» и выдвижение кандидатом в президенты от Республиканской партии США Дональда Трампа — лишь самые «свежие» и яркие проявления подъема новых радикально-популистских течений, которые не только ломают давно сложившиеся конфигурации партийных систем, но и посягают на основные принципы представительства интересов граждан через партии и выборы.

Масштаб вызовов партийным и электоральным институтам не подлежит сомнению. Однако, как мы попытаемся показать, партии остаются центральным институтом политических систем, главным посредником между властью и обществом и меняются вместе со временем, адаптируясь как к технологическим изменениям, так и к феномену глобализации и порождаемым этими

<sup>1</sup> Crozier M., Huntington S. and Watanuki J. *The Crisis of Democracy*. New York: New York University Press, 1975. P. 97.

<sup>2</sup> Schmitter P. *Parties Are Not What They Once Were // Political Parties and Democracy* / Ed. by Larry Diamond and Richard Gunther. Baltimore: John Hopkins University Press, 2001. P. 67–89.

<sup>3</sup> Mair P. *Democracy Beyond Parties: Discussion Paper*, Centre for the Study of Democracy, University of California. Irvine, 2005. P. 7.

В статье рассматривается современное состояние института политических партий через анализ их участия в выборах. В первой части статьи разбираются новые явления в электоральном процессе и адаптация к ним стратегии и тактики политических партий. В частности, рассматриваются формы расширения участия граждан в предварительном выдвижении кандидатов, влияние на выборы дебатов между оппонентами, значение Интернета и других информационно-коммуникационных технологий на выполнение партиями своих основных функций. Автор приходит к выводу, что при всех переменах партии сохраняют роль центрального института политики, обеспечивающего связь между обществом и политическим классом. Во второй части статьи рассматривается феномен так называемых «новых», популистских партий, причины их появления, резкого усиления их влияния в последние годы, риски для политической системы, связанные с ними, и возможности расширения политического участия граждан, открывающиеся с их появлением. В заключение делается попытка прогноза дальнейшей эволюции «новых партий» и последствий их активности для политических систем.

*Ключевые слова:* политические партии, партийные системы, выборы, демократия, политическое развитие, политическое участие.

## Parties in Elections: New Challenges

**Makarenko Boris I.**, Chairman of the Board of the Center for Political Technologies, Professor of the National Research University "Higher School of Economics"

The article discusses the contemporary state of the institute of political parties, first and foremost through its participation in elections. The first part of the article looks at new phenomena in the electoral process and adaptation of the parties' strategies and tactics to the new circumstances. Attention is drawn to broader participation of citizens in nominating party candidates through primary elections, impact of pre-election debates, the growing importance of Internet and other information and communication technologies. The author concludes that despite all the changes and challenges political parties remain the key political institutions providing linkage between the public and the political class. The second part of the article analyzes the phenomenon of "new", i.e. populist parties: the causes of its emergence and rapid rise in the recent years, the risks incurred by political systems, and opportunities for broader participation of citizens. The article concludes by an attempt to forecast further evolution of the "new parties" and consequences of its activities for the political systems.

*Key words:* political parties, party systems, elections, democracy, political development, political participation.



Схема 1. Партии и политический цикл в демократии

объективными причинами сдвигаю в обществах — их системе ценностей, каналам социальной мобилизации и политической культуры.

**Партии и выборы:  
политический цикл  
в современных условиях**

Центральную роль института политических партий можно проследить на всех этапах политического цикла в демократических политических режимах — от выборов до выборов (см. схему 1). В этом цикле выделяются:

**Выборы:** выдвижение партиями кандидатов и определение параметров электорального процесса.

**Обеспечение политического участия граждан:** партии мобилизуют граждан на выборы и поддерживают их активность между выборами.

**Формирование идейных платформ:** партии ведут агитацию за свою политическую программу, и выбор избирателей определяется предпочтениями того или иного курса.

**Представительство интересов общества:** по итогам выборов устанавливается соответствие между предпочтениями избирателей и политикой партий, представленных в парламенте и правительстве.

**«Отправление политики»:** партии реализуют политический курс, заявленный на выборах.

В качестве главной тенденции можно выделить возрастание открытости и демократичности процесса выдвижения кандидатов и — во взаимосвязи с ним — обсуждения и принятия политических платформ партии.

Вовлечение более широкого круга людей в процесс выбора кандидатов от партии на выборные должности — почти повсеместный

тренд, однако он развивается в разных формах. Наиболее радикальная из них — попытка приблизиться к американской модели праймериз, т.е. массового, не ограниченного членской базой партии голосования за «кандидатов в кандидаты», — присуща лишь нескольким странам: Исландии, Израилю, Мексике, Испании, Тайваню. Хотя примеры полностью «открытых» для всех избирателей праймериз относительно редки, симпатизирующие той или иной партии или просто политически активные люди получают возможность повлиять на выбор, т.е. речь идет об увеличении *партийного селектора* — страты населения, от которой зависит получение политиком выборной должности. Наиболее очевидный пример — победа Дональда Трампа на праймериз Республиканской партии США в нынешнем году вопреки воле «регулярного» партийного истеблишмента. Но подобные казусы можно найти не только в США, где праймериз существуют уже более столетия, но и в странах, освоивших эту практику относительно недавно, например победа Садик Хана на выборах кандидата в мэры Большого Лондона от Лейбористской партии над фаворитом партийного истеблишмента Т. Джоуэлл. Острой конкуренцией характеризуются президентские праймериз и у республиканцев, и у социалистов во Франции в конце 2016 – начале 2017 гг. причем уже очевидно, что их победителями не станут ни (соответственно) бывший, ни действующий президенты страны.

Благодаря праймериз усиление внутрипартийной (и межпартийной) конкуренции касается не только борьбы между политиками, того, что в англоязычном политическом сленге именуется *скачками* (horse race), но и соревнования идей и программ (deliberation). Успех Д. Трампа во многом обусловлен именно тем, что он пошел вразрез с каноном политической позиции Республиканской партии, играя на недовольстве американского общества засильем традиционной политической и финансовой элиты. В Демократической партии «истеблишментный» кандидат Х. Клинтон одержала победу над более левым сенатором Б. Сандерсом, но не сможет игнорировать его программные требования. Успех агитации Сандерса стал возможен благодаря креативному использованию технологических новинок в коммуникации с избирателем. Как отмечал один из руководителей общественного движения в его поддержку Бен Уиклер, «социальные сети и электронные устройства ослабили засилье «больших охранителей» в средствах массовой коммуникации и больших финансовых доноров» и позволили реализоваться запросу, например, молодежи на альтернативу истеблишментной повестке дня<sup>4</sup>.

Этот пример свидетельствует, что развитие средств массовой информации, особенно Интернета, оказывает на партии и выборы неоднознач-

<sup>4</sup> What next for Bernie Sanders // The Economist. May 7<sup>th</sup> 2016.

ное воздействие. С одной стороны — это многократное возрастание мощности воздействия на умы и решения манипуляций общественным мнением, риски возрастания популизма в ущерб ответственности и взвешенности политических программ и решений. Но с другой стороны — такие каналы коммуникаций отрывают для активных граждан возможности политического участия, вовлечения в политический дискурс.

Тем самым праймериз способствуют размытию монополии партийной верхушки и связанных с ними финансовых и бюрократических группировок на кадровую политику партии, а в предельных случаях — и на формирование ее программы.

В большинстве других стран внутрипартийный отбор кандидатов ограничивается членскими организациями, однако при этом обязательны принципы выборности, учета наличия в партии различных фракций и течений и свободы дискуссии. Руководящие органы практически везде сохраняют сильное влияние на этот процесс, при этом — на уровне тенденции — в «старых демократиях» роль массовой членской базы выше, в «новых» — ниже<sup>5</sup>.

Важное значение имеет также соотношение влияния центральных органов партии и ее региональных организаций. На уровне тенденции за первыми везде сохраняется «право вето», возможность вмешаться в особо спорные ситуации, но не устанавливать жесткий контроль.

В центральноевропейских демократиях влияние общенационального руководства остается высоким, однако в более крупных и стабильных партиях наблюдается усиление позиций тех региональных организаций, которые демонстрируют более высокие результаты на выборах. Такие организации повышают шансы на электоральный успех и выживание партии, а потому требуют себе большей автономии (в первую очередь — в выборе кандидатов) и влияния. В частности, исследования по нескольким центральноевропейским странам показывают, что депутаты от таких организаций чаще занимают статусные посты в парламентах, т.е. пользуются большим влиянием в своей партии<sup>6</sup>.

Следует оговориться, что данный тренд доминирует, но не имеет универсального характера. Либерально-демократическая партия Японии сохраняет традиционный для себя механизм рекрутинга кандидатов через партийные фракции (т.е. фактически механизм остается под полным контролем партийных нотаблей), а в Индии процесс расширения участия массовой базы в отборе кандидатов практически отсутствует. В обоих случаях такую ситуацию можно трак-

товать как следствие затянувшегося периода доминирования одной партии, и если в Японии ЛДПЯ с оговорками сохраняет свое лидирующее положение на политической арене, то в Индии тяжелое поражение ИНК на выборах 2014 г. может стать поводом для серьезного переопределения внутрипартийной демократии.

Непременным атрибутом избирательных кампаний практически повсеместно становится обеспечение партиям доступа к средствам массовой информации и государственное финансирование партий. И то и другое можно рассматривать как создание партиями благоприятных условий для собственной деятельности, причем де-факто более выгодного крупным партиям-инкубентам. Объемы финансирования практически во всех случаях пропорциональны успеху партии на предыдущих выборах, а бесплатный доступ к СМИ (в первую очередь на телевидение) также во многих случаях распределяется пропорционально представительству партий в парламенте, хотя в некоторых странах (например, в Польше, Чешской Республике и Венгрии) — равномерно между всеми участниками выборов. Однако выделение государственных средств и ресурсов на освещение деятельности партий в современных условиях расценивается как «общественное благо» и «профессиональная привилегия политиков».

Государственное финансирование и, соответственно, законодательное регулирование его порядка существует в 90% стран<sup>7</sup>. С падением массовости партий и сокращением практики личных встреч кандидатов и агитаторов с избирателями акценты в распределении ресурсов смещаются на финансирование агитации через СМИ, что требует значительных средств.

Государственное финансирование рассматривается как способ снизить коррупционные риски, равно как и зависимость партий от корпоративных пожертвований. Для многих стран, особенно «старых демократий», свойственно минималистское законодательное регулирование деятельности партий как таковых и избирательных кампаний, однако порядок и лимиты финансирования (в том числе использования государственных финансов) регламентированы весьма детально<sup>8</sup>. Концептуально это означает, что предметом регулирования и — шире — арбитража и гарантий равноправного участия в избирательном процессе становятся не партии и кандидаты как таковые, а их финансовые средства, затрачиваемые на проведение кампании (привлечение и порядок расходования и отчетности) как главный ресурс оказания воздействия на принятие избирателями решения о своем предпочтении на выборах.

Значительное влияние на ход избирательных кампаний оказывает все более распространяю-

<sup>5</sup> Political Parties and Democratic Linkage: How parties Organize Democracy / Dalton R., Farrell D., McAllister I. Oxford : Oxford University Press, 2011. P. 32.

<sup>6</sup> Tavits M. Post-Communist Democracies and Party Organization. Cambridge : Cambridge University Press, 2013. P. 151.

<sup>7</sup> Dalton R., Farrell D., McAllister I. Op. cit. P. 39.

<sup>8</sup> Партии и партийные системы: современные тенденции развития / Б.И. Макаренко и др. ; под рук. Б.И. Макаренко. М. : Политическая энциклопедия, 2015. С. 209–212.

щаяся практика телевизионных дебатов между политиками. Зародившись в 1960 г. в США, когда, как принято считать, именно удачное выступление в теледебатах принесло Дж. Кеннеди победу в высококонкурентной президентской кампании, долгое время она не получала широкого распространения: в конце 1980-х годов исследователи фиксировали лишь 10 стран, в которых существовала такая практика, но к настоящему времени она существует в подавляющем большинстве стран<sup>9</sup>.

Проведение дебатов имеет важные следствия для деятельности партий. Во-первых, они — благодаря своему драматизму и остроте — становятся одним из центральных событий избирательной кампании и привлекают повышенное внимание избирателей. Во-вторых, это повышает публичность политики в целом, побуждает партии и кандидатов четче формулировать как аргументы в защиту своей позиции, так и критику позиций оппонентов. В-третьих, поскольку в главных дебатах принимают участие лидеры партий, они усиливают персонализацию политики и влияние лидера как человека, от личных способностей которого зависит успешное выступление в дебатах как ключевом событии кампании. Если в дотелевизионную эпоху «лидеров редко видели собственными глазами и никогда — вместе с их оппонентами», то теперь именно такие события определяют динамику кампании. Это особенно справедливо для молодых демократий, где по объективным причинам у избирателей меньше информации о партиях и их программах, а потому «личная убедительность» лидера может стать решающим фактором. Как показывает опыт, формат и процедура дебатов обычно определяются не позитивным правом, а сложными переговорами и компромиссами между партиями<sup>10</sup>.

Все более важную роль в избирательных кампаниях играет использование Интернета. Можно выделить три его основные функции, способствующие повышению эффективности кампании, которые в той или иной степени применяются во многих конкурентных политических системах.

Прежде всего, это двусторонняя коммуникация с избирателем. Интернет позволяет без значительных затрат вступить в общение со всей политически активной частью общества: форматы общения — от общих сайтов до социальных сетей и блогов — разнообразны, и современный публичный политик уже не может себе позволить без них обходиться, причем общение ведется в интерактивном режиме. Общение через Интернет и социальные сети подается как способ обойти гегемонию партийной бюрократии и доминирование «нотаблей».

Во-вторых, и это — отличительная черта США, использование Интернета не только для

агитации и мобилизации избирателей, но и для фандрайзинга — сбора пожертвований, преимущественно от «мелких доноров» (пожертвования до 200 долларов). Благодаря Интернету — и как способу привлечения доноров, и платежного инструмента — такие пожертвования растут по экспоненте: если в президентской кампании 2000 г. таких доноров было 625 тысяч, то в кампании 2004 г., по разным оценкам, от 2 до 2,8 миллиона. В 2008 г. Барак Обама получил от таких доноров порядка двух третей из 778 миллионов долларов в фонде своей кампании<sup>11</sup>, сумев практически вдвое опередить по собранным средствам республиканского кандидата, полагавшегося в первую очередь на пожертвования от крупного бизнеса.

За пределами США функция фандрайзинга у интернет-агитации не является значимой, так как частные пожертвования на избирательную кампанию не имеют массового характера (да и в США эта практика сложилась только в последние десятилетия).

Наконец, в-третьих, это возможность вести адресную работу с избирателем. Составление баз данных избирателей, учет их социального статуса, запросов и т.п. позволяет экономить время и ресурсы на агитационную работу, заменяя ее узконаправленными мессиджами, адресованными конкретным аудиториям (концепция *narrowcasting* — «направленного вещания» вместо *broadcasting* — теле- или радиовещания).

Применение современных коммуникационных технологий приводит к принципиальному повышению качества работы по анализу электоральных настроений, так как позволяет существенно упростить и ускорить работу по сбору и анализу материалов, проведению и обработке опросов общественного мнения и т.п.

Подвести итог обзору использования современных коммуникационных технологий можно, процитировав скрупулезное исследование этой проблемы в избирательных кампаниях в США: «...это не означает — кто доминирует в том «мире» [Интернета. — Б.М.], тот непременно и выигрывает выборы. Но кто игнорирует его — тот непременно проигрывает»<sup>12</sup>.

### Что нового у «новых партий»?

Партии, которые принято называть «новыми», на самом деле не столь уж и новы. Первые симптомы распада традиционных для Европы политических субкультур принято относить к концу 60-х годов прошлого века<sup>13</sup>, а появление в обществах «постматериалистических» разме-

<sup>9</sup> Dalton R., Farrell D., McAllister I. Op. cit. P. 52.

<sup>10</sup> Coleman S. (ed.) *Televised Election Debates: International Perspectives*. London : Palgrave Macmillan, 1999.

<sup>11</sup> Summary Reports Search Results 2007–2008 Cycle // Federal Election Commission. URL: [http://query.nictusa.com/cgi-bin/cancomsrs/?\\_08+00+PR](http://query.nictusa.com/cgi-bin/cancomsrs/?_08+00+PR)

<sup>12</sup> Ванчугов В. Информационно-коммуникативные технологии американских консерваторов в президентской кампании 2016 г. // Тетради по консерватизму № 1-2016. С. 75.

<sup>13</sup> Консерватизм и развитие: Основы общественного согласия / под ред. Б.И. Макаренко. М.: Альпина Паблишер, 2015. С. 24–25.

жеваний, которые усложняют и фрагментируют партийные системы, описывалось политологами еще на рубеже нынешнего столетия<sup>14</sup>. Повестка дня межпартийной конкуренции на выборах дополнилась такими темами, как экология, массовая иммиграция из стран третьего мира, дилеммы «мультикультурализма», моральные проблемы, включая темы, связанные с толерантностью, семьей, сексуальными отношениями, для Европы — темпы и содержание интеграции в рамках ЕС, «справа» критикуемой за ослабление национального суверенитета и засилье «евробюрократии», «слева» — за принуждение к бюджетной экономии. Уже на рубеже веков заметными игроками на электоральной сцене были и «зеленые», и «новые правые» типа Национального фронта во Франции или одноименные (но разные по реальной повестке дня) Партии свободы в Австрии и Нидерландах, и «новые левые» партии, не похожие ни на традиционную социал-демократию, ни на просоветские компартии.

Однако эти «новые партии» все же в большинстве случаев оставались маргиналами, не способными претендовать не только на победу, но даже на роль младших партнеров в правительственных коалициях или обладателей «блокирующего пакета» в парламентах (т.е. они — в терминах известной типологии Дж. Сартори<sup>15</sup> — не обладали ни «коалиционным», ни «шантажным» потенциалом). Доминирующей тенденцией оставался синтез центристских политических течений — как для оттеснения на периферию политики социальных низов, так и для осуществления долгосрочных программ развития (особенно это касается политики в области здравоохранения, образования, пенсионной системы). К тому же развитие интеграционных процессов в Европе связало национальные правительства общими рамками фискальной политики, что исключило возможность резких поворотов руля при смене правящей партии, а потому различия между основными политическими силами сглаживались.

Все изменил социально-экономический кризис 2008–2009 гг. Важнейшим достижением, легитимизировавшим и демократический политический строй в целом, и политику национальных правительств, была стабильность как в политике, так и в экономике: интеграция, глобализация, «открытая экономика» приносили гражданам этих стран больше дивидендов, чем проблем. Последствия затяжного кризиса сломали этот тренд, «привели к обостренному ощущению разочарования народных масс и усугубили негативные тенденции политического развития... общественное недовольство демократией проявилось в подъеме популистских и

протестных партий, которые в Европе бросили вызов устоявшемуся политическому порядку»<sup>16</sup>.

При всех различиях «новые партии», бросающие вызов центристскому истеблишменту как справа, так и слева, отличают многие общие черты программных установок, позволяющие говорить о них как о едином новом типе (что отражено в известной типологии партий Гюнтера и Даймонда)<sup>17</sup>. Эти общие черты — евроскептицизм, популизм, оппонирование властному истеблишменту. Многие западные эксперты отмечают, что в мессидже «новых партий» «общий знаменатель — это отрицание политического класса в целом... Это напоминает скорее популизм, отрицание элиты»<sup>18</sup>. Другие западные авторы подчеркивают в качестве главной черты «манихейское противостояние между «нами» (чистым и добродетельным народом) и «ими» (коррупцированной и безответственной элитой)» и классифицируют эти партии по признаку, вторичному по отношению к популизму: «...по тому, как популистская риторика сочетается с более широкой идеологией, будь то национализм или социализм, и тем самым формирует конкретный контент и дает развернутые ответы на ключевые вопросы политики, например проблему миграции — на правом фланге политики или анти-неолиберализм — на левом»<sup>19</sup>.

Двигаясь по условной оси справа налево, среди «новых партий» можно найти:

*Ультраравые:* не скрывающие своего радикализма, особенно по националистическим темам (дискриминация меньшинств, миграционная политика), выходящие за рамки общепринятых норм политического поведения. Примеры: «Йоббик» (Венгрия), «Золотая зорь» (Греция).

*Правые:* в таких партиях традиционная для консерваторов повестка дня выражена в более жесткой форме, с сильными элементами радикализма. Примеры — Шведские демократы, Партия свободы (Австрия), «Альтернатива для Германии»

*Правопопулистские всеохватные партии:* в этих партиях правые и консервативные черты сосуществуют с левыми и/или постмодернистскими, т.е. партии имеют признаки всеохватности, хотя их главный электоральный месседж все же правый. Примеры — Партия свободы (Нидерланды), Национальный фронт (Франция), Партия независимости Соединенного Королевства, Лига Севера (Италия), «Истинные финны» (Финляндия).

*Популизм без выраженной позиции по шкале «левые-правые»:* «Пять звезд» (Италия).

<sup>16</sup> Economist Intelligence Unit Index of Democracy 2014. URL: [https://portoncv.gov.cv/dhub/porton.por\\_global.open\\_file?p\\_doc\\_id=1034](https://portoncv.gov.cv/dhub/porton.por_global.open_file?p_doc_id=1034)

<sup>17</sup> R. Gunther, L. Diamond. Species of Political Parties // Party Politics. 2003. Vol. 9. № 2. P. 167–199.

<sup>18</sup> Консерватизм и развитие: Основы общественного согласия. С. 42–47.

<sup>19</sup> Martilenelli, Alberto. 2016. Conclusions. Policy Implications for the EU. In: Populism on the Rise: Democracies under Challenge? A. Martinelli (ed.) Edizione Epoke — ISPI, Milano.

<sup>14</sup> Lijphart A. Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries. New Heaven: Yale University Press, 1999. P. 80–81.

<sup>15</sup> Sartori G. Parties and Party Systems: A Framework for Analysis. Vol. 1. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.

*Лево-популистские:* «Политика может быть другой» (Венгрия), «Акция разочарованных граждан — 2011» и «Рассвет прямой демократии» (Чехия). Схожа с предыдущим типом, но с более выраженными левыми лозунгами в программах.

*Экологические («зеленые»):* эта категория объединяет сильно различающиеся по степени влияния партии, существующие в большинстве европейских стран, программа которых изначально сосредоточивалась на экологической проблематике.

*Левые:* значительный рост «новых левых» наблюдается в странах, столкнувшихся с последствиями финансового кризиса в наиболее жесткой форме. В Греции партия СИРИЗА на волне кризиса фактически заменила традиционных социал-демократов в роли ведущей политической силы на левом фланге. Партия «Подemos» в Испании на двух выборах в 2015–2016 гг. получила (вместе с союзниками) более 20% голосов.

Подъем «новых партий» — неоднозначное явление. Критики указывают на главную опасность подъема популизма: его называют «нелиберальной версией» демократии, «подрывающей демократию и ограничивающей либерализм», стремящейся «убрать институциональные препятствия реализации воли большинства типа независимого суда или защиты прав меньшинств»<sup>20</sup>. Эти опасности со стороны кажутся абстрактными и гипотетическими. Однако отметим такие ставшие реальностью последствия подъема «новых правых», как успех «Брекзита» — выход Великобритании из Евросоюза, последствия которого еще предстоит оценить, урон легитимности выборов в США, нанесенный утверждениями Д. Трампа, что его оппоненты сфальсифицируют результаты выборов, откровенные проявления расизма у некоторых правых партий и политиков, десятилетний тупик в попытках сформировать правительство в Испании, плохо просчитываемые последствия для американской политики в случае гипотетической победы Д. Трампа.

Однако было бы неправильным не отметить и позитивные стороны подъема «новых партий». Из сказанного выше очевидно, что сдвиги в общественных настроениях вызваны объективными причинами — последствиями и долговременных процессов эволюции системы ценностей, и существенными изменениями социально-экономического самочувствия значительной части населения традиционного Запада. Они — по классическим институциональным теориям<sup>21</sup> — не могут не вызывать подвижек в конфигурациях партийных систем. Если что и необычно в этом процессе — это темп и радикализм перемен, но и этому можно найти объяснение: «традиционные» партии имеют с точки зрения способности к адап-

тации как преимущества, так и ограничители. Главное преимущество — долгий опыт деятельности и коммуникации с избирателем. Однако сложности и ограничители в процессе адаптации сложившихся партий к новым условиям весьма значительны. В крупной и укорененной на политической арене партии неизбежны инерция и устоявшиеся группы влияния и лидеры, которые отстаивают сложившийся порядок и повестку дня. Описанный выше тренд на расширение внутрипартийной дискуссии и демократичности не всегда оказывается достаточным, чтобы в полной мере учесть новые запросы и конфигурацию сил, особенно если события развиваются стремительно (как, например, резкий всплеск миграции в Евросоюз в 2015 г.). Дополнительный вызов для традиционных партий — описанные выше механизмы расширения участия избирателей в выдвижении кандидатов и новые возможности социальной мобилизации, предоставляемые Интернетом.

Траектории развития «новых» партий указывают на возможные пути их дальнейшей эволюции. Многие из них могут не пройти испытания временем и закрепить свой успех, в том числе из-за свойственной им «антипартийной установки», которая подразумевает недостаточное внимание к организационно-партийному строительству. Однако значительное число «новых» партий в случае успеха приобретают все черты традиционных партий, сохраняя антипартийную риторику, скорее, как агитационный прием и имиджевую особенность. Наглядные примеры — эволюция немецкой партии «Зеленые», превратившейся из «уличных радикалов» в левоцентристскую партию, намеренный отказ от нарочитого радикализма Партии независимости Соединенного Королевства и Национального фронта во Франции в последние годы.

Еще один существенный вопрос: смогут ли такие партии войти во власть и (или) добиваться побед на выборах. Очевидно, что заведомо «нишевые» партии (не исключая и «зеленых») вряд ли способны заместить более крупных партийных субъектов в роли победителей выборов и «ядер», вокруг которых образуется партийная коалиция. Это влияние они могут осуществлять либо в качестве младших партнеров в правительственных коалициях, либо в качестве активных участников избирательных кампаний, для конкуренции с которыми право- и левоцентристским партиям придется радикализировать свою повестку дня.

Однако уже сегодня есть примеры успеха «новых» партий, сопоставимого с достижениями их «центристских» конкурентов, и соответственно, нельзя исключать их сосуществования или даже замещения «старой» партии в качестве главного ядра притяжения в своей части политического спектра. Из левых это — уже упомянутые СИРИЗА в Греции или «Подemos» в Испании.

Первый и единственный на сегодня случай прихода к власти «антипартийных партий» — коалиция «новых левых» и «новых правых» в

<sup>20</sup> Yascha Mounk. The Week Democracy Died. URL: [http://www.slate.com/articles/news\\_and\\_politics/cover\\_story/2016/08/the\\_week\\_democracy\\_died\\_how\\_brexit\\_nice\\_turkey\\_and\\_trump\\_are\\_all\\_connected.html](http://www.slate.com/articles/news_and_politics/cover_story/2016/08/the_week_democracy_died_how_brexit_nice_turkey_and_trump_are_all_connected.html)

<sup>21</sup> Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives / Ed. by S. Lipset, S. Rokkan. New York: Free Press, 1967.

Греции после выборов 2015 г., продержавшаяся у власти около полугода: ей пришлось разрешать сложнейшее противоречие между объективной необходимостью достижения компромисса с Европейским Союзом по проблеме урегулирования внешнего долга и предвыборной риторикой «антипартийности» и евроскептицизма. На новых выборах в сентябре 2015 г. партия СИРИЗА, стоявшая во главе этой коалиции, даже пережив уход наиболее радикальной части своего депутатского корпуса, протестовавшего против намечившегося компромисса с Евросоюзом и потеряв около одного процентного пункта голосов, смогла сформировать новую коалицию, тем самым получив мандат на продолжение компромиссного курса.

На нынешний момент вряд ли возможен точный прогноз дальнейшего влияния «новых партий» на партийно-политические системы и шире — на конфигурацию западной политики. С одной стороны, подъем популистских «новых партий» уже стал почти универсальной для Запада реальностью и обрел собственную динамику. Породившие его объективные причины слишком серьезны, чтобы считать его случайным стечением обстоятельств, и даже экономический подъем или, допустим, радикальное сокращение иммиграции в Европу не отменяют общественного запроса на обновление политики. Скорее — и это было бы, наверное, оптимальным сценарием развития событий — следует ожидать развития «встречных процессов»: с одной стороны, подстраивания традиционного партийно-политического истеблишмента под популистские тренды (как это делают консерваторы в Великобритании или обе ведущие партии в Испании), с другой — умерения радикализма и популизма у тех новых партий, которые «приближаются к власти» на волне своих успехов (греческий пример наиболее показателен). Но процесс этот будет небыстрым, сопровождающимся повышенной волатильностью партийных систем, кризисами и провалами их казавшихся несокрушимыми «столпов», подобных Республиканской партии в США, социалистических партий во Франции, Греции, Испании. Вызов популизма останется приоритетным пунктом повестки дня для многих западных демократий.

#### Литература

1. Coleman S. (ed.) *Televised Election Debates: International Perspectives*. London : Palgrave Macmillan, 1999.

2. Conclusions. Policy Implications for the EU. In: *Populism on the Rise: Democracies under Challenge?* / ed. by A. Martinelli. Edizione Epoke — ISPI, Milano, 2016.

3. Crozier M. *The Crisis of Democracy* / M. Crozier, S. Huntington, J. Watanuki. New York : New York University Press, 1975. P. 97.

4. Gunther R., Diamond L. *Species of Political Parties // Party Politics*. 2003. Vol. 9. № 2. P. 167–199.

5. Economist Intelligence Unit *Index of Democracy 2014*. URL: [https://portoncv.gov.cv/dhub/porton.por\\_global.open\\_file?p\\_doc\\_id=1034](https://portoncv.gov.cv/dhub/porton.por_global.open_file?p_doc_id=1034)

6. Lijphart A. *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries* / A. Lijphart. New Heaven : Yale University Press, 1999. P. 80–81.

7. Mair P. *Democracy Beyond Parties: Discussion Paper*, Centre for the Study of Democracy. University of California. Irvine, 2005. P. 7.

8. *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives* / ed. by S. Lipset, S. Rokkan. New York : Free Press, 1967.

9. *Political Parties and Democratic Linkage: How parties Organize Democracy* / R. Dulton, D. Farrell, I. McAllister. Oxford : Oxford University Press, 2011. P. 32, 39, 52.

10. Sartori G. *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*. Vol. 1. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.

11. Schmitter P. *Parties Are Not What They Once Were // Political Parties and Democracy* / ed. by Larry Diamond and Richard Gunther. Baltimore: John Hopkins University Press, 2001. P. 67–89.

12. *Summary Reports Search Results 2007-2008 Cycle / Federal Election Commission*. URL: [http://query.nictusa.com/cgi-bin/cancomsrs/?\\_08+00+PR](http://query.nictusa.com/cgi-bin/cancomsrs/?_08+00+PR)

13. Tavits M. *Post-Communist Democracies and Party Organization*. Cambridge : Cambridge University Press, 2013. P. 151.

14. *What next for Bernie Sanders*. The Economist. May 7<sup>th</sup> 2016.

15. Yascha Mounk. *The Week Democracy Died*. URL: [http://www.slate.com/articles/news\\_and\\_politics/cover\\_story/2016/08/the\\_week\\_democracy\\_died\\_how\\_brexit\\_nice\\_turkey\\_and\\_trump\\_are\\_all\\_connected.html](http://www.slate.com/articles/news_and_politics/cover_story/2016/08/the_week_democracy_died_how_brexit_nice_turkey_and_trump_are_all_connected.html)

16. Ванчугов В. Информационно-коммуникативные технологии американских консерваторов в президентской кампании 2016 года // *Тетради по консерватизму* № 1-2016. С. 75.

17. *Консерватизм и развитие: Основы общественного согласия* / под ред. Б.И. Макаренко. М. : Альпина Паблишер, 2015. С. 42–47, С. 24–25.

18. *Партии и партийные системы: современные тенденции развития* / Б.И. Макаренко и др. ; под рук. Б.И. Макаренко. М. : Политическая энциклопедия, 2015. С. 209–212.

# Стандарты Венецианской комиссии Совета Европы в контексте проблем обеспечения национального электорального суверенитета

## ЛАФИТСКИЙ ВЛАДИМИР ИЛЬИЧ,

профессор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),  
приглашенный профессор Международной антикоррупционной академии,  
член-корреспондент Международной академии сравнительного права,  
Заслуженный юрист Российской Федерации,  
кандидат юридических наук  
[vlafitskiy@gmail.com](mailto:vlafitskiy@gmail.com)

Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия Совета Европы) уделяет особое внимание вопросам избирательного законодательства.

В 2002 г. были разработаны «Свод правил хорошей практики по избирательным вопросам (Code of good practice in electoral matters)», а в 2007 г. «Свод правил хорошей практики проведения референдумов».

Подготовлено большое число сравнительно-правовых исследований об ограничениях избирательных прав и дополнительных гарантиях прав национальных меньшинств, об участии избирателей в правотворческом процессе, выдвижении кандидатов политическими партиями,

о списках кандидатов в пропорциональных избирательных системах и т.д.

На большей части пленарных сессий Венецианской комиссии (а они проводятся четыре раза в год) по запросам государств-участников готовятся заключения по проектам законодательных актов о выборах и референдумах. Так, на октябрьской пленарной сессии 2016 г. рассматривались поправки к избирательному законодательству Боснии и Герцеговины. На предыдущей, июньской, сессии оценивались поправки к Избирательному кодексу Армении.

В подготовке указанных документов помимо Венецианской комиссии участвует Совет по демократическим выборам, формируемый

---

Представленная статья содержит основные тезисы выступления автора на международной конференции «Электоральный суверенитет в глобальном мире. Национальные стратегии в развитии демократических институтов и обеспечении избирательных прав граждан» (Москва, 17 сентября 2016 г.). В статье анализируются избирательные стандарты Европейской комиссии за демократию через право (Венецианской комиссии Совета Европы), выявляются их достоинства и недостатки, подчеркивается необходимость должного учета существующего в мире разнообразия политических и правовых культур и традиций, как условия сохранения не только электорального суверенитета, но и существования многих государств современного мира.

*Ключевые слова:* избирательные права, электоральный суверенитет, демократические институты, политические партии, выборы.

## Standards of the Venice Commission of the Council of Europe in the Context of Ensuring National Electoral Sovereignty

**Lafitsky Vladimir I.**, Professor of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), visiting professor of the International Anti-Corruption Academy, associate member of the International Academy of Comparative Law, Candidate of Legal Sciences, Honored Lawyer of the Russian Federation

The article contains the main points of the author's speaking at the international conference "Electoral Sovereignty in Global World. National Strategies of Democratic Institutions Development and Enforcement of Electoral Rights of Citizens" (Moscow, September 17, 2016). The article analyzes the electoral standards of the European Commission for Democracy through Law (the Venice Commission of the Council of Europe), identifies their strengths and weaknesses, emphasizes the need for due consideration of the world diversity of political and legal cultures and traditions as a condition for preserving electoral sovereignty and existence of many countries of the modern world.

*Key words:* electoral rights, electoral sovereignty, democratic institutions, political parties, elections.

Парламентской ассамблеей Совета Европы, а также ряд других международных организаций, в том числе Бюро ОБСЕ по демократическим институтам и правам человека, Конгресс местных и региональных властей Европы, Парламентская ассамблея Совета Европы.

К настоящему времени Венецианской комиссией совместно с указанными международными организациями сформирован достаточно обширный свод стандартов избирательного законодательства.

В частности, «Свод правил хорошей практики по избирательным вопросам» предусматривает, что право быть избранным, как правило, должно предоставляться в том же возрасте, что и право на участие в выборах, а в виде исключения в возрасте не старше 25 лет; что ценз оседлости может применяться только на местных и региональных выборах и не должен превышать шести месяцев; что лишение права избирать и быть избранным может быть осуществлено только в случаях умственной недееспособности и совершения опасного преступления и только по решению суда; что «раскройка» избирательных округов должна проводиться не реже чем раз в десять лет и что отклонение от установленной нормы представительства не должно превышать 15% и только в таких исключительных обстоятельствах, как защита компактно проживающих национальных меньшинств и наличие малонаселенных административно-территориальных единиц и т.д.

Но при всех достоинствах избирательные стандарты Венецианской комиссии, как и любые иные стандарты, несовершенны.

Некоторые стандарты отличаются излишней детализацией, отражая умозрительные представления их авторов о должном правовом регулировании. В частности, вряд ли можно признать обоснованным стандарт 3.1, указывающий, что центральная избирательная комиссия должна включать не только представителей партий, имеющих представительство в парламенте либо получивших на выборах определенный процент голосов избирателей, но и по меньшей мере одного члена от судебной власти. Кроме того, в ее состав предполагается включение представителя министерства внутренних дел и представителей национальных меньшинств.

Но очевидно, что такой «образец» центральной избирательной комиссии не в полной мере соответствует критерию независимости избирательных органов (он провозглашен в том же стандарте) поскольку в ее состав включен действующий судья и может войти представитель еще одной — исполнительной ветви — власти. Есть опасения, что подобная центральная избирательная комиссия может стать неработоспособной, учитывая существующие разногласия между политическими партиями, политические предпочтения судей и чиновников, стремительное увеличение числа национальных меньшинств. Сказанное объясняет, почему указанный

стандарт не был воспринят ни в одном из государств мира.

С другой стороны, многие стандарты, в том числе избирательные стандарты Венецианской комиссии, отличаются чрезмерной абстрактностью. Так, стандарт 3.2 требует, чтобы избирательные процедуры были простыми. Но какое содержание Венецианская комиссия включает в эту норму, не совсем ясно.

Очевидно, речь идет прежде всего о доступности формулировок избирательного законодательства, что подчеркивалось в ряде заключений Венецианской комиссии. Законодательство многих государств, в том числе России, отличается усложненной, чрезмерно детализированной регламентацией вопросов избирательного права, недоступной для понимания большей части избирателей. Как следствие, многие избиратели не доверяют не только избирательному законодательству, но и тем органам власти, которые формируются на его основе. Поэтому Венецианская комиссия в ряде заключений призывала к упрощению норм избирательного законодательства.

Требование обеспечения простоты избирательных процедур касается и порядка их проведения. Законодательство должно предусматривать простой и удобный для избирателей алгоритм действий, исключающий не только бюрократические преграды при их регистрации, но и многочасовые очереди перед избирательными участками в день выборов. Правда, некоторые эксперты, например, в США, почему-то воспринимают их как свидетельство торжества демократии, а не как подтверждение факта недостаточного числа избирательных участков.

Значительная часть избирательных стандартов Венецианской комиссии, как любых иных стандартов, исполняется не полностью либо в извращенной форме. Так, практически повсеместно нарушается такой критерий, как недопустимость отклонения от установленной нормы представительства более чем на 15%. И это происходит не только в силу объективных причин, в том числе существующего территориального устройства государства, но и такой искусственной раскройки избирательных округов, при которой преимущества получает одна из политических партий. В США такая практика получила название «джерримандеринг» и, несмотря на явные нарушения принципов избирательного права, продолжает успешно развиваться. Благодаря этим технологиям, например, в настоящее время в Палате представителей Конгресса США штат Северная Каролина представлен девятью республиканцами и только четырьмя демократами, хотя на выборах Конгресса США за Демократическую партию в штате проголосовал 51% избирателей. Отклонение от средней нормы представительства в некоторых случаях составляет не 15, а 215%. И тем не менее оно не признается отклонением от канонов демократии.

Как и любые иные стандарты политической жизни, избирательные стандарты Венецианской комиссии применяются избирательно. Во многом это связано с тем, что Венецианская комиссия оценивает действующее либо проектируемое избирательное законодательство в основном по запросам государств-участников. В последние 20 лет они поступали главным образом от постсоциалистических государств Восточной Европы. И лишь изредка с такими запросами обращались другие государства, в частности Италия, Мальта, Мексика. В отдельных случаях с запросами по оценке избирательного законодательства обращались органы Совета Европы. Так было, например, в 2012 г., когда мониторинговый комитет Парламентской ассамблеи Совета Европы обратился в Венецианскую комиссию с запросом об оценке федерального закона о выборах в Государственную Думу РФ. Страны Западной Европы таким вниманием органов Совета Европы обделены, хотя Европейский Суд по правам человека и Суд Европейского Союза неоднократно выявляли дефекты действующего в этих странах избирательного законодательства.

Многие стандарты Венецианской комиссии, других международных организаций не учитывают в должной мере существующее в мире разнообразие политических и правовых культур и традиций. Поэтому для многих государств они становятся своеобразным «прокрустовым ложем», в котором обрубаются «излишние» либо растягиваются «недостаточно» объемные нормы регулирования национальных избирательных процессов. И, как в древнегреческом мифе о разбойнике Прокрусте, такое обрубание или

растягивание правовых норм и государственных учреждений приводит к умерщвлению или лишению жизнеспособности государств, подвернутых подобным процедурам.

В частности, речь идет о необходимости сохранения таких особенностей национальных избирательных систем, как традиции солидарного голосования национальных меньшинств, как средства защиты их интересов; участие в организации выборов общинных организаций махалля в Узбекистане и панчаятов — советов старейшин в Индии; особая стилистика оформления правовых норм избирательного законодательства Индонезии, о которых первый президент страны Сукарно сказал, что они должны быть кристально ясными и доступными для восприятия каждого.

Международное признание таких норм и учреждений, действующих в сфере национального избирательного права, позволяет сохранить не только электоральный суверенитет, но и само существование многих государств в современном мире.

Познанию и вместе с тем защите этого феномена посвящена уникальная серия «Современные избирательные системы», издаваемая Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и Российским центром избирательных технологий при Центральной избирательной комиссии РФ. К настоящему времени издано уже десять томов этой серии, и, как один из ее составителей и ответственных редакторов, надеюсь, что этот проект будет реализовываться и в дальнейшем, раскрывая многообразие и тем самым защищая суверенитет национальных электоральных систем.

# Некоторые особенности избирательного процесса в Бельгии как потенциальные риски утраты государственной целостности

ДЕМЕШЕВА ЮЛИАНА ВАСИЛЬЕВНА,

кандидат юридических наук  
 avtor@lawinfo.ru

**М**еханизм реализации избирательного права Бельгии имеет характерную особенность, обусловленную многолетними этнолингвистическими противоречиями между Фландрией и Валлонией — *территориально-языковую дифференциацию политических партий*. В зависимости от принадлежности избирательных округов к Фламандскому или Валлонскому региону в избирательные бюллетени включаются партийные списки только франкоязычных или только нидерландоязычных партий, и граждане голосуют за кандидатов с учетом данных ограничений. К участию в выборах партии допускаются только в пределах своей языковой зоны. По этой причине наиболее сильные партии в Бельгии *не являются общенациональными и традиционно делятся на валлонские и фламандские*<sup>1</sup>. Стоит за-

метить, что нестандартная бельгийская модель реализации избирательного права особенно интересна в сравнении с российским избирательным процессом: на территории Российской Федерации проживают представители 193 национальностей, используются 277 языков и диалектов, признаются 37 государственных языков субъектов (республик), и тем не менее граждане вправе голосовать за партийные списки всех партий, участвующих в выборах, а политические партии могут выдвигать федеральные списки кандидатов, представляющих партию на всей территории государства. В Бельгии же *ни одна политическая партия не может рассчитывать на поддержку избирателей в масштабах всей страны и на большинство мест в федеральном Парламенте*.

<sup>1</sup> В стране существуют также небольшие партии немецкого меньшинства, которые фактически являются немецкоязыч-

ными отделениями валлонских партий, поэтому на федеральном уровне борьба за власть идет между франкоязычными и нидерландоязычными политиками.

Длящиеся этнолингвистические и политические разногласия между фламандской и валлонской частями Королевства Бельгия являются причиной появления в сфере избирательного права специальных механизмов, не характерных для других полиэтнических стран. Особенности избирательного процесса в Бельгии связаны с идеей лингвистического разграничения граждан и территориально-языковой дифференциации политических партий. Суть данной идеи состоит в том, что франкофоны и нидерландофоны могут голосовать только за кандидатов, говорящих с ними на одном языке. Предполагается, что данная мера способствует обеспечению этнолингвистических интересов граждан в условиях многонационального государства. Подобные ограничения, действующие в рамках одного государства, потребовали закрепления особого режима реализации активного избирательного права на территориях, традиционно являющихся двуязычными (в Брюсселе и его пригородах). В статье рассматривается эволюция особого режима реализации активного избирательного права на территории двуязычного избирательного округа Брюссель-Халле-Вилворде и вызванный этим режимом конфликт интересов фламандских и валлонских политических сил, создавший угрозу разделению государства.

*Ключевые слова:* избирательное право Бельгии, избирательный процесс, территориально-языковая дифференциация политических партий, двуязычный избирательный округ Брюссель-Халле-Вилворде, особый режим реализации активного избирательного права.

## Several Aspects of Electoral Process in Belgium as a Potential Risk to State Integrity

Demesheva Juliana V., Candidate of Legal Sciences

Existing ethno-linguistic and political differences between the Flemish and Walloon Regions of Kingdom of Belgium result in appearance of special suffrage mechanisms not typical for other multiethnic countries. Electoral aspects in Belgium are associated with the concept of linguistic differentiation of citizens and territorial and linguistic differentiation of political parties. Essentially, this concept involves voting of French-speaking and Dutch-speaking voters for candidates who speak the common language. It is expected that this measure will serve the ethno-linguistic interests of citizens in a multinational state. Such inland restrictions required a particular treatment of suffrage in traditionally bilingual areas (Brussels and its suburbs). The article describes the evolution of a particular treatment of suffrage in the territory of the bilingual constituency Brussels-Halle-Vilvoorde and the resulting conflict of interest of Flemish and Walloon political forces, which poses a risk to state integrity.

*Key words:* Belgium suffrage, electoral process, territorial and linguistic differentiation of political parties, bilingual constituency Brussels-Halle-Vilvoorde, particular treatment of suffrage.

Дифференциация партий по лингвистическому и региональному признакам<sup>2</sup> и механизм реализации избирательного права в зависимости от лингвистической принадлежности избирателей влияют на всю политическую систему государства. В Парламенте депутаты разделены на две языковые группы: франкоязычную и нидерландоязычную. Для федерального Правительства введено конституционное *требование языкового паритета*, в соответствии с которым Совет министров, за возможным исключением Премьер-министра, должен состоять из равного количества франкоязычных и нидерландоязычных министров<sup>3</sup>.

Юридической предпосылкой данной особенности стало законодательное закрепление в 1962 г. языковой границы<sup>4</sup>, разделившей Бельгию (за исключением двуязычного Брюсселя и примыкающих к нему территорий) на три лингвистические зоны: нидерландоязычную, франкоязычную, а также совсем маленькую зону немецкого языка (см. рис. 1).



Рис. 1. Разделение Бельгии на лингвистические зоны<sup>5</sup>.

1 — Брюссель, 2 — зона нидерландского (фламандского) языка, 3 — зона французского языка, 4 — зона немецкого языка

В результате этого разделения по обе стороны новой лингвистической границы оказались жители, которые не говорили на официальном языке той области, где они проживали. Для решения этой проблемы в 25 коммунах вдоль всей границы были введены особые языковые режимы, так называемые языковые льготы, которые

позволяли жителям льготно-языковых коммун использовать свой родной язык при взаимодействии с органами власти.

При этом столица страны *оказалась своеобразным франкоязычным анклавом, со всех сторон окруженным фламандскими территориями*. Для обеспечения политических интересов франкофонов, проживающих в столице и пригородах, Брюссель получил статус *двуязычной территории*, при том что прилегающий к нему административный округ Халле-Вилворде остался нидерландоязычным. Несмотря на это, территории Брюсселя и Халле-Вилворде были объединены в единый избирательный округ Брюссель-Халле-Вилворде, включивший в себя 19 двуязычных коммун Брюсселя и 35 фламандских коммун вокруг столицы (включая 6 нидерландоязычных коммун с языковыми льготами для франкофонов).

В границах двуязычного избирательного округа Брюссель-Халле-Вилворде был введен особый режим реализации *активного избирательного права*, основанный на идее лингвистического разграничения граждан: франкофоны, живущие во входящих в округ фламандских пригородах, получили исключительное право голосовать на выборах в Палату представителей за те же самые франкоязычные партии, что и жители Брюсселя. Благодаря этой *специальной мере* округ Брюссель-Халле-Вилворде стал *единственным избирательным округом, где жители могли голосовать за партийные списки всех существующих в Бельгии партий*. На остальной территории страны за голоса избирателей состязались между собой только партии соответствующей языковой зоны.

Особый избирательный статус округа обеспечивал принцип лингвистического разграничения избирателей, однако напрямую затрагивал политические интересы фламандских партий. Практически с момента создания двуязычного избирательного округа Брюссель-Халле-Вилворде фламандцы требовали его разделения по лингвистической принадлежности, в то время как франкоязычные жители пригородов Брюсселя были намерены отстаивать свои *избирательные привилегии* как постоянные, законные и неотъемлемые. В этом решении они видели некоторую компенсацию за окружение столичного округа фламандскими коммунами<sup>6</sup>. Это непримиримое противоречие привело к тому, что на последующие пятьдесят лет территория Брюссель-Халле-Вилворде стала основным «яблоком раздора» в этнолингвистическом и политическом конфликте и поставила под угрозу сохранение целостности государства.

После изменения формы государственного устройства и федерализации Бельгии в 1995 г. округ Брюссель-Халле-Вилворде *полностью оказался на территории Фламандского Брабанта* в

<sup>2</sup> О влиянии региональных политических партий на развитие бельгийского этнолингвистического кризиса см.: Барсуков А.М. Бельгия: тупик федерализма или кризис его развития : монография / С.В. Бирюков, А.М. Барсуков. М. : ТЕИС, 2010. 244 с. и Барсуков А.М. Национальные движения и этнорегиональные партии как фактор политического кризиса бельгийского федерализма : автореф. дис. ... канд. полит. наук. М., 2012.

<sup>3</sup> Подробнее о лингвистической дифференциации политических партий, «политических семьях» и особенностях бельгийских проправительственных коалиций см., например: Демешева Ю.В. Особенности формирования федерального Правительства Бельгии // Всероссийский научный журнал «Вопросы правоведения». 2015. № 4. С. 163–192.

<sup>4</sup> Loi du 8 novembre 1962 fixant la frontière linguistique // Moniteur belge du 22 novembre 1962.

<sup>5</sup> Использован картографический интернет-ресурс «Контурные карты». URL: <http://coloriages.ws/?s=carte%20belgique>

<sup>6</sup> Барсуков А.М. Бельгия: кризис государства в сердце Европы // Вестник Томского государственного университета. 2011. № 343. С. 34.

нидерландоязычной языковой зоне и внутри границ Фламандского региона. По этой причине к 2003 г. особый режим реализации активного избирательного права на территории округа превратился в юридическую проблему. Закон от 13 декабря 2002 г. о внесении изменений в Избирательный кодекс<sup>7</sup>, касающихся проведения избирательной реформы, изменил границы избирательных округов, совместил их с территориями провинций и сократил вдвое количество самих округов (с 22 до 11). При этом число мест, распределяемых в каждом избирательном округе, не было постоянным и определялось, согласно ст. 63 Конституции, пропорционально количеству зарегистрированных в округе избирателей. На один избирательный округ могли быть выделены от 4 до 24 депутатских мандатов. *Норма представительства избирательных округов в Палате напрямую зависела от численности населения конкретного округа и устанавливалась Королем на основании переписи населения, проводившейся каждые 10 лет.*

Новый порядок формирования избирательных округов и распределения мест в федеральном Парламенте имел только одно исключение: избирательный округ Брюссель-Халле-Вилворде, где избиратели могли голосовать за кандидатов как фламандских, так и валлонских партий, при том что сам избирательный округ Брюссель-Халле-Вилворде находился на территории провинции Фламандский Брабант. По запросу фламандских политиков Арбитражный (Конституционный) суд Бельгии признал механизм распределения депутатских мандатов в округе неконституционным, в связи с тем что «избиратели и кандидаты подвергаются дискриминации в вопросе конституционных гарантий»<sup>8</sup>. Выявленная судом дискриминация заключалась в том, что нидерландоязычные кандидаты округа Брюссель-Халле-Вилворде оказались в неравных условиях по отношению к остальным фламандским претендентам на должности депутатов федерального Парламента, поскольку им приходилось конкурировать за депутатские мандаты не только друг с другом, но и с франкоязычными кандидатами от Фламандского Брабанта.

На первый взгляд вмешательство органа конституционной юстиции должно было привести валлонские и фламандские фракции в федеральном Парламенте к поискам общего законодательного решения. Однако правовой механизм регулирования вошел в противоречие с политическими интересами языковых групп. Разногласия оказались настолько непреодолимыми, что привели страну к правительственному кризису, угрозе сохранения государственной целостности и полному параличу государственной

власти<sup>9</sup>. Формирование проправительственной коалиции оказалось невозможным без решения проблемы избирательного округа Брюссель-Халле-Вилворде. В условиях нарастающего кризиса фламандские националистические партии все активнее предлагали идею выхода Фландрии из состава страны или разделения Бельгии на два отдельных государства по существующей языковой границе. Реальная перспектива утраты государственной целостности заставила палаты Парламента в 2012 г. принять решение о разделии двуязычного избирательного округа Брюссель-Халле-Вилворде.

Каждая из этнолингвистических групп имела свои причины для принятия положительного решения по вопросу разделения округа после 50 лет непримиримых противоречий и преследовала собственные цели. Интересы франкофонов, подстегиваемые политическими успехами фламандских партий националистического толка, сосредоточились в первую очередь на сохранении избирательных привилегий (права голосовать за кандидатов Брюссельского избирательного округа) за жителями шести льготно-языковых коммун, примыкающих к Брюсселю. Эти фламандские коммуны с языковыми льготами для франкофонов должны были обеспечить Валлонии стратегический коридор к столице в случае разделения Бельгии на две части. Их политическая и лингвистическая связь с Брюсселем позволила бы франкофонам претендовать на присоединение столицы к Валлонской территории независимо от того, какую государственную принадлежность получит сам Валлонский регион после распада страны. Для обоснованности подобных притязаний франкоязычных граждан были бы обеспечены два ключевых условия: территориальная целостность Брюсселя и Валлонского региона, обеспечиваемая территориями шести льготно-языковых коммун, и преобладание в столице франкоязычного населения.

Что касается согласия нидерландофонов, их мотив был еще более очевиден: разделение избирательного округа Брюссель-Халле-Вилворде без территориального расширения Брюссельского столичного региона было основной целью фламандских политиков на протяжении пяти десятилетий. С разделением избирательного округа Брюссель-Халле-Вилворде фламандские партии получили дополнительные избирательные территории: 35 коммун административного округа Халле-Вилворде (включая 6 льготно-языковых коммун) и значительный избирательный корпус, который впредь не нужно было делить с франкоязычными кандидатами.

В итоге двуязычный избирательный округ Брюссель-Халле-Вилворде был разделен на из-

<sup>7</sup> Loi du 13 décembre 2002 modifiant le code électoral ainsi que son annexe, remplaçant l'art 87 Code Electoral, Document législatif n° 3-892/1.

<sup>8</sup> Cour d'Arbitrage, arrêt N° 73/2003, du 26 mai 2003, alinéa B. 8.

<sup>9</sup> Самые продолжительные временные периоды, которые занимал процесс формирования федерального Правительства, позволяющие говорить о настоящих правительственных кризисах, длились 194 дня в 2007 г. (Правительство Ги Верхофстадта) и беспрецедентные 541 день в 2010–2011 гг. (Правительство Элио ди Рупо).

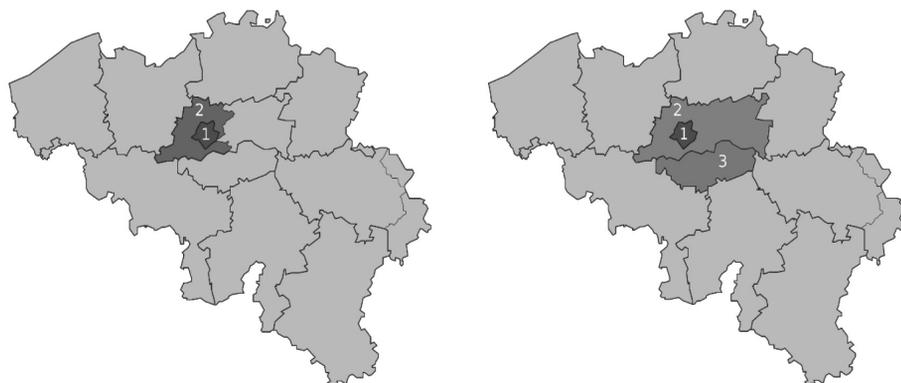


Рис. 2. Двухязычный избирательный округ Брюссель-Халле-Вилворде до разграничения (левая часть) и после разграничения (правая часть). Левая часть: 1 — Брюссель; 2 — Халле-Вилворде. Правая часть: 1 — Брюссель, 2 — Фламандский Брабант, 3 — Валлонский Брабант

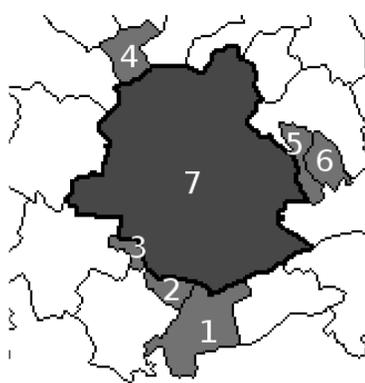


Рис. 3. Льготно-языковые коммуны вокруг Брюсселя. 1–6 — льготно-языковые коммуны; 7 — Брюссель

бирательные округа: Фламандский Брабант и двухязычный избирательный округ Брюссель-столица. В результате чего на территории бывшей провинции Брабант были сформированы три избирательных округа: Фламандский Брабант, Валлонский Брабант и двухязычный округ Брюссель-столица (см. рис. 2).

В столичный избирательный округ вошли 19 двухязычных коммун и 6 льготно-языковых коммун (с льготами для франкофонов) вокруг Брюсселя. Именно эти шесть коммун, фактически находящиеся на территории Фландрии (см. рис. 3), сохранили особый избирательный статус, состоящий в праве их жителей по своему выбору голосовать за кандидатов от избирательного округа Фламандский Брабант или кандидатов от двухязычного избирательного округа Брюссель-столица.

В то же время остальные жители Брюссельского региона *лишились особого избирательного статуса* и сохранили за собой право голосовать только за списки кандидатов, баллотирующихся в округе Брюссель-столица. Равно как и избиратели коммун, вошедших в состав округа Фламандский Брабант, получили право голосовать только за списки фламандских кандидатов.

Столь масштабные государственные преобразования потребовали широкого нормативно-правового сопровождения, охватывающего практически все отрасли публичного права, и в первую очередь — сферу конституционно-правового регулирования. 19 июля 2012 г. была пересмотрена Конституция Бельгии<sup>10</sup>. В ст. 63 были добавлены два параграфа, касающиеся необходимости принятия закона, устанавливающего гарантии и правовые механизмы защиты избирательных прав франкофонов и нидерландофонов на территории бывшей провинции Брабант<sup>11</sup>. Статья 168 бис установила гарантии избирательных прав франкофонов и нидерландофонов бывшей провинции Брабант на выборах в Европейский парламент.

Разумеется, конституционные преобразования потребовали принятия целого ряда органических, специальных и обычных законов, конкретизирующих и обеспечивающих механизм реализации новых конституционных положений. 19 июля 2012 г. были приняты законы, меняющие в связи с роспуском избирательного округа Брюссель-Халле-Вилворде правовой статус Брюссельского региона<sup>12</sup> и систему его государственных органов<sup>13</sup>, вносящие соответствующие

<sup>10</sup> Révision de l'article 63 de la Constitution // Le Moniteur belge № 264 (182e Année). 22.08.2012. С. 49247 ; Révision de l'article 160 de la Constitution, Révision de la Constitution // Le Moniteur belge № 264 (182e Année). 22.08.2012. С. 49249.

<sup>11</sup> 1 января 1995 г. в ходе четверной государственной реформы единая провинция Брабант была разделена на две новые провинции — Фламандский Брабант и Валлонский Брабант, включающие в себя три избирательных округа: Нивелль, Левен и Брюссель-Халле-Вилворде. Тем не менее наименование «бывшая провинция Брабант» до сих пор применяется в тексте Конституции для обозначения территории, включающей в себя Брюссель и его пригороды в составе современных провинций Фламандский Брабант и Валлонский Брабант.

<sup>12</sup> Loi spéciale complétant l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce qui concerne la communauté métropolitaine de Bruxelles // Le Moniteur belge № 264 (182e Année). 22.08.2012. С. 49255.

<sup>13</sup> Loi spéciale modifiant l'article 16bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et l'article 5bis de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises // Le Moniteur belge № 264 (182e Année). 22.08.2012. С. 49253.

изменения в избирательное законодательство<sup>14</sup>, в том числе изменяющие положения Избирательного кодекса<sup>15</sup>. В частности, был введен *новый порядок определения нормы представительства избирательных округов* в федеральном Парламенте<sup>16</sup>, соответствующий *супранациональному принципу* свободного передвижения граждан Европейского Союза и выбора ими места проживания в любом государстве Европейского Союза. В 2014 г. бельгийское избирательное законодательство было также изменено в части регулирования процедуры голосования бельгийцев за рубежом на федеральных парламентских выборах<sup>17</sup>. Теперь избиратели были *на постоянной основе прикреплены к избирательным округам коммун*, в которых они были зарегистрированы до отъезда, и освобождены от обязанности повторной регистрации перед каждым голосованием.

Стоит отметить, что после разделения избирательного округа Брюссель-Халле-Вилворде узаконные процессуальные изменения дали пусть небольшое, но *преимущество франкоязычным кандидатам* от избирательного округа Брюссель-столица, поскольку их избирательный корпус увеличился за счет находящихся за рубежом франкофонов, прикрепленных к шести льготно-языковым коммуна, примыкающим к столице.

Однако, не считая незначительных деталей, особый порядок реализации избирательного права, дискриминирующий политические ин-

тересы фламандцев, был прекращен, что позволило фламандским и валлонским политикам преодолеть государственно-властный кризис, сформировать коалиционное Правительство и избежать разделения государства.

#### Литература

1. Cour d'Arbitrage, arrêt № 73/2003, du 26 mai 2003, alinéa B. 8.
2. Loi du 13 décembre 2002 modifiant le code électoral ainsi que son annexe, remplaçant l'art 87 Code Electoral, Document législatif n° 3-892/1.
3. Loi du 8 novembre 1962 fixant la frontière linguistique // Moniteur belge du 22 novembre 1962.
4. Loi portant diverses modifications du Code électoral, des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues matière administrative, de la loi du 3 juillet 1971 relative à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise et de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen // Le Moniteur belge. № 264 (182e Année). 22.08.2012. С. 49274.
5. Loi portant modification du Code électoral, en ce qui concerne le vote des Belges à l'étranger // Le Moniteur belge. № 264 (182e Année). 22.08.2012. С. 49270.
6. Loi portant modification du Code électoral, en ce qui concerne le vote des Belges à l'étranger, 19 Juillet 2012 // Le Moniteur belge. № 264 (182e Année). 22.08.2012. P. 49270.
7. Loi spéciale complétant l'article 92 bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce qui concerne la communauté métropolitaine de Bruxelles // Le Moniteur belge. № 264 (182e Année). 22.08.2012. С. 49255.
8. Loi spéciale modifiant l'article 16 bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et l'article 5 bis de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises // Le Moniteur belge. № 264 (182e Année). 22.08.2012. С. 49253.
9. Loi spéciale modifiant la législation électorale en vue de renforcer la démocratie et la crédibilité du politique // Le Moniteur belge. № 264 (182e Année). 22.08.2012. С. 49259, 49262.
10. Loi spéciale portant modification de la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux (dite «de pacification communautaire») et de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, concernant la nomination des bourgmestres des communes périphériques // Le Moniteur belge. № 264 (182e Année). 22.08.2012. С. 49256.
11. Révision de l'article 160 de la Constitution, Révision de la Constitution // Le Moniteur belge. № 264 (182e Année). 22.08.2012. С. 49249.
12. Révision de l'article 63 de la Constitution // Le Moniteur belge. № 264 (182e Année). 22.08.2012. С. 49247.
13. Барсуков А.М. Национальные движения и этнорегиональные партии как фактор политического кризиса бельгийского федерализма: автореф. дис. . . . канд. полит. наук. М., 2012.
14. Барсуков А.М. Бельгия: кризис государства в сердце Европы // Вестник Томского государственного университета. 2011. № 343. С. 34.
15. Барсуков А.М., Бирюков С.В. Бельгия: тупик федерализма или кризис его развития: монография. М.: ТЕИС, 2010. 244 с.
16. Демешева Ю.В. Особенности формирования федерального Правительства Бельгии // Всероссийский научный журнал «Вопросы правоведения». 2015. № 4. С. 163–192.
17. Использован картографический интернет-ресурс «Контурные карты». URL: <http://coloriages.ws/?s=carte%20belgique>

<sup>14</sup> Loi spéciale portant modification de la loi du 9 août 1988 portant modification de la loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux (dite «de pacification communautaire») et de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, concernant la nomination des bourgmestres des communes périphériques // Le Moniteur belge № 264 (182e Année). 22.08.2012. С. 49256; Loi spéciale modifiant la législation électorale en vue de renforcer la démocratie et la crédibilité du politique // Le Moniteur belge № 264 (182e Année) 22.08.2012. С. 49259, 49262.

<sup>15</sup> Loi portant modification du Code électoral, en ce qui concerne le vote des Belges à l'étranger // Le Moniteur belge № 264 (182e Année). 22.08.2012. С. 49270; Loi portant diverses modifications du Code électoral, des lois coordonnées du 18 juillet 1966 sur l'emploi des langues matière administrative, de la loi du 3 juillet 1971 relative à la répartition des membres des Chambres législatives en groupes linguistiques et portant diverses dispositions relatives aux conseils culturels pour la communauté culturelle française et pour la communauté culturelle néerlandaise et de la loi du 23 mars 1989 relative à l'élection du Parlement européen // Le Moniteur belge № 264 (182e Année). 22.08.2012. С. 49274.

<sup>16</sup> Ранее норма представительства избирательных округов в Палате не являлась постоянной величиной: на один избирательный округ могли быть выделены от 4 до 24 депутатских мандатов. Их количество зависело от численности населения конкретного избирательного округа и устанавливалось Королем на основании переписи населения, проводившейся каждые 10 лет. Количество мест определялось путем деления численности всего населения Королевства на федеральный делитель — сто пятьдесят — и последующего деления численности населения избирательного округа на полученную цифру. Оставшиеся места передавались избирательным округам, имеющим самый большой остаток еще не представленного населения (ст. 63 Конституции).

<sup>17</sup> Loi portant modification du Code électoral, en ce qui concerne le vote des Belges à l'étranger, 19 Juillet 2012 // Le Moniteur belge № 264 (182e Année). 22.08.2012. P. 49270.

# О некоторых выводах и предложениях по итогам федеральной избирательной кампании 2016 года

**ВОЛКОВ ВАСИЛИЙ ПЕТРОВИЧ,**

Заслуженный юрист Российской Федерации,

кандидат юридических наук

*avtor@lawinfo.ru*

**И**збирательная кампания по выборам депутатов Государственной Думы седьмого созыва ожидалась неравнодушными избирателями России с некоторой тревогой. Причин этого было несколько. С одной стороны, политические предпочтения избирателей России уже давно определились, и интрига заключалась в том, пройдут ли в Думу представители других политических партий, кроме «долгожителей». Прошли, но не много и не по федеральным спискам. Но такова воля избирателей. А с другой стороны, и руководство страны, и многие политические партии, общественные движения, да и представители избирательных комиссий всех уровней понимали, что сложившееся в обществе отношение к избирательной системе необходимо менять. В новейшей истории достаточно много примеров, когда выборы являлись поводом для различных «революций» со всеми видами цветных оттенков. Но это еще как-то можно объяснить равнодушным избирателям. Когда представители некоторых партий и движений, в очередной раз желающих «поругать», но не поддержанных хотя бы какой-то значимой частью общества, выходили на Болотную или другую площадь, то их пара хватало только на свисток, звук от которого был в лучшем случае слышен, и то не всегда, в пределах этой площади. И это хорошо понимали избиратели и практически никогда

не поддерживали таких протестующих. Но когда выборы становятся причиной недовольства значительной части населения, это часто приводит к серьезным социальным потрясениям. И такие примеры, к счастью, не в нашей стране, тоже хорошо известны. Очень хотелось бы, чтобы у нас такого не случилось. Но пришло время, когда идея дальнейшего повышения доверия к выборам и, следовательно, укрепления доверия к избранной власти становится необходимостью, причем осознанной необходимостью.

Следует оговориться, что избирательная система России в ее новейшей истории всегда была способна решить стоящие задачи по формированию представительной власти в стране. Что бы там ни говорили наши коллеги из уважаемых международных организаций. Но времена меняются, в том числе и в России. По существу, за четверть века в стране сменилась общественно-экономическая формация, строится новое общество и новая политическая система. И в этот переходный период избирательная теория и практика сыграли свою положительную роль в плане достижения согласия в обществе, иногда в очень непростых условиях. А это дало возможность сохранить страну. Вместе с глобальными изменениями в стране меняется и осознание избирателями значимости голоса каждого из них. Поэтому легальность выборов, т.е. их законность, а следовательно, легитимность

---

Статья посвящена анализу прошедших выборов в Государственную Думу. Автор анализирует новшества избирательного законодательства и устоявшиеся нормы, рассматривает проблемы доверия граждан к выборам и избирательным процедурам.

*Ключевые слова:* выборы, Государственная Дума, избирательная система, избирательные комиссии, партийные списки.

## **Some Conclusions and Proposals Following the 2016 Federal Election Campaign**

**Volkov Vasily P.**, Candidate of Legal Sciences, Honored Lawyer of the Russian Federation

This article analyzes the recent elections to the State Duma, the author analyzes the innovation of the electoral law and established rules, considers the citizens' trust in elections and election procedures.

*Key words:* elections, the State Duma, electoral system, election commissions, party lists.

избранной власти, становятся все более востребованными в обществе.

Понятно, что поставленная задача не простая. Необходим системный подход.

Как представляется, первый шаг властью сделан. Сформирован новый состав Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. По всему видно, что подбор на весьма значимую в стране должность члена ЦИК России осуществлялся очень скрупулезно для решения главной задачи — повышения доверия к выборам. И это правильно. Доверие к органу или организации начинается с доверия к ее сотрудникам. Сейчас идет реформирование избирательных комиссий в значительной части субъектов Российской Федерации. Очевидно, что подход к подбору кандидатов на должности членов этих комиссий должен быть таким же.

Весьма важным является и создание в комиссиях атмосферы доверия и уважения друг к другу, доброжелательности и требовательности, если это касается отстаивания законных интересов участников избирательного процесса. И как многие отмечают, члены комиссий всех уровней должны молиться одному богу — его величеству Закону, какими бы, по мнению некоторых ученых и практиков, да и организаторов выборов, отдельные его нормы ни казались несовершенным. Пока закон не отменен или не изменен, он должен свято выполняться.

Комиссии уже начали по примеру ЦИК России более активно бороться с нарушителями закона, с использованием административного и партийного ресурса в первую очередь на региональном и местном уровне. Федеральная власть по прямому указанию Президента России стала их активно поддерживать. Настало время и для некоторых региональных и местных властей определиться в своем отношении к организации избирательного процесса на вверенной им территории в целом к избирательному законодательству. Иначе они могут, не уловив тенденций, отстать навсегда.

Первые результаты этой важной работы, проделанной всеми ветвями власти и избирательными комиссиями, уже видны. Пусть пока эти результаты не такие значительные, как хотелось бы, но тенденции неплохие. По сравнению с предыдущей избирательной кампанией по выборам депутатов Государственной Думы люди стали больше доверять результатам выборов.

Как известно, любая дорога, большая или маленькая, начинается с первого шага. И этот шаг сделан. Теперь главное — не остановиться, идти вперед, но осознанно, на базе своего отечественного в первую очередь опыта, используя также и передовой опыт других стран, который может быть применен у нас. Однако совершенствуя и изменяя избирательную систему, надо помнить еще один важный принцип: «Не навреди!» Эту работу действительно можно сравнить с работой кардиохирурга. Но если от качества

работы хирурга может зависеть жизнь одного человека, то от деятельности разработчиков законопроектов, особенно в избирательной сфере, может зависеть существование самого государства.

Как уже отмечалось, в этой сложной и многогранной работе по совершенствованию избирательного законодательства необходим системный подход, который предполагает выработку идеологии подходов к самой избирательной системе, затем необходимо разработать концепцию совершенствования избирательного законодательства, и далее — разработка его структуры, архитектоники законодательных актов и, наконец, разработка конкретных норм избирательных законов.

Но для того чтобы решить главную задачу по повышению доверия к выборам, нужно на всех стадиях этой деятельности проделать значительную работу по вовлечению гражданского общества, пусть пока еще не совсем совершенного, в этот важнейший процесс.

Работа действительно не простая, требующая высокого профессионализма от основных разработчиков проектов. Такими людьми богата земля российская, и не только Москва и Санкт-Петербург, но и другие города и веси нашей необъятной страны. Их надо найти и привлечь в состав временных рабочих групп. Деятельность таких групп должна сопровождаться широким обсуждением проектов основных норм избирательного законодательства в СМИ, на целевых конференциях и круглых столах, на площадках с участием представителей гражданского общества и т.д. А может быть, и на международных площадках. Кому-то может показаться это излишним. Но не надо быть снобом, поскольку в дальнейшем это может играть важную роль в деле не только внутренней, но и внешней легитимации выборов и избранной власти.

Можно напомнить, что и во времена существования сверхдержавы Советского Союза власти не стеснялись разъяснять наши подходы, например, в области соблюдения прав человека на самом высоком международном уровне. Кстати, автору этих строк теперь уже в далеком 1990 г. на различных площадках во время проведения Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе пришлось как одному из организаторов и разработчиков проектов ряда законов в области обороны страны выступать и участвовать в различных дискуссиях. Тогда эту работу в столице Дании Копенгагене было поручено организовать и возглавить первой в мире женщине-космонавту, летчику-космонавту СССР, Герою Советского Союза, сегодня депутату Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Валентине Владимировне Терешковой. Валентина Владимировна, как всегда, блестяще справилась с поставленной задачей. Было обеспечено

более широкое присутствие Советского Союза на важном совещании, в том числе и с участием, как бы сейчас сказали, представителей гражданского общества.

О том, что в воздухе витает дух «перестройки» в отношении избирательной теории и практики, стало очевидным для всего общества не сегодня. Да, это законодательство многократно корректировалось. Иногда в силу какой-либо необходимости, чаще в угоду некоторым политическим силам для достижения хотя бы временного согласия в обществе. На системную работу, как правило, не хватало ни сил, ни времени. Но когда-то надо начинать. И лучше было начать вчера. Иначе завтра может быть и поздно. Конкретные предложения озвучивались неоднократно и даже направлялись в соответствующие управомоченные органы. И чаще всего приходили очень вежливые и ничего не значащие отписки. Так проще. Зарплата идет, кресло уютное и теплое. И можно не высываться, чтобы не рисковать своим насиженным местом. Но пришло время людей, способных принимать, может быть, нестандартные решения и брать на себя ответственность.

В качестве конкретных предложений, например, предлагалось:

— конституировать избирательную систему и систему избирательных комиссий путем внесения соответствующих норм в Конституцию Российской Федерации;

— кодифицировать избирательное законодательство;

— в целях дальнейшего укрепления независимости избирательных комиссий всех уровней изменить порядок их формирования таким образом, чтобы исключить какое-либо влияние на них, включая административное, идеологическое и партийное;

— освободить избирательные комиссии от функций, которые не имеют прямого отношения непосредственно к организации выборов. Например, рассмотрение избирательных споров. В некоторых странах для этого созданы избирательные советы (избирательные суды, избирательные трибуналы), которые законом наделяются соответствующими полномочиями по рассмотрению избирательных споров и другими полномочиями; изменить порядок подсчета голосов и перенести его из участковых избирательных комиссий в территориальные (окружные) избирательные комиссии; вернуться к вопросу о возможности голосования, хотя бы за пределами страны, по почте; значительно упростить итоговые протоколы избирательных комиссий; разработать и ввести удостоверение избирателя, по которому можно идентифицировать избирателя и дать возможность голосовать на выборах различного уровня.

Эти и множество других предложений можно было бы обсудить, в том числе, и на страницах хотя еще довольно молодого, но уже с хорошей перспективой журнала «Избирательное законодательство и практика».

# О процедуре судебной защиты избирательных прав граждан Российской Федерации

**АКЧУРИН АЛЕКСАНДР РОСТАМОВИЧ,**

начальник юридического отдела Избирательной комиссии Республики Бурятия, доцент кафедры конституционного, административного и муниципального права Бурятского государственного университета, кандидат юридических наук  
ar\_akchurin@mail.ru

Принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации<sup>1</sup> (далее — КАС РФ), вступившего в силу 15 сентября 2015 г., стало результатом плодотворной работы отечественных специалистов в области процессуального права, направленной на повышение эффективности судебного механизма защиты прав и свобод граждан в публичной сфере. Необходимость принятия специального порядка судопроизводства для дел, возникающих из публично-правовых отношений, признавалась правоведами еще в дореволюционный период. Так, еще Н.М. Коркунов писал: «...особенности административного иска, направленного на разрешение споров о публично-правовых отношениях, делают необходимым особое устройство судов, призванных рассматривать эти иски, и особую организацию самого судопроизводства»<sup>2</sup>. Принятие самостоятельного процессуального акта позволило в полной мере реализовать требования ч. 2 ст. 118 Конституции РФ, а также обеспечить более последовательную регламентацию порядка рассмотрения данного вида правовых споров.

Специфика споров, подлежащих рассмотрению в соответствии с КАС РФ, обусловлена объективными различиями правового статуса участвующих в них субъектов, возможностями использования административных ресурсов, доступа к информации и т.д. Одно из центральных мест в числе публично-правовых споров занимают дела о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Увеличение количества и видов избирательных споров, их особенности (субъекты, предмет, сроки, способы восстановления нарушенного права и др.) требуют отдельного внимания к процедуре их рассмотрения. Одной из особенностей, в частности, является то, что в таких делах не всегда обжалуются решения, действия (бездействие) публичного органа, реализующего властные полномочия (например, дела об отмене регистрации кандидатов, изъятии тиража средства массовой информации), но всегда присутствует публичный интерес, защите которого должна способствовать специальная процедура.

В целом обозначена новая концепция рассмотрения дел, возникающих из публичных отношений, отличная от общих правил гражданского судопроизводства. Так, КАС РФ последовательно внедряет принципы доступности правосудия, компенсации фактического неравенства сторон административного спора, профессионализма

<sup>1</sup> Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 09.03.2015.

<sup>2</sup> Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. Ч. Особ. СПб., 1909. С. 647.

Статья посвящена анализу норм Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, регулирующих защиту избирательных прав граждан. Автор оценил новшества процессуального законодательства и рассмотрены проблемы процедуры защиты избирательных прав, а также предложены пути ее совершенствования.

*Ключевые слова:* избирательные права, процедура защиты права, судопроизводство, избирательные комиссии.

## Procedure of Judicial Protection of Electoral Rights of Citizens of the Russian Federation

**Akchurin Aleksandr R.**, Head of the Legal Department of the Election Commission of the Republic of Buryatia, Assistant Professor of the Department of Constitutional, Administrative and Municipal Law of the Buryat State University, Candidate of Legal Sciences

Article is devoted to the analysis of the norms of the Code of administrative legal proceedings of the Russian Federation regulating protection of electoral rights of citizens. The author estimated innovations of the procedural legislation and considered problems of procedure of protection of electoral rights, and also ways of its improvement are offered.

*Key words:* electoral rights, procedure of protection of the right, legal proceedings, election commissions.

его участников, а также другие положения, необходимые для своевременного, объективного и эффективного разрешения данной категории споров, что, безусловно, положительно отразится на правоприменительной практике по избирательным спорам. Кроме того, осознанию участниками новых правил судопроизводства будет способствовать использование законодателем специальной терминологии (административный иск, административный ответчик, меры предварительной защиты, соглашение о примирении сторон и др.). Так, используемый ранее термин «заинтересованное лицо» уравнивал процессуальный статус участвующих в нем субъектов избирательного процесса (избирательные комиссии, кандидаты, избирательные объединения) вне зависимости от их роли в принятии обжалуемого акта или совершении обжалуемого действия, что, по существу, размывало границы ответственности субъекта и бремени доказывания.

В рамках новой процессуальной концепции процедуры рассмотрения дел о защите избирательных прав граждан Российской Федерации получили новое содержание и всестороннюю проработку с учетом положений избирательного законодательства и богатейшей судебной практики.

Применительно к разрешению избирательных споров следует положительно оценить предусмотренные КАС РФ возможности использования электронных документов, систем видеоконференцсвязи, что повысит доступность судебной защиты с учетом сокращенных сроков рассмотрения избирательных дел и отдаленности территорий. Наличие у представителей сторон в суде высшего юридического образования также будет способствовать повышению эффективности процесса, принимая во внимание необходимость рассмотрения зачастую политически ориентированных избирательных споров исключительно в правовом русле.

КАС РФ по-новому подошел к вопросу о бремени доказывания, что, безусловно, окажет положительное влияние на рассмотрение избирательных споров. В практике неоднократно возникали ситуации, когда в суде заявлялись требования, основанные на предположениях о нарушении закона. Ссылаясь на правило о бремени доказывания законности принятых решений, лежащем на избирательных комиссиях, заявители требовали опровергнуть указанные предположения. КАС РФ урегулировал подобные ситуации, установив обязанность истца подтверждать факты нарушений его прав или прав неопределенного круга лиц либо реальной угрозы таких нарушений. Данное правило, прежде часто формулируемое в судебной практике, выступит серьезным заслоном от необоснованных заявлений, имеющих целью ведение политической борьбы либо получение доступа к избирательным документам и конфиденциальным сведениям в личных интересах.

Следует положительно отметить и повышение роли избирательных комиссий при рассмотрении дел о защите избирательных прав. Помимо детально регламентированного в КАС РФ порядка привлечения специалистов, в том числе по правовым вопросам, коими в избирательных спорах могут выступать представители избирательных комиссий, КАС РФ предметно закрепил и право ЦИК России давать заключения по данной категории дел. Фактически, помимо прокуратуры, это единственный государственный орган, наделенный правом давать заключения по рассматриваемому судом делу. При этом такие заключения с учетом возможностей использования электронных документов, видеоконференцсвязи либо при посредстве избирательных комиссий субъектов Российской Федерации могут быть получены судами на всей территории Российской Федерации, что будет способствовать единообразному толкованию и применению норм избирательного законодательства.

Однако существует ряд проблем, не решенных с принятием КАС РФ, а также возникающих в процессе его применения и развития избирательного законодательства.

Важным шагом в вопросе правового регулирования взаимодействия судов и избирательных комиссий стало закрепление в КАС РФ обязанности суда по извещению избирательных комиссий о поступившем в суд заявлении о защите избирательных прав, что исключает дублирование функций избирательных комиссий и судов, являясь основанием для приостановления рассмотрения поступившей в комиссию аналогичной жалобы. Вместе с тем данная норма касается только случаев поступления заявления о признании незаконными решений, действий (бездействия) нижестоящей избирательной комиссии и не касается случаев рассмотрения иных избирательных споров, среди которых основное место занимают споры об отмене регистрации кандидатов. Представляется, что вышеуказанный порядок взаимодействия судов и избирательных комиссий был бы целесообразен для всех категорий избирательных споров, что позволит избирательным комиссиям также вести учет судебных дел на соответствующей территории.

Не все новые процессуальные механизмы, предусмотренные КАС РФ, могут использоваться при рассмотрении дел о защите избирательных прав граждан. Так, КАС РФ не устанавливает полномочий суда по опубликованию решения по избирательному спору. Вместе с тем представляется, что применительно к избирательному процессу такое право суда в отношении отдельных дел могло бы способствовать повышению гласности и усилению общественного внимания к допускаемым нарушениям и злоупотреблениям, которые в рамках действующих процедур остаются известными, как правило, только участникам процесса.

Актуальными остаются проблемы соотношения избирательного и процессуального права. Так, с одной стороны, из избирательного законодательства по-прежнему не исключены нормы, регулирующие процессуальную деятельность судов по рассмотрению избирательных споров, на что ранее неоднократно указывалось в научной литературе<sup>3</sup>. Кроме того, многие из этих норм противоречили нормам ГПК РФ (терминология в отношении средств защиты, подсудность, порядок исчисления сроков и др.<sup>4</sup>), а в настоящее время противоречат соответствующим нормам КАС РФ. Так, например, п. 2 ст. 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>5</sup> (далее — Федеральный закон) противоречит положениям ст. 21 КАС РФ в части возможности обжалования в Верховном Суде Российской Федерации действий ЦИК России, ст. 77 Федерального закона использует применительно к средствам судебной защиты термины «жалоба» и «заявление», не используемые КАС РФ. Решением данной проблемы должно стать полное исключение норм, регулирующих деятельность судов по рассмотрению дел о защите избирательных прав, из избирательного законодательства.

С другой стороны, многие нормы материального права не обеспечены соответствующей процедурой судебной защиты либо не соотносятся с действующим процессуальным порядком. Так, например, возможность признания судом члена избирательной комиссии систематически не выполняющим свои обязанности не обеспечена соответствующими процессуальными нормами. Аналогичный пробел имеется и в части отстранения члена участковой комиссии от участия в ее работе, а также об удалении наблюдателей и иных лиц в случае установления факта нарушения избирательного законодательства в судебном порядке (п. 12 ст. 64 Федерального закона). Исходя из содержания ч. 5 ст. 239 КАС РФ избирательные комиссии не уполномочены обращаться в суд с административным иском в связи с нарушением законодательства о выборах членом избирательной комиссии, наблюдателем, иным лицом, за исключением должностных лиц.

Изъятие незаконных агитационных материалов, опубликованных в средствах массовой информации, в качестве способа защиты нарушенных избирательных прав в соответствии

с п. 8 ст. 56 Федерального закона и ст. 28 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации»<sup>6</sup> может производиться только на основании решения суда. Практика рассмотрения судами таких дел свидетельствует о применении ими общей процедуры КАС РФ<sup>7</sup>. Однако КАС РФ не упоминает о данной категории дел, в частности, отсутствует указание на возможность обращения в суд в связи с нарушением законодательства о выборах организацией, осуществляющей выпуск средств массовой информации. Кроме того, учитывая необходимость оперативного реагирования в целях недопущения распространения незаконного тиража, возможно установление в КАС РФ ряда специальных норм: более сокращенного срока рассмотрения таких требований (например, до трех дней), обязательность немедленного исполнения решения суда об изъятии тиража средства массовой информации.

В отличие от ГПК РФ согласно КАС РФ (ч. 15 ст. 239) избирательные комиссии лишены права обжалования решений об итогах голосования, результатов выборов. Однако данный подход законодателя представляется необоснованным с учетом фактической возможности выявления после определения результатов выборов соответствующими либо вышестоящими избирательными комиссиями нарушений при наличии вновь открывшихся обстоятельств (например, выявление сведений о судимости избранного кандидата, наличии у него иностранного гражданства и др.). Отсутствие такого процессуального полномочия не позволяет избирательным комиссиям принять своевременные меры для устранения негативных последствий в интересах избирателей. Кроме того, согласно той же норме КАС РФ с административным иском заявлением об отмене решения избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов может в установленных законом случаях обратиться прокурор. Однако такие случаи избирательным и процессуальным законодательством не установлены.

Проблема соотношения материального и процессуального права в целом весьма актуальна для российского права. Как правило, процессуальное право в силу природы «следует» за материальным, что особенно обостряет проблему соотношения в условиях постоянных изменений избирательного законодательства. В этой связи изменения материального и процессуального законодательства должны при-

<sup>3</sup> Киселева Л.А. Судебная защита избирательных прав граждан Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 15–16 ; Треушников М.К. Судебная защита избирательного права // Журнал российского права. 2000. № 3 ; Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации. М. : Издательство МГУ, 2003.

<sup>4</sup> Подробнее см.: Доронина О.Н., Акчуринов А.Р. Совершенствование механизмов защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4.

<sup>5</sup> Российская газета. 2002. № 106. 15 июня.

<sup>6</sup> Российская газета. 1992. № 32. 8 февраля.

<sup>7</sup> См.: Решение Свердловского районного суда г. Иркутска от 1 сентября 2016 г. URL: [https://sverdlovsky-irk.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=132792743&delo\\_id=1540005&new=0&text\\_number=1](https://sverdlovsky-irk.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=132792743&delo_id=1540005&new=0&text_number=1) ; Решение Советского районного суда г. Улан-Удэ от 13 сентября 2016 г. URL: [https://sovetsky-bur.sudrf.ru/modules.php?name=sud\\_delo&srv\\_num=1&name\\_op=doc&number=24452683&delo\\_id=1540005&new=0&text\\_number=1&case\\_id=23233421](https://sovetsky-bur.sudrf.ru/modules.php?name=sud_delo&srv_num=1&name_op=doc&number=24452683&delo_id=1540005&new=0&text_number=1&case_id=23233421)

ниматься одновременно и взаимосвязанно («одним пакетом»). Справедливым представляется подход, согласно которому совершенствование процессуального законодательства должно основываться на анализе перспектив развития материального законодательства<sup>8</sup>.

Новые правила судопроизводства по избирательным спорам востребованы сложившейся правоприменительной практикой, и именно она выступит критерием их эффективности в условиях усложнения избирательного процесса, развитием используемых в нем технологий, повышением активности граждан в использовании юридических средств защиты своих прав и интересов.

Однако работу по совершенствованию избирательного и процессуального права, особенно в аспектах их взаимосвязи, необходимо продолжить. При этом важно также помнить, что эффективность действия правовых норм будет

зависеть и от формирования всей системой государственных и общественных институтов позитивного правосознания гражданина, направленного на достижение не только частных, но и публичных интересов.

### Литература

1. Белоусов С.А. Материальные и процессуальные нормативные предписания в системе российского законодательства: диалектика взаимосвязи и проблемы разбалансированности // Современное право. 2015. № 12. С. 5–12.
2. Доронина О.Н., Акчурин А.Р. Совершенствование механизмов защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 4. С. 15–19.
3. Киселева Л.А. Судебная защита избирательных прав граждан Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.
4. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. Ч. Особ. СПб., 1909.
5. Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации. М.: Издательство МГУ, 2003.
6. Треушников М.К. Судебная защита избирательного права // Журнал российского права. 2000. № 3.

<sup>8</sup> Белоусов С.А. Материальные и процессуальные нормативные предписания в системе российского законодательства: диалектика взаимосвязи и проблемы разбалансированности // Современное право. 2015. № 12. С. 5–12.

# И вновь об удалении наблюдателей из помещения для голосования: проблемы правовой природы и порядка реализации (с учетом опыта избирательной кампании 2016 года)

**КИЧАТОВ НИКОЛАЙ ВЛАДИМИРОВИЧ,**

председатель Владивостокской городской муниципальной избирательной комиссии  
pochta@vgmik.ru

**ШИШКИНА ОЛЬГА ЕВГЕНЬЕВНА,**

заместитель председателя Владивостокской городской муниципальной избирательной комиссии,  
доцент кафедры конституционного и административного права  
Дальневосточного федерального университета,  
кандидат юридических наук  
pochta@vgmik.ru

**К**онкурентная сущность выборов, как правило, влечет острую борьбу между электоральными оппонентами. В этой связи реализация принципов законности, гласности и коллегиальности в деятельности избирательных комиссий является важным условием честного соревнования в ходе избирательной

кампании. Права наблюдателей призваны обеспечить принципы законности и гласности, а статус членов участковых избирательных комиссий — принцип коллегиальности. Между тем в практике избирательных кампаний случается, что противоправные действия наблюдателей и членов избирательных комиссий, злоупотре-

---

Настоящая статья посвящена анализу правовой природы отстранения от работы членов участковых избирательных комиссий и удаления из помещения для голосования наблюдателей и других лиц. В статье также рассмотрены практические проблемы применения положений Кодекса РФ об административных правонарушениях и Кодекса об административном судопроизводстве Российской Федерации к судебному порядку установления факта нарушения со стороны члена участковой комиссии, наблюдателя и иных лиц.  
*Ключевые слова:* выборы, избирательные права, голосование, наблюдатель, член избирательной комиссии, юридическая ответственность за нарушение законодательства о выборах.

## Once Again on Removal of Observers from Voting Premises: Issues of Legal Nature and Implementation Procedure (Based on the 2016 Election Campaign)

**Kichatov Nikolay V.**, Chairman of the Vladivostok City Municipal Election Commission

**Shishkina Olga E.**, Deputy Chairman of the Vladivostok City Municipal Election Commission, Assistant Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Far Eastern Federal University, Candidate of Legal Sciences

This article is devoted to analysis of the legal nature of discharge of election commission member from work and removal of election supervisors and others from voting premises. The practical problems of application of the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses and the Code of Administrative Judicial Procedure of the Russian Federation to the legal process of the removal of election observer and others from voting premises are considered in this article.

*Key words:* Election, electoral rights, voting, election supervisors, member of election commission, legal responsibility for electoral violations.

бляющих предоставленными правами, посягают на сами эти принципы. В этой связи к данным участникам избирательного процесса, а также к иным лицам, например избирателям, злоупотребляющим своими правами, могут быть применены меры государственного принуждения. При этом меры государственного принуждения, независимо от их отраслевой принадлежности, должны соответствовать требованиям их соразмерности нарушениям, а также законности как с формальной точки зрения (установление федеральным законом), так и с точки зрения оснований данных мер, самого их существа, а также порядка их наложения, с тем чтобы в ходе их применения не нарушались вышеуказанные принципы проведения выборов и не умалялись избирательные права.

В свете этих требований законодатель внес известные и широко обсуждаемые в средствах массовой информации изменения в существовавший ранее порядок отстранения членов участковых избирательных комиссий от участия в работе комиссий и удаления наблюдателей и иных лиц из помещения для голосования<sup>1</sup>.

На страницах журнала «Избирательное законодательство и практика» по вопросу, связанному с удалением наблюдателей и иных лиц из помещения для голосования в порядке, установленном Кодексом об административном судопроизводстве Российской Федерации и Кодексом РФ об административных правонарушениях, уже высказывались в преддверии избирательной кампании 2016 г. наши уважаемые коллеги М.Н. Артамошкин и И.Г. Чистобородов<sup>2</sup>.

В настоящей статье предпринята попытка, во-первых, рассмотреть теоретический вопрос о правовой природе таких мер, как удаление наблюдателей и иных лиц из помещения для голосования и отстранение от работы членов участковых комиссий, а во-вторых, проанализировать проблемы реализации данных мер с учетом опыта прошедших 18 сентября 2016 г. выборов.

<sup>1</sup> Напомним, что Федеральным законом от 15 февраля 2016 г. № 29-ФЗ (далее — ФЗ № 29) ч. 12 ст. 64 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (далее — ФЗ № 67) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» была изложена в новой редакции: «Член участковой комиссии немедленно отстраняется от участия в ее работе, а наблюдатель и иные лица удаляются из помещения для голосования, если они нарушают законодательство Российской Федерации о выборах и референдумах и факт такого нарушения установлен в судебном порядке. Исполнение соответствующего судебного решения обеспечивают правоохранительные органы».

<sup>2</sup> Артамошкин М.Н., Чистобородов И.Г. Об удалении наблюдателей и иных лиц, нарушающих закон о выборах, референдумах, из помещения для голосования в порядке, установленном Кодексом административного судопроизводства Российской Федерации и Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях // Избирательное законодательство и практика. 2016. № 2. С. 13–16.

Отмечая положительные аспекты введения нового порядка, следует указать, что он направлен как на усиление судебного контроля в целом за применением мер государственного принуждения на выборах, так и на усиление гарантий деятельности наблюдателей, чье значение в обеспечении принципов гласности и законности в избирательной кампании весьма весомо. Как отмечено в п. 86 Пояснительного доклада к Руководящим принципам и Своду рекомендуемых норм при проведении выборов, принятых Венецианской комиссией на 52-й сессии 18–19 октября 2002 г.<sup>3</sup>, «наблюдение за выборами играет важную роль, поскольку позволяет получить представление о том, насколько правильно проходил процесс выборов». Прежний упрощенный порядок удаления наблюдателей вызывал много нареканий со стороны общественности, а также приводил к существенному количеству избирательных споров.

На выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, которые состоялись 18 сентября 2016 г., факты удаления наблюдателей из помещений для голосования были единичны. В Приморском крае, где 18 сентября одновременно с выборами в Государственную Думу проходили выборы в Законодательное Собрание Приморского края, не было зафиксировано ни одного такого случая. Отсутствие широкого применения нового порядка удаления избирателей обусловлено, по нашему мнению, двумя факторами. Во-первых, накануне выборов председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Элла Памфилова достаточно однозначно озвучила и свою личную позицию, и позицию комиссии в целом о том, что наблюдателей можно удалять только в самых крайних случаях<sup>4</sup>. Следует отметить, что избирательное законодательство некоторых зарубежных государств, например Испании, устанавливает, что наблюдатель может быть удален, только если он задержан на месте преступления. Во-вторых, как справедливо отметили в своей статье М.В. Артамошкин и И.Г. Чистобородов, «в предложенной к исполнению законодателем норме не дается однозначного ответа на вопрос — решение какого именно суда об удалении наблюдателя должно исполняться правоохранительными органами»<sup>5</sup>.

Из ч. 12 ст. 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» следует, что основаниями для удаления являются нарушения законодательства о выборах. Согласно ст. 79 Федерального закона

<sup>3</sup> URL: [https://www.cvk.lv/pub/upload\\_file/Code\\_RUS.pdf](https://www.cvk.lv/pub/upload_file/Code_RUS.pdf)

<sup>4</sup> Глава ЦИК Памфилова предложила ввести мораторий на удаление избирателей. URL: <http://bloknot.ru/politika/glava-tsik-pamfilova-predlozila-vvesti-moratorij-na-udalenie-nablyudatelej-s-uchastkov-456467.html>

<sup>5</sup> Артамошкин М.Н., Чистобородов И.Г. Указ. соч. С. 14.

«Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах устанавливается федеральными законами. К нарушениям законодательства о выборах и референдумах, устанавливаемым, в том числе, и в судебном порядке, относятся административные правонарушения. В судебном порядке рассматриваются дела о нарушающих избирательные права административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.1–5.26, 5.45–5.52, 5.56, 5.58, 5.69 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП). Например, наблюдатели и избиратели могут быть субъектами административного правонарушения, предусмотренного ст. 5.10 (проведение предвыборной агитации вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено).

Таким образом, с одной стороны, нарушение законодательства о выборах и референдумах может быть установлено при рассмотрении судом дел об административном правонарушении. Такого же мнения придерживаются наши коллеги М.В. Артамошкин и И.Г. Чистобородов<sup>6</sup>.

Однако при этом возникает важный теоретический вопрос, можем ли мы использовать процессуальный порядок, предназначенный для привлечения к административной ответственности, к мерам юридической ответственности иной отраслевой принадлежности. В конституционной науке на сегодняшний день уже утвердилось мнение о том, что один из видов юридической ответственности за нарушение избирательных прав граждан — это конституционно-правовая ответственность [1; 4; 5]. Удаление наблюдателей и иных лиц из помещения для голосования, а также отстранение члена участковой избирательной комиссии от работы являются мерами конституционно-правовой ответственности [2, с. 49; 3, с. 143]. Любой вид юридической ответственности подразумевает единство трех составляющих: оснований, мер и порядка привлечения. Другое дело, когда субъект совершает административное правонарушение, не связанное с нарушением законодательства о выборах и референдумах, например мелкое хулиганство, появление в общественном месте в состоянии опьянения и др. В этом случае может иметь место фактическое удаление до рассмотрения дела об административном правонарушении, когда, например, применяются такие меры процессуального обеспечения, как доставление и административное задержание. Следует обратить внимание, что для подобных ситуаций судебный порядок удаления не требуется, поскольку его применение увязывается исключительно с нарушением законодательства о выборах и референдумах.

<sup>6</sup> Там же. С. 15.

Однако процессуальные нормы КоАП не предназначены для реализации мер конституционно-правовой ответственности в электро-правовых отношениях. Так, например, возникает вопрос, можно ли применить в связи с нарушением законодательства о выборах такие меры процессуального обеспечения, как доставление и административное задержание. По мнению М.В. Артамошкина и И.Г. Чистобородова, это возможно<sup>7</sup>. В избирательной кампании 2016 г. отдельные такие случаи имели место. Так, на избирательных участках в городе Королеве Московской области несколько наблюдателей и члена избирательной комиссии с правом совещательного голоса избирательно участка № 1110 А. Кузнецову удалили с участков и доставили в полицию с целью составления протоколов об административных правонарушениях по ст. 5.69 КоАП РФ<sup>8</sup>. Однако думается, что закон однозначно говорит о том, что субъект может быть удален, только если факт нарушения законодательства о выборах и референдумах установлен судом, что делает спорным применение к нему таких мер, как доставление и административное задержание, поскольку они влекут фактическое удаление до установления факта нарушения судом.

При применении процедур, предусмотренных КоАП, помимо всего прочего, может возникнуть вопрос, идет ли в ч. 12 ст. 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» речь о вступившем в силу решении либо нет. С одной стороны, в пользу того, что речь идет о не вступившем в силу решении, говорят следующие обстоятельства. Во-первых, в ч. 12 ст. 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» прямо не говорится о необходимости вступления решения суда в силу. Обычно, когда речь идет о вступившем в силу решении, в избирательном законодательстве это указывается<sup>9</sup>. Во-вторых, в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» говорится о немедленном отстранении (удалении). Так, по аналогии с предусмотренным УПК РФ отстранением от должности, суть рассматриваемых мер при-

<sup>7</sup> Артамошкин М.Н., Чистобородов И.Г. Указ. соч. С. 16.

<sup>8</sup> Березина Е. Новую статью закона о наблюдателях пытаются вынести «вперед ногами» // Московский комсомолец. 2016. № 27236. 22 октября. URL: <http://www.mk.ru/politics/2016/10/21/v-korolyove-nachalis-sudy-ponarusheniyam-na-poslednikh-vyborakh.html>

<sup>9</sup> Так, например, согласно пп «г» п. 3.5 ст. 4 ФЗ № 67 не имеют права избирать и быть избранными лица, в отношении которых вступившим в силу решением суда установлен факт нарушения ограничений, предусмотренных пунктом 1 статьи 56 настоящего Федерального закона, либо совершения действий, предусмотренных подпунктом «ж» пункта 7 и подпунктом «ж» пункта 8 статьи 76 настоящего Федерального закона.

нуждения, учитывая специфику избирательных отношений<sup>10</sup>, состоит в немедленном после установления судом факта нарушения отстранения (удаления). Требование КоАП о вступлении в силу постановлений увязывается с возможностью исполнения административного наказания, а отстранение и удаление не относятся к административным наказаниям.

С другой стороны, в случае прекращения производства по делу об административном правонарушении при пересмотре дела может возникнуть вопрос и о законности самого отстранения (удаления). Следует учесть то, что согласно ст. 77 ФЗ № 67 суд соответствующего уровня может отменить решение комиссии об итогах голосования в случае воспрепятствования наблюдению за проведением голосования и подсчета голосов избирателей, если указанное нарушение не позволяет с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей. На практике же в городе Королеве Московской области столкнулись с тем, что дела об административных правонарушениях не были даже рассмотрены в день голосования. Анализ положений ст. 28, 28.8, ч. 3 ст. 29.6 КоАП свидетельствует о том, что рассмотрение дела о нарушении законодательства о выборах в порядке КоАП может занять от одного дня до 10 суток<sup>11</sup>.

Таким образом, установление судом факта нарушения законодательства о выборах и референдумах в порядке, предусмотренном КоАП, вызывает серьезные сомнения с точки зрения соответствия отраслевой природы процессуального порядка применения мер принуждения их конституционно-правовой сущности.

По нашему мнению, краткосрочному характеру электоральных отношений в большей степени отвечает предусмотренная в Кодексе об административном судопроизводстве РФ (далее — КАС) процедура обращения в суд с административным иском заявлением. В Памятке наблюдателю, изданной РЦОИТ при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, в разделе «Основания и порядок удаления наблюдателей» указан только порядок, предусмотренный КАС. Однако практическая реализация этого порядка не имела места. Дело не только в том, что Центральной избирательной комиссии Российской Федерации был введен «мораторий» на удаление наблюдателей, но еще и в том, что нормы КАС нуждаются в уточнении.

Обратим внимание, что и в названии главы 24 КАС используется термин «административный»

<sup>10</sup> Носят краткосрочный характер и в данном случае сводятся ко дню голосования и времени, необходимому для подсчета голосов.

<sup>11</sup> При этом следует учесть положение ч. 18 ст. 29 ФЗ № 67 о том, что член избирательной комиссии с правом решающего голоса не может быть привлечен к административной ответственности, налагаемой в судебном порядке без согласия прокурора субъекта Российской Федерации.

по отношению к категории дел, которые подлежат рассмотрению в порядке этой главы. И это не случайно, поскольку сущность КАС заключается в рассмотрении тех дел, которые вытекают из односторонних властных отношений по заявлениям невластных субъектов на нарушение их прав. Однако упоминаемая нами выше объективная потребность в единстве трех составляющих ответственности (оснований, мер и порядка привлечения) заставляет регулировать в КАС процедуру применения конституционных санкций к невластным субъектам (например, отмену регистрации кандидатов). Кроме того, в ч. 5 ст. 339 КАС предмет административного иска определен более широко — нарушение законодательства о выборах и референдуме. Согласно ч. 5 ст. 339 КАС избирательная комиссия, комиссия референдума в пределах своих полномочий вправе обратиться в суд с административным иском заявлением в связи с нарушением законодательства о выборах и референдумах органом государственной власти, органом местного самоуправления, должностным лицом, кандидатом, избирательным объединением, политической партией, ее региональным отделением и иным структурным подразделением, другим общественным объединением, инициативной группой по проведению референдума, иной группой участников референдума, а также избирательной комиссией, комиссией референдума. Как мы видим, среди субъектов, к которым избирательная комиссия может обратиться в суд с административным иском заявлением, нет наблюдателей, их нельзя отнести к должностным лицам, как и членов комиссий с правом совещательного голоса<sup>12</sup>. Следует отметить, что в юридической литературе право наблюдения на выборах включают в структуру активного избирательного права [5]. КАС же не предполагает обжалования нарушений порядка пользования активным избирательным правом. По этой же причине полагаем не соответствующей действующей редакции КАС рассмотрение дел об удалении из помещения для голосования и иных лиц, например таких, как избиратели.

Результаты проведенного анализа показали, что изменения в существовавший ранее порядок отстранения членов участковых избирательных комиссий от участия в работе комиссий и удаления наблюдателей и иных лиц из помещения для голосования имели целью усилить судебные

<sup>12</sup> Вопрос отнесения членов избирательных комиссий с правом решающего голоса к должностным лицам носит, по нашему мнению, дискуссионный характер ввиду принципа коллегиальности в деятельности избирательных комиссий. Но если их приравнять к должностным лицам для целей несения юридической ответственности (как это имеет место в отношении депутатов), то это, пожалуй, единственные субъекты, по отношению к которым можно реализовать рассматриваемую нами конституционно-правовую санкцию.

гарантии правового статуса указанных субъектов избирательного процесса, однако процессуальный механизм их реализации нуждается в совершенствовании.

### Литература

1. Ескина Л.Б. К вопросу об обосновании института конституционно-правовой ответственности в российской правовой системе // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 8. С. 4–15 // СПС «КонсультантПлюс».

2. Князев С.Д., Охотников Р.А. Избирательные споры. Юридическая природа и порядок рассмотрения : монография. Владивосток : Изд-во Дальневост. ун-та 2005, 148 с.

3. Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в РФ : монография. М. : Изд-во МГУ, 2003. 304 с.

4. Синцов Г.В. О роли Верховного Суда Российской Федерации в рассмотрении дел о защите избирательных прав граждан Российской Федерации // Российский судья. 2014. № 5. С. 17–19 // СПС «КонсультантПлюс».

5. Собачевская Ю.А. Типы и особенности конституционно-правовой ответственности за нарушения избирательного законодательства // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 1. С. 33–35 // СПС «КонсультантПлюс».

6. Черепанов В.А. Право выдвижения кандидатов в структуре избирательных прав граждан // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 48–53 // СПС «КонсультантПлюс».

# Видеонаблюдение как инструмент обеспечения гласности на выборах

**ГРАЧ ДЕНИС ЕВГЕНЬЕВИЧ,**

генеральный директор ЗАО Центр социально-правовой защиты «ПРОФИ»,  
помощник Председателя Московской городской Думы  
на общественных началах  
*spravka@duma.mos.ru*

*На примере работы видеоцентра Общественного штаба по наблюдению за выборами в Государственную Думу седьмого созыва в городе Москве.*

**11** октября 2009 г. в Москве состоялись выборы в столичную городскую Думу, надолго запомнившиеся москвичам огромным количеством жалоб и сообщений о массовых фальсификациях на участках. Информация о нарушениях на выборах в Москве поступала и от партий, и от членов участковых избиркомов, и от рядовых избирателей. Доходило до «курьезов». Например, на участке № 192 (в районе Хамовники), где голосовал тогдашний лидер партии «Яблоко» Сергей Митрохин и его семья, у партии не оказалось ни одного голоса.

При этом ни одного недействительного бюллетеня там также не нашлось.

Многие из испытавших тогда раздражение и обиду протестных москвичей 4 декабря 2011 г. вернулись на участки в качестве наблюдателей и, зафиксировав спорные факты и нарушения, транслировали их в социальные сети, вызвав волну уличных протестов. Вне зависимости от того, как оценивать масштабы допущенных нарушений, насколько отмеченные резонансные случаи отражали общую картину, были конкретные факты злоупотреблений реальными или мнимыми, приходится признать: значительная часть столичных избирателей в тот момент испытывала дефицит доверия к выборам и их результатам.

Отвечая на возникший запрос общества на обеспечение прозрачности избирательного процесса, федеральные власти приняли решение оборудовать системами видеонаблюдения избирательные участки и обеспечить открытую трансляцию на выборах Президента РФ 4 марта 2012 г. А уже через полтора года в ходе выборов мэра Москвы в сентябре 2013 г. для обеспечения открытости и прозрачности процедуры голосования и подсчета голосов видеотрансляции со всех участков столицы отслеживал видеоцентр Общественного штаба по наблюдению за выборами. Таким образом, за прошедшие три года в столице сформировалась устойчивая инфраструктура общественного контроля за ходом голосования.

## 1. Правовые основания работы видеоцентра

6 июля 2016 г. в целях обеспечения открытости и прозрачности при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва 18 сентября 2016 г. в городе Москве, реализации гарантий прав граждан при осуществлении голосования, подсчете голосов избирателей, установлении итогов голосования, повышению доверия граждан к проведению указанных процедур, а также в целях обеспечения безопасности на избирательных участках в городе Москве при проведении выборов года Мэром Москвы было подписано *Постановление Правительства Москвы № 392-ПП «Об организации видео-*

Данная статья посвящена механизмам работы с видеонаблюдением на избирательных участках в целях обеспечения гласности в работе избирательных комиссий. Рассмотрен конкретный пример работы видеоцентра Общественного штаба по наблюдению за выборами депутатов Государственной Думы седьмого созыва в г. Москве. Описаны и проанализированы методика наблюдения и категоризации инцидентов, фиксируемых системой видеонаблюдения, особенности регламента работы с выявленными фактами, а также правовые основания работы структуры.

*Ключевые слова:* бюллетень, выборы, видеонаблюдение, голосование, избирательная комиссия, нарушения, открытость, прозрачность.

## Video Surveillance as Election Publicity Guarantee

**Grach Denis E.,** General Director of the Center for Social and Legal Protection "PROFI", CJSC, Voluntary Assistant Chairman of the Moscow City Duma. This article describes the operation of video surveillance at polling stations in order to ensure publicity in the work of election commissions. A specific practical case of the video center of the Public Staff for Observation of Elections to the VII State Duma in Moscow is presented. The author describes and analyzes the methods of surveillance and categorization of incidents recorded by video surveillance system, special procedures of treatment of identified facts and legal framework for structure.

*Key words:* Bulletin, elections, video surveillance, voting, election commission, violations, publicity, transparency.

*наблюдения и трансляции видеоизображений на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 7-го созыва 18 сентября 2016 года в городе Москве».*

Стоит отметить, что данное постановление направлено на реализацию ст. 23 Избирательного кодекса города Москвы «Гласность в деятельности избирательных комиссий». А точнее — на расширение возможности граждан участвовать в процессе наблюдения за всеми этапами деятельности избирательных комиссий в день голосования, так как ст. 23 Избирательного кодекса города Москвы никак не регламентирует возможность дистанционного наблюдения и описывает работу наблюдателей, находящихся непосредственно в избирательных комиссиях, а также работу СМИ и порядок публикации решений комиссий.

Кроме того, необходимо обратить внимание, что в п. 2.1 постановления говорится о необходимости привлечения представителей гражданского общества к наблюдению за проведением выборов — «Поддержать предложение Общественной палаты города Москвы о создании Общественного штаба по наблюдению за выборами», а п. 2.2.1 обеспечивает членам Общественного штаба доступ к видеоизображениям с участков в неограниченном объеме на весь период трансляции данных видеоизображений с возможностью просмотра видеоизображений за предшествующий период.

Финансовое обеспечение реализации постановления согласно п. 3.4 было возложено на бюджет столицы.

Таким образом была сформирована правовая платформа для создания Общественного штаба по наблюдению за выборами в Государственную Думу седьмого созыва в городе Москве и видеочентра штаба, о механизмах работы которого речь пойдет ниже.

Видеочентр — одна из структурных единиц Общественного штаба наряду с группой разбора, мобильными группами и пресс-центром. Его основными задачами стали:

- 1) выявление проблемных ситуаций на УИК;
- 2) выявление нарушений на УИК;

а точнее — выявление первичной информации о возможных проблемных ситуациях и нарушениях. То есть видеонаблюдателям необходимо было отследить возможную проблему или нарушение, зафиксировать время, место и первичные характеристики инцидента в соответствующих специально разработанных формах и передать их в группу разбора, состоявшую из членов Общественной палаты г. Москвы, а также представителей всех (за исключением ПАРНАС, которая так и не представила своего делегата) политических партий. Все результаты работы группы разбора немедленно направлялись в Московскую городскую избирательную комиссию для принятия решения по существу.

## II. Механика работы видеочентра

18 сентября в Москве открылось более 3600 участков, из которых порядка 3400 УИК были оборудованы видеокамерами (не были оборудованы видеонаблюдением лишь УИК в больницах и других медицинских организациях, которые имеют стационарные отделения, в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, иных местах временного пребывания и воинских частях). На каждом участке — 2 камеры (одна направлена непосредственно на урны для голосования или Комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ), а вторая фиксирует общий план помещения для голосования).

В видеочентре были оборудованы 20 рабочих мест с компьютерами для операторов. За каждым оператором закреплены 170 избирательных участков. Посменно на мониторы выводились изображения с 6 участков, на каждом из которых 2 камеры. То есть в каждый момент времени оператор видел 12 изображений. Изображение автоматически переключалось с одних участков на другие каждые 60 секунд. За это время можно было спокойно оценить, что происходит на экране. Изображение с каждой камеры было подписано таким образом, что из названия можно было определить административный округ, район, номер избирательного участка и номер камеры. В связи с этим были разработаны уникальные, универсальные формы фиксации нештатных ситуаций и регламенты их заполнения, позволившие оперативно и в полной мере предоставлять в группу разбора первичные данные, несмотря на огромный объем входящего видеоконтента.

Всего было разработано 4 вида форм, которые операторы видеочентра заполняли на протяжении всего дня голосования:

1. «Отсутствует изображение с УИК».
2. «Технические проблемы».
3. «Нештатные ситуации».
4. «Нарушения».

Три первые формы не менялись в течение всего дня, а вот форма «Нарушения» обзавелась тремя подвидами:

— нарушения при открытии избирательных участков;

— нарушения в ходе голосования;

— нарушения при подсчете голосов.

Это связано с тем, что на разных этапах дня голосования применяются принципиально различные технологии фальсификации, имеющие также различные признаки их появления.

Кроме того, для работы с данными формами было разработано два отдельных регламента.

*Суть регламента работы с формами «технические проблемы» и «отсутствие изображения»*

Заполненные формы видеонаблюдатели ежечасно (за исключением открытия участков) передавались страшим групп. Затем технические специалисты обрабатывали эти первичные

формы и сводную информацию передавали в группу разбора Общественного штаба, затем в Московскую городскую избирательную комиссию (МГИК). Среднее время устранения технических проблем составило 20–25 минут.

*Суть регламента работы с формами «нарушения» и «нештатные ситуации»*

Оператор, обнаружив нарушение или нештатную ситуацию, незамедлительно поднимал руку и сообщал об этом старшему группы. Заполненная форма сразу передавалась в группу разбора, а ее члены, имевшие возможность перемотать запись, проверяли факт нарушения и при необходимости отправляли на место мобильную группу и уведомление в МГИК.

Содержательно формы заполнения также имеют индивидуальные особенности.

**Форма 1 — «Отсутствует изображение с УИК»** — заполнялась только в отношении случаев, когда с избирательного участка отсутствовало изображение (т.е. не работала видеокамера).

**Форма 2 — «Технические проблемы»** — заполнялась в случае возникновения ситуаций, препятствующих передаче полной картины происходящего на участке, например:

- столы регистрации, КОИБ или ящики для голосования находились вне зоны видимости камеры;

- на стене в зоне видимости камеры отсутствовала увеличенная форма протокола об итогах голосования;

- в поле наблюдения камеры появлялись предметы, перекрывающие обзор;

- некачественная передача изображения.

**Форма 3 — «Нештатные ситуации»** — заполнялась, когда на участке фиксировались ситуации, которые могли быть признаками происходящего нарушения, или ситуации, связанные с обеспечением безопасности на участке, например:

- скопление людей на территории УИК, которые закрывали ящик для голосования / КОИБ от камеры — *возможный признак «вброса», массовых голосований по открепительным, контролируемого голосования;*

- очередь у столов выдачи бюллетеней или у ящика / КОИБ для голосования (более 5 человек) — *возможный признак «карусели», «вброса», контролируемого голосования;*

- наблюдатели или иные лица физически мешали членам комиссии осуществлять свои полномочия, препятствовали волеизъявлению;

- нарушение общественного порядка, драка;

- удаление правоохранительными органами людей с избирательного участка;

- задымление помещения, отключение света и т.д.

**Форма 4 — «Нарушение»** — заполнялась в случае фиксации действительного нарушения избирательного законодательства. Данную форму необходимо рассмотреть по подвидам.

**Форма 4.1** — Нарушения, связанные с открытием избирательных участков, — заполнялась в следующих случаях:

*До открытия УИК:*

- нарушение времени голосования (лица на избирательном участке начали голосовать до 8.00);

- пустые ящики для голосования были предъявлены избирателям и в сторону камеры до 8.00;

- при вскрытии урн для голосования до начала голосования в них были обнаружены бюллетени (неустановленные листы бумаги) — данная ситуация не касалась участков с КОИБ;

- ящики для голосования опечатаны до 8.00.

*После открытия УИК:*

- ящики для голосования / КОИБ не были предъявлены избирателям и в сторону камеры;
- избирательный участок не открылся.

**Форма 4.2** — Нарушения в ходе голосования — заполнялась в случаях, когда:

- один человек бросал в ящик для голосования (пропускал через КОИБ) бюллетеней (неустановленных листов бумаги) больше, чем предусмотрено на данном участке (на всех участках Москвы, кроме района Щукино, 18 сентября выдавалось 2 бюллетеня — партийный список и одномандатный округ. В Щукино выдавалось 3 бюллетеня, т.е. плюс 1 по муниципальным выборам);

- неизвестные лица пытались провести манипуляции с ящиком для голосования или КОИБ (срывали пломбу, заливали чем-либо и т.д.);

- на участке раздавались агитационные материалы;

- один и тот же человек второй раз получал бюллетени.

**Форма 4.3** — Нарушения при подсчете голосов, также делится на два подвида, для участков с КОИБ и для участков с ящиками для голосования. Для участков, оборудованных КОИБ, формы заполнялись только в случае, если бюллетени из переносных ящиков для голосования не были опущены в КОИБ. Для участков с ящиками для голосования список возможных нарушений оказался существенно больше, и форма должна была заполняться, когда:

- подсчет голосов избирателей начался до окончания времени голосования — до 20.00;

- перед началом подсчета бюллетени не были рассортированы по пачкам;

- при подсчете рассортированных бюллетеней они не предъявлялись присутствующим при подсчете для визуального ознакомления;

- непосредственный подсчет бюллетеней вели одновременно несколько членов УИК;

- кто-то из присутствующих в зале при подсчете забирал часть бюллетеней или, наоборот, подкладывал на стол бюллетени;

- во время подсчета голосов члены УИК представляли отметки в бюллетенях;

- бюллетени из переносных ящиков для голосования не были пересчитаны.

### III. Результаты работы

«Даже самые ярые критики признали, что выборы в столице были честными, конкурентными, чистыми. В 2013 году в ходе выборов мэра основной поток негатива был связан с надомным голосованием. Мы провели работу по этому направлению, организовали ряд дискуссий с привлечением специалистов. На сегодняшний день жалоб на надомное голосование — ноль. Это стало возможным благодаря совместной работе Общественного штаба по наблюдению за выборами, политических партий, Правительства Москвы, Мосгордумы, ЦИК, МГИК» — так оценил работу штаба, которая началась еще в 2013 г., его руководитель, главный редактор «Эха Москвы» Алексей Венедиктов. Но это не просто эмоции, они подтверждаются цифрами. За время работы Общественного штаба видеоцентром были зафиксированы и переданы в группу разбора более 40 случаев массового скопления людей на

участках, около 60 различных технических проблем, на 3 участках выявлены случаи поломки оборудования, на 4 участках нештатные ситуации, для разбора которых выезжала мобильная группа. На одном из участков в районе Шукино нарушение подтвердилось, военнослужащим выдавался бюллетень для выбора депутатов местного самоуправления. По итогам проверки информация была передана в МГИК, и результаты муниципальных выборов на данном участке были аннулированы. Кроме того, технические возможности видеоцентра позволили проверить более полусотни сообщений о возможных нарушениях от наблюдателей, находившихся непосредственно на избирательных участках. Ни одно сообщение не подтвердилось. Как результат, ни одного протеста в ходе итогового заседания МГИК заявлено не было, можно с уверенностью говорить о том, что в Москве, в том числе благодаря видеоцентру, выборы прошли максимально прозрачно и открыто.

# Технологии организации выборов: региональный опыт

## КОСТЕНКО СЕРГЕЙ ЮРЬЕВИЧ,

председатель избирательной комиссии Тульской области,  
кандидат исторических наук  
*avtor@lawinfo.ru*

## ТЮРИНА НАТАЛЬЯ СЕРГЕЕВНА,

член избирательной комиссии  
Тульской области с правом решающего голоса

За последние два десятилетия законодательство, регулирующее подготовку и проведение выборов в Российской Федерации, стремительно развивается. Избирательное законодательство, составляющее отдельную отрасль, можно разделить по уровню регулируемых выборов на законодательство о выборах федеральных органов, законодательство о выборах органов государственной власти субъектов РФ и законодательство о выборах органов местного самоуправления.

Особенностью избирательного законодательства Российской Федерации является наличие Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который носит рамочный характер для субъектов Российской Федерации. Указанный закон определяет основные параметры законодательства о выборах, устанавливает единые стандарты реализации избирательных прав граждан, позволяя субъектам Российской Федерации самостоятельно устанавливать отдельные положения. Например, такие как: виды избирательных систем на своих территориях и пропорции, в которых они будут применяться, условия выдвижения и регистрации кандидатов,

систему и полномочия избирательных комиссий, процедуры избрания высшего должностного лица. Так, на выборах в региональный парламент количество депутатов, избираемых по мажоритарным избирательным округам, не должно превышать 75% от общего числа депутатов, тем самым их число может варьироваться от 0% (при пропорциональной системе) до 75%<sup>1</sup>. Конкретные соотношения между мажоритарной и пропорциональной избирательными системами устанавливаются законодательством субъектов Российской Федерации.

Стоит отметить, что на развитие избирательного законодательства большое влияние оказал Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «О политических партиях», который сделал обязательным участие политических партий в избирательном процессе, повлиял на развитие правовых и партийных норм, связанных с процедурой выдвижения и согласования кандидатов (списков кандидатов) нижестоящими партийными органами с вышестоящими. В этой

<sup>1</sup> Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». URL: <http://www.pravo.gov.ru>

В настоящей статье рассматриваются возможности влияния регионального законодательства на технологии подготовки и проведения выборов на примере организации выборов на территории Тульской области. Особое внимание уделяется соотношению между мажоритарной и пропорциональной избирательными системами, а также применению «лепестковой» нарезки избирательных округов как средству профилактики и нивелирования возможности проявления «административного ресурса».

*Ключевые слова:* высшее должностное лицо, субъект выдвижения кандидатов, сбор подписей, «муниципальный фильтр», «лепестковая» нарезка избирательных округов.

## Technologies of Elections Preparation: Regional Practice

**Kostenko Sergey Yu.**, Chairman of the Election Commission of the Tula Region, Candidate of Historical Sciences

**Tyurina Natalya S.**, Voting Member of the Election Commission of the Tula Region

This article discusses the possible impact of the regional legislation on the technology of preparation and holding of elections, as exemplified by preparation of elections in the Tula region. Particular attention is paid to correlation between the majoritarian and proportional election systems, as well as the use of "petalled" constituencies as a mean of prevention and control of possible lobbying.

*Key words:* senior official, subject of candidate nomination, collection of signatures, "municipal filter", "petalled" constituencies.

связи на выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации избирательное объединение как субъект выдвижения определяется повсеместно, а как гражданин Российской Федерации (путем использования механизма самовыдвижения) — по решению регионального законодателя.

Вместе с тем стоит отметить, что процедуру избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) определяет региональный законодатель и реализует путем назначения выборов либо оформления решения о его избрании депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации<sup>2</sup>. Безусловно обе модели имеют право на существование и успешно реализуются в регионах. Тем не менее необходимо понимать, что оба варианта имеют свои характерные особенности.

Итак, если кандидата выдвигает политическая партия, то возможно прохождение дополнительных внутрипартийных процедур, например, праймериз партии «Единая Россия». Если кандидат выдвигается в порядке самовыдвижения, то соблюдение дополнительных внутрипартийных требований не требуется. Нет и требования о создании группы избирателей для поддержки самовыдвижения кандидата (Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «О выборах Президента Российской Федерации»), но требуется собрать необходимое количество подписей избирателей и представить эти подписи в соответствующую избирательную комиссию в установленные законом субъекта Российской Федерации сроки.

Количество подписей, необходимое «кандидату-самовыдвиженцу», колеблется от 0,5% до 2% от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа<sup>3</sup>. При этом законодательство субъекта Российской Федерации может самостоятельно устанавливать полную или частичную проверку подписей, собранных в поддержку кандидата, выдвинутого в порядке самовыдвижения. Также региональный законодатель вправе установить величину и так называемого муниципального фильтра (процедура сбора подписей депутатов представительных органов муниципальных образований в поддержку кандидатов на должности глав регионов) от 5% до 10%<sup>4</sup>. Размер избирательного фонда кандидата «региональный законодатель» также вправе установить самостоятельно.

На муниципальных выборах может применяться смешанная избирательная система, при

которой одна часть депутатов избирается путем распределения депутатских мандатов между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов, другая часть депутатов избирается по одномандатным или многомандатным избирательным округам. При этом если «региональный законодатель» установит образование многомандатных избирательных округов, то количество распределяемых в многомандатном избирательном округе депутатских мандатов определяется представительным органом муниципального образования самостоятельно и может быть от 2 до 5 или более.

Все вышесказанное является реализацией юридико-политических технологий на региональном и муниципальном уровне.

Анализируя избирательные кампании 2014–2016 гг., прошедшие в Тульской области, стоит отметить следующее.

В 2014 г. в Тульской области впервые в России была применена «лепестковая» нарезка избирательных округов. В настоящее время этот термин широко вошел в политический лексикон и используется не только российскими, но и западными специалистами. При использовании «лепестковой» нарезки соседние по числам избирательные округа, в территорию которых входило до 5 муниципальных районов (городских округов), находятся в разных концах относительно территории Тульской области, а средняя протяженность округов составила от 200 км и более вместо привычных 30 км. При этом муниципалитеты могут входить в территории избирательного округа полностью или частично, объединяя городское и сельское население в границах одного округа.

Особенностью выборов депутатов Тульской областной Думы 2014 г. стали отказ от формирования окружных избирательных комиссий и возложение их полномочий на территориальные избирательные комиссии, которые устанавливали итоги голосования не в целом по округу, а лишь на соответствующей территории или части территории. Например, территория Ленинского района Тульской области была разбита, и отдельные части этой территории вошли в границы семи одномандатных избирательных округов. При этом полномочием на определение результатов выборов по одномандатным избирательным округам в соответствии с Законом Тульской области была наделена избирательная комиссия Тульской области<sup>5</sup>.

Полагаем, что использование «лепестковой» нарезки избирательных округов в сочетании с описанным выше порядком определения результатов выборов позволило обеспечить

<sup>2</sup> Там же. С. 5.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». URL: <http://www.pravo.gov.ru>

<sup>4</sup> Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ.

<sup>5</sup> Закон Тульской области от 1 апреля 2013 г. № 1893-ЗТО (ред. от 28.04.2016) «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с выборами депутатов Тульской областной Думы». URL: <http://www.pravo.gov.ru>

оптимальное распределение нагрузки по территориям и уровням организации выборов, нивелировать саму возможность проявления так называемого административного ресурса и провести избирательную кампанию в строгом соответствии с законом.

Хотелось отметить, что в Тульской области действует система избирательных комиссий Тульской области, в которую не входят не только окружные избирательные комиссии, но и избирательные комиссии муниципальных образований. Уже с 2013 г. в связи с обращениями представительных органов муниципальных образований избирательной комиссией Тульской области приняты решения о возложении полномочий всех избирательных комиссий муниципальных образований на соответствующие территориальные избирательные комиссии. Окружные избирательные комиссии в Тульской области также не формируются, а их полномочия возлагаются на избирательную комиссию Тульской области (так было на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва) или на территориальные избирательные комиссии (выборы депутатов Тульской областной Думы и выборы депутатов Тульской городской Думы, состоявшиеся в 2014 г.).

Полагаем, что предложенная система избирательных комиссий Тульской области является успешной и оправданной по следующим основаниям:

- подготовка и проведение выборов обеспечивается членами избирательных комиссий на высоком профессиональном уровне, так как более половины председателей территориальных избирательных комиссий работают на постоянной основе;

- осуществляется экономия денежных средств, что является особенно актуальным для дотационных регионов;

- реализуется наиболее качественное материально-техническое оснащение, в том числе соблюдение нормативов, установленных для эксплуатации системы ГАС «Выборы».

На выборах Губернатора Тульской области, прошедших 18 сентября 2016 г., был введен институт самовыдвижения кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта. Инициатором изменений в Закон Тульской области от 15 июня 2012 г. № 1767-ЗТО «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с выборами Губернатора Тульской области» стала избирательная комиссия Тульской области, воспользовавшись правом законодательной инициативы. Необходимо обратить внимание на следующее. Во-первых, «муниципальный фильтр» был усреднен до уровня 7%, что в абсолютном выражении составило 71 подпись<sup>6</sup>. Это

крайне мало, учитывая средний размер «муниципального фильтра» на территории Российской Федерации, который обычно в абсолютном выражении составляет около 200 подписей. Во-вторых, для «кандидата-самовыдвиженца» было установлено максимальное число подписей, собранных в его поддержку, — 2%, что в абсолютном выражении составило почти 25 000 подписей избирателей. В-третьих, законодательное закрепление стопроцентной проверки всех подписей, собранных в поддержку выдвижения «кандидата-самовыдвиженца», на практике позволяет наиболее объективно организовать процедуру проверки подписей и исключить любые возможности злоупотреблений при проведении случайной выборки таких подписей для последующей проверки. Полагаем, что алгоритм использования максимального количества подписей избирателей в поддержку самовыдвижения кандидата и их стопроцентной проверки успешно может быть реализован и на федеральном уровне.

Полагаем, что предоставление избирательным комиссиям субъектов Российской Федерации права законодательной инициативы является важным фактором, обеспечивающим упорядочение понятийного аппарата региональных законов о выборах (например, избирательная комиссия Тульской области за пять лет с 2011 по 2016 г. внесла около 40 законопроектов, которые были приняты в качестве законов Тульской области).

На муниципальных выборах полагаем, что наиболее эффективно применение избирательной системы, при которой образуются только многомандатные избирательные округа или смешанная избирательная система. При этом необходимо распределять в таких многомандатных избирательных округах 4–5 депутатских мандатов, что позволит в случае досрочного прекращения полномочий одного из депутатов не проводить дополнительные выборы, а сэкономленные денежные средства направить на социальные нужды. Так, например, в 2014 г. Тульская городская Дума избиралась по семи пятимандатным избирательным округам. В настоящее время в Устав муниципального образования город Тула и соответствующий Закон Тульской области<sup>7</sup> внесены изменения, в соответствии с которыми следующие выборы депутатов Тульской городской Думы в 2019 г. пройдут по смешанной системе. Из 36 депутатов 18 депутатов будут избираться по партийным спискам, при этом будет предусмотрена графа «Против всех», а 18 депутатов — по одномандатным избирательным округам, в которых избранным признается

<sup>6</sup> Закон Тульской области от 15 июня 2012 г. № 1767-ЗТО (ред. от 28.04.2016) «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с выборами Губернатора Тульской области». URL: <http://npatula.ru>

<sup>7</sup> Закон Тульской области от 8 июля 2008 г. № 1055-ЗТО (ред. от 28.04.2016) «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с выборами депутатов представительных органов муниципальных образований, членов иных выборных органов местного самоуправления». URL: <http://npatula.ru>

зарегистрированный кандидат, получивший большее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по отношению к другим зарегистрированным по соответствующему избирательному округу кандидатам. Полагаем, что данная норма также будет использована и в других субъектах Российской Федерации при проведении выборов в органы местного самоуправления.

Очевидно, накопленный региональный опыт законодательных решений и управленческих практик в сфере организации выборов будет продолжаться совершенствоваться, развиваться и служить основой для поиска новых решений, в том числе и на федеральном уровне.

### Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ). URL: <http://www.pravo.gov.ru>
2. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». URL: <http://www.pravo.gov.ru>
3. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». URL: <http://www.pravo.gov.ru>
4. Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «О политических партиях» (с изм. и доп., вступ. в силу с 13.03.2016). URL: <http://www.pravo.gov.ru>
5. Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ (ред. от 05.04.2016) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». URL: <http://www.pravo.gov.ru>
6. Закон Тульской области от 15 июня 2012 г. № 1767-ЗТО (ред. от 28.04.2016) «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с выборами Губернатора Тульской области». URL: <http://npatula.ru>
7. Закон Тульской области от 8 июля 2008 г. № 1055-ЗТО (ред. от 28.04.2016) «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с выборами депутатов представительных органов муниципальных образований, членов иных выборных органов местного самоуправления». URL: <http://npatula.ru>
8. Закон Тульской области от 1 апреля 2013 г. № 1893-ЗТО (ред. от 28.04.2016) «О регулировании отдельных правоотношений, связанных с выборами депутатов Тульской областной Думы». URL: <http://npatula.ru>
9. Устав муниципального образования город Тула (принят местным референдумом 09.02.1997) (ред. от 27.04.2016). URL: <http://npatula.ru>

# Подготовка резерва для избирательной системы России: о взаимодействии Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации

**САДОВНИКОВА ГАЛИНА ДМИТРИЕВНА,**

заместитель заведующего кафедрой конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, член Общественного научно-методического консультативного совета при ЦИК России, доктор юридических наук, доцент  
*sadovnikovag@inbox.ru*

**З**адача вовлечения студенческой молодежи в политический процесс, прежде всего электоральный, является одной из приоритетных в непростых современных условиях, когда, с одной стороны, молодежи навязываются извне совершенно чуждые ценности, с другой — условия экономического кризиса создают дополнительные трудности в реализации намеченных планов, достижении целей. Именно студенчество как наиболее грамотная, активная, информированная, в хорошем смысле «продвинутая» часть молодежи является тем бесценным резервом, способным усилить влияние гражданского общества на власть, ускорить сложный

и противоречивый процесс формирования правового государства. Будучи вовлеченными в общественно-политическую жизнь страны, они способны самым положительным образом реализовать свой потенциал на благо государству и обществу. В связи с этим важными и своевременными задачами как вузов, так и избирательных комиссий всех уровней является создание таких условий, которые позволят студентам стать полноправными участниками выборов на всех уровнях и стадиях их проведения. Кроме воспитательных, идеологических, информационных и мировоззренческих задач, такая деятельность имеет и профориентационный, рекрутирующий

---

В статье обозначается проблема объединения усилий вузов и избирательных комиссий по вовлечению студенческой молодежи в общественно-политическую жизнь, показана роль высшей школы в подготовке резерва для избирательной системы России, исследуется опыт Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) по взаимодействию с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, предлагаются новые формы такого взаимодействия.

*Ключевые слова:* студенческая молодежь, высшая школа, избирательные комиссии, взаимодействие, спецкурс, правовая культура.

## **Reserve Training for the Electoral System of Russia: Interaction between the Kutafin University (MSAL) and the Central Election Commission of the Russian Federation**

**Sadovnikova Galina D.**, Deputy Head of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin University (MSAL), Honored Worker of Higher Professional Education of the Russian Federation, Member of the Public Research and Methodology Advisory Council under the CEC of Russia, Doctor of Law, Assistant Professor

The article emphasizes the networking of universities and election commissions to involve students in social and political life, shows the role of higher schools in training of a reserve for the Russian electoral system, studies the cooperation cases of the Kutafin University (MSAL) and the Central Election Commission of the Russian Federation, and proposes new forms of such cooperation.

*Key words:* college students, higher school, election commissions, cooperation, special course, legal culture.

характер. Не стоит забывать и о студенческом общественном контроле за выборами, повышающем доверие к ним, а значит — к власти.

Естественно, политические установки молодых россиян с только еще формирующимся мировоззрением отражают противоречия непростой политической жизни страны. В этих условиях взаимодействие вузов и избирательных комиссий направлено и на выбор жизненных стратегий и приоритетов молодежи. Эта задача должна рассматриваться как одна из приоритетных.

В этой связи заслуживает внимания опыт взаимодействия одного из ведущих вузов России, отмечающего в этом году 85-летний юбилей, — Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) с Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. Этот опыт имеет давние традиции и идет по многим направлениям. Так, студенты университета постоянно в течение многих лет участвуют в работе «горячих линий» Центризбиркома на федеральных выборах, приглашаются в ЦИК России для тестирования новой аппаратуры (КОИБ — комплексов обработки избирательных бюллетеней, КЭГ — комплексов электронного голосования), для участия в различных мероприятиях комиссии. Члены ЦИК России и работники аппарата ЦИК России приходят в университет с интересными лекциями, участвуют в круглых столах, форумах и других мероприятиях. Студенты имеют возможность беседовать с людьми, непосредственно выстраивающими избирательный процесс и направляющими его, влияющими на правовое регулирование избирательных правоотношений. ЦИК России и РЦОИТ при ЦИК России организуют тематические экскурсии, практику в ЦИК, пополняют библиотечный фонд университета, предоставляют учебные фильмы.

С 1998–1999 учебного года Университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА) совместно с ЦИК России и РЦОИТ при ЦИК России организует работу спецкурса «Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации», предусматривающего углубленное изучение студентами университета российского федерального и регионального законодательства о выборах, международных избирательных стандартов, практики их реализации. В рамках данного спецкурса ведущие специалисты в области избирательного законодательства, Председатель и члены ЦИК России, профессорско-преподавательский состав МГЮА и приглашенные лекторы — известные специалисты в сфере избирательного права, в том числе депутаты Государственной Думы Федерального Собрания РФ, проводят лекционные и практические занятия, участвуют в научных конференциях и круглых столах по проблемам избирательного права, организуют посещение студентами Центризбиркома и ознакомление их с работой подразделений комиссии, прохождение различных видов практики в ЦИК России.

Изучение студентами избирательного права и процесса изначально организовано на основе Федеральной целевой программы повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в РФ, одобренной Указом Президента РФ от 28 февраля 1995 г. № 228, предусматривающей организацию подготовки кадрового резерва для избирательных комиссий во взаимодействии с Министерством образования и науки РФ, высшими учебными заведениями (юридическими вузами и факультетами).

Преподавание на факультативной основе учебной дисциплины государственно-правовой специализации «Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации» происходит в соответствии с ежегодно утверждаемой МГЮА и согласованной с РЦОИТ при ЦИК России учебной программой. Организация обучения включает в себя лекционные и семинарские учебные занятия, деловые игры, круглые столы, консультирование, проверку курсовых работ, контроль знаний, организацию внеучебных мероприятий, способствующих повышению электорально-правовой культуры обучающихся. Учебная программа предусматривает лекционный курс — 50 часов, семинарские и практические занятия — по 50 часов в каждой группе (как правило, набирается 2 группы по 25–30 человек из студентов разных институтов МГЮА); подготовку курсовой работы, экзамен. По результатам обучения выдается соответствующее свидетельство.

Преподавание происходит в тесном контакте с ЦИК России. Основную часть лекционных занятий ведут члены ЦИК России и руководители подразделений Аппарата комиссии. На семинарских занятиях применяются инновационные технологии: деловые игры — «судебное заседание по избирательному спору» (на основе материалов по одному из реальных избирательных споров); «заседание Конституционного Суда РФ по проверке конституционности некоторых положений избирательного законодательства»; «работа участковой избирательной комиссии в день выборов»; «поведение наблюдателя в заданной ситуации»; «пресс-конференция председателя избирательной комиссии», «заседание комитета Государственной Думы по рассмотрению поправок в законодательство о выборах».

На занятиях организуется просмотр и обсуждение учебных фильмов, предоставленных РЦОИТ при ЦИК России, обсуждаются дискуссионные вопросы избирательного права, студенты получают письменные задания по разрешению конкретного избирательного спора. В процессе проведения спецкурса налажены контакты и с институтами гражданского общества: Общественной палатой РФ, Российским общественным институтом избирательного права, которые предоставляют интересные аналитические материалы, приглашают на свои научно-практические мероприятия.

Большинство слушателей спецкурса в той или иной степени приняли участие в федеральных избирательных кампаниях, периодически участвуют в организации и проведении муниципальных выборов в Москве и Московской области в качестве дежурных «горячей линии» ЦИК России, наблюдателей, членов участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса и с правом совещательного голоса. Около 200 студентов Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА) приняли самое непосредственное участие в проведении единого дня голосования 18 сентября 2016 г. Ситуации, имевшие место на выборах, обсуждаются на семинарских занятиях, моделируются в ходе деловых игр. Студенты университета активно участвуют в работе Корпуса наблюдателей «За чистые выборы».

Углубленное изучение студентами избирательного права и процесса способствует не только формированию резерва для работы в избирательных комиссиях, но и решает более долгосрочные задачи: будит творческую мысль, заставляет задумываться о совершенствовании законодательства, воспитывает гражданственность. Иными словами, формируется и резерв научных кадров. Избранная государственно-правовая специализация и углубленное изучение проблем избирательного права и процесса определили выбор научной специализации целого ряда выпускников спецкурса, а защитивших кандидатские диссертации по соответствующей тематике, а значит, предложивших что-то принципиально новое в науке и практике. В качестве примера можно привести успешно защищенные диссертационные исследования «Основы построения и тенденции развития системы избирательного законодательства в РФ» (А.Г. Головин), «Избирательный процесс в РФ: конституционно-правовое исследование» (А.М. Агаев), «Профилактика правонарушений в области избирательного права» (Н.М. Сизикова). Ряд выпускников в настоящее время работают над диссертациями, посвященными проблематике выборов (А.О. Филатова, А.А. Кубелун, Д.Л. Кутейников).

ЦИК России и РЦОИТ при ЦИК России принимают участие в разработке и рецензировании рабочих программ обязательных учебных дисциплин университета, связанных с избирательно-правовой тематикой, в частности дисциплины по выбору для студентов ЮЗИ, обучающихся по программе бакалавриата: «Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации»; рабочей программы для магистрантов «Юрист в избирательном процессе».

Взаимодействие с избирательными комиссиями разных уровней осуществляется и в филиалах МГЮА: практически в каждом из них вводятся соответствующие дисциплины по выбору, спецкурсы и спецсеминары, осуществляется взаимодействие по рецензированию рабочих программ учебных дисциплин, обмен методиками и опытом

работы. В перспективе планируется усиление взаимодействия вуза и избирательных комиссий, поиск новых форм привлечения студентов к общественному контролю в избирательном процессе.

Достаточно интересным представляется опыт участия студентов в работе Ситуационного центра «Выборы-2012». Центр был создан с целью проведения гражданского контроля как со стороны избирателей, так и со стороны профессионального юридического сообщества за проведением выборов Президента Российской Федерации 2012 г. В работе центра приняли активное участие слушатели спецкурса, в том числе в дни посещения центра кандидатами на пост Президента РФ В.В. Путиным и В.В. Жириновским.

В ходе работы центра студенты университета принимали от граждан различные обращения, жалобы на нарушения в процессе выборов, которые регистрировались, а затем подлежали систематизации и анализу, на основании чего были выявлены наиболее распространенные нарушения избирательного законодательства. Статистика обращений стала предметом научного анализа как для университета, так и для ЦИК России. Внимательно изучались предложения граждан по оптимизации избирательного законодательства, среди которых наиболее популярными стали следующие:

- запретить включение в избирательные комиссии лиц, находящихся на государственной и муниципальной службе, а также работников администраций поселений, которые заинтересованы в сохранении действующих выборных лиц на своих постах и имеют возможность использовать административный ресурс;
- деятельность государства должна быть прозрачной: в каждом городе должен быть терминал для быстрого отправления вопроса Президенту РФ и получения быстрого ответа;
- следует более полно освещать в СМИ вопрос о том, как можно голосовать с временной регистрацией;
- недопустимо отключать веб-камеры на участках в 20.00, так как смысл в их установке теряется: нарушения могут быть при подсчете голосов.

Среди обработанных обращений в Ситуационный центр преобладали претензии жителей Санкт-Петербурга, в первую очередь из-за фиксации фактов незапечатанных урн для голосования на избирательных участках. Московская область по числу негативных обращений оказалась на втором месте.

Работа Ситуационного центра «Выборы-2012» была направлена на открытый диалог с избирателями, что позволяет говорить о наметившейся тогда и продолжающейся сейчас, в избирательных кампаниях 2016 г., положительной тенденции в сторону прозрачности выборов. Итоги работы Ситуационного центра «Выборы-2012» показали эффективность независимых форм

общественного (гражданского) контроля за подготовкой и проведением выборов, позволяющих:

- во-первых, снизить количество нарушений на выборах со стороны всех субъектов избирательного процесса (избирательных комиссий, кандидатов, их представителей, СМИ, избирателей, наблюдателей);

- во-вторых, способствовать профилактике правонарушений на выборах;

- в-третьих, усилить электорально-правовой мониторинг с целью выявления регионов, где чаще допускаются нарушения или недостаточное информированы избиратели; выявления наиболее часто встречающихся нарушений; выявления органов, должностных лиц, допускающих нарушения;

- в-четвертых, послужить информированию, правовому обучению и воспитанию избирателей (не доверяя в полной мере официальным структурам, избиратели скорее обратятся за разъяснением непонятных вопросов в независимые центры);

- в-пятых, повысить доверие к выборам;

- в-шестых, вовлечь в работу по общественному контролю за выборами наибольшее количество граждан, включая студенческую молодежь, профессиональные сообщества.

Для развития и совершенствования законодательства о выборах и правоприменительной практики, повышения гарантий избирательных прав граждан кафедрой конституционного и муниципального права Университета имени О.Е. Кутафина были сформулированы следующие предложения:

- определить правовой статус подобных ситуационных центров, их основные права и обязанности, в том числе обязанность предоставлять в избирательные комиссии соответствующего уровня (при проведении федеральных выборов — в ЦИК России) и СМИ обобщения поступивших в ходе выборов обращений;

- усилить их взаимодействие с избирательными комиссиями всех уровней, государственными и муниципальными органами, в том числе информировать избирательные комиссии в соответствии с уровнем выборов о создании таких центров, установить дни «дежурства» работников избирательных комиссий в ситуационных центрах;

- законодательно установить право специалистов ситуационных центров по получении сигнала о нарушениях обращаться в избирательные комиссии всех уровней за соответствующей информацией и обязанность избирательных комиссий предоставлять такую информацию;

- обязать государственные органы (в том числе правоохранительные), органы местного самоуправления в случае получения информации о выявленных нарушениях, аналитических записок по итогам работы ситуационных центров на выборах осуществлять проверку фактов нару-

шений, рассматривать и обсуждать полученные от ситуационных центров предложения;

- усилить «привязку» к институту выборов органов публичной власти, от деятельности которых в той или иной степени зависит реализация избирательных прав граждан. В частности, среди предложений по оптимизации избирательного законодательства, поступивших в Ситуационный центр «Выборы-2012» довольно часто встречалось такое: «более полно освещать в СМИ вопрос о том, как можно голосовать с временной регистрацией». Поскольку мобильность населения увеличивается, лиц с временной регистрацией становится все больше, в целях обеспечения гарантий их избирательных прав можно было бы обязать соответствующие органы одновременно с осуществлением временной регистрации разъяснять гражданам их избирательные права на федеральных, региональных и местных выборах, информировать о ближайших планируемых региональных и местных выборах, возможно, вручать соответствующие памятки. Поскольку в установленных законом случаях законодательство РФ предусматривает участие в муниципальных выборах иностранных граждан, органы ФМС в работе с иностранцами могли бы доводить до них соответствующую информацию;

- полнее информировать население о ситуационных центрах в центральных, региональных и местных СМИ;

- продумать систему поощрения студентов и общественников, работающих и принимающих активное участие в работе ситуационных центров.

На базе Ситуационного центра «Выборы-2012» в МГЮА создан и успешно функционирует Центр правового мониторинга (Центр мониторинга законодательства и правоприменения) как структурное подразделение университета. После посещения В.В. Путиным Ситуационного центра «Выборы-2012» Президентом Российской Федерации было принято решение об организации на базе МГЮА, МГУ имени М.В. Ломоносова, СПбГУ, УрГЮА отбора и обобщения предложений по совершенствованию проекта новой редакции Гражданского кодекса Российской Федерации (Поручение Президента Российской Федерации № Пр-1796 от 17 июля 2012 г.). Главе государства ежемесячно представлялся доклад о возможности реализации поступивших предложений, многие из которых были учтены в ходе доработки законопроекта.

В настоящее время на базе Центра правового мониторинга профессорско-преподавательским составом (экспертами центра) с привлечением аспирантов и студентов, которые проходят специальный отбор, осуществляется работа по мониторингу важнейших законопроектов, действующего законодательства и правоприменительной практики, осуществляется экспертное сопровождение законотворческой и правоприменительной практики.

менительной деятельности, происходит отбор и обобщение предложений по вопросам совершенствования законодательства, развития российской правовой системы, которые поступают от граждан и организаций, обобщается информация об основных проблемах функционирования государственных и правовых институтов, проблемах и противоречиях в законодательстве и правоприменительной практике. В последующем данная информация обрабатывается экспертами центра, которые на основе научно-правового анализа полученного материала формулируют предложения. На завершающем этапе работы подготавливается сводный доклад о возможных формах реализации предложений по совершенствованию российского законодательства, в том числе избирательного. Центр участвует в совместных мероприятиях с Государственной

Думой, Советом Федерации, Центральной избирательной комиссией РФ. В сентябре 2013 г. в ходе круглого стола, посвященного проблематике качества законов, с работой центра ознакомился Председатель Государственной Думы С.Е. Нарышкин.

Становление гражданского общества — процесс, мягко говоря, непростой. Но он, пусть не так быстро, как хотелось бы, идет во всех сферах общественной жизни. Все меньше в России людей, безразличных к тому, что происходит в стране и в мире, все больше становится форм общественного участия.

Вовлечение молодого, инновационного по своей природе, поколения в общественно-политические процессы во многом определяет будущее страны и остается одним из приоритетных направлений работы МГЮА и ЦИК России.

# Развитие электоральных процессов на территории Республики Татарстан с древнейших времен до установления советской власти

**ВАЛИЕВА ЭЛЬВИРА РИЗВАНОВНА,**

ведущий специалист-эксперт

Центральной избирательной комиссии Республики Татарстан,

кандидат исторических наук

cik.rt@tatar.ru

## Практика прямой демократии и ограничения государственной власти в Волжской Булгарии и Казанском ханстве

Говоря о начальном этапе становления Булгарского государства, историки отмечают, что булгары, пришедшие в Среднее Поволжье, спасаясь от вторжения хазар, уже имели длительные традиции государственности, и данное обстоятельство стало ключевым фактором образования нового государства на берегах Волги в IX–X вв. В начале X в. Булгарское государство представляло собой государственное образование, объединенное верховной военно-политической и административно-судебной властью одной булгарской династии, но с частичным сохранением зависимых племенных вождей<sup>1</sup>.

В отечественной историографии социально-политическое устройство Волжской Булгарии домонгольской эпохи принято разделять от дофеодальной до государства с развитыми феодальными отношениями. Булгарский правитель (эльтабар) изначально выступал как военный предводитель, который наподобие киевских князей Игоря и Святослава был верховным правителем всех племен и родов, обитавших в районе Волго-Камья. К началу X в. кроме военной в руках булгарского правителя была сосредоточена высшая судебная и гражданская власть. Согласно мусульманским традициям глава государства являлся также первосвященником. В тот период с его сильными пережитками военной демократии булгарский правитель не мог быть единоличным правителем. При нем находились четыре правителя подчиненных ему племен. Эти главы племен составляли

<sup>1</sup> История татар с древнейших времен. Т. 2. Волжская Булгария и Великая степь. Казань: Рухил, 2006. С. 124–130.

Исторически принято ассоциировать развитие институтов демократии с западноевропейской цивилизацией. Однако богатый исторический материал позволяет говорить о зарождении демократических традиций и институтов представительства на территории Восточной Европы, где на протяжении веков развивались, контактировали между собой государственные образования, с уникальными традициями, собственным опытом государственного управления, впоследствии заложившие фундамент российской государственности. В этом плане особый интерес для изучения представляют традиции демократии, формировавшиеся в государственных образованиях Среднего Поволжья, в частности на примере Волжской Булгарии, Казанского ханства, а также последующая электоральная история Казанской губернии и Республики Татарстан.

*Ключевые слова:* институты демократии, электоральная история, Волжская Булгария, Казанское ханство, Казанская губерния, Республика Татарстан.

## Electoral Development in the Republic of Tatarstan from Ancient Times to Soviet Regime

**Valiyeva Elvira R.,** Leading Specialist and Expert of the Central Election Commission of the Republic of Tatarstan, Candidate of Historical Sciences

The development of democratic institutions has been historically associated with Western civilization. However, numerous historical materials give evidence of formation of democratic traditions and institutions of representation in Eastern Europe, where formations, which had unique traditions and own practice of public administration, evolved and interacted with each other. Subsequently, they laid the foundation of the Russian statehood. In this regard, the study of the democratic traditions formed in the state formations of the Middle Volga, in particular, as exemplified by the Volga Bulgaria, the Kazan Khanate, as well as subsequent electoral history of the Kazan province and the Republic of Tatarstan is of particular interest.

*Key words:* democratic institutions, history of elections, Volga Bulgaria, the Kazan Khanate, the Kazan province, the Republic of Tatarstan.

своего рода совет при правителе<sup>2</sup>. Совет был совещательным органом и имел большую исполнительную власть прежде всего военного и дипломатического характера. Другим институтом управления был съезд свободных общинников (собрание вооруженных мужчин), который созывался правителем для всенародного утверждения решений по наиболее важным проблемам, стоявшим перед обществом. Во второй половине X — XI в. в связи с укреплением государства, усилением единоличной власти правителя политические институты военной демократии теряют свою прежнюю роль: собрания всего народа превращаются в собрания, построенные по территориальному принципу, уходит с политической арены также совет при болгарском правителе<sup>3</sup>.

Курултай, как органы народного представительства, вошли в политическую практику правителей Золотой Орды, утвердивших свою власть на территории Поволжья. Позже традиции народного представительства наследуются Казанским ханством, образованным в результате распада Золотой Орды. В русских источниках курултай получил название «Вся земля Казанская». Он объединял представителей трех сословий: духовенства, военных и земледельцев. Ему в период междуцарствования принадлежала полнота верховной власти. Курултай избирал нового хана. В то же время власть казанских ханов ограничивалась советом высшей знати — Диваном. Должность членов Диванов, которые именовались «карачи» (смотритель), была наследственной. Такие же советы имелись в других татарских государствах, например у крымских и сибирских татар. В сибирских источниках «карачи» переводится выражением «думный», сопоставляя ханский совет с Боярской думой<sup>4</sup>.

## Развитие институтов представительной демократии и партийное строительство в Казанской губернии

Политическая история Казанского ханства завершается событиями 1552 г., утратой государственного суверенитета и включением территории ханства в состав Российского государства. Дальнейшее развитие институтов народовластия теперь уже на территории Казанской губернии происходит в едином российском правовом пространстве. И первый крупный опыт участия населения Казанской губернии в делах государственной важности связан с работой депутатов от Казанской губернии в Уложенной комиссии Екатерины II. Известно, что императрица отличалась определенным благосклонным отношением к

подданным-иноверцам Казанской губернии, она лично побывала в Казани в ходе своей поездки в Поволжье в 1767 г. и разрешила строительство каменных мечетей. Исследователи обращают внимание, что депутатам от Казанской губернии удалось обратить внимание общества на проблемы мусульман России, и эта проблематика получила законодательное оформление в указе Синода 1773 г. о терпимости всех вероисповеданий<sup>5</sup>. Повторно Екатерина II обратила свой взор на Казанскую губернию после пугачевского восстания. Подавив бунт, императрица повелела провести реформу местного самоуправления, которая способствовала вовлечению верхушки татарского общества в российское купечество. В качестве контроля за быстро развивающимся татарским торговым сословием должен был выступить новый орган самоуправления татарских слобод Казани — Ратуша. В состав Ратуши входили лица, избранные на три года из числа состоятельных купцов и предпринимателей не моложе 30 лет. В голосовании участвовали жители Старо-Татарской и Ново-Татарской слобод. Руководство состояло из городского Головы, двух бургомистров, четырех ратманов, старосты и других должностных лиц. Казанская Ратуша существовала с 1781 по 1855 г. и была упразднена на основании Указа Государственного Совета от 27 октября 1854 г.<sup>6</sup>

Дальнейшая история институтов представительства на территории губернии связана с реформами местного самоуправления 1785 г., заложившими основы избирательного права и процесса, и принятием Александром II Положения о губернских и уездных учреждениях в 1864 г. и Городового положения в 1870 г.<sup>7</sup> Казанская губерния вошла в число первых 18 губерний, где земства появились спустя год после появления императорского указа<sup>8</sup>. Казань оказалась среди тех губернских городов, в которых были созданы городская дума — представительный орган городского самоуправления и городская управа — исполнительный орган городской думы, избиравшийся последней из гласных думы в составе городского головы и членов управы. Городской голова возглавлял и думу, и управу, координируя их работу<sup>9</sup>. В Казанской губернии,

<sup>5</sup> Там же. С. 46–48.

<sup>6</sup> Развитие российской избирательной системы. Выборы в Татарстане (документально-иллюстрированное издание) / под общ. ред. А.А. Фомина. Казань, 2012. С. 52–53.

<sup>7</sup> Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX — начала XX вв. М.: НОРМА, 2001. С. 227.

<sup>8</sup> Самарской, Пензенской, Костромской, Новгородской, Херсонской, Псковской, Курской, Ярославской, Полтавской, Черниговской, Московской, Харьковской, Санкт-Петербургской, Рязанской, Воронежской, Калужской, Нижегородской. Накануне Февральской революции 1917 г., по данным историков, земства существовали в 43 губерниях России с общим числом жителей около 110 млн.

<sup>9</sup> Черняк Э.В., Мадияров А.Б. Городское самоуправление в Казани. Казань: Изд-во «Дом печати», 2003. С. 4.

<sup>2</sup> История татар с древнейших времен. Т. 2. Волжская Булгария и Великая степь, Казань: Из-во «Рухил», 2006. С. 144.

<sup>3</sup> Там же. С. 139–144.

<sup>4</sup> Развитие российской избирательной системы. Выборы в Татарстане (документально-иллюстрированное издание) / под общ. ред. А.А. Фомина. Казань, 2012. С. 18–21.

кроме Казани, городские Думы были в Козьмодемьянске, Чистополе, Свияжске и других городах. В небольших городах, например в Елабуге, были созданы канцелярии городского Головы и городские ратуши (Арск, Спасск, Тетюши и др.).

В XX в. Казанская губерния активно включилась в политические процессы, давшие начало парламентскому пути развития страны и партийному строительству в Российской империи. В начале XX в. на территории губернии был представлен весь партийный спектр страны: от «левых» до «правых». Активное участие в партийной жизни губернии принимали казанская интеллигенция, студенчество, мусульманское духовенство и др.

Первая в Казани социал-демократическая группа появилась в 1897 г., в 1903 г. был создан Казанский комитет Российской социал-демократической рабочей партии. Комитет выпускал свою нелегальную газету «Рабочий» и активно участвовал в протестных движениях первой революции на территории Казанской губернии.

В 1902–1903 гг. в Казанской губернии проявились первые организации партии «Социалистов-революционеров» (эсеры). Весной 1904 г. казанская группа эсеров в количестве 17 человек была организована двумя студентами Казанского университета. В 1905 г. в Казани татарской молодежи был создан национальный комитет эсеров<sup>10</sup>.

Активно в политической жизни губернии было представлено правое крыло: кадеты и октябристы. Комитеты Конституционно-демократической партии были созданы в Казани, Чистополе, Лаишеве, Цивильске, Ядрине. В Казанской губернии насчитывалось более 700 членов Конституционно-демократической партии. Большой процент среди членов партии составляли люди с юридическим образованием, а также значительная часть профессорско-преподавательского состава казанских вузов. Партия «Союз 17 октября» также имела своих сторонников в Казани и Чистополе. Численность губернской организации октябристов определялась более чем в 500 человек. Ядро партии также образовала профессорско-земская интеллигенция<sup>11</sup>.

Крайнее крыло партийного пространства занимали казанские черносотенцы.

Особенностью партийного строительства в губернии стало активно развивающееся национальное движение, представленное либерально-демократической партией российских мусульман «Иттифак аль-муслимин» («Союз мусульман»). Решение о создании мусульманской партии либерального толка было объявлено

на 1-м Всероссийском мусульманском съезде, который прошел в Нижнем Новгороде, в августе 1905 г. За основу программы партии была взята программа партии конституционных демократов, адаптированная с учетом интересов и потребностей мусульманского населения<sup>12</sup>.

Политические партии принимали активное участие в парламентских выборах, проходивших на территории Казанской губернии. От Казанской губернии в каждый созыв Государственной Думы избиралось по 10 депутатов, в том числе один депутат избирался отдельно от Казани. Впоследствии особого статуса Казань была лишена, и в 3-ю и 4-ю Думу избирались 10 депутатов от губернии. Всего в четырех созывах работало 37 депутатов губернии, некоторые избирались повторно. Значительная часть депутатов от Казанской губернии работала в составах фракции кадетов, Мусульманской фракции, Мусульманской трудовой группы<sup>13</sup>.

Судьба дореволюционной Государственной Думы оказалась недолговечной. В октябре 1917 г. постановлением Временного правительства Дума была распущена, и началась подготовка к выборам в Учредительное собрание. На основании Положения о выборах в Учредительное собрание, утвержденного Временным правительством 11 сентября 1917 г., была организована Казанская окружная комиссия по делам о выборах в Учредительное собрание. На окружную комиссию возлагалась обязанность осуществлять контроль за деятельностью нижестоящих комиссий. Выборы в Учредительное собрание состоялись 28–30 ноября 1917 г. По итогам выборов по Казанскому избирательному округу наибольшее число голосов получила партия левых социалистов-революционеров в блоке с Казанским губернским Советом крестьянских депутатов. Также были избраны депутаты общечувашского национального блока, мусульманского социалистического списка, Казанского губернского мусульманского собрания<sup>14</sup>. Известно, что Учредительное собрание, приступившее к работе 5 января 1918 г., не смогло выработать план переустройства страны и было разогнано. В ночь на 7 января 1918 г. ВЦИК принял декрет о роспуске Учредительного собрания.

**Установление советской власти на территории Казанской губернии. Особенности электоральной практики в ТАССР в первые годы советской власти**  
В Казанской губернии представительные органы советской власти были образованы весной

<sup>10</sup> Развитие российской избирательной системы. Выборы в Татарстане (документально-иллюстрированное издание) / под общ. ред. А.А. Фомина. Казань, 2012. С. 80–83.

<sup>11</sup> История татар с древнейших времен. Т. 7. Татары и Татарстан в XX — начале XXI в. Казань, 2013. С. 97–100.

<sup>12</sup> Там же. С. 82.

<sup>13</sup> Айнутдинова Л.М. Государственная Дума // Институт татарской энциклопедии. URL: <http://www.ite.antat.ru/articles/gosduma.shtml> (дата обращения: 01.11.2016).

<sup>14</sup> Казанское слово. 1917. № 192. 22 декабря.

1917 г.: в марте — Советы рабочих и солдатских депутатов, в мае — Советы крестьянских депутатов. Советы действовали параллельно с представителем Временного правительства в Казанской губернии — Казанским губернским комиссаром Временного правительства. Двоевластие в губернии завершилось с победой Октябрьской революции. 30 октября 1917 г. Казанским комитетом РСДРП была принята Резолюция об организации власти в Казанской губернии. 3 ноября 1917 г. Временный революционный комитет передал управление территорией Казанскому совету. Осенью 1917 г. представительные органы были преобразованы в Советы рабочих, солдатских и крестьянских депутатов, летом 1918 г. — в Советы рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. Декларируя право наций на самоопределение, советское руководство столкнулось с желанием национальных территорий оформить это право де-факто. В 1917–1918 гг. было предпринято несколько попыток лидеров татарского национально-демократического движения образовать на территории Казанской губернии и прилегающих к ней регионов сначала Урало-Волжский Штат, затем Татаро-Башкирскую Советскую Социалистическую Республику<sup>15</sup>. В мае 1920 г. возобновилось обсуждение вопроса о татарской национальной автономии. На специальном заседании Политбюро ЦК РКП(б) была образована Комиссия для выработки проекта декрета о создании Татарской АССР. Она была провозглашена Декретом ВЦИК и Совнаркома РСФСР от 27 мая 1920 года как Автономная Татарская Социалистическая Советская республика<sup>16</sup>. Позже были сформированы органы власти республики.

Электоральный процесс в ТАССР постепенно встраивался в единую советскую избирательную систему. Выборы на территории республики проходили в соответствии с инструкциями ВЦИК и ВТЦИК. Интересен опыт первых выборных кампаний в Казани, который свидетельствует о достаточно сложном процессе легитимации советской власти на уровне местного самоуправления. Наибольшему абсентеизму было подвергнуто неорганизованное население, которое игнорировало выборы, даже рискуя получить штраф за неявку<sup>17</sup>. Невысокая электоральная активность отчасти связывалась с антисоветским настроением среди сельского населения, особенно той части, которая была лишена избирательных прав. Известны факты срыва избирательных собраний

кулацкой частью населения, попами и муллами, которые «ухитрялись отвлекать избирателей от выполнения их гражданских обязанностей устройством крестных ходов, различных религиозных собраний»<sup>18</sup>.

С определением «лишенцев» также возникали трудности. В официальных докладах правительства приводятся факты «огульного подхода» к лишению избирательных прав, когда в списках лишенцев оказались крестьянин, купивший молотилку через сельхозтоварищество в рассрочку на 3 года за 250 рублей, рабочий, в силу тяжелых материальных обстоятельств занимавшийся временной торговлей, рабочий, не допущенный к выборам избирательной комиссией по мотивам сведения личных счетов<sup>19</sup>. В Казани группа лишенцев формировалась из предпринимательской среды. На выборах в Казанский Совет 1925 г., по данным архивных материалов, к выборам не допущено 4002 гражданина, из них только 7,9% осужденных судом и 0,35% — умалишенных и находящихся под опекой. В избирательную кампанию 1927 г. были лишены избирательных прав 12,7 тыс. человек, из них 43,3% — живущие на нетрудовой доход, торговцы и посредники, 5,7% — служители культа, агенты бывшей полиции и жандармы — 3,8%, осужденные судом — 1,2%. На выборах 1929 г. количество лишенцев достигло 15,6 тыс. человек, из них выходцы из предпринимательской среды составили 45,4%<sup>20</sup>.

Для повышения электоральной активности населения городскими властями использовались самые различные методы агитации: демонстрации школьников и комсомольцев с лозунгами «Отцы и матери, идите на отчетно-избирательные собрания!», публичный показ в кинотеатрах города фильмов о Казанском городском совете. Использовались и непопулярные методы — показательные суды над пассивными депутатами и избирателями<sup>21</sup>.

Особенностью электорального процесса в ТАССР конца 20-х годов XX в. было введение официальной избирательной документации на двух языках: на русском и татарском, на основе латинского алфавита. 3 июля 1927 г. Совет народных комиссаров ТАССР специальным постановлением объявил латинский алфавит официальным алфавитом татарского языка. С 1 февраля 1929 г. в ТАССР было введено делопроизводство в государственных, кооперативных учреждениях и общественных организациях.

<sup>15</sup> Сборник руководящих материалов к перевыборам Советов в ТАССР в 1929 году / Издание Орготдела ЦИК ТАССР. Казань, 1928. С. 24.

<sup>16</sup> 30 декабря 1922 года при учреждении СССР названием автономии стало «Татарская Автономная Советская Социалистическая Республика», далее — ТАССР, в тексте также используется аббревиатура ТССР, ТР которые использовались в документообороте того периода.

<sup>17</sup> НАРТ. Ф. Р-326. Оп. 1. Д. 83. Л. 9.

<sup>18</sup> Сборник руководящих материалов к перевыборам Советов в ТАССР в 1929 году. С. 28.

<sup>19</sup> Там же. С. 24.

<sup>20</sup> НАРТ. Ф. Р-732. Оп. 1. Д. 1110. Л. 2; Р-326. Оп. 1. Д. 527. Л. 13. Перевыборы советов ТР (Итоги избирательной кампании 1925–1926 гг. сравнительно с 1923–1924 гг. и 1924–1925 гг.). Казань: Орготдел ЦИК, 1926. С. 55.

<sup>21</sup> НАРТ. Ф. Р-326. Оп. 1. Д. 265. Л. 89.

7 августа 1929 г. Постановлением ЦИК и СНК СССР «О новом латинизированном алфавите народов арабской письменности Союза ССР» переходу на латиницу был придан официальный статус. Данная практика сохранилась до введения русского алфавита в Татарстане в 1939 г.

Представляет интерес процесс формирования института избирательных комиссий в ТАССР. Избирательные комиссии получили юридическое оформление в первой советской Конституции 1918 г. и в последующем законодательстве 1920-х годов. Центральная избирательная комиссия в ТАССР была образована в 1923 г. Постановлением Центрального исполнительного комитета ТССР за № 57 от 13 октября 1923 г. для проведения выборов в сельские и волостные Советы и созыва IV съезда Советов Татарской Социалистической Советской Республики. Она образовывалась в составе пяти человек от представителей Центрального исполнительного комитета, Профсовета, ОК РКП(б), Главполитпросвета, НКВД. Возглавил избирательную комиссию заместитель председателя Центрального исполнительного комитета ТССР т. Мансуров. Этим же Постановлением утверждался фамильный список Уполномоченных Центральной избирательной комиссии по кантонам и городам в составе 18 человек. Порядок формирования кантонных и волостных избирательных комиссий регламентировался Инструкцией Центрального исполнительного комитета ТССР «О перевыборах городских и сельских советов и о созыве волостных, кантонных и Съезда Советов ТССР», принятой 10 октября 1923 г. Проведение выборов в сельские советы возлагалось на избирательные комиссии в составе уполномоченных волостных избирательных комиссий и двух представителей от сельского общества. Избирательные комиссии своего аппарата не создавали, а использовали для решения задач аппарат местных органов власти. Городские избирательные комиссии также формировались при местных органах власти. Так, Городская избирательная комиссия в Казани образовывалась постановлением городского Совета. Состав избирательной комиссии определялся Инструкцией Казанского городского Совета.

С 1926 г. общее руководство проведением выборов на территории РСФСР было возложено на Всероссийскую избирательную комиссию, которая была образована Декретом ВЦИК от 4 ноября 1926 г., при Президиуме ВЦИК была предусмотрена Всероссийская центральная избирательная комиссия — постоянно действующий орган. Она работала до 1937 г. 3 октября 1930 г. была образована Центральная избирательная комиссия СССР при Президиуме ЦИК СССР.

Встраивание избирательного процесса в ТАССР в общую советскую электоральную си-

стему фактически завершилось с принятием первой Конституции Татарской АССР в 1937 г. Конституция ТАССР строилась на основе и в полном соответствии с Конституцией СССР 1936 г. и Конституцией РСФСР 1937 г. Первые выборы в Советы депутатов трудящихся разного уровня, проведенные на основе Конституции ТАССР, состоялись в 1937–1939 гг. 12 декабря 1937 г. в республике прошли выборы в Верховный Совет СССР. ТАССР в Верховном Совете представляли 12 депутатов в Совете Национальностей и 10 — в Совете Союза. В числе депутатов Верховного Совета ТАССР, избранных 1938 г., были: Сталин И.В. (избран по Ленинскому избирательному округу № 11 г. Казани), Молотов В.Н. (по Тельмановскому избирательному округу № 6 г. Казани), Каганович Л.М. (по Агрызскому избирательному округу № 64), Ворошилов К.Е. (по Ново-татарскому избирательному округу № 10 г. Казани), Калинин М.И. (по Бавлинскому избирательному округу № 143), Микоян А.И. (по Галактионовскому избирательному округу № 18 г. Казани), Ежов Н.И. (по Кзыл-Армейскому избирательному округу № 3), Андреев А.А. (по Калининскому избирательному округу № 15 г. Казани)<sup>22</sup>.

В послевоенный период избирательная система СССР в целом не претерпела каких-либо существенных изменений. Вносились отдельные нововведения в избирательное законодательство и процесс. Например, с 1946 г. вводится ограничение пассивного избирательного права в Верховный Совет СССР — 23 года и Верховный Совет РСФСР — 21 год. В 1977 г. ценз для выборов в Верховный Совет СССР был снижен до 21 года. В том же году кандидатам запрещается избираться в два Совета. В 1958 г. отменяется практика лишения избирательного права на основании приговора суда. С 1945 г. появляется возможность голосования вне помещения с использованием избирательного ящика уменьшенного размера<sup>23</sup>. Коренные изменения в систему формирования представительных органов государственной власти внесла перестройка: был провозглашен курс на развитие демократии, переход от однопартийной к многопартийной системе. Из Конституции было исключено положение о руководящей роли КПСС. В избирательном законодательстве появились новеллы, позволяющие выбирать депутатов из нескольких кандидатов, выступать с предвыборной программой, признавалась агитацию

<sup>22</sup> НАРТ. Ф. 3610. Оп. 1. Д. 49. Л. 18–19.

<sup>23</sup> Постановление Президиума ВС СССР «О порядке приема избирательных бюллетеней от избирателей, которые не могут прибыть для голосования на избирательный участок» от 12 декабря 1945 г. // Собрание действующего законодательства СССР. Раздел 1. Законодательство об общественном и государственном устройстве. Кн. первая. М., 1973. С. 152.

как «за», так и «против» кандидатов в депутаты, вводится пост Президента СССР.

Новый этап электорального процесса в республике наступает в начале 1990 годов и непосредственно связан с распадом СССР, становлением и развитием современного российского государства.

### Литература

1. Айнутдинова Л.М. Государственная Дума / Институт татарской энциклопедии. URL: <http://www.ite.antat.ru/articles/gosduma.shtml> (дата обращения: 01.11.2016).
2. Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX — начала XX вв. М.: НОРМА, 2001. С. 227.
3. История татар с древнейших времен. Т. 2. Волжская Булгария и Великая степь. Казань: Рухил, 2006. С. 124–130.
4. История татар с древнейших времен. Т. 7. Татары и Татарстан в XX — начале XXI в., Казань, 2013. С. 97–100.
5. Казанское слово. 1917. 22 декабря. № 192.
6. НАРТ. Р-326. Оп. 1. Д. 527. Л. 13.
7. НАРТ. Ф. Р-732. Оп. 1. Д. 1110. Л. 2.
8. НАРТ. Ф. 3610. Оп. 1. Д. 49. Л. 18–19.
9. НАРТ. Ф. Р-326. Оп. 1. Д. 265. Л. 89.
10. НАРТ. Ф. Р-326. Оп. 1. Д. 83. Л. 9.
11. Перевыборы советов ТР (Итоги избирательной кампании 1925–1926 гг. сравнительно с 1923–1924 гг. и 1924–1925 гг.). Казань: Орготдел ЦИК, 1926. С. 55.
12. Постановление Президиума ВС СССР «О порядке приема избирательных бюллетеней от избирателей, которые не могут прибыть для голосования на избирательный участок» от 12 декабря 1945 г. // Собрание действующего законодательства СССР. Раздел 1. Законодательство об общественном и государственном устройстве. Кн. первая. М., 1973. С. 152.
13. Развитие российской избирательной системы. Выборы в Татарстане (документально-иллюстрированное издание) / под общ. ред. А.А. Фомина. Казань, 2012. С. 18–21, 52–53, 80–83.
14. Сборник руководящих материалов к перевыборам Советов в ТССР в 1929 году / Издание Орготдела ЦИК ТССР. Казань, 1928. С. 24, 28.
15. Черняк Э.В., Мадияров А.Б. Городское самоуправление в Казани. Казань: Изд-во «Дом печати», 2003. С. 4.