

# ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА | 2017—№ 4

Издается 4 раза в год

## СОДЕРЖАНИЕ

### НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

**Головин А.Г.** Некоторые размышления о языке избирательного законодательства ..... 3

### ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: ПРОБЛЕМЫ И НОВАЦИИ

**Орлов Д.И.** Итоги выборов глав регионов 2017 года: политический опыт и возможные коррективы избирательного законодательства ..... 10

**Кутейников Д.Л.** Особенности нормативного правового регулирования народной правотворческой инициативы на муниципальном уровне в Российской Федерации ..... 12

### ДИСКУССИОННАЯ ТРИБУНА

**Лушникова Т.А.** Муниципальный фильтр — недостатки существующей системы и возможные пути усовершенствования процесса ..... 18

**Автономов А.С.** Возрастные ограничения избирательного права в свете правоспособности и дееспособности ..... 22

### ВЫБОРЫ И ОБЩЕСТВО

**Салин П.Б.** Соотношение легальности и легитимности в ходе президентской избирательной кампании 2017–2018 годов ..... 28

**Ежов Д.А.** Единый день голосования — 2017 в Москве: особенности, итоги, возможные последствия ..... 31

### ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ И СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

**Давыденко А.А.** Отсутствие пассивного избирательного права кандидата как препятствие участия в избирательной кампании ..... 33

### ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫБОРОВ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

**Митин Г.Н.** Перспективы воздействия цифровых технологий на принципы избирательного права ..... 37

### ИЗ ИСТОРИИ ВЫБОРНЫХ ИНСТИТУТОВ

**Мельников С.А.** Выборы Патриарха Московского и всея России на Поместном Соборе Православной Российской Церкви 1917–1918 годов ..... 40

### КНИЖНЫЕ НОВИНКИ

**Гриб В.В.** Рецензия на монографию Долгих Ф.И. «Правовое регулирование финансирования текущей деятельности политических партий России» ..... 46

**Веденеев Ю.А.** Рецензия на пятый выпуск сборника «Международные избирательные стандарты» ..... 47

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

### РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

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

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

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

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

### ОТВЕТСТВЕННЫЙ СЕКРЕТАРЬ ЖУРНАЛА:

**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., Белых В.С., Платонова О.Ф.,  
Ренов Э.Н., Трунцевский Ю.В.

### ПОДПИСКА НА ИЗДАНИЕ

Объединенный каталог (АРЗИ) — 93647

### ЦЕНТР РЕДАКЦИОННОЙ ПОДПИСКИ:

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

### РЕДАКЦИЯ:

Лаптева Е.А., Курукина Е.И.

### НАУЧНОЕ РЕДАКТИРОВАНИЕ И КОРРЕКТУРА:

Швечкова О.А., к.ю.н.

### АДРЕС РЕДАКЦИИ/ИЗДАТЕЛЯ:

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

**E-mail:** avtor@lawinfo.ru

Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

ПИ № ФС77-38718 от 22 января 2010 г. ISSN — 2500–0306

Подписано в печать 20.11.2017 г. Выход в свет 28.12.2017 г.

Отпечатано в типографии «Национальная полиграфическая группа». 248031, г. Калуга, п. Северный,

ул. Светлая, д. 2. Тел. (4842) 70-03-37

Формат 60x90/8. Печать офсетная.

Физ. печ. л. — 8,0. Усл. печ. л. — 8,0.

Общий тираж 2 000 экз. Цена свободная

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

**Zaslavskiy Sergey Yevgenyevich,**  
Doctor of Law

**EDITORIAL BOARD:**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**EDITORIAL STAFF:**

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

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

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

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

**EXECUTIVE SECRETARY OF THE MAGAZINE:**

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

**EDITOR IN CHIEF OF 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:**

Lapteva E.A., Kurukina E.I.

**SCIENTIFIC EDITING AND PROOFREADING:**

Shvechkova O.A., Candidate of Juridical Sciences

**EDITORIAL OFFICE / PUBLISHER:**

Bldg. 7, 26/55 Kosmodamiyansky 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 20.11.2017 r. Issue is printed 28.12.2017 r.

Printed by "National Printing Group."

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

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

General circulation 2 000 copies. Free market price

# ELECTORAL LEGISLATION AND PRACTICE | 2017–№ 4

Published 4 times per year

## CONTENTS

### SCIENTIFIC LIFE

**Golovin A.G.** Some Speculations on the Language of the Electoral Laws..... 3

### ELECTORAL LAWS: ISSUES AND INNOVATIONS

**Orlov D.I.** The Results of the Regional Heads Elections of 2017:  
Political Experience and Potential Amendments to the Electoral Laws .....10

**Kuteynikov D.L.** Peculiarities of the Statutory Regulation of the People's  
Law-Making Initiative on the Municipal Level in the Russian Federation.....12

### DISCUSSION TRIBUNE

**Lushnikova T.A.** Municipal Filter: Drawbacks of the Existing System  
and Potential Ways of Procedure Improvement.....18

**Avtonomov A.S.** Electoral Right age Restrictions in the Light of Passive  
and Active Legal Capacity.....22

### ELECTIONS AND SOCIETY

**Salin P.B.** Correlation between Legality and Legitimacy in the Course  
of the Presidential Electoral Campaign of 2017 to 2018.....28

**Ezhov D.A.** The 2017 Single Voting Day in Moscow:  
Peculiarities, Results, Potential Consequences.....31

### LAW ENFORCEMENT AND JUDICIAL PRACTICE

**Davydenko A.A.** Absence of a Candidate's Passive Electoral Right  
as a Hindrance to Participation in an Electoral Campaign .....33

### ARRANGEMENT OF ELECTIONS AND ELECTION TECHNOLOGIES

**Mitin G.N.** Prospects of Digital Technology Influence  
on the Electoral Law Principles.....37

### FROM THE HISTORY OF ELECTORAL INSTITUTES

**Melnikov S.A.** Elections of the Patriarch of Moscow and All Russia  
at the 1917 to 1918 Local Council of the Orthodox Church of Russia.....40

### NEW PUBLICATIONS

**Grib V.V.** Review of the "Legal Regulation of Financing of the Current  
Activities of the Russian Political Parties" .....46

**Vedeneev Yu.A.** Review of the Fifth Edition of the INTERNATIONAL  
ELECTORAL STANDARDS Collection of Documents.....47

# Некоторые размышления о языке избирательного законодательства

**ГОЛОВИН АЛЕКСЕЙ ГЕННАДЬЕВИЧ,**

кандидат юридических наук

*aggolovin@mail.ru*

В юридической науке языку, стилю, логике изложения норм права в законодательных актах справедливо уделяется очень большое внимание. «Культура законодательства непременно предполагает логически последовательное изложение текста закона, строго выдержанный профессиональный стиль и язык закона и вместе с тем его простоту, понятность, доступность широким слоям населения»<sup>1</sup>. Эти основные идеи, лежащие в основе представлений о надлежащем текстуальном построении правовых норм, важны не только с теоретико-правовой точки зрения, но и сугубо практической, ибо их правильное воплощение влияет на всю правоприменительную деятельность, на реализацию законов как таковую.

Совершенствование законодательства, языка и стиля изложения его норм — системный процесс, требующий постоянного внимания и совместных усилий законодателей и научно-экспертного сообщества.

Президент Российской Федерации В.В. Путин на встрече с членами Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации в Санкт-Петербурге 24 апреля 2017 г. подчеркнул: «Обеспечение стабильности и предсказуемости законодательства остается одной из ключевых задач. Определенная сложность ее решения состоит в том, что нужно постоянно учитывать запросы и потребности общества, граждан»<sup>2</sup>. При этом глава государства отметил, что законопроекты далеко не всегда

имеют глубокую всестороннюю проработку, недостаточно учитываются научные и экспертные оценки»<sup>3</sup>.

В посвященной законодательной технике литературе справедливо отмечается, что «создание содержательного, правильно оформленного и эффективно работающего закона равнозначно иному открытию в науке»<sup>4</sup>. Правотворчество, а особенно законодательная деятельность, как одно из основных упорядочивающих проявлений государственной власти, должно основываться на научно и практически обоснованных методиках, позволяющих решить сложную задачу сочетания конкретности и юридической точности правовых норм, с одной стороны, с их ясностью и доступностью для понимания широкого круга участников соответствующих правоотношений, с другой стороны.

Заметим, что федеральное законодательство о выборах и референдумах в настоящее время являет собой пример хорошо проработанного, в достаточной степени системного законодательного массива, подчиняющегося исторической логике своего развития. Оно воплощает комплекс всесторонних гарантий избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, одновременно и отвечающий международным избирательным стандартам, и в достаточной степени самобытный, способный служить примером и ориентиром для многих зарубежных стран.

Вместе с тем с точки зрения языка и стиля изложения норм, некоторых системно-структурных особенностей построения правовой материи современное российское избирательное законодательство имеет,

<sup>1</sup> Общая теория государства и права. Академический курс : в 3 т. / отв. ред. М.Н. Марченко. М., 2007. Т. 2. С. 522.

<sup>2</sup> Стенограмма встречи Президента Российской Федерации В.В. Путина с членами Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/54362> (дата обращения: 07.11.2017).

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Керимов Д.А. Законодательная техника : науч.-метод. и учеб. пособие. М., 2000. С. 2.

В настоящей статье излагаются размышления о современном языке и терминологии законодательства о выборах и референдумах, анализируется ст. 2 «Основные термины и понятия» Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», рассматриваются некоторые юридико-технические и лингвостилистические проблемы формулировок положений законов о выборах и референдумах, приводится авторское видение подходов к дальнейшему совершенствованию языка и стиля изложения норм избирательного законодательства.

*Ключевые слова:* язык законодательства, язык избирательного законодательства, стиль изложения правовых норм, основные термины и понятия в законе, унификация терминологии, понятийно-категориальный аппарат избирательного законодательства.

## Some Speculations on the Language of the Electoral Laws

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

This article presents speculations on the modern language and terminology of the laws on elections and referendums, analyzes Article 2 The Main Terms and Notions of the Federal Law On the Main Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in a Referendum of the Citizens of the Russian Federation, reviews some legal, technical, linguistic and stylistic issues of wording of provisions of the laws on elections and referendums, gives the author's vision of the approaches to further improvement of the language and style of the electoral law provisions.

*Key words:* law-making language, language of the electoral law, style of legal provisions, the main terms and notions in the law, terminology unification, framework of categories and concepts of the electoral laws.

как представляется, определенный потенциал для дальнейшего совершенствования.

Изложенные в настоящей статье размышления, безусловно, носят дискуссионный характер, и автор не претендует на абсолютную правоту. Однако представляется уместным поднять эти вопросы как повод для возможного поиска путей совершенствования языка и стиля изложения норм законодательства о выборах и референдумах.

Некоторые исследователи в основу определения языка закона как такового кладут применяемую специальную терминологию. Например, Д.В. Чухвичев пишет: «...язык законотворчества может быть определен как система терминов, используемых при формулировании текстов нормативных правовых актов»<sup>5</sup>. Действительно, базовые понятия и способ их изложения заслуживают особого внимания. Для избирательного законодательства характерно наличие в системообразующем законодательном акте — Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» специальной статьи-гlossария, содержащей дефиниции определенным образом систематизированных терминов. Позволим себе остановиться на ней подробно.

Статья 2 «Основные термины и понятия» — glossарий Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в настоящее время включает 63 понятия (с учетом трех внесенных подпунктов и трех утративших силу). Действительно ли все из них в полном смысле являются основными? Действительно ли все они в изложенном формате необходимы для обеспечения точности понимания и единообразия правоприменения норм законодательства о выборах и референдумах? Думается, этот вопрос в перспективе заслуживает предметного анализа.

Некоторые изложенные в ст. 2 определения представляются излишними. Например, подп. б1 содержит следующее определение: «федеральный закон — федеральный конституционный закон, федеральный закон». Понятно стремление законодателя формально очертить круг нормативных правовых актов, включаемых в понятие федерального закона в избирательном законодательстве. Однако в Конституции Российской Федерации этот термин также используется в некоторых нормах как обобщающий. Иная трактовка ставила бы под сомнение то, что на федеральные конституционные законы распространяется относящееся к основам конституционного строя положение ч. 2 ст. 4, согласно которому «Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации». Безусловно, под федеральными законами, если не уточняется иное (как, например, в ст. 108 Конституции Российской Федерации, где содержатся специальные нормы именно о федеральных конституционных законах), понимаются и федеральные конституционные законы. Таким образом, самостоятельная ценность подп. б1 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» вызывает сомнения.

Более того, формально-юридический анализ показывает наличие внутренней несогласованности в ст. 2 между ее подп. б1 и 17. Согласно подп. 17 «закон — федеральный конституционный закон, федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации», в свою очередь, как показано выше, в понятие федеральный закон включены и федеральные конституционные законы. Таким образом, полное раскрытие термина «закон» с учетом положений обоих названных подпунктов дает несколько странную формулировку: закон — федеральный конституционный закон, федеральный закон (федеральный конституционный закон, федеральный закон), закон субъекта Российской Федерации.

К тому же представляется, опять-таки с формально-юридической точки зрения, что формулировка подп. 17 порождает вопрос: а входят ли в очерчиваемый ею круг законы Российской Федерации, принятые до вступления в силу Конституции Российской Федерации, к примеру Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 «О средствах массовой информации»? А относится ли к законам в этом понимании Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации? Ведь такие акты в указанном определении прямо не поименованы. Если бы определения, данного в подп. 17, просто не существовало, думается, такие вопросы не возникали бы, поскольку при употреблении в конкретной норме понятия «закон» оно трактовалось бы как включающее все акты федерального и регионального уровня, являющиеся законами.

Изложенное демонстрирует, как представляется, оборотную сторону стремления к излишней детализации правовой регламентации даже на уровне используемой терминологии. Быть может, иногда лучше оставить возможность воспринимать то или иное устойчивое явление правовой действительности исходя из общепризнанного понимания, вытекающего из уже имеющегося конституционного и законодательного регулирования.

Думается, что некоторые понятия, которые определены в ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в действительности не требуют такого определения в статье-гlossарии как основные понятия. Отдельным из них можно было бы дать определение непосредственно в тексте закона, где они встречаются, а некоторым — не давать определения вообще ввиду его очевидности.

Например, в подп. 2 ст. 2 названного Федерального закона дается определение понятия «агитационный период» — период, в течение которого разрешается проводить предвыборную агитацию, агитацию по вопросам референдума. Трудно представить себе иное значение данного понятия, в связи с чем это определение можно было бы не закреплять — оно с очевидностью следует из положения ст. 49 названного Федерального закона, носящей аналогичное наименование. В то же время, если потребность в таком определении по каким-либо причинам все же существует, представляется возможным изложить его непосредственно в п. 1 ст. 49.

Еще один пример дефиниции, в отношении которой может быть поставлен вопрос о ее избыточности. Подпункт 12 ст. 2 гласит: «ГАС «Выборы» — Государ-

<sup>5</sup> Чухвичев Д.В. Законодательная техника : учеб пособие. М., 2006. С. 175.

ственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы». Представляется сомнительной необходимость расшифровки в данном Федеральном законе аббревиатуры, имеющей точное значение, раскрытое в специальном Федеральном законе «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы». Тем более что в других законах о выборах, например в Федеральном законе «О выборах Президента Российской Федерации», это сокращенное наименование все равно раскрывается (п. 4 ст. 7: «При подготовке и проведении выборов Президента Российской Федерации используется Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы» (далее — ГАС «Выборы»)), что опять-таки ставит под сомнение самостоятельную ценность подп. 12 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Пример неполноты определения: подп. 18 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» определяет избирателя как гражданина Российской Федерации, обладающего активным избирательным правом. Эта дефиниция представляется «удовлетворительной» ровно до тех пор, пока анализ п. 10 ст. 4 того же федерального закона не показывает ее неполноту. Согласно указанной норме, на основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах, а также участвовать в местном референдуме на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации<sup>6</sup>.

Таким образом, более полное определение избирателя может быть сформулировано, например, так: избиратель — гражданин Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом, а на выборах в органы местного самоуправления также на основании международных договоров Российской Федерации иностранный гражданин, постоянно проживающий на территории соответствующего муниципального образования, обладающий активным избирательным правом.

Позволим себе задаться вопросом: не лучше ли исключить из статьи-гlossария определение избирателя? Сложно представить себе неправильное

понимание этого термина с учетом действующих конституционных и законодательных норм.

Согласно подп. 37 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «комиссия — избирательная комиссия, комиссия референдума». На первый взгляд расположение в глоссарии обобщающего термина понятно, и он должен использоваться по всему тексту закона именно как единый термин. Однако глава IV указанного федерального закона все равно имеет наименование «Избирательные комиссии, комиссии референдума», ст. 20 регламентирует «систему и статус избирательных комиссий, комиссий референдума». Так стоило ли выносить в основные понятия обобщение, которое строго не соблюдается? Или достаточно было бы в той же ст. 20, как базовой для определения системы и статуса комиссий, сделать «оговорку» о том, что избирательные комиссии и комиссии референдума в тексте закона *также* (т.е. наряду с раздельным вариантом) обозначаются вместе как «комиссии»?

С другой стороны, если говорить об обобщающих терминах, представляется резонным задать вопрос: а почему бы не пойти в обобщения чуть дальше и не соединить некоторые термины из области избирательного и референдумного процесса, что позволило бы существенно «разгрузить» лингвистические конструкции норм?

Что если в принципе отказаться от термина «комиссии референдума», оставив в законодательстве общую норму о том, что соответствующие избирательные комиссии действуют и в качестве комиссий референдума?<sup>7</sup> Только в тексте Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» это позволит сократить десятки формулировок «избирательные комиссии, комиссии референдума». Конечно, такое решение потребует внесения изменений в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации», однако в целом для языка законодательства о выборах и референдумах оно может дать положительный эффект.

Более сложный вопрос: почему бы не оговорить, что под избирателем в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» понимаются и избиратель, и участник референдума? Вызвана ли их дифференциация в законе принципиальной юридически значимой разницей в их правовом статусе? Или же возможно пойти по пути их объединения общим термином как лиц, реализующих активное избирательное право и право голосовать по вопросам референдума?<sup>8</sup> Такое юридико-техническое

<sup>6</sup> Тот факт, что в законе такие иностранные граждане рассматриваются именно как избиратели, подтверждает, например, положение п. 3 ст. 17 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому если на основании международного договора Российской Федерации иностранные граждане имеют право на участие в выборах в органы местного самоуправления и местного референдуме, то в списке избирателей участников референдума при проведении выборов в органы местного самоуправления, местного референдума в соответствии с законом включаются иностранные граждане, достигшие на день голосования возраста 18 лет и не подпадающие под действие пункта 3 статьи 4 названного Федерального закона, постоянно проживающие на территории муниципального образования, в котором проводятся указанные выборы, референдум.

<sup>7</sup> Тем более такая норма уже есть. В п. 2 ст. 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» закреплено, что при проведении соответствующих референдумов Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, избирательные комиссии муниципальных образований, территориальные, участковые избирательные комиссии действуют в качестве комиссий референдума. Возможно, достаточно сделать необходимую оговорку по поводу окружных избирательных комиссий.

<sup>8</sup> Думается, «непреодолимой пропасти» здесь нет, хотя стоит оговориться, что глубокое исследование этого вопроса выходит за рамки настоящей статьи. Вместе с тем детальное

решение позволило бы в тексте Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» сократить несколько сотен формулировок «избирателей, участников референдума» и значительно облегчить восприятие соответствующих законодательных норм.

Вызывает вопрос и стиль формирования глоссария — размещение в нем определяемых понятий в алфавитном порядке вопреки их формулировкам, реально используемым в тексте закона.

Например, подп. 4 ст. 2 закрепляет дефиницию понятия «агитация предвыборная (предвыборная агитация)». В нормах закона словосочетание «агитация предвыборная» не используется ни разу, присутствует только формулировка «предвыборная агитация», в связи с чем целесообразность наличия в глоссарии указанной «двойной» формулировки вызывает сомнения.

Аналогичным образом дело обстоит с подвергшимися «инверсии» понятиями «избирательная комиссия вышестоящая», «избирательный округ единый», «кандидат зарегистрированный», «наблюдатель иностранный (международный)», «референдум местный» и другими.

Представляется, что в данном случае избранный для гипотетического удобства алфавитный порядок<sup>9</sup> несколько не согласуется с приоритетом юридической точности формулировок соответствующих понятий в избирательном и смежном законодательстве. К примеру, понятие «референдум местный» не встретишь в нормах о местном референдуме Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Рассуждая о целесообразности сокращения круга понятий, определяемых в статье-глоссарии, стоит задаться и обратным вопросом о его полноте

его рассмотрение в перспективе представляется желательным, поскольку возможность реализации предложенного выше подхода сомнительна, если законодатель рассматривает избирателя и участника референдума как носителей разного объема прав в отношении каждой из двух названных форм непосредственной демократии. Буквальный анализ их дефиниций показывает, что такая дифференциация есть, ведь избиратель определяется как гражданин, обладающий активным избирательным правом (т.е. не всеми избирательными правами — подп. 28 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), а только правом избирать в органы государственной власти и органы местного самоуправления — подп. 26 ст. 2), а участник референдума — как гражданин, обладающий правом на участие в референдуме (т.е. правом голосовать по вопросам референдума, а также участвовать в других действиях по подготовке и проведению референдума — подп. 51 ст. 2). Но проявляется ли значимым образом эта разница определений в конкретных нормах или же так и остается «достоянием» только понятийного аппарата?

<sup>9</sup> Логика которого тоже соблюдена не во всех случаях. Например, присутствует «разрыв» между блоками терминов «избирательная комиссия», «избирательная комиссия вышестоящая», «избирательная комиссия нижестоящая», «избирательная комиссия, организующая выборы», с одной стороны, и «комиссия», «комиссия референдума», «комиссия референдума вышестоящая», «комиссия референдума нижестоящая», «комиссия референдума, организующая референдум» — с другой. Почему, следуя избранной логике изложения, «комиссия избирательная» не заняла свое место между «комиссией» и «комиссией референдума»?

и достаточности. Все ли действительно основные для регулируемой сферы общественных отношений понятия нашли свое отражение в глоссарии?

Автор уже писал, например, что в настоящее время примечательной особенностью российской законодательной регламентации избирательной системы является то, что в самом федеральном законодательстве о выборах не содержится легального определения понятия «избирательная система»<sup>10</sup>, рассматривал причины такого подхода федерального законодателя и отмечал, что с точки зрения системности избирательного законодательства и единства используемого в нем понятийного аппарата представляется целесообразным рассмотреть вопрос о закреплении определения понятия избирательной системы непосредственно в ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>11</sup>.

Следует также учитывать, что имеют место понятия, дословно совпадающие, но имеющие различающееся содержание для разных законов, в том числе обладающих разной юридической силой. Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» понимает бюллетень как бюллетень для голосования на референдуме, в то время как Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан

<sup>10</sup> При этом такая дефиниция закреплена законодателем в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Согласно ч. 3 ст. 23 «Муниципальные выборы» названного Федерального закона в действующей редакции «под избирательной системой в настоящей статье понимаются условия признания кандидата, кандидатов избранными, списков кандидатов — допущенными к распределению депутатских мандатов, а также порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов».

Однако думается, что наличие в федеральном законе, устанавливающем общие принципы организации местного самоуправления, определения избирательной системы — одного из базовых для избирательного законодательства понятий, — не вполне соотносится с предметом регулирования этого федерального закона. Аналогичное понимание избирательной системы справедливо и для выборов в органы государственной власти, однако закреплено только применительно к муниципальным выборам.

<sup>11</sup> См. подробно: Головин А.Г. О понятии «избирательная система» в российском законодательстве // Право и жизнь. 2015. № 202 (4). С. 85–91.

При этом в указанной работе с учетом того, что в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в разных нормах используется понятие избирательной системы как в широком (например, «международное сотрудничество в области избирательных систем»), так и в узком (например, «вид избирательной системы, применяемой на соответствующих выборах») смыслах, предложен вариант закрепления в ст. 2 названного федерального закона определения понятия «избирательная система, применяемая на выборах» путем дополнения статьи 2 подпунктом 33<sup>1</sup> следующего содержания:

«33<sup>1</sup>) избирательная система, применяемая на выборах, — условия признания кандидата, кандидатов избранными, списков кандидатов — допущенными к распределению депутатских мандатов, а также порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов».

Российской Федерации» определяет для своих целей бюллетень как избирательный бюллетень, бюллетень для голосования на референдуме. Оговорка «для целей настоящего закона» позволяет избежать утверждения о терминологическом противоречии акту большей юридической силы, однако само явление различного определения одинаковых понятий в разных законах обращает на себя внимание.

Все изложенное показывает, что у понятийно-категориального аппарата избирательного законодательства есть горизонты совершенствования, и, по крайней мере, соответствующий анализ при дальнейшей работе по развитию федеральных законов о выборах и референдумах может быть проведен.

Попутно отметим, что некоторые формулировки действующего избирательного законодательства нуждаются в анализе на предмет обеспечения лингвистического единообразия. В процессе внесения изменений в законы о выборах в разные годы отдельные формулировки менялись законодателем, но не по всему тексту, а только в тех нормах, которые корректировались. Поэтому образовались определенные разночтения. Примером может служить формулировка «суда, находящиеся в день голосования в плавании»<sup>12</sup>, которая постепенно трансформировалась в более юридически корректную «суда, которые в день голосования будут находиться в плавании»<sup>13</sup>, но в некоторых статьях сохранилась в неизменном виде. В перспективе во избежание разночтений представляется целесообразным унифицировать подобные формулировки.

Внимание в аспекте возможной унификации можно обратить и на то «не состоявшиеся» (раздельно), то «несостоявшиеся» (слитно) выборы в одном и том же п. 2 ст. 70 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>14</sup>. Согласно п. 9 ст. 70 названного федерального закона соответствующая комиссия «признает итоги голосования, *результаты выборов, референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума недействительными*», в то время как гипотеза нормы п. 5 ст. 71 сформулирована следующим образом: «если выборы признаны несостоявшимися, *недействительными*» (курсив мой. — А.Г.). Не стоит ли и здесь прийти к единообразию?

Анализ языка избирательного законодательства позволяет выявить некоторые формулировки, содержание и оправданность наличия которых способны вызвать вопросы.

Согласно подп. «е» п. 6<sup>4</sup> ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», недействительными признаются подписи избирателей, участников референдума, даты внесения которых проставлены избирателями, участниками референдума несобственноручно, — на основании заключения эксперта. Лингвистическая конструкция «дата проставлена избирателем несобственноручно» дает простор для домыслов (не говоря уже о том, что проставить (глагол, обозначающий собственное действие субъекта) что-либо несобственноручно (т.е. не самим избирателем собственной рукой) затруднительно). Буквально в норме речь идет о действии, которое совершил избиратель (поскольку прямо говорится «проставлены избирателями», а не третьими лицами за них) не своей рукой. В принципе понятно, что имеется в виду в процитированной норме, но, думается, ее можно было бы изложить более однозначно.

В п. 8<sup>1</sup> ст. 66 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» содержится положение, согласно которому решением соответствующей комиссии установленное количество используемых переносных ящиков для голосования вне помещения для голосования «может быть увеличено, но не более чем на 1 переносной ящик» при наличии хотя бы одного из указанных в этом пункте условий. Возникает вопрос об оправданности такой формулировки, ибо можно ли увеличить количество переносных ящиков менее чем на 1? Почему бы не изложить это так: «может быть увеличено на 1 переносной ящик»?

Эти и другие подобные вопросы, хотя и являются частными, точечными, все-таки, как представляется, заслуживают в будущем внимания законодателя. Рассуждая в целом о языке и стиле избирательного законодательства, следует отметить все большую детализацию и конкретизацию, которые прямо пропорциональны усложнению электоральных отношений в нашей стране на современном этапе, т.е. обусловлены объективными причинами, коренящимися в социальной сфере. Данная отличительная черта электорального правотворчества связана с направленностью на охват законодательным регулированием все новых и новых сфер электоральных отношений, возникающих в процессе их развития, и позволяет в определенной степени успешно решать задачу противодействия негативным избирательным технологиям, основанным на умелой эксплуатации пробелов в законах о выборах.

Вместе с тем все большая конкретизация предписаний приводит к тому, что в современных законах о выборах становится все труднее выделить конкретную правовую норму и ее структурные элементы в тексте статьи с позиций традиционных представлений о вариантах соотношения нормы права и статьи

<sup>12</sup> См., например: п. 17 ст. 67 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>13</sup> См., например: п. 1 ст. 70 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации».

<sup>14</sup> «2. Выборы признаются соответствующей избирательной комиссией *не состоявшимися* в случае, если:  
<...>

Законом не могут устанавливаться дополнительные основания признания выборов *несостоявшимися*».

В п. 8 той же статьи закреплено: «Референдум признается соответствующей комиссией референдума *не состоявшимся* в случае, если в нем приняло участие не более половины участников референдума, внесенных в списки участников референдума на территории проведения референдума. Соответствующая комиссия референдума признает решение не принятым на референдуме в случае, если за это решение проголосовало не более половины участников референдума, принявших участие в голосовании. Законом субъекта Российской Федерации не могут устанавливаться дополнительные основания признания референдума *несостоявшимся*» (курсив мой. — А.Г.).

Заложен ли в этом какой-либо смысл? С учетом анализа иных норм, где упоминаются эти понятия, его установить трудно.

нормативного правового акта. Гипотезы и диспозиции норм зачастую неразличимы в «повествовательном» тексте той или иной статьи. Приведем в качестве примера п. 16 ст. 17 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>15</sup>. В этом пункте одновременно содержатся смешанные гипотезы и диспозиции нескольких различных норм, адресатами которых являются избиратели, участковые избирательные комиссии, председатели участковых избирательных комиссий, операторы ГАС «Выборы», вышестоящие комиссии и суды. В одном и том же предложении в данном пункте одновременно содержатся и управомочивающие, и обязывающие нормы, имеющие разных адресатов. Не станем утверждать, что данный структурный элемент закона неработоспособен (в конце концов его работоспособность многократно проверена на практике), однако подобное построение положений закона способно затруднить реализацию заложенных в них правовых норм хотя бы в связи с тем, что тот или иной управомоченный или обязанный

конкретной нормой субъект может просто «не найти» соответствующей нормы в тексте закона. Подобное изложение нормативного материала ориентирует на чтение закона в стиле инструкции «шаг за шагом» и затрудняет навигацию по его тексту.

«Вопрос о соотношении нормы права и статьи нормативного акта» — как справедливо отмечает М.И. Байтин — тесно связан с правилами законодательной техники, такими ее требованиями, как ясность, краткость и компактность изложения нормативного материала, удобство его изучения, толкования и применения»<sup>16</sup>. Представляется, что определенное переструктурирование текстов законов о выборах в сторону большей их доступности для восприятия всеми субъектами, к которым они обращены, и соблюдение в процессе дальнейшего совершенствования избирательного законодательства юридико-технического приоритета обеспечения привязки конкретных правовых норм к соответствующим конкретным структурным элементам закона позволяют избежать некоторых ошибок в правоприменительном процессе, с одной стороны, и еще больше повысить доверие избирателей к законодательству о выборах, с другой стороны.

Важный вопрос здесь видится в том, по какому пути идти в процессе совершенствования законодательных норм — по пути дальнейшего усложнения текста закона и утяжеления правовых конструкций, или по пути стабилизации уже работающих норм с некоторым упрощением их конструкций в ходе юридико-технического и лингвистического совершенствования законодательства о выборах и с одновременным расширением возможностей ЦИК России по оперативному реагированию на возникающие проблемы посредством их урегулирования подзаконными актами?

Второе представляется заслуживающим особого внимания. ЦИК России — самостоятельный государственный орган с уникальной компетенцией и собственными нормотворческими возможностями. Нормативные акты ЦИК России занимают важное место в системе источников избирательного права. Согласно п. 13 ст. 21 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в пределах своей компетенции вправе издавать инструкции по вопросам единообразного применения названного федерального закона, обязательные для исполнения. Законодатель не случайно подчеркнул их обязательность для исполнения<sup>17</sup>. Такие акты обязательны для реализации в ходе избирательных кампаний и должны приниматься во внимание судами при рассмотрении конкретных избирательных споров в не меньшей степени, чем нормы законов о выборах,

<sup>15</sup> «Гражданин Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом, правом на участие в референдуме, вправе обратиться в участковую комиссию с заявлением о включении его в список избирателей, участников референдума, о любой ошибке или неточности в сведениях о нем, внесенных в список избирателей, участников референдума. В течение 24 часов, а в день голосования в течение двух часов с момента обращения, но не позднее момента окончания голосования участковая комиссия обязана проверить сообщенные заявителем сведения и представленные документы и либо устранить ошибку или неточность, либо принять решение об отклонении заявления с указанием причин такого отклонения, вручив заверенную копию этого решения заявителю. Решение участковой комиссии об отклонении заявления о включении гражданина Российской Федерации в список избирателей, участников референдума может быть обжаловано в вышестоящую комиссию или в суд (по месту нахождения участковой комиссии), которые обязаны рассмотреть жалобу (заявление) в трехдневный срок, а за три и менее дня до дня голосования и в день голосования — немедленно. В случае, если принято решение об удовлетворении жалобы (заявления), исправление в списке избирателей, участников референдума производится участковой комиссией немедленно. Исключение гражданина Российской Федерации из списка избирателей, участников референдума после его подписания председателями и секретарями соответствующих комиссий и заверения его печатями этих комиссий в порядке, предусмотренном пунктом 12 настоящей статьи, производится только на основании официальных документов, в том числе сообщения вышестоящей комиссии о включении избирателя, участника референдума в список избирателей, участников референдума на другом избирательном участке, участке референдума, а также в случае выдачи избирателю, участнику референдума открепительного удостоверения. При этом в списке избирателей, участников референдума, а также в базе данных ГАС «Выборы» указывается дата исключения гражданина Российской Федерации из списка, а также причина такого исключения. Запись в списке избирателей, участников референдума заверяется подписью председателя участковой комиссии, а при выдаче открепительного удостоверения — подписью члена комиссии, выдавшего открепительное удостоверение, с указанием даты внесения этой подписи. Каждый гражданин Российской Федерации вправе сообщить в участковую комиссию об изменении указанных в пункте 5 статьи 16 настоящего Федерального закона сведений об избирателях, участниках референдума, включенных в список избирателей, участников референдума на соответствующем участке».

<sup>16</sup> Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М., 2002. С. 367.

<sup>17</sup> Также следует помнить о норме п. 13 ст. 20 названного федерального закона, согласно которой решения и иные акты комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, избирательных объединений, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей и участников референдума.

во исполнение и для конкретизации которых они приняты. Ввиду этого концентрация максимального количества конкретных правовых предписаний непосредственно в нормах федеральных законов о выборах представляется не единственным возможным путем обеспечения гарантий избирательных прав граждан.

Обобщая, можно говорить о том, что возможны два противоположных подхода, каждый из которых имеет свою логику, свои плюсы и минусы. Черты, присущие первому, — это описание как можно большего числа возможных на практике ситуаций для предотвращения злоупотреблений путем строгой законодательной регламентации, максимальная конкретизация норм (словно мы уже при проектировании норм пытаемся читать и понимать закон за правоприменителей

всех уровней). Второй же заключается в формулировании по возможности максимально понятных даже непрофессионалам норм общего содержания и переносе конкретных инструкций на подзаконный уровень. Можно ли однозначно высказаться только в пользу одного из этих подходов? Скорее всего, оптимальный вариант заключается в балансе обоих подходов, в сочетании конкретики там, где без этого не обойтись, и общерегулятивных положений там, где без ущерба гарантиям избирательных прав конкретную (условно — инструктивную) регламентацию можно оставить для актов избирательных комиссий. Выработка такого сбалансированного подхода видится важной задачей будущих этапов системного совершенствования российского избирательного законодательства.

#### Литература

1. Головин А.Г. О понятии «избирательная система» в российском законодательстве / А.Г. Головин // Право и жизнь. 2015. № 202 (4). С. 85–91.
2. Керимов Д.А. Законодательная техника : науч.-метод. и учеб. пособие / Д.А. Керимов. М., 2000. 127 с.
3. Общая теория государства и права. Академический курс : в 3 т. / отв. ред. М.Н. Марченко. М., 2007. 2096 с.
4. Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. М. : Юрист, 2001. 776 с.
5. Чухвичев Д.В. Законодательная техника : учеб. пособие / Д.В. Чухвичев. М. : ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2006. 239 с.

# Итоги выборов глав регионов 2017 года: политический опыт и возможные коррективы избирательного законодательства\*

**ОРЛОВ ДМИТРИЙ ИВАНОВИЧ,**

генеральный директор Агентства политических и экономических коммуникаций,  
кандидат исторических наук  
orlov@apcom.ru

Прошедшие 10 сентября 2017 г. выборы в единый день голосования в субъектах Российской Федерации способствовали закреплению многих позитивных тенденций развития партийной и избирательной системы, что имеет большое значение и в преддверии президентских выборов.

Во-первых, **не вызывает сомнений легитимность состоявшихся выборов**, имевших полностью законный характер, обеспечивших достаточно широкое партийное и общественное представительство в органах власти. Об этом свидетельствуют и отдельные локальные успехи различных оппозиционных групп, включая Москву.

Во-вторых, **выборы подтвердили сложившиеся отношения между партиями и уровень их поддержки, а также уровень явки на выборах**. Все эти индикаторы, как правило, соответствовали выборам прошлых лет, не демонстрируя резких отклонений. Это означает, что партийные предпочтения граждан остаются устойчивыми и в целом по-прежнему благоприятствуют действующей власти. Как «Единая Россия», так и новые главы регионов продемонстрировали при этом способность к успешной консолидации региональной элиты. Проблема явки не имеет критического характера, поскольку при разной явке на разных выборах итоговый расклад оказывается примерно одинаковым.

В-третьих, явственно обозначился **позитивный тренд в сторону обновления региональной элиты, где наиболее успешной группой становятся «молодые технократы»**. Эта группа не только символизирует процесс обновления губернаторского корпуса, но и демонстрирует значительные успехи на выборах, получая поддержку населения без популистского послания к нему.

В то же время **вопрос о внесении коррективов в избирательный процесс становится все более актуальным, учитывая и необходимость дальнейшего совершенствования избирательного законодательства**. В центре дискуссии здесь неизбежно оказывается **вопрос о муниципальном фильтре**.

**Фильтр является важным политическим механизмом, действие которого позволяет нейтрализовать радикальных и периферийных игроков, а с правовой точки зрения — тех, кто не располагает поддержкой на местах и не в состоянии привлечь на свою сторону необходимое количество муниципальных депутатов**.

В то же время работа муниципального фильтра создает и определенные проблемы. Среди них заметной проблемой видится стремление части губернаторов минимизировать конкуренцию на выборах, не допустив участия наиболее опасных соперников. Такие проблемы были заметны и на выборах 2017 г., при-

---

В статье дается экспертная оценка итогов выборов глав исполнительной власти субъектов Российской Федерации, состоявшихся в единый день голосования 10 сентября 2017 г. На основе анализа практики применения избирательного законодательства автором сформулирован ряд предложений по его возможному совершенствованию, в том числе по корректировке так называемого муниципального фильтра.

Ключевые слова: выборы, единый день голосования, региональная элита, муниципальный фильтр.

## The Results of the Regional Heads Elections of 2017: Political Experience and Potential Amendments to the Electoral Laws

Orlov Dmitry I., CEO of the Agency of Political and Economic Communications, Candidate of Historical Sciences

The article gives an expert assessment of the results of elections of the executive authority heads of the constituent entities of the Russian Federation, which took place on the single voting day, September 10, 2017. The author analyzes the electoral law application practice to outline some proposals for its potential improvement, including amendment of the so-called "municipal filter".

Key words: elections, single voting day, regional elite, municipal filter.

---

\* Статья подготовлена на основе материалов доклада АПЭК «Региональные выборы — 2017: конкуренция, легитимность, обновление элиты».

вода в ряде случаев к скандалам. С другой стороны, «Единая Россия» нередко вынуждена ставить себя в неудобное положение, собирая подписи за «чужих» кандидатов с целью обеспечить политический баланс и представительство. Более того, сами эти кандидаты иной раз не предпринимают никаких усилий, ожидая, что все сделают за них, либо предоставляют плохо оформленные подписи, которые ранее приходилось учитывать из политических соображений.

Разумеется, сегодня нет никаких оснований **представлять корректировку муниципального фильтра как вынужденный ход, сделанный под давлением оппозиции**, которая хотела бы зарегистрировать своих кандидатов вообще без каких бы то ни было условий. Ситуация иная: формируется **потребность в смягчении муниципального фильтра**, что могло бы снизить напряженность в отношениях власти и оппозиции, повысить конкуренцию на выборах и при этом не допустить разбалансировки ситуации. Уроки выборов этого года позволяют сделать целый ряд предложений.

Одним из них может стать **существенное понижение порога, например, до 3% с нынешних 5–10%**. Это расширит возможности самостоятельного сбора подписей всеми парламентскими партиями, а в некоторых регионах и партиями непарламентскими.

Учитывая резонансную историю с отказом в регистрации В. Мархаеву на выборах главы Республики Бурятия, следует рассмотреть вопрос о **лояльном отношении к «двойным» подписям, чтобы не ставить муниципальных депутатов в ситуацию жесткого**

**выбора**, а вместе с этим не допускать и провокации с намеренным предоставлением оппозиционным кандидатам «вторых» подписей, угрожающих отказом в регистрации. Разумеется, число возможных подписей двумя и нужно ограничить.

Одновременно следует определить **предельное число подписей, предоставляемых одному кандидату, не допуская массового сбора подписей в интересах губернатора**. Эту возможную норму не следует путать с существующим ограничением по числу подписей, сдаваемых кандидатом в избирком, которое следует сохранить. Речь идет именно о собираемых подписях, число которых не должно быть бесконечным (а представлять в избирком кандидат может и не все собранные подписи).

**Менее однозначным представляется решение вопроса о предоставлении парламентским партиям привилегии в виде полного освобождения от сбора муниципальных подписей**. При таком подходе эта мера окажется главной и единственно нужной оппозиции (в сравнении с приведенными выше), тогда как собирать подписи придется только представителям малых партий, не играющим заметной роли в кампании вообще (и с малыми шансами на успех). Но в таком случае будет девальвирована ценность одного из смыслов муниципального фильтра, связанного с работой кандидатов на территории и стимулирования всех партий к укреплению позиций в органах местного самоуправления. Поэтому к принятию такого решения надо отнестись с большой осторожностью.

# Особенности нормативного правового регулирования народной правотворческой инициативы на муниципальном уровне в Российской Федерации

**КУТЕЙНИКОВ ДМИТРИЙ ЛЕОНИДОВИЧ,**

ассистент кафедры конституционного и муниципального права

Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),

кандидат юридических наук

*kuteynikov@me.com*

Институт народной правотворческой инициативы на муниципальном уровне обладает достаточно объемным правовым регулированием. Впервые на федеральном уровне норма о правотворческой инициативе граждан появилась в Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и обозначалась термином «народная правотворческая инициатива». Правотворческая инициатива граждан раскрывалась как «право населения в соответствии с уставом муниципального образования на правотворческую инициативу в вопросах местного значения. Проекты правовых актов по вопросам местного значения, внесенные населе-

нием в органы местного самоуправления, подлежат обязательному рассмотрению на открытом заседании с участием представителей населения, а результаты рассмотрения — официальному опубликованию (обнародованию)»<sup>1</sup>.

Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», как уже отмечалось, вполне обоснованно устанавливается

<sup>1</sup> Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ (ред. от 21.07.2005) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.

В статье рассматривается опыт нормативного регулирования института народной правотворческой инициативы на муниципальном уровне. Правовые основы данного института для данного уровня публично-территориальных образований в отличие от регионального уровня закреплены в федеральном законодательстве. Тем не менее конкретные процедурные вопросы регулируются нормативными актами муниципальных образований.

Проведенный анализ правовых норм позволил выделить три основные модели правового регулирования правотворческой инициативы граждан в правовых актах муниципальных образований, которые во многом близки по своему содержанию, однако обладают различным количеством обязательных стадий. Это зачастую обусловлено подходом к правотворчеству граждан в каждом отдельном муниципальном образовании.

В статье рассматривается опыт правовой регламентации народной правотворческой инициативы в таких видах муниципальных образований, как городской округ с внутригородским делением и внутригородские районы.

*Ключевые слова:* народная правотворческая инициатива, конституционно-правовой институт, непосредственное народовластие, правотворческая инициатива граждан, местное самоуправление.

## **Peculiarities of the Statutory Regulation of the People's Law-Making Initiative on the Municipal Level in the Russian Federation**

**Kuteynikov Dmitry L.**, Teaching Assistant of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University, Candidate of Legal Sciences

The article deals with the experience of normative regulation of the institution of popular law-making initiative at the local level. Contrary to the regional level the legal basis of this institution for this level of public-territorial entities is enshrined in federal legislation. Specific procedural issues are regulated by normative acts of local authorities.

The analysis of legal norms allowed to distinguish three main models of legal regulation of the popular law-making initiative in legal acts of municipalities. These models are largely similar in content, but they have different number of mandatory stages. This is often due to the approach to the lawmaking of citizens in each individual municipality.

This article considers experience of the legal regulation of the people's law-making initiative in such types of municipal formations as city district with intra-urban division and intra-urban areas.

*Key words:* popular law-making initiative, institution of the constitutional law, direct democracy, people law-making initiative, local government.

термин «правотворческая инициатива граждан». В законе отсутствует ее непосредственное определение, однако указывается, что «с правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования»<sup>2</sup>.

Устанавливается и минимальная численность инициативной группы граждан, которая не может превышать 3% от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом. Численность определяется нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования.

«Сильной правовой федеральной гарантией осуществления права граждан на правотворческую инициативу является правило, закрепленное в Федеральном законе № 131-ФЗ, о том, что в случае отсутствия нормативного правового акта представительного органа муниципального образования, регулирующего порядок реализации правотворческой инициативы граждан, принятие к рассмотрению и рассмотрение проекта муниципального правового акта, внесенного гражданами, делается в соответствии с настоящим Федеральным законом. В этом случае сами граждане конкретизируют установленную Федеральным законом процедуру прохождения проекта»<sup>3</sup>. Несколько иного мнения придерживается Е.И. Бычкова: «Подобная формулировка делает правотворческую инициативу граждан лишь формально закрепленным институтом демократии без каких-либо гарантий на его реализацию, создает неравные условия для участия граждан в ее реализации. Представляется, что следует обязать муниципальные образования принимать нормативные правовые акты, регулирующие процедуру реализации правотворческой инициативы, в идеале содержащие и методические рекомендации по подготовке проектов правовых актов»<sup>4</sup>. Обе данные позиции заслуживают внимания, так как, с одной стороны, безусловно, наличие специального нормативного правового акта является основной гарантией реализации прав граждан, а с другой — его отсутствие не будет являться основанием в отказе от института народной правотворческой инициативы.

Важными гарантиями обеспечения прав граждан при подаче правотворческих инициатив является то, что представителям инициативной группы граждан должна быть обеспечена возможность изложения своей позиции при рассмотрении инициативы. Мотивированное решение компетентного органа должно быть официально в письменной форме доведено до сведения внесшей его инициативной группы граждан.

В конституциях и уставах отдельных регионов также содержатся общие нормы, регулирующие народную правотворческую инициативу на муниципальном уровне.

Так, Конституция Республики Тыва предусматривает, что «с правотворческой инициативой может выступить инициативная группа граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, установленном нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования»<sup>5</sup>.

Устав Калужской области относит правотворческую инициативу граждан к формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления<sup>6</sup>.

Разнообразие подходов, с одной стороны, является положительной чертой, позволяющей пробовать разные варианты и способы правового регулирования, а с другой — порождает путаницу у граждан, чем нивелируется ценность народной правотворческой инициативы.

Также следует отметить, что «специальные законы субъектов Российской Федерации, касающиеся гарантий и порядка реализации права на правотворческую инициативу, отсутствуют; соответствующие нормы содержатся в актах органов местного самоуправления...»<sup>7</sup>. На уровне местного самоуправления общие положения о правотворческой инициативе граждан закрепляются нормами уставов муниципальных образований. Как правило, их содержание во многом схоже с нормами Федерального закона № 131. Отдельный массивный пласт правового регулирования составляют специальные нормативные правовые акты муниципальных образований о реализации правотворческой инициативы граждан. На данный момент в Российской Федерации функционируют 22 378<sup>8</sup> муниципальных образований, при этом на данный момент принято около 5 тыс.<sup>9</sup> таких нормативных правовых актов. При всей схожести норм данных актов необходимо сопоставить их отдельные положения.

Нормативными правовыми актами муниципальных образований часто устанавливаются собственные понятия правотворческой инициативы граждан. Обычно в муниципальных правовых актах можно встретить три подхода к ее определению: как права граждан, формы непосредственного осуществления местного самоуправления, петиции с проектом правового акта.

По нашему мнению, не следует раскрывать народную правотворческую инициативу в форме правотворческой инициативы граждан через данный термин, который, как правило, отождествляется с коллективным обращением. Вместе с тем, как уже указывалось, народная правотворческая инициатива и обращения

<sup>2</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 09.01.2017) // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>3</sup> Васильев В.И. Муниципальное право России : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2012.

<sup>4</sup> Бычкова Е.И. Население как важнейший субъект муниципального правотворчества // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 8. С. 41–43.

<sup>5</sup> Конституция Республики Тыва (ред. от 31.03.2016) (принята на референдуме Республики Тыва 06.05.2001) // Тувинская правда. 2001. 15 мая.

<sup>6</sup> Устав Калужской области (утв. Постановлением Законодательного Собрания Калужской области от 27 марта 1996 г. № 473) (ред. от 23.06.2016) // Губернский вестник. 2001. 11 декабря. № 3.

<sup>7</sup> Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие. Конституционализация муниципальной демократии в России. М. : Норма, 2008. С. 267.

<sup>8</sup> Примечание: По данным Федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов. URL: <[http://zakon.scli.ru/ru/legal\\_texts/index.php](http://zakon.scli.ru/ru/legal_texts/index.php)> (дата обращения: 01.10.2017).

<sup>9</sup> Примечание: По данным Федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов. URL: <[http://zakon.scli.ru/ru/legal\\_texts/index.php](http://zakon.scli.ru/ru/legal_texts/index.php)> (дата обращения: 01.10.2017).

граждан в органы власти являются разными конституционно-правовыми институтами.

Что касается процедуры инициирования и подачи правотворческих инициатив граждан, то существует несколько различных моделей ее закрепления.

При первой модели реализация права правотворческой инициативы осуществляется через инициативные группы жителей муниципального образования путем внесения в органы местного самоуправления муниципального образования проектов муниципальных правовых актов. Также возможен способ формирования инициативной группы путем внесения подписей в подписные листы<sup>10</sup>. Минимальная численность членов инициативной группы при данной модели, как правило, составляет от 5 до 50 человек в зависимости от численности населения муниципального образования.

Инициативная группа вправе выбрать из своего состава представителя. В отдельных актах муниципальных образований устанавливается расширенный перечень участников, например, могут избираться из своего состава председатель, секретарь и уполномоченные представители инициативной группы граждан»<sup>11</sup>.

В целях реализации правотворческой инициативы инициативная группа граждан направляет в компетентный орган следующие документы:

- 1) проект муниципального правового акта;
- 2) пояснительную записку, содержащую обоснование необходимости принятия муниципального правового акта, его целей и основных положений;
- 3) список инициативной группы граждан с указанием фамилии, имени, отчества, паспортных данных, адреса места жительства и телефона каждого члена группы (иногда требуются еще и подписные листы участников инициативной группы, которые относятся к отдельному пункту требуемых документов<sup>12</sup>);
- 4) протокол собрания, на котором было принято решение о создании инициативной группы граждан для реализации правотворческой инициативы.

В случае если предоставлены корректные документы в течение десяти дней со дня внесения указанных документов, компетентные органы выдают заключение на внесенный проект муниципального правового акта, которое направляется двум членам инициативной группы, состоящим первыми в ее списке. При отказе инициативной группы граждан выдается письменный мотивированный ответ, который

может быть обжалован в суде. Заключение как отдельный этап подачи инициатив предусмотрено не во всех муниципальных образованиях, однако этап принятия инициатив к рассмотрению существует всегда, часто не определяется лишь форма такого решения.

Проект муниципального правового акта при наличии заключения подлежит обязательному рассмотрению органом или должностным лицом местного самоуправления в течение одного месяца со дня его внесения.

У инициаторов существует право на отзыв инициативы, но во многих актах муниципальных образований такое право отсутствует или не закреплено юридически.

Компетентный орган в установленный срок в письменной форме уведомляет инициативную группу граждан о дате и времени рассмотрения внесенного ими проекта муниципального правового акта и обеспечивает представителям инициативной группы возможность изложения своей позиции. Обычно актами муниципальных образований устанавливается, что такой срок составляет 3, 5 или 10 дней.

Мотивированное решение, принятое по результатам рассмотрения проекта правового акта, внесенного в порядке реализации правотворческой инициативы, не позднее семи дней со дня принятия решения должно быть в письменной форме доведено до сведения внесшего его субъекта правотворческой инициативы.

Таким образом, при данной модели подача инициатив происходит в три основных этапа (создание инициативной группы и направление инициативы, получение заключения, рассмотрение инициативы) и не осложнена дополнительными ступенями. Такой метод регламентации народной правотворческой инициативы на муниципальном уровне наиболее приближен к модели, изложенной в Федеральном законе № 131, и открывает для граждан наиболее простой способ реализации своих прав.

Второй моделью является реализация правотворческой инициативы через инициативные группы при дальнейшем сборе подписей в поддержку самих инициатив. Минимальная численность инициативной группы граждан при такой модели обычно составляет 5 или более человек, но не свыше 3% от числа жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом. После создания инициативная группа вправе осуществлять сбор подписей в поддержку инициативы.

Нормативными актами муниципальных образований устанавливается различное минимальное число подписей, чаще всего данная цифра колеблется от 20 до 1000 человек или выражается в процентном отношении от 0,5 до 3%. Разные позиции по определению минимальной численности подписей высказываются и в науке. Так, по мнению Н.М. Кузьмич, «более удачной является практика фиксированного определения минимального числа участников инициативной группы, так как это освободит граждан и местный совет от подсчета минимального количества инициативной группы в процентном соотношении»<sup>13</sup>. Сократить численность до 1%, а сроки рассмотрения инициатив

<sup>10</sup> Решение окружного Совета депутатов Пионерского городского округа от 15 сентября 2016 г. № 51 «Об утверждении Положения о порядке реализации правотворческой инициативы граждан в муниципальном образовании «Пионерский городской округ» // Новости Пионерского. 2016. 30 сентября — 7 октября. № 40.

<sup>11</sup> Решение Нальчикского городского Совета местного самоуправления от 4 июля 2006 г. «О Положении о правотворческой инициативе граждан в городском округе Нальчик» (вместе с «Положением о правотворческой инициативе граждан в городском округе Нальчик») // Кабардино-Балкарская правда. 2006. 1 августа. № 184–185.

<sup>12</sup> Решение Котельничской городской Думы Кировской области от 29 июля 2005 г. № 37 «О порядке реализации правотворческой инициативы граждан» (вместе с «Положением о порядке реализации правотворческой инициативы граждан в муниципальном образовании городской округ город Котельнич Кировской области») // Котельничский вестник. 2005. 22 сентября. № 115 (12131).

<sup>13</sup> Кузьмич Н.М. Правотворческая инициатива граждан в муниципальных образованиях // Вестник Сургутского государственного университета. 2017. № 1. С. 84–86.

до 1 месяца предлагает Ю.Н. Левина<sup>14</sup>. Обе точки зрения, по нашему мнению, заслуживают внимания, так как их реализация позволит повысить доступность и гарантированность соответствующего права граждан.

В процессе сбора подписей гражданами может проводиться агитация через средства массовой информации, путем проведения собраний, встреч с жителями муниципального образования, дискуссий, распространения агитационных печатных материалов и иных законных форм и методов агитации. Расходы, связанные со сбором подписей, несет инициативная группа. Сбор подписей осуществляется путем заполнения подписных листов, формы которых содержатся в актах муниципальных образований.

После окончания сбора подписей инициативная группа вносит в соответствующий орган местного самоуправления муниципального образования заявление о направлении проекта муниципального правового акта с приложением следующих документов:

1) текст проекта муниципального правового акта;  
2) пояснительная записка, содержащая обоснование необходимости принятия муниципального правового акта, его целей и основных положений;

3) финансово-экономическое обоснование (в случае внесения проекта муниципального правового акта, реализация которого потребует дополнительных материальных, финансовых и иных затрат);

4) список инициативной группы граждан с указанием фамилии, имени, отчества, паспортных данных, адреса места жительства и телефона членов группы;

5) протокол собрания (заседания), на котором было принято решение о создании инициативной группы граждан для реализации правотворческой инициативы, с указанием наименования проекта муниципального правового акта, а также фамилии, имени, отчества и адреса места жительства члена инициативной группы, уполномоченного представлять инициативную группу граждан при внесении и рассмотрении проекта муниципального правового акта.

В муниципальных образованиях отдельных регионов, например Алтайского края, также в числе необходимых документов предусматривается «сводный отчет о проведении оценки регулирующего воздействия, доработанный по результатам публичного обсуждения, и заключение по результатам оценки регулирующего воздействия проекта муниципального нормативного правового акта (в случае внесения проекта муниципального нормативного правового акта, затрагивающего вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности и подлежащего оценке регулирующего воздействия в соответствии с законом Алтайского края от 10 ноября 2014 г. № 90-ЗС «О порядке проведения оценки регулирующего воздействия и экспертизы проектов муниципальных нормативных правовых актов, затрагивающих вопросы осуществления предпринимательской и инвестиционной деятельности»)»<sup>15</sup>. Такие требо-

вания, по нашему мнению, создают дополнительные препятствия и временные затраты для граждан при реализации своих прав.

Десятидневный срок со дня получения органами местного самоуправления муниципального образования итоговых документов инициативной группы указанными органами при участии представителя инициативной группы проводится проверка правильности оформления подписных листов и достоверности содержащихся в них сведений. Как правило, если при проверке выявляется более 3–5% сфальсифицированных подписей или подписей, собранных под принуждением, то компетентный орган вправе не рассматривать данную правотворческую инициативу.

Представители инициативной группы вправе обжаловать в установленном законодательством порядке результаты проверки собранных в поддержку правотворческой инициативы подписей.

В соответствии с требованиями федерального законодателя проект муниципального правового акта, внесенный в порядке правотворческой инициативы, подлежит обязательному рассмотрению соответствующим органом местного самоуправления муниципального образования в течение трех месяцев со дня его официального внесения инициативной группой в органы местного самоуправления муниципального образования, однако муниципальными актами могут устанавливаться сокращенные сроки такого рассмотрения. В этом вопросе необходимо согласиться с Д.С. Михеевым, который предложил установить особый срок в 5 дней на передачу документов об инициативе в компетентный орган в том случае, если инициаторы подали инициативу в иной орган. В таком случае документы направляются органом самостоятельно<sup>16</sup>. Такое положение действительно бы позволило уменьшить время рассмотрения инициатив. Вместе с тем органы при получении документов также должны проверять инициативы на соответствие их компетенции.

Рассмотрение проводится на открытом коллегиальном заседании в соответствующем органе местного самоуправления муниципального образования с участием уполномоченных представителей инициативной группы.

Актами отдельных муниципальных образований устанавливается детальный порядок обсуждения инициативы в представительном органе: «Представляет проект муниципального правового акта докладчик, указанный в сопроводительном письме к представленному окончательному проекту муниципального правового акта и итоговому протоколу инициативной группы о результатах сбора подписей. Затем слово для выступления предоставляется руководителю соответствующего органа местного самоуправления муниципального образования либо уполномоченному им лицу. Затем слово для реплик (до 5 минут) предоставляется докладчику, иным представителям инициативной группы граждан, участвующим в рассмотрении правотворческой инициативы»<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Левина Ю.Н. Система источников правового регулирования института правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления // Воронежский государственный университет. 2011. № 5. С. 52–63.

<sup>15</sup> Решение Барнаульской городской Думы от 23 декабря 2005 г. № 252 (ред. от 28.08.2015) «Об утверждении Положения о правотворческой инициативе граждан в городе Барнауле (II чтение)» // Вечерний Барнаул. 2006. 19 января. № 5.

<sup>16</sup> См.: Михеев Д.С. Вопросы гласности при реализации правотворческой инициативы граждан // Марийской юридической вестник. 2016. № 2. С. 26.

<sup>17</sup> Решение Чебоксарского городского Собрания депутатов Чувашской Республики от 25 августа 2005 г. № 1720 (ред. от 15.08.2006) «Об утверждении Положения о правотворческой инициативе (Принято Чебоксарским городским

В иных органах местного самоуправления муниципального образования (не коллегиальных) рассмотрение правотворческой инициативы осуществляется на личном приеме уполномоченных представителей инициативной группы руководителем указанного органа местного самоуправления муниципального образования.

Результатом рассмотрения проекта муниципального правового акта является одно из следующих решений:

— орган местного самоуправления принимает муниципальный правовой акт в представленном инициативной группой виде;

— орган местного самоуправления отказывает в принятии проекта муниципального правового акта.

Проект муниципального правового акта, внесенный в качестве правотворческой инициативы, принимается в порядке, установленном для принятия муниципальных правовых актов органов местного самоуправления муниципального образования.

Решение по результатам рассмотрения правотворческой инициативы должно быть мотивированным и доведенным до сведения инициативной группы в течение определенного срока (15 дней).

Таким образом, для второй модели характерна более сложная процедура, которая во многом корреспондирует с классическими стадиями подачи инициатив на уровне субъекта Российской Федерации (создание и регистрация инициативной группы, сбор подписей в поддержку инициативы, проверка собранных подписей, подача и регистрация инициативы в компетентный орган, рассмотрение инициативы). Такая модель в достаточной степени гарантирует права граждан (при должной регламентации), однако достаточно сильно усложняет процедуру их подачи, что, безусловно, является минусом.

При использовании третьей модели первым шагом является создание «организационной группы». Формирование организационной группы осуществляется на основе добровольного волеизъявления граждан на собрании граждан, проводимом в установленном порядке. Организационная группа регистрирует правотворческую инициативу, для этого, как правило, представляются следующие документы:

— «заявление (ходатайство) произвольной формы;

— протокол собрания, заверенный председателем и секретарем собрания, на котором было принято решение о внесении проекта правового акта и о формировании организационной группы;

— список организационной группы с указанием фамилии, имени, отчества, места работы, домашнего адреса, паспортных данных ее членов;

— проект правового акта, вносимого по инициативе граждан;

— пояснительная записка, включающая обоснование необходимости принятия правового акта, изложение его концепции, предмета правового регулирования, цели, которую предполагается достигнуть, финансовое обоснование затрат, связанных с принятием правового акта, предложения по внесению изменений в другие правовые акты, регулирующие данный вопрос»<sup>18</sup>.

Собранием депутатов Чувашской Республики) // Чебоксарские новости. 2005. 7 сентября. № 181–183.

<sup>18</sup> Положение о порядке реализации права граждан на правотворческую инициативу в вопросах местного значения в

Организационная группа регистрируется в 30-дневный срок с момента представления необходимых документов. На основании принятого решения членам организационной группы выдается регистрационное свидетельство на право сбора подписей участников инициативной группы в поддержку правотворческой инициативы, а также передается образец подписного листа. В отдельных актах муниципальных образований дается следующее понятие организационной группы, например: «...группа граждан минимальной численностью три человека, обладающих активным избирательным правом, место жительства которых расположено в границах муниципального образования «город Челябинск», созданная в целях формирования инициативной группы (далее — организационная группа)»<sup>19</sup>.

Дальнейшие этапы данной модели аналогичны тем, которые были рассмотрены во второй модели. Таким образом, реализация третьей модели наиболее осложнена различными этапами (создание организационной группы, регистрация инициативной группы, сбор подписей в поддержку инициативы, проверка собранных подписей, подача и регистрация инициативы в компетентный орган, рассмотрение инициативы), которые граждане должны пройти для того, чтобы реализовать свои права. Следует отметить, что, по нашему мнению, только первая из рассмотренных моделей наиболее соответствует положением Федерального закона № 131, в свою очередь, при использовании иных моделей устанавливаются необоснованные ограничения права на правотворческую инициативу. Народная правотворческая инициатива на муниципальном уровне должна быть максимально упрощена и приближена к народу (населению соответствующего муниципального образования). Для этого, по нашему мнению, необходимо взять за основу именно первую модель, которую следует доработать с учетом достижений технического прогресса. Например, установить возможность подачи инициатив через портал «Госуслуги», что значительно уменьшит временные и материальные затраты при реализации правотворческих инициатив граждан.

Таким образом, на данный момент необходимо констатировать недостаточность правового регулирования правотворческой инициативы граждан, далеко не во всех муниципальных образованиях существуют специальные нормативные правовые акты, предусматривающие процедуру реализации прав граждан на подачу правотворческих инициатив. В свою очередь, подробная регламентация такой процедуры на федеральном и региональном уровнях отрицательно скажется на развитии местного самоуправления в Российской Федерации, забрав у них соответствующее право на самостоятельную регламентацию данных общественных отношений. По нашему мнению, стоит согласиться с позициями отдельных ученых, которые предлагали установить в федеральном за-

городе Бийске от 18 ноября 2005 г. № 109 (принято Решением Думы г. Бийска от 17.11.2005 № 359) (ред. от 25.06.2015) // Бийский рабочий. 2005. 9 декабря. № 234–235.

<sup>19</sup> Решение Челябинской городской Думы от 27 августа 2013 г. № 44/31 «Об утверждении Порядка реализации правотворческой инициативы граждан в городе Челябинске 2 (вместе с «Порядком реализации правотворческой инициативы граждан в городе Челябинске») // Вечерний Челябинск. 2013. 30 августа. № 67.

конодательстве (в частности, в Федеральном законе № 131) дополнительное императивное требование для муниципальных образований об обязательности

принятия специальных нормативных правовых актов о реализации прав граждан на подачу правотворческих инициатив граждан.

### Литература

1. Япрынцеv И.М. К вопросу о возможности участия осужденных к лишению свободы в осуществлении правотворческой инициативы граждан / И.М. Япрынцеv // Вестник общественной научно-исследовательской лаборатории «Взаимодействие уголовно-исполнительной системы с институтами гражданского общества: историко-правовые и теоретико-методологические аспекты». 2016. № 5. С. 203–211.
2. Васильев В.И. Муниципальное право России / В.И. Васильев. М. : Юстицинформ, 2012. 680 с.
3. Бычкова Е.И. Население как важнейший субъект муниципального правотворчества / Е.И. Бычкова // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 8. С. 41–43.
4. Бондарь Н.С. Местное самоуправление и конституционное правосудие. Конституционализация муниципальной демократии в России / Н.С. Бондарь. М. : Норма, 2008. 592 с.
5. Кузьмич Н.М. Правотворческая инициатива граждан в муниципальных образованиях / Н.М. Кузьмич // Вестник Сургутского государственного университета. 2017. № 1. С. 84–86.
6. Левина Ю.Н. Система источников правового регулирования института правотворческой инициативы граждан как формы участия населения в осуществлении местного самоуправления / Ю.Н. Левина // Воронежский государственный университет. 2011. № 5. С. 52–63.
7. Михеев Д.С. Вопросы гласности при реализации правотворческой инициативы граждан / Д.С. Михеев // Марийской юридической вестник. 2016. № 2. С. 25–28.

# Муниципальный фильтр — недостатки существующей системы и возможные пути усовершенствования процесса

**ЛУШНИКОВА ТАТЬЯНА АЛЕКСАНДРОВНА,**

вице-президент Российской ассоциации политических консультантов  
tarkpr@gmail.com

Муниципальным фильтром в обиходе называют процедуру сбора подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований на выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в поддержку выдвижения кандидатов.

Сама процедура подробно описана в ст. 37 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Другая ее часть регулируется законом субъекта РФ, впрочем, с небольшой вариативностью.

В п. 17 ст. 37 Федерального закона № 67-ФЗ указано, что «на выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в поддержку выдвижения кандидатов собираются подписи депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований. ... Указанные подписи могут собираться со дня выдвижения кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)».

Уточнение этого пункта прописано уже в региональном законодательстве примерно в таком виде: «... в поддержку выдвижения кандидата должны быть

собраны подписи депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований, находящихся на территории региона. Число таких подписей составляет (от 5 до 10) процентов от общего числа указанных депутатов, предусмотренного уставами этих муниципальных образований на день принятия решения о назначении выборов высшего должностного лица региона, и числа избранных на муниципальных выборах и действующих на день принятия указанного решения глав этих муниципальных образований, находящихся на территории региона.

В числе лиц, поставивших свои подписи в поддержку выдвижения кандидата, должны быть депутаты представительных органов муниципальных районов и городских округов и (или) избранные на муниципальных выборах главы городских округов региона. Число подписей таких депутатов и глав муниципальных образований должно составлять (от 5 до 10) процентов от общего числа депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов, предусмотренного уставами этих муниципальных районов и городских округов на день принятия решения о назначении выборов высшего должностного лица региона, и числа избранных на муниципальных выборах и действующих на день принятия указанного решения глав городских округов региона.

Кандидат должен быть поддержан депутатами представительных органов муниципальных районов,

В статье затрагивается дискуссионная тема эффективности «муниципального фильтра» на выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. На основе критического анализа практики организации и проведения выборов автор формулирует свои предложения по совершенствованию соответствующих положений избирательного законодательства.

*Ключевые слова:* выборы высших должностных лиц, «муниципальный фильтр», сбор подписей, депутаты муниципальных образований.

## Municipal Filter: Drawbacks of the Existing System and Potential Ways of Procedure Improvement

Lushnikova Tatyana A., Vice-President of the Russian Association of Political Consultants

The article covers a disputable subject of "municipal filter" efficiency at election of senior officers of the constituent entities of the Russian Federation. The author brings forwards her proposals concerning improvement of the corresponding electoral law provisions based on a critical analysis of the election arrangement and holding practice.

*Key words:* election of senior officers, "municipal filter", collection of signatures, deputies of municipal institutions.

городских округов и (или) избранными на муниципальных выборах главами городских округов не менее чем в трех четвертях муниципальных районов и городских округов, находящихся на территории региона».

Уже на этом этапе становится понятно, почему процедуру называют «фильтром». Есть несколько жестких условий, выполнить которые под силу только кандидату, выдвинутому от реальной политической силы в регионе. Так, всего нужно собрать подписи, в зависимости от региона, от 5% до 10% депутатов муниципальных собраний региона. Это — первая сложность.

Вторая — среди этих подписей должно быть столько же процентов подписей кандидатов городских округов и муниципальных районов, т.е. депутатами сельских и городских поселений вопрос не решить.

Третье условие, так называемый территориальный ценз, — необходимость собрать подписи не менее чем в трех четвертях муниципальных районов и городских округов.

Далее Федеральный закон № 67-ФЗ так же подробно описывает саму процедуру проставления подписи: «Депутат представительного органа муниципального образования и (или) избранный на муниципальных выборах глава муниципального образования ставит свои подписи на листе поддержки кандидата на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (далее — лист поддержки кандидата). В листе поддержки кандидата указываются фамилия, имя и отчество кандидата, дата его рождения, основное место работы или службы, занимаемая им должность (в случае отсутствия основного места работы или службы — род занятий); наименование субъекта Российской Федерации, района, города, иного населенного пункта, где находится место жительства кандидата; сведения о выдвигении кандидата (выдвигнут политической партией или ее региональным отделением (с указанием наименования политической партии или ее регионального отделения) или в порядке самовыдвижения); если у кандидата имелась или имеется судимость — сведения о судимости кандидата. В листе поддержки кандидата также указываются фамилия, имя, отчество и дата рождения депутата представительного органа муниципального образования или главы муниципального образования, ставящих подпись; наименование представительного органа муниципального образования, депутатом которого является лицо, ставящее подпись, или наименование должности главы муниципального образования, которым является лицо, ставящее подпись; наименование муниципального образования. Депутат представительного органа муниципального образования или глава муниципального образования собственноручно ставит свою подпись, а также указывает дату и время ее проставления. Подлинность подписи на листе поддержки кандидата должна быть нотариально засвидетельствована».

На этом этапе добавляются еще несколько возможных проблем.

Из судебной практики известны случаи, когда оказывалось, что проставивший свою подпись муниципальный депутат уже восемь месяцев, как не являлся муниципальным депутатом и не мог подписываться за кандидата.

Еще вариант исключения подписи — неправильное указание наименования представительного органа муниципального образования. Как ни странно, такая ситуация не редкость, ведь переименования представительных органов, бывает, происходят и по нескольку раз. Случается, что в Уставе муниципального образования, на фирменном бланке главы и на удостоверении депутата указаны разные наименования представительного органа. Но за все ошибки в итоге несет ответственность кандидат.

Также на этом этапе мы видим возможность указания неверной информации при заполнении данных о кандидате и о муниципальном депутате. Отдельно можно вынести ошибки, совершаемые самими нотариусами (что отнюдь не редкость) — от технических до заверения данных не по форме.

Но и это еще не все! Идем дальше: «Число подписей депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований, представляемых в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации, может превышать число подписей, необходимое для регистрации кандидата, но не более чем на 5 процентов. Если для регистрации кандидата требуется представить менее 40 подписей указанных лиц, число представляемых подписей может превышать число подписей, необходимое для регистрации кандидата, не более чем на две подписи. Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации проверяет достоверность подписей, проставленных в листах поддержки кандидата. Срок такой проверки устанавливается законом субъекта Российской Федерации, но не может быть более 10 дней. Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации не позднее чем за три дня до дня заседания, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, извещает кандидата о результатах проверки. В случае возникновения сомнения в достоверности подписи, в том числе в связи с недостатками в оформлении листа поддержки кандидата, избирательная комиссия субъекта Российской Федерации вправе провести опрос лица, достоверность подписи которого вызвала сомнения. Письменное заявление этого лица, представленное в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации до окончания срока проверки, является основанием для признания его подписи в листе поддержки кандидата достоверной. Если при проверке подписей будет выявлено, что депутат представительного органа муниципального образования или избранный на муниципальных выборах глава муниципального образования поддержал более одного кандидата, засчитывается подпись, которая по времени была проставлена раньше».

Здесь тоже заложено немало подводных камней, которыми сейчас всю пользуются кандидаты. Первый из них — это возможность собрать подписей больше, чем нужно для регистрации. Причем регламентируется верхний предел только сданных подписей «не более 5%». На практике один из кандидатов может собрать и 50–70% подписей всех муниципальных депутатов. Запрета нет.

Хоть и прописана процедура уточнения достоверности подписи депутата (в некотором роде законодатель путает здесь понятия «достоверность» и «действительность» подписи), на практике она почти не используется. Избирательные комиссии «вправе»,

но не обязаны это делать. Спорная подпись просто исключается.

И, как вишенка на торте, под конец нас ждет возможность проставления «двойных» подписей. От такой ситуации не застрахован ни один кандидат. Даже если брать подпись у депутата утром первого дня сбора подписей, всегда может оказаться, что за 10 минут до этого он уже подписался за другого. Гипотетическая надежда на порядочность депутатов рухнула в первый же год применения данной процедуры. На каждых выборах оказывается определенное количество «двойных» подписантов.

Если подытожить краткий анализ действующих норм «муниципального фильтра», то мы увидим, что на пути кандидата на должность высшего должностного лица субъекта стоит масса препятствий — технического, политического, кадрового и морального свойства. Преодолеть все их — это высший пилотаж, и без поддержки огромной машины «административного ресурса» такой подвиг под силу единицам.

Вывод прост: «муниципальный фильтр» требует значительного усовершенствования.

Уже год по этому поводу идет полемика в среде политиков, членов избирательных комиссий, юристов и политических консультантов. Предлагаются самые разные варианты, от упразднения нормы как таковой до увеличения процента собираемых подписей. Ниже приведено несколько наиболее часто обсуждаемых изменений.

Отмена муниципального фильтра для парламентских партий (как вариант — для партий, имеющих в ГД РФ хотя бы одно место). Как можно догадаться, данную позицию отстаивают все парламентские партии, кроме партии «Единая Россия».

На мой взгляд, подобная попытка облегчить себе жизнь не выдерживает никакой критики. Реформирование партийной системы в 2012 г. и введение прямых выборов губернаторов были существенным шагом на пути развития полноценной партийной вертикали с самых низов, с уровня сельских и городских поселений. И сбор подписей депутатов в поддержку кандидата в губернаторы — один из самых существенных для партий стимулов принимать участие в местных выборах. Парламентские партии, получающие бюджетное финансирование, должны показывать пример, как формировать главную, муниципальную депутатскую прослойку. Вместо этого они малодушно просят освободить их от этой повинности, аргументируя свою позицию временными и организационными затратами на процедуру.

Другим распространенным предложением является снижение общего процента подписей депутатов — до 2–3%. Безусловно, в абсолютном выражении это снимет часть усилий с кандидатов, но все подводные камни, описанные в первой части статьи, останутся и приобретут даже более весомое значение, чем сейчас. Примерно такого же плана предложение все оставить как есть, но отменить «территориальный ценз», те самые три четверти муниципальных образований, где нужно собрать хотя бы по одной подписи.

Также широко обсуждается возможность одному депутату ставить более одной подписи за кандидатов на должность высшего должностного лица региона. Варианты — либо 2 подписи, либо без ограничений. В некоторых странах подобные схемы успешно практикуются уже не одно десятилетие. Безусловно,

такой подход снимает проблему ограниченного числа кандидатов, которые могут надеяться пройти «муниципальный фильтр», и проблему «двойных» подписей, которые бракуются. Но львиную долю других минусов такая процедура, к сожалению, не отменяет.

Я бы предложила существенно видоизменить техническую сторону прохождения «фильтра», оставив возможность регионам решать, сколько процентов депутатов должны поставить свои подписи и сколько подписей может ставить депутат.

На базе ГАС «Выборы» в избирательной комиссии субъекта формируется реестр муниципальных депутатов региона. Сведения в реестре регулярно обновляют системные администраторы ТИКов. Это сразу обезопасит кандидатов от сбора подписей депутатов, которые депутатами в силу разных причин уже не являются.

Данные реестра публикуются на сайте региональной избирательной комиссии на следующий день после публикации решения о назначении выборов высшего должностного лица региона. Там указываются ФИО муниципальных депутатов с разбивкой по муниципальным образованиям. Там же вывешивается форма заявления депутата о поддержке кандидата.

Сагитированный кандидатом депутат приходит в ТИК своего муниципального образования и заявляет о желании поддержать кого-то из кандидатов. Член ТИКа проверяет личность депутата и делает ксерокопию основных страниц паспорта.

Член ТИКа предоставляет возможность депутату заполнить заявление о поддержке в помещении ТИКа (если депутат не принес заявление с собой). Также он проверяет правильность заполнения заявления депутатом (форма должна быть предельно простой, фактически заполнить нужно 2 фамилии — муниципального депутата и кандидата, которого он поддерживает). За правильность заполнения заявления несет ответственность член ТИКа!

Вместе с депутатом член ТИКа несет заявление системному администратору ГАС «Выборы». В их присутствии администратор в реестре депутатов заполняет необходимые поля (ФИО кандидата, дата и время подписания заявления и т.д.) и ставит галочку «поддержал». К строчке депутата прикрепляется скан паспорта и заявления.

Как только строчка депутата заполнена, система удаляет его из общедоступного реестра депутатов, пока не поддержавших никого из кандидатов.

Система программными методами следит за распределением подписей за кандидатов. При ситуации, когда количество необходимых подписей сравнивается с количеством недостающих муниципальных образований, система блокирует возможность собирать подписи в уже «отмеченных» округах или поселениях. То есть если осталось собрать 30 подписей и до 3/4 муниципальных образований не хватает 30, то система даст собрать по одной подписи в любом из оставшихся муниципальных образований.

Каждый кандидат может получить информацию о текущем состоянии прохождения фильтра в региональном избиркоме путем выгрузки информации из системы (но только по себе).

Как только количество депутатов, поддержавших кандидата, достигает необходимого количества, и другие необходимые условия соблюдены, система закрывает возможность поддерживать данного кандидата и распечатывается итоговый документ, который

заверяется печатью региональной избирательной комиссии и подшивается в документы кандидата. Кандидат в течение суток информируется о факте прохождения муниципального фильтра и получает заверенную копию итогового документа.

К плюсам предлагаемой системы можно отнести отсутствие возможности ошибиться в форме заверения подписи или не донести документ с подписью до регионального избиркома. Также отсутствует возможность сбора «двойных» подписей. Нет опасности существенного превышения количества собранных подписей по сравнению с необходимым количеством. Ну и немаловажны такие аспекты, как исключение нотариуса и самого кандидата из этой цепочки. Чем меньше звеньев, тем меньше возможности ошибиться.

Однако нужно заметить, что и эта система не лишена минусов. Основной — человеческий фактор.

В данной схеме не задействован кандидат (только на этапе предварительной договоренности с депутатом), что позволяет влиять на подписанта на остальных этапах процедуры. Фактически ни член ТИКа, ни депутат напрямую не заинтересованы в успешном исходе дела.

Также подобная схема потребует разработки каких-то программных продуктов, позволяющих производить все вышеописанные процедуры. Но это, я надеюсь, не должно стать непреодолимым препятствием к усовершенствованию избирательного процесса.

По общему мнению, процесс существенной корректировки избирательного законодательства начнется после выборов Президента 18 марта 2018 г. Основные направления и новации описаны в статье, а как мы будем избирать губернаторов осенью 2018 г. — покажет время.

# Возрастные ограничения избирательного права в свете правоспособности и дееспособности

**АВТОНОМОВ АЛЕКСЕЙ СТАНИСЛАВОВИЧ,**

доктор юридических наук, профессор

*a.s.avtonomov@yandex.ru*

Законодательство ни одной страны не обходит вниманием вопрос о возрасте, в котором лица пользуются субъективными избирательными правами. Возраст составляет существенный элемент, определяющий статус избирателя при реализации как активного, так и пассивного избирательного права. При этом для пассивного избирательного права возрастной ценз может устанавливаться выше, чем для активного избирательного права. Особенно высокий возрастной ценз устанавливается, как правило, для занятия должностей президента, члена верхней палаты парламента. Это связано с тем, что занятие столь высоких и ответственных выборных должностей требует опыта и жизненной мудрости.

Обычно устанавливается нижний возрастной предел, достигнув которого гражданин становится избирателем. Но, например, в Бразилии установлен также и верхний возрастной предел, который имеет значение для правового статуса избирателя. До 70 лет дееспособные граждане Бразилии подлежат регистрации как избиратели, и в качестве таковых они юридически обязаны участвовать в выборах. А вот бразильцы старше 70 лет пользуются избирательными правами только в случае добровольной регистрации в качестве избирателей, другими словами, их уже не регистрируют в обязательном порядке, а они регистрируются, если пожелают, по собственной инициативе. Аналогичное правило имеется в Эквадоре для лиц старше 65 лет. Известно, что некоторые люди,

достигшие преклонного возраста, могут страдать теми или иными заболеваниями, у них может наступать некая усталость, и все это не способствует активному участию в политической жизни. Тем не менее состояние здоровья, желание участвовать в политической жизни и наличие сил для этого носят индивидуальный характер. Поэтому участие в выборах остается на усмотрении самого избирателя.

Между тем законодательство о выборах практически всех стран сосредоточено прежде всего на установлении нижней возрастной границы обретения статуса избирателя. По сути, речь идет о *возрастном цензе*, означаящем предоставление избирательных прав с законодательно определенного возраста. Сегодня в большинстве стран мира активным избирательным правом граждане пользуются с 18 лет, хотя есть страны, сохраняющие возрастной ценз для активного избирательного права на уровне 20 лет (Япония, Науру) и даже 21 года (Фиджи, Ливан, Малайзия). Правда, в некоторых странах возраст предоставления активного избирательного права ниже 18 лет. Например, в Судане, в Корейской Народно-Демократической Республике, в Индонезии, на Сейшельских островах начинают голосовать на выборах с 17 лет, на Кубе, в Никарагуа, в Иране — с 16 лет.

Слишком высокий возрастной избирательный ценз считается антидемократическим, поскольку лишает права голоса молодежь, имеющую свои собственные интересы, которые должны приниматься

В статье на сравнительно-правовом материале рассматриваются вопросы установления возрастных ограничений избирательного права, основания и пределы таких ограничений в свете принципов избирательного права. Критически рассматриваются аргументы сторонников снятия какого бы то ни было нижнего предела возрастного ограничения активного избирательного права. В связи с рассмотрением вопросов возрастного ограничения субъективных избирательных прав поднимается проблематика соотношения правоспособности и дееспособности, которая в конституционном праве в целом и в избирательном праве как подотрасли конституционного права в частности практически не разработана.

*Ключевые слова:* избирательное право, субъективные избирательные права, возрастные ограничения избирательного права, принципы избирательного права, правоспособность и дееспособность в избирательном праве.

## Electoral Right age Restrictions in the Light of Passive and Active Legal Capacity

Alexei Avtonomov, LL.D, Doc. hab., Professor

The article uses comparative law materials to review the issues of electoral right age restriction, grounds and limits of such restrictions in the context of the electoral law principles. The author critically reviews the reasons suggested by the advocates for removal of any lower age limit as a qualification for the active electoral right. With reference to consideration of the issues of age restriction on the subjective electoral rights, the article raises the problem of correlation between legal capacity and legal competence, which is scarcely developed in the constitutional law in general and in the electoral law as a sub-branch of the constitutional law in particular.

*Key words:* electoral law, subjective electoral rights, age limit as a qualification for the electoral right, electoral law principles, legal capacity and legal competence in the electoral law.

в расчет в предвыборных программах, а затем — в ходе работы выборных органов. Молодежь нацелена на будущее, и, по замечанию О.В. Никифоровой, «определяющей тенденцией, характерной для ранней юности, является сочетание критического отношения к себе в прошлом и устремленности в будущее»<sup>1</sup>. Именно нацеленность молодежи на будущее, поддержка, как правило, значительной частью молодежи преобразований, направленных на внедрение новшеств в социальную, экономическую, политическую жизнь, готовность к изменениям предопределили восприятие в XIX–XX вв. снижения возрастного ценза как прогрессивное преобразование. По словам И.С. Кона, у молодежи «жизненный план возникает, с одной стороны, в результате обобщения целей, которые ставит перед собой личность как следствие построения “пирамиды” ее мотивов, становления устойчивого ядра ценностных ориентаций, которые подчиняют себе частные, преходящие стремления. С другой стороны, это результат конкретизации целей и мотивов»<sup>2</sup>. В то же время допуск к избирательным урнам лиц, чей процесс социализации находится на сравнительно ранних стадиях, а психофизиологический процесс перехода от подросткового состояния к взрослому не завершен, чреват необдуманным голосованием таких лиц, возможным манипулированием в большей или меньшей степени их мнением и политическими предпочтениями. В ранней юности широта и разнообразие интеллектуальных интересов, как правило, сочетаются с недостаточностью системности знаний и методологической незрелостью, а практические навыки в большинстве областей деятельности либо отсутствуют вовсе, либо находятся в зачаточном состоянии<sup>3</sup>. При установлении возрастного ценза стараются принять во внимание все указанные факторы.

Конечно, процесс социализации и становления личности имеет индивидуальные особенности у каждого человека. Некоторые государства стараются учесть такие индивидуальные особенности при установлении возрастного ценза. Так, в Бразилии все избиратели с 18 лет (и до 70 лет) должны голосовать, и их регистрируют в качестве избирателей по достижении 18-летнего возраста в обязательном порядке. А граждане в возрасте от 16 до 18 лет имеют право голосовать на выборах, если они сами по собственной инициативе регистрируются в качестве избирателей. Другими словами, бразильцы в возрасте от 16 до 18 лет сами подтверждают свою гражданскую зрелость и свою заинтересованность реализовать свои права избирателя путем соответствующей регистрации. Точно такое же правило существует в Эквадоре: граждане в возрасте от 16 до 18 лет регистрируются в качестве избирателей по собственной инициативе, и тогда они принимают участие в голосовании, а дееспособные граждане старше 18 лет (и до 65 лет) в любом случае регистрируются как избиратели и юридически обязаны участвовать в голосовании.

Как бы то ни было, дискуссии о нижней возрастной границе избирательного ценза продолжаются. Имеются даже радикальные предложения совсем

отказаться от возрастного ценза. Несмотря на то что, как уже говорилось, очевидно, для осознанного участия в голосовании требуются некоторые знания, хотя бы минимальный опыт, определенный уровень гражданской зрелости, выдвигаются предложения предоставить избирательные права или, по крайней мере, активное избирательное право детям вне зависимости от возраста. В Новейшее время такое предложение выдвинул демограф П. Демени<sup>4</sup>. Он полагал, что дети не должны быть лишены избирательных прав, но до совершеннолетия от имени детей эти права осуществляются родителями. По его мнению, это сделает политическую систему более оперативно реагирующей на запрос молодого поколения, причем это должно вписываться в более широкий круг политических предложений, направленных на борьбу с низкой рождаемостью в некоторых странах. Позже У.С. Сандерс вместе с С. Щербовым предложили такое наделение детей правом голоса с возложением реализации этого права на родителей до достижения детьми совершеннолетия назвать «принцип голосования Демени» (Demeny Voting Principle)<sup>5</sup>. Правда, еще в 20-е годы XX в. во Франции обсуждался вопрос предоставления активного избирательного права детям вне зависимости от возраста с передачей права голоса каждого ребенка до совершеннолетия отцу (женщины в то время во Франции избирательными правами не обладали). Данный вопрос даже дошел до парламента, но никаких решений принято не было.

Рассмотрим аргументы сторонников расширения активного избирательного права на детей младшего возраста. Демографы, включая П. Демени, считают, что получение дополнительного голоса на выборах может послужить одним из стимулов для родителей-избирателей. Этот аргумент не имеет никакого отношения к правам детей, хотя и ссылаются на такие права, поскольку решения и о рождении детей, и о том, за кого голосовать, принимать будут взрослые. Такой подход скорее переключается с идеей ценза детности, который предлагал ввести для выборщиков и депутатов Государственной Думы Д.И. Менделеев в 1905 г.: он предлагал, «чтобы все выборщики (и наполовину выбираемые) были отцами, имеющими не менее определенного числа детей»<sup>6</sup>. Вместе с тем, хотя в результате фактического получения взрослыми избирателями, имеющими детей, нескольких голосов может быть нарушено равенство активного избирательного права, далеко не для всех граждан участие в выборах является столь уж значимым и ценным, о чем свидетельствует отнюдь не стопроцентная явка для участия в голосовании на выборах, поэтому вряд ли это может служить действенным стимулом для реального повышения рождаемости.

Другим аргументом сторонников предоставления активного избирательного права всем детям вне зависимости от возраста является важность обеспечения детям всей полноты их прав, при этом ссылаются на то, что дети, например, могут иметь в собственности довольно крупное имущество, но до определенного

<sup>1</sup> Ювенология / под общ. ред. Н.О. Дулатбекова. Алматы : Жеті жарғы, 2008. С. 27.

<sup>2</sup> Кон И.С. Психология ранней юности. М. : Просвещение, 1989. С. 190.

<sup>3</sup> См.: Автономов А.С. Ювенальная юстиция. М. : РБФ НАН, 2009. С. 25–27.

<sup>4</sup> См.: Demeny. P. Pronatalist Policies in Low-Fertility Countries: Patterns, Performance and Prospects // Population and Development Review, 1986, vol. 12 (supplement).

<sup>5</sup> См.: Sanderson W.C., Scherbov S. A near electoral majority of pensioners: Prospects and policies // Population and Development Review, 2007, no. 33 (3).

<sup>6</sup> Менделеев Д.И. Заветные мысли. М. : Мысль, 1995. С. 344.

возраста таким имуществом от имени детей управляют родители или опекуны. Что касается прав детей, то отнюдь не все из них ребенок обретает с момента рождения. Что касается права собственности, то, действительно, если ребенок получает какое-либо имущество по наследству или в подарок, тогда за ним сохраняется право собственности на такое имущество вне зависимости от возраста, но распоряжаться он им может только по достижении возраста дееспособности. Хотя какие-то права ребенок имеет вне зависимости от возраста — право на жизнь, право на доступ к здравоохранению и пр., однако ряд иных прав ребенок обретает не с рождения, а с определенного возраста: к примеру, право на труд, право на вступление в брак, право на участие в общественных объединениях и т.п. Права человека — это возможности, которыми сам человек при желании готов воспользоваться по своему усмотрению. Бессмысленно и даже цинично наделять человека правом, которым он сам не в состоянии воспользоваться в силу психологической и/или физиологической неготовности к этому, и передать осуществление этого права другому лицу, которого человек, номинально обладающий правом, проконтролировать не может, т.е. правильнее говорить в данном случае о наделинии указанного другого лица дополнительным правом. Следует также обратить внимание на то, что при осуществлении права собственности от имени ребенка в случае, если по небрежности или злему умыслу часть или все имущество будет для ребенка утеряно, ребенок (бывший ребенок) может по достижении возраста дееспособности потребовать возмещения ущерба лицом, осуществлявшим полномочия собственника от имени ребенка, и возмещение может быть получено, а при осуществлении активного избирательного права от имени ребенка, если бы ребенок по достижении возраста самостоятельного осуществления активного избирательного права захотел опротестовать голосование, осуществленные до этого от его имени, как не отвечающие его интересам и его мнению, то никаких последствий это не имело бы: во-первых, вследствие тайного голосования при нежелании лица, осуществлявшего право голоса от имени ребенка, сказать о своих политических предпочтениях, невозможно было бы установить, как именно голосовало указанное лицо; во-вторых, признание подачи голоса неправомерным и неправильным не повлияло бы на результаты прошлых выборов, в особенности в случае истечения полномочий давно избранных должностных лиц, так как выборы уже давно состоялись и даже теоретически вероятная их отмена в случае достаточно большого числа удовлетворенных заявлений о том, что голоса от имени детей были отданы не за тех кандидатов, за каких отдали бы сами дети, все равно не имела бы никаких последствий. В противном случае признание выборных органов неправомочными привело бы к признанию недействительными и даже, возможно, ничтожными актов, одобренных такими органами. Но это, в свою очередь, потребовало бы признания недействительными, в том числе, судебных и административных актов, принятых на основе указанных актов выборных органов. Все это привело бы к подрыву принципа правовой определенности и фактическому нарушению прав и законных интересов многих людей, что невозможно считать приемлемыми последствиями попытки восстановить гипотетическое состояние на момент пред-

полагаемого неверного выражения родителями воли их детей, воли, о которой на момент ее выражения, т.е. голосования, ничего не было известно. И сегодня даже официально признанное нарушенным субъективное избирательное право не может быть фактически восстановлено по прошествии некоторого времени после факта установления нарушения. Так, Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации № 1-П/2002 от 15 февраля 2002 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и ст. 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Траспова были признаны оспариваемые положения федеральных законов и право А.М. Траспова на судебную защиту нарушенного права<sup>7</sup>. Однако даже в случае признания в судебном порядке недействительными выборов в избирательном округе, в котором А.М. Траспову в 1999 г. было незаконно отказано в регистрации в качестве кандидата в депутаты Государственной Думы, новые выборы в том же округе могли бы состояться не ранее 2003 г., т.е. того года, в котором в любом случае должны были бы проводиться выборы депутатов нового созыва Государственной Думы. Таким образом, оказалось невозможным фактически восстановить нарушенное (причем официально признанное нарушенным в судебном порядке) субъективное пассивное избирательное право А.М. Траспова.

Другими словами, в отличие от имущественных прав, которые могут быть восстановлены спустя некоторое время после их нарушения, избирательные права при их нарушении восстановлению практически не подлежат, если прошло какое-то время после их нарушения.

Еще одним аргументом сторонников распространения активного избирательного права на детей младшего возраста с передачей вплоть до совершеннолетия голоса каждого ребенка родителям служит гипотеза, согласно которой соответствующие голоса детей будут отданы ради их пользы в противовес голосам избирателей преклонного возраста, которых становится все больше с увеличением продолжительности жизни и которые при голосовании на выборах якобы не учитывают интересы детей и молодежи. Во-первых, как показывает опыт, в интересах детей зачастую действуют не только родители, но и бабушки и дедушки (а также прабабушки и прадедушки), причем иногда они даже лучше родителей понимают запросы детей и молодежи. Но предлагается-то дать возможность голосовать от имени детей только родителям. Во-вторых, как опять же показывает опыт, бездетным людям вовсе не чужды осознание интересов детей и действия в интересах детей (об этом свидетельствуют многочисленные примеры бездетных педагогов, усыновителей, благотворителей). В-третьих, далеко не все родители действуют в интересах детей (примеров тому несть числа), и даже когда стараются действовать в интересах, не всегда осознают действительные интересы детей. В-четвертых, во многих странах в современных условиях увеличивается средний возраст вступления

<sup>7</sup> URL: <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision30284.pdf> (дата обращения: 06.11.2017).

в брак и рождения детей, поэтому может получиться так, что стремление компенсировать рост голосов лиц старшего возраста в результате предоставления права голоса детям без учета возраста и передачи голоса каждого ребенка родителям (одному из родителей) приведет к фактическому увеличению голосов в распоряжении родителей-избирателей старшего поколения. Да и вообще постановка вопроса о компенсации якобы недостаточного количества голосов одной социальной группы за счет предоставления дополнительных голосов другой социальной группе выглядит как стремление нарушить один из фундаментальных, как признано сегодня, принципов избирательного права, а именно — принцип равного избирательного права. Конечно, устойчивая демократия строится с признанием и учетом интересов меньшинства (меньшинств) и не чужда консенсуальному разрешению проблем, но все же базируется на принятии решений большинством голосов при равном праве голоса, а в любом демократическом обществе есть группы, численно доминирующие в течение какого-то времени, поэтому компенсировать такое естественно образующееся большинство вместо учета интересов меньших групп и создания механизмов такого учета означает искажение сложившейся структуры интересов, что обычно приводит к росту напряженности и обострению проблем.

Нельзя не обратить внимание на то, что принципы избирательного права нацелены на обеспечение, с одной стороны, максимального приближения к такому состоянию, когда бы избиратели в ходе голосования действительно выражали мнение народа во всем его многообразии, а с другой стороны, на обеспечение соответствия результатов голосования (будь то на выборах, будь то на референдуме) реальному волеизъявлению избирателей. Избирательный корпус ни в одной стране и ни в одну эпоху не совпадает с населением данной страны, да и никогда не может совпасть: например, для того чтобы сделать осознанный выбор, необходима некоторая социальная зрелость, поэтому закономерно, что лица моложе определенного возраста не имеют избирательных прав. Вместе с тем и лица, лишённые дееспособности, не допускаются к избранию должностных лиц и к референдумам, опять же в силу того, что такие лица не в состоянии сделать ответственный осознанный выбор. Другими словами, существуют объективные ограничения (приведенными примерами они не исчерпываются), не позволяющие расширить избирательный корпус до численности населения той соответствующей страны, что тем не менее не препятствует тому, чтобы при определенных условиях избирательный корпус мог выражать позицию народа во всем его многообразии.

Говоря о принципах избирательного права, вспомним, что *под принципами избирательного права понимаются основополагающие начала, руководящие правила, на которые следует опираться как при разработке и принятии законов и иных нормативных правовых актов о выборах, так и в практике организации и проведении выборов для обеспечения легитимности выборов.* Слово «принцип» латинского происхождения — *principium*, что переводится как «начало», «первооснова», «некто (некто), находящееся впереди», «некто (некто), находящееся в основе». Латинским словом *principium* в значении «начало», «первооснова» начиная с древности переводили и

переводят греческий термин *αρχή*. По-видимому, принципы избирательного права никогда не могут быть воплощены во всей их полноте, но следование им, стремление исполнить с максимальной точностью обеспечивает адекватное развитие избирательного процесса, реализацию субъективных избирательных прав и достижение целей, поставленных перед выборами и голосованием на референдуме.

Обратим внимание на то, что и взрослые дееспособные люди (причем в тех или иных условиях количество их может оказаться значительным) также могут поддаваться манипуляциям вследствие, к примеру, готовности продать свои голоса, не задумываясь о возможности негативных последствий для них же самих, или безоговорочного доверия к мнению о том, как надо голосовать, лидера клана или племенного вождя. В известных исторических экономических и социально-политических условиях целые слои населения вообще индифферентно относятся к участию в выборах. В то же время, понимая невозможность совладения населения страны в целом и избирательного корпуса, под предлогом предоставления права голоса именно ответственным активным людям, в полной мере осознающим значимость выборов и отдающих себе отчет в важности последствий голосования за того или иного кандидата, в известных ситуациях вводят для каких-либо групп ограничения или привилегии, которые влекут за собой непредставленность, недопредставленность или перепредставленность каких-либо социальных групп с их собственными интересами в выборных органах власти, что означает в такой ситуации неспособность избирателей выразить мнение народа во всем его многообразии. А ведь выборы как форма непосредственной (прямой) демократии нацелены именно на выявление мнения народа о том, кто должен занимать выборные должности. И раз население и избирательный корпус не совпадают, то избирательный корпус должен выступать в качестве подобия народа, а когда соотношение групп населения, обладающих определенной интересами, искажается, то избирательный корпус уже не является подобием народа.

Но даже когда удастся обеспечить такое положение дел, при котором избирательный корпус в состоянии выразить мнение народа во всем его многообразии, воля избирателей может быть искажена путем создания искусственного перевеса избирателей определенной политической ориентации в избирательных округах при отсутствии на деле такого перевеса в регионе или в стране в целом (об этом подробнее говорится ниже), путем несвоевременной и неадекватной предвыборной агитации, путем административного давления на избирателей и т.д. Следование принципам избирательного права помогает избежать этого.

Принципы избирательного права в современных государствах зачастую закрепляются на конституционном уровне. Несмотря на определенные различия в законодательном регулировании в разных странах, к основным принципам избирательного права в современных условиях следует отнести следующие: всеобщность, равный характер выборов, принцип прямых и непрямых выборов, тайность голосования. В последнее время все большее число сторонников приобретает идея включения в данный список принципа периодичности проведения выборов, в законо-

дательстве ряда стран указанный принцип уже нашел свое закрепление. Предлагаются и даже в некоторых странах находят отражение в законодательстве и иные принципы. Среди таких принципов, например, альтернативность, честность и другие.

Возвращаясь к вопросу о предоставлении избирательных прав детям младших возрастов, невозможно не отметить, что странной выглядит аналогия, которую, к примеру, С. Олсон<sup>8</sup> пытается провести между возможным предоставлением родителям осуществления права голоса их несовершеннолетних детей делегированием власти избирателями представительным органам. Представительный орган формируется путем сознательного волеизъявления граждан-избирателей, и граждане сохраняют контроль в отношении представительных органов, имея возможность на следующих выборах проголосовать иначе, если предвыборные обещания не исполняются, а интересами избирателей пренебрегают, и в некоторых странах, кроме того, имеется право отзыва должностного лица до окончания срока полномочий. В то же время дети, если им будет предоставлено активное избирательное право без возрастных ограничений, не будут, как предполагается сторонниками такого предоставления, самостоятельно определять, кто будет от их имени осуществлять их право, и уж тем более указывать, за кого голосовать, т.е. никакого волеизъявления детей не планируется, как и нет намерений по введению контроля детей в отношении осуществления от их имени избирательного права.

Имеются страны, где не только обсуждаются идеи предоставления избирательного права детям младших возрастов, но и пытаются внедрить эти идеи в практику. В частности, в Венгрии в 2011 г. были близки к введению «принципа голосования Демени». Правящая партия, придерживающаяся националистических политических воззрений, подготовила проект новой конституции, согласно которому венгерские матери с несовершеннолетними детьми должны были получить по дополнительному голосу на каждого ребенка. Это подавалось как передовой подход, но, по-видимому, главной целью было создать искусственный перевес голосов для этнических венгров над голосами иммигрантов, натурализовавшихся в Венгрии. «Правда, чуть позже выяснилось, что идея предоставления дополнительных голосов матерям вступает в противоречие с собственной политикой партии, которая провозгласила приоритет венгерской нации»<sup>9</sup>. Другими словами, оказалось, что от этой меры выгоду могут получить не только этнические венгры. В итоге введение «принципа голосования Демени» в Венгрии было отложено на неопределенное время.

Следует отметить, что, несмотря на рассмотренную выше сомнительность аргументов сторонников предоставления избирательных прав детям младших возрастов, вряд ли можно однозначно утверждать, что вопрос этот — надуманный и не отражает реально существующих и пока не решенных проблем. В частности, выше приводились примеры наделяния избирательным правом лиц, моложе 18 лет. Однако восемнадцатилетие — это возраст совершеннолетия, и лица, не достигшие данного возраста, согласно ст. 1

Конвенции о правах ребенка, признаются детьми<sup>10</sup>. Данная Конвенция ратифицирована почти всеми странами мира, за исключением двух, что означает практически всемирное признание ее положений, в том числе и возраста, до достижения которого человек считается ребенком. Таким образом, есть государства, которые законодательно предусматривают избирательное право для лиц, не достигших возраста 18 лет, и тем самым сознательно признают такое право за несовершеннолетними, т.е. за детьми, пусть и старшего возраста. Получается, что в принципе не отрицается избирательное право ребенка, под вопросом остается только возраст, начиная с которого за ребенком может быть признано избирательное право.

Как представляется, вопросы возрастного ценза в избирательном праве тесно связаны с проблематикой соотношения правоспособности и дееспособности. Указанная проблематика хорошо проработана в гражданском праве, о чем, в частности, пишет С.Н. Братусь: «П.[равоспособность] как самостоятельное правовое явление, отличное от *дееспособности*, получила законченное развитие в гражд.[анском] праве»<sup>11</sup>. Далее он добавляет без пояснений: «В ряде др. отраслей права, напр. в той сфере гос.[ударственного] права, к-рая регулирует политич.[еские] отношения гражданина с гос-вом... П.[равоспособность] и дееспособность возникают одновременно в связи с достижением определенного возраста, что дает основания в этих случаях объединить П.[равоспособность] и дееспособность в единую категорию право-дееспособности (правосубъектности)»<sup>12</sup>. С ним соглашаются и современные отечественные юристы. Так, В.А. Четвернин пишет: «Во всех отраслях права, кроме гражданского, П.[равоспособность] физических лиц существует в единстве с *дееспособностью* как правосубъектность»<sup>13</sup>... Исходя из той же посылки, разбирает гражданскую правоспособность Л.Б. Максимович<sup>14</sup>. Отдельные статьи (без указания авторства) посвящены правоспособности как таковой и правоспособности в гражданском праве и в Юридическом энциклопедическом словаре под ответственным редактированием М.Н. Марченко<sup>15</sup>. Но все это, на мой взгляд, свидетельствует о лучшей разработанности проблематики соотношения правоспособности и дееспособности в гражданском праве по сравнению с доктриной других отраслей права, чем о коренном отличии общих вопросов правоспособности и дееспособности в других отраслях права, по существу, от гражданского права.

Если мы признаем, что правоспособность и дееспособность представляют собой общеправовые явления, то и отраслевая их специфика не может приводить к существенному различию правоспособности

<sup>10</sup> Конвенция о правах ребенка // Основные международные договоры по правам человека. Нью-Йорк и Женева: ООН, 2006. С. 107.

<sup>11</sup> Братусь С.Н. Правоспособность // Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А.Я. Сухарев. М.: Советская энциклопедия, 1984. С. 279.

<sup>12</sup> Там же.

<sup>13</sup> Четвернин В.А. Правоспособность // Юридическая энциклопедия / под общ. ред. Б.Н. Топорнина. М.: Юрист, 2001. С. 819.

<sup>14</sup> Максимович Л.Б. Там же. С. 819–820.

<sup>15</sup> Юридический энциклопедический словарь / отв. ред. М.Н. Марченко. М., 2006. С. 538–539.

<sup>8</sup> См.: Olsson S. Children's Suffrage: A Critique of the Importance of Voters' Knowledge for the Well-Being of Democracy // The International Journal of Children's Rights, 2008, vol. 16.

<sup>9</sup> Коммерсантъ Власть. 2011. 25 апреля. № 16 (920).

в одной отрасли от правоспособности в других, а также дееспособности в одной отрасли от дееспособности в других. Правоспособность и дееспособность в конституционном праве, в качестве подотрасли которого выступает избирательное право, связаны с гражданством (в частности, гражданин данного государства, лицо без гражданства, иностранный гражданин), а гражданство большинство людей приобретают по рождению. В силу того, что гражданство — это политико-правовая связь человека с некоторым государством, оно имеет принципиальное значение для конституционного права и, соответственно, для его подотраслей, в том числе и избирательного права. Становясь гражданином по рождению, человек приобретает с момента рождения и правоспособность в конституционном, в том числе и избирательном, праве. При этом в момент рождения многие публично-правовые правомочия существуют лишь в потенци, раскрываясь с возрастом по мере появления и расширения дееспособности. Однако некоторые из правомочий у человека и не могли бы возникнуть, не родись он/она гражданином того или иного государства. В сфере выборов,

например, право быть избранным президентом в некоторых странах (в частности, в США) принадлежит только урожденным гражданам. Таким образом, правоспособность избираться на должность главы государства у гражданина, к примеру, США возникает в момент рождения, а дееспособность — только по достижении 35 лет. И это только один пример, показывающий, что правоспособность и дееспособность в избирательном праве возникают отнюдь не одновременно. Именно диалектика правоспособности и дееспособности в сфере избирательного права предопределяет определенную подвижность возрастного ценза, но не предполагает отказа от возрастного ценза вообще.

Вместе с тем вопросы соотношения правоспособности и дееспособности в избирательном праве, в отличие от гражданского права, практически не разработаны, что порождает трудности как теоретического, так и практического характера. Это порождает потребность в углубленном исследовании проблематики правоспособности и дееспособности в избирательном праве.

#### Литература

1. Автономов А.С. Ювенальная юстиция / А.С. Автономов. М.: РБФ НАН, 2009. 186 с.
2. Братусь С.Н. Правоспособность / С.Н. Братусь // Юридический энциклопедический словарь / гл. ред. А.Я. Сухарев. М.: Советская энциклопедия, 1984. 415 с.
3. Коммерсантъ Власть. 2011. 25 апреля. № 16 (920).
4. Кон И.С. Психология ранней юности / И.С. Кон. М.: Просвещение, 1989. 256 с.
5. Менделеев Д.И. Заветные мысли / Д.И. Менделеев. М.: Мысль, 1995. 413 с.
6. Четвернин В.А. Правоспособность / В.А. Четвернин // Юридическая энциклопедия / под общ. ред. Б.Н. Топорнина. М.: Юрист, 2001. 1272 с.
7. Ювенология / под общ. ред. Н.О. Дулатбекова. Алматы: Жеті жарғы, 2008. 424 с.
8. Юридический энциклопедический словарь / отв. ред. М.Н. Марченко. М.: Проспект, 2009. 816 с.

#### References

1. Demeny P. Pronatalist Policies in Low-Fertility Countries: Patterns, Performance and Prospects / P. Demeny // Population and Development Review. 1986. Vol. 12 (supplement). P. 29–34.
2. Olsson S. Children's Suffrage: A Critique of the Importance of Voters' Knowledge for the Well-Being of Democracy / S. Olsson // The International Journal of Children's Rights. 2008. Vol. 16. P. 55–76.
3. Sanderson W.C. A near electoral majority of pensioners: Prospects and policies / W.C. Sanderson, S. Scherbov // Population and Development Review. 2007. № 33 (3). P. 543–554.

# Соотношение легальности и легитимности в ходе президентской избирательной кампании 2017–2018 годов

**САЛИН ПАВЕЛ БОРИСОВИЧ,**

директор Центра политологических исследований,  
старший преподаватель Департамента политологии Финансового университета  
при Правительстве РФ,  
кандидат юридических наук  
salpavbor@mail.ru

Вопрос легитимности итогов президентских выборов является ключевым с точки зрения сохранения стабильности российской политической системы в ближайшие полгода. Острота проблемы легитимности самих президентских выборов по сравнению с прошлыми электоральными циклами 2000–2010-х годов в ближнесрочной политической повестке несколько снизилась.

В настоящее время в элитах существует ощущение транзитного состояния (переходного состояния) российской политической системы вне зависимости от того, кто пойдет на президентские выборы в качестве основного кандидата от власти и каковы будут результаты его победы (явка избирателей и количество набранных голосов). Если раньше элиты мыслили в категориях электоральных циклов (наибольшую турбулентность политическая система демонстрировала лишь в выборный период — в период думских и президентских выборов, которые хронологически стояли очень близко друг к другу), то сейчас существует понимание, что президентские выборы станут важным, но всего лишь этапом этого долгосрочного стратегического транзита. Однако в любом случае итоги президентских выборов окажут знаковое влияние на транзит российской политической системы,

а значит, вопрос обеспечения их легитимности по-прежнему составляет основную задачу власти на ближайшие месяцы.

В связи с этим можно выделить три основных аспекта обеспечения легитимности выборов: состав кандидатов, явка при голосовании и результаты, полученные кандидатами. По понятным причинам первый критерий будет оказывать влияние на второй и третий, а первый и второй — на третий.

Что касается состава кандидатов на выборах (с политологической точки зрения это можно назвать ландшафтом избирательной кампании), то здесь существует несколько базовых вариантов. Первый можно назвать консервативным, и он подразумевает классический для последних федеральных избирательных кампаний 2008 и 2012 гг. набор кандидатов от парламентских партий плюс выдвижение одного-двух кандидатов из числа независимых и выдвиженцев непарламентских партий, не в последнюю очередь в целях подстраховки самих выборов от теоретически возможного срыва в случае совместного снятия кандидатур основными соперниками. Модификацией классического сценария может стать делегирование в качестве кандидатов от некоторых парламентских партий потенциальных «преемников» действующих

---

Вопрос обеспечения легитимности итогов президентских выборов является ключевым для российской политической системы. Автор выделяет три основных аспекта обеспечения легитимности итогов выборов: состав кандидатов, явка на выборах и результаты, полученные кандидатами.

На основании проведенного анализа в статье делается вывод, что при легитимации итогов выборов власть будет делать акцент на второй и третий аспекты. Также особенностью кампании станет то, что понятия «легитимность» и «легальность» в информационном дискурсе политической элиты будут рассматриваться как полностью тождественные.

*Ключевые слова:* выборы, политическая система, легитимность, легальность, электорат, явка, референдум.

## **Correlation between Legality and Legitimacy in the Course of the Presidential Electoral Campaign of 2017 to 2018**

**Salin Pavel B.**, CEO of the Center for Political Studies, Senior Lecturer of the Department of Political Science of the Financial University, Candidate of Legal Sciences

The issue of securing legitimacy of the presidential election results is the key one for the Russian political system. The author singles out three main aspects to secure legitimacy of the election results: list of candidates, voter turnout and the results received by the candidates.

Based on the performed analysis, the article concludes that the government will focus on the second and third aspects at the election result legitimation. Another campaign peculiarity will be the fact that the “legitimacy” and the “legality” notions will be viewed as completely synonymous in the information discourse of the political elite.

*Key words:* elections, political system, legitimacy, legality, electorate, voter turnout, referendum.

лидеров, что станет для них хорошим тестом и способом приобретения общероссийской известности. Второй вариант, условно модифицированный, подразумевает участие в выборах кандидатов, которые будут пытаться охватить доселе не охваченные сегменты электорального пространства<sup>1</sup>.

Во втором случае прежде всего речь идет о жителях крупных городов, которые, как показали итоги парламентских выборов, все меньше доверяют существующей системной (представленной в Госдуме) оппозиции, и в случае отсутствия системных альтернатив ей рискуют попасть под влияние уличных политиков-популистов. Так, вполне возможно, что одним из способов повышения уровня легитимности выборов станет выдвижение независимого кандидата-женщины. Как показывают данные соцопросов, женщина-кандидат, если исходить исключительно из ее обезличенной гендерной характеристики, и сегодня, даже сегодня, в столетний юбилей обретения женщинами всей полноты избирательного права, представительницы прекрасного пола по-прежнему не воспринимаются в качестве кандидата на главный выборный пост значительной частью избирателей. Косвенно об этом свидетельствуют и сравнительно скромные результаты голосования избирателей за популярных женщин — политиков и общественных деятелей: Э.А. Памфилову в 2000 г. (1,01%) и И.М. Хакамаду (3,84%). Однако наличие среди кандидатов женщины само по себе способно создать эффект новизны<sup>2</sup>, так как в течение двух последних выборных циклов на пост главы государства на финишном этапе предвыборной кампании состязались исключительно кандидаты-мужчины.

Однако основной упор в легитимации итогов президентских выборов, исходя из негативного опыта думской кампании 2011 г., по всей видимости, будет сделан на продвижение по двум другим параметрам — явке и полученному основным кандидатом результату, вернее, качеству обретения этого результата.

В русле этой логики упор делается на следующие ключевые пункты. Во-первых, на то, что в настоящее время максимально облегчен доступ на участки наблюдателей. Помимо иностранных наблюдателей и наблюдателей партий и кандидатов, общественный контроль на выборах планируют осуществлять несколько независимых общественных организаций, активно использующих в своей деятельности интерактивные формы взаимодействия с избирателями. Обеспечивать законность также будут посредством видеонаблюдения на участках для голосования вместе с онлайн-трансляцией. Организаторы внедряют использование КОИБов и QR-кодов на итоговых протоколах комиссий.

Во-вторых, по мнению организаторов выборов, изменения в избирательном законодательстве снижают до минимума издержки для избирателя на участие в голосовании, включая издержки на регистрацию и

поиск информации о месте, дате и порядке проведения. В этой связи очень сильно повлияет на процесс отмена открепительных удостоверений, которая даст возможность воспользоваться правом голоса всем, кто работает и учится вдали от дома.

На этом основании делается ключевой вывод: «Абсолютная законность — ключевое рациональное условие легитимности». Гражданам должна быть обеспечена возможность участия в выборах, а само участие и голосование — право их свободного выбора. Явка в разных регионах определяется не только ходом кампании, но и особенностями региональной политики, национальной и социальной спецификой электоральной истории.

Таким образом, ключевой упор в легитимации президентских выборов будет делаться на вопросы соблюдения законности процедуры голосования. Формально это не противоречит российскому законодательству, более того, соответствует логике законодателя. В частности, в России порог явки на выборах всех уровней был отменен еще в 2006 г., что зафиксировано в п. 2 ст. 70 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>3</sup>. До отмены порога явки он на президентских выборах составлял 50%.

При этом власть и организаторы выборов не отказываются полностью от работы на повышение явки. Относительно способов достижения поставленной задачи предлагались к публичному обсуждению весьма оригинальные методы повышения явки. В частности, в качестве одного из вариантов привлечения на избирательные участки молодежи предлагались компьютерная игра, которая будет популярна у представителей молодого поколения, вручение впервые голосующим молодым избирателям специального символического подарка и т.д.

Более содержательной, не подрывающей легитимность выборов и полностью находящейся в рамках действующего законодательства выглядит идея обогащения электоральной повестки региональной и местной проблематикой за счет совмещения президентских выборов и проведения региональных референдумов по актуальным для конкретного субъекта Федерации вопросам. Это не противоречит действующему законодательству, в частности ст. 12 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>4</sup>. Юридическую возможность такого совмещения подтвердила и секретарь ЦИК РФ М.В. Гришина<sup>5</sup>. Однако реальная масштабируемость данной технологии пока не очевидна.

Что касается итогов выборов, то здесь возможны следующие технологические решения. Формально с точки зрения законодательства победителем пре-

<sup>1</sup> Рейтинги партий, доверия политикам, одобрения работы государственных институтов // Данные опроса ВЦИОМ [Электронный ресурс]. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=116442> (дата обращения: 05.11.2017).

<sup>2</sup> Женщина-президент в России: быть или не быть? // Данные опроса ВЦИОМ [Электронный ресурс]. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=116481> (дата обращения: 05.11.2017).

<sup>3</sup> Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 01.10.2017) // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>4</sup> Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (в ред. от 18.06.2017) // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

<sup>5</sup> ЦИК РФ: с президентскими выборами могут совместить локальные кампании и референдумы // ТАСС [Электронный ресурс]. URL: <http://tass.ru/politika/4663272> (дата обращения: 07.11.2017).

зидентских выборов считается кандидат, набравший в первом туре простое большинство голосов от принявших участие в голосовании (п. 3 ст. 76 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации»)<sup>6</sup>. Однако с учетом того, что для власти принципиально важен доказательно референдумный характер голосования (т.е. по принципу «доверяете или нет»), предполагается, что в идеале этот результат должен быть получен в первом туре на уровне существенно выше 50%. Помимо того что высокий убедительный результат сам по себе исключает возможность спекуляций относительно того, что победа основного кандидата от власти достигнута благодаря подтасовкам (в том случае, если его результат будет незначительно превышать порог в 50% проголосовавших, например составит

50,5%), что дает победителю президентских выборов прочный ресурс легитимности и свободу маневра в диалоге с федеральными и региональными элитами.

Таким образом, по второму и третьему параметрам из указанных в начале статьи (явке на выборах и результату основного кандидата) власть будет делать упор на третий показатель при сохранении минимально приемлемого уровня второго (по нашей экспертной оценке, он должен быть несколько выше 50%, но не менее 55%). Отказ от ставки на максимизацию явки позволит избежать перегибов на местах, которые позволят поставить под сомнение законность, а значит, и правовую легитимность выборов. При таком подходе в публичном дискурсе элит вопрос об уровне конкуренции, понимаемой как степень остроты реальной политической интриги, на предстоящих выборах неизбежно отходит на второй план, а между понятиями «легитимность» и «легальность» фактически ставится полный знак тождества.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (в ред. от 28.06.2017) // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171.

### Литература

1. Галимова Н. В Кремле обсудили получение 70% голосов за своего кандидата на выборах / Н. Галимова // РБК [Электронный ресурс]. URL: <http://www.rbc.ru/politics/26/12/2016/58600eff9a794781b168ae26> (дата обращения: 06.11.2017).
2. Женщина-президент в России: быть или не быть? // Данные опроса ВЦИОМ [Электронный ресурс]. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=116481> (дата обращения: 05.11.2017).
3. Рейтинги партий, доверия политикам, одобрения работы государственных институтов // Данные опроса ВЦИОМ [Электронный ресурс]. URL: <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=116442> (дата обращения: 05.11.2017).
4. Стулов М. Кремлевские эксперты считают законность выборов важнее явки / М. Стулов // Ведомости. 2017. 6 сентября.
5. ЦИК РФ: с президентскими выборами могут совместить локальные кампании и референдумы // ТАСС [Электронный ресурс]. URL: <http://tass.ru/politika/4663272> (дата обращения: 07.11.2017).

# Единый день голосования — 2017 в Москве: особенности, итоги, возможные последствия

**ЕЖОВ ДМИТРИЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ,**

старший научный сотрудник Центра политологических исследований  
Департамента политологии Финансового университета при Правительстве Российской Федерации,  
кандидат политических наук, доцент  
*president@lenta.ru*

В единый день голосования 10 сентября 2017 г. в Москве прошли муниципальные выборы, результаты которых вызывают интерес с точки зрения оценки позиций правящей партии и перспектив оппозиции в особенности. По данным Московской городской избирательной комиссии, корпус муниципальных депутатов по итогам выборов обновился на 68%. Впрочем, существенная ротация стала далеко не единственной неожиданностью прошедшей кампании. Предпочтения избирателей столицы продемонстрировали динамику, свидетельствующую о фактическом фиаско системной оппозиции, вставшей перед дилеммой смены предвыборной тактики. На этом фоне у представителей непарламентских оппозиционных партий, напротив, появилась возможность публично заявить о планах на политическое будущее. Ниже проанализированы причины и последствия итогов голосования в Москве.

Выборы в Москве прошли в соответствии со всеми правовыми нормами с учетом новелл избирательного законодательства, а сама муниципальная кампания характеризовалась масштабностью и высокой степенью конкурентности. В день единого голосования выборы прошли во всех районах Москвы (за исключением района Щукино, в котором муниципальные депутаты были избраны в 2016 г. в день выборов в Государственную Думу, и одного городского округа (Троицк)). К участию в выборах наравне с кандидатами от парламентских партий были допущены не имеющие соответствующих законодательных ограничений представители несистемной оппозиции, что свидетельствует о высокой степени открытости избирательного процесса для его непосредственных участников.

Отличительной чертой прошедшей кампании стала определявшая ее ход так называемая стратегия молчания, практически выразившаяся в серьезных просчетах на уровне информационного обеспечения выборов в Москве. В настоящее время допустимый порог явки, при котором выборы признаются состоявшимися, законодательно не регламентирован. К муниципальным кампаниям, как правило, электорат и без того испытывает низкий интерес, что традиционно выражается в невысокой явке на избирательные участки. Однако 10 сентября 2017 г. показатель явки был зафиксирован на уровне 14,82% (согласно данным Московской городской избирательной комиссии). Достигнутый показатель стал своеобразным антирекордом, который объясним не только тем фактором, что муниципальные выборы в Москве в этот раз не были объединены с выборами более высокого уровня, но и вялой информационной кампанией, во многом и предопределившей результаты муниципальных выборов.

Большинство мест в муниципальных советах депутатов получили представители партии «Единая Россия» (1153 мандата). Большой неожиданностью это не стало, чего не скажешь о показателях других политических сил, представленных в федеральном парламенте. Удручающе итоги кампании выглядят для КПРФ, партии «Справедливая Россия» и ЛДПР. Каждая из партий, причисляемых к системной оппозиции, получила в разы меньше мест в муниципальных советах депутатов по сравнению с результатами предыдущих выборов. Так, согласно данным, озвученным на заседании Московской городской избирательной комиссии 20 сентября 2017 г., КПРФ удалось сохранить

В статье анализируются итоги муниципальных выборов в Москве, состоявшихся в сентябре 2017 г. Автор выявляет особенности прошедшей избирательной кампании и оценивает ее результаты. Отдельное внимание уделяется оценке возможных последствий итогов выборов, а также сопровождавших их организационных проблем.

*Ключевые слова:* муниципальные выборы, избирательная кампания, избирательный процесс, явка на выборы, оппозиция, информационное обеспечение выборов, муниципальный фильтр.

## The 2017 Single Voting Day in Moscow: Peculiarities, Results, Potential Consequences

**Ezhov Dmitry A.**, Senior Research Scientist of the Center for Political Studies of the Department of Political Science of the Financial University under the Government of the Russian Federation, Candidate of Political Sciences, Assistant Professor

The article analyzes the results of the municipal elections in Moscow held in September 2017. The author identifies peculiarities of the conducted electoral campaign and assesses its results. Special attention is paid to the assessment of potential consequences of the election results and the supporting organizational issues.

*Key words:* municipal elections, electoral campaign, election process, voter turnout, opposition, informational support of elections, municipal filter.

44 мандата из 203; «справороссам» — 10 из 124; либерал-демократы, ранее имевшие всего 25 мест, оставили за собой только 4 мандата. Также по итогам выборов в муниципальные советы депутатов избрались представители Партии Роста и ПАРНАСа, получившие по 5 и 2 мандата соответственно. Пожалуй, главной сенсацией стал результат партии «Яблоко», увеличившей свое представительство более чем в 7 раз и получившей в общей сложности 176 мандатов в сравнении с 24 в 2012 г. В новый состав муниципальных советов депутатов в общей сложности также вошло более 100 самовыдвиженцев.

Итоги кампании стали серьезным предупреждением для правящей партии, так как, несмотря на высокий результат, в ряде районов «Единая Россия» потерпела поражение, проиграв выборы представителям непарламентской оппозиции (в частности, в Академическом и в Гагаринском районах), что сигнализирует о неэффективности распространенного инерционного подхода к ведению кампании, активно используемого партией. Можно уверенно констатировать откровенный провал на муниципальных выборах в Москве системной оппозиции в лице КПРФ, ЛДПР и «Справедливой России», на фоне которого происходит постепенная институционализация оппозиции несистемной на уровне местного представительства. Последнее, в свою очередь, может создать условия для преодоления некоторыми знаковыми для современного оппозиционного движения фигурами муниципального фильтра с целью выдвижения на выборах мэра Москвы. Похоже, именно на такой исход и делали ставку кандидаты в муниципальные депутаты от несистемных политических партий. Наиболее характерным примером в этом отношении являются те, кто вошел в так называемый список Гудкова. Во всяком случае, политические заявления, которые стали звучать со стороны Д. Гудкова после подведения итогов голосования, в частности о том, что без участия его команды выборы мэра Москвы в 2018 г. будут нелегитимными, косвенно подтверждают сделанное выше предположение. К тому же законодательные препятствия для реализации подобного сценария отсутствуют.

Если исходить из гипотезы, что для несистемной оппозиции прошедшая муниципальная кампания являлась своеобразным трамплином, а цель участия в ней сводилась к задаче создать условия для возможности преодоления муниципального фильтра в будущем, в преддверии выборов мэра Москвы, то в определенной степени несистемные кандидаты этого добились. Иной политической цели в борьбе за мандаты в советах муниципальных депутатов быть не может, так как деятельность последних сосредоточена вокруг необходимости решения вопросов локального характера.

И здесь хотелось бы обратить внимание на две важные темы. Первая из них заключается в том, что главная цель любой оппозиции заключается в получении власти, в связи с чем ее представители ставят перед собой задачи краткосрочного характера, как, например, выиграть выборы. Что делать дальше, они представляют далеко не всегда, и на этом фоне конкретные действия оппозиционеров в ранге муниципальных депутатов, с высокой долей вероятности, будут строиться на тактике отрицания того, что делается официальными властями Москвы. Реальна перспектива, при которой проблемы местного характера в районах

с большинством депутатов от несистемной оппозиции уйдут на второй план (если вообще будут решаться), а приоритет в депутатской деятельности ими будет отдан политической борьбе с целью завоевания власти на более высоких уровнях. Возможно, это неплохо для несистемной оппозиции, так как будет способствовать еще большему раскрытию потенциала ее представителей, но вопрос, насколько это полезно для Москвы и ее жителей, напротив, остается открытым.

Вторая тема — проблема преодоления уже упоминавшегося выше муниципального фильтра, процедуры и так несовершенной, подразумевающей сбор кандидатом в главы региона определенного количества подписей муниципальных депутатов<sup>1</sup>. Только вот вряд ли попытки несистемной оппозиции участвовать в выборах мэра встретят существенное сопротивление со стороны партии-лидера. Это объясняется номинальным весом потенциальных кандидатов с точки зрения их электоральных перспектив, поскольку даже в случае реализации подобного сценария лидерство кандидата от оппозиции в масштабе Москвы представляется затруднительным. Причины этого следует искать в основе функционирования российской оппозиции, а также в отсутствии яркого, способного составить реальную конкуренцию лидеру и четкого стратегического видения развития города в будущем. Также не исключено дальнейшее развитие событий по сценарию, в рамках которого на оппозиционном фланге начнется внутренняя борьба за лидерство. Заблокировать же выдвижение на пост мэра Москвы кандидата от правящей партии у представителей несистемной оппозиции не хватит ресурсов.

Относительный успех «Яблока» и независимых кандидатов тем не менее следует рассматривать в качестве совокупного последствия применения так называемой стратегии молчания и более агрессивного подхода к ведению предвыборной кампании со стороны активистов и непосредственно самих претендентов на мандаты в советах муниципальных депутатов.

Примечательно, что именно муниципальная кампания в Москве стала резонансной с точки зрения преподнесенных ею неожиданных итогов, продемонстрировав пример, когда политика берет верх над вопросами районного масштаба. Ее непосредственные результаты являются сигналом для участников избирательного процесса. В ходе анализа и оценки итогов единого дня голосования в Москве представляются очевидными слабо отработанные элементы в организации и проведении кампании, учет которых будет способствовать совершенствованию избирательных процедур в дальнейшем. Наибольшее внимание, на наш взгляд, следует уделить принятию мер по повышению показателя явки на выборы вне зависимости от их уровня путем проведения активной просветительской работы, направленной на усиление гражданской ответственности; отказу от инерционного сценария реализации предвыборных кампаний в пользу вовлеченности участия в них активистов и непосредственно кандидатов; активизации работы в области информационного обеспечения избирательного процесса.

<sup>1</sup> Подробнее о муниципальном фильтре и его недостатках см., например: Черепанов В.А. Муниципальный фильтр на губернаторских выборах: за и против // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 7. С. 35–40.

### Литература

1. Черепанов В.А. Муниципальный фильтр на губернаторских выборах: за и против / В.А. Черепанов // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 7. С. 35–40.

# Отсутствие пассивного избирательного права кандидата как препятствие участия в избирательной кампании

**Давыденко Андрей Алексеевич**,  
заместитель начальника отдела организации  
избирательного процесса аппарата  
Севастопольской городской избирательной комиссии  
andreyfd@gmail.com

Федеральным законом от 25 июля 2006 г. № 128-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к замещению государственных и муниципальных должностей»<sup>1</sup> внесены изменения в ст. 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 67-ФЗ)<sup>2</sup>, в частности, данная статья дополнена п. 3.1, в соответствии с которым не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации, имеющие либо гражданство иностранного государства, либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства (имеющие только гражданство Российской Федерации, но которые обладают каким-либо из указанных документов, подтверждающих право на постоянное проживание в иностранном государстве).

Законодательством предусмотрен особый вид юридической ответственности, а именно — принятие соответствующей избирательной комиссией, зарегистрировавшей кандидата, решения об аннулировании регистрации или принятие судом решения по отмене регистрации кандидата в случае отсутствия у него пассивного избирательного права (ст. 76 Федерального закона № 67-ФЗ)<sup>3</sup>.

Конституционность данной нормы в свое время была поставлена под сомнение одним из кандидатов в депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (кандидатом в Московскую областную Думу) в 2007 г., однако Определением Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2007 г. № 797-О-О было отказано в принятии жалобы к рассмотрению, поскольку она была признана недопустимой<sup>4</sup>. Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу, что предусмотренное Федеральным законом № 67-ФЗ исключение для граждан Российской

<sup>1</sup> Федеральный закон от 25 июля 2006 г. № 128-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к замещению государственных и муниципальных должностей» // Российская газета. 2006. 27 июля. № 162. Ст. 6.

<sup>2</sup> Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Парламентская газета. 2002. 15 июня. № 110–111 ; Российская газета. 2002. 15 июня. № 106.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2007 г. № 797-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Кара-Мурзы Владимира Владимировича на нарушение его конституционных прав положением пункта 3.1 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2007. № 52. Ст. 6533 ; Вестник Конституционного Суда РФ. 2008. № 2.

В статье анализируется судебная и правоприменительная практика отказа в регистрации кандидатов в депутаты по причине отсутствия пассивного избирательного права ввиду наличия у кандидата гражданства иностранного государства.

*Ключевые слова:* пассивное избирательное право, гражданство иностранного государства, отказ в регистрации, избирательные комиссии.

## Absence of a Candidate's Passive Electoral Right as a Hindrance to Participation in an Electoral Campaign

**Davydenko Andrey A.**, Deputy Head of the Election Arrangement Department of the Staff of the Sevastopol City Election Commission

The article analyzes judicial and law enforcement practice of refusal to register a candidate for deputies on the ground of absence of a passive electoral right due to the candidate being a citizen of a foreign state.

*Key words:* passive electoral right, citizenship of a foreign state, registration denial, election commissions.

Федерации, имеющих гражданство иностранного государства, возможности быть избранными в органы государственной власти основано на прямом предписании ч. 2 ст. 62 Конституции Российской Федерации<sup>5</sup> и соотносится с юридически обязательными общепризнанными принципами и нормами международного права и международными договорами Российской Федерации. Устанавливая соответствующее ограничение, федеральный законодатель исходил из того, что оно обусловлено такой конституционно значимой целью, как необходимость защиты основ конституционного строя Российской Федерации согласно ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации). Вместе с тем судьей Конституционного Суда Российской Федерации А.Л. Кононовым к данному определению изложено особое мнение.

Практически в каждую избирательную кампанию можно найти ряд судебных решений, по которым отказывали в регистрации кандидату или в дальнейшем отменялась регистрация кандидата на том или ином уровне выборов в случае обнаружения у кандидата гражданства иностранного государства (например Решение Верховного Суда Российской Федерации по делу № ГКПИ11-1910 от 21 ноября 2016 г., Решение Верховного Суда Российской Федерации по делу № ГКПИ07-1720 от 28 декабря 2007 г., Определение Верховного Суда Российской Федерации по делу № 3-128/2009 от 17 сентября 2009 г.<sup>6</sup>, Апелляционное определение Орловского областного суда по делу № 33а-3237 от 12 сентября 2016 г.)<sup>7</sup>.

Вместе с тем в городе федерального значения Севастополе институт юридической ответственности в виде безусловного препятствия участия в избирательной кампании из-за отсутствия пассивного избирательного права был активно реализован только в 2017 г. и имел свои особенности, выявил ряд проблем как в области правового регулирования, так и в области правоприменения.

При проведении дополнительных выборов депутатов Совета Ленинского муниципального округа второго созыва внутригородского муниципального образования города Севастополя Ленинский муниципальный округ на 4 вакантных депутатских мандата было выдвинуто 19 кандидатов в депутаты. 14 кандидатов было зарегистрировано, 5 отказано в регистрации по разным основаниям, в том числе одному кандидату отказано в регистрации по причине отсутствия пас-

сивного избирательного права — а именно наличия гражданства иностранного государства.

Из 14 зарегистрированных кандидатов в дальнейшем Территориальной избирательной комиссией Ленинского района города Севастополя была аннулирована регистрация еще 5 кандидатов по причине отсутствия пассивного избирательного права на момент принятия решения комиссией о регистрации — также в связи с наличием гражданства иностранного государства.

Возникает закономерный вопрос: что послужило основанием тому, что фактически 35% из общего числа кандидатов выбыло из избирательной гонки досрочно, до дня голосования?

Согласно ст. 4 Федерального конституционного закона от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя»<sup>8</sup> (далее — Федеральный конституционный закон № 6-ФКЗ) установлено, что со дня принятия в Российскую Федерацию Республики Крым и образования в составе Российской Федерации новых субъектов граждане Украины и лица без гражданства, постоянно проживающие на этот день на территории Республики Крым или на территории города федерального значения Севастополя, признаются гражданами Российской Федерации, за исключением лиц, которые в течение одного месяца после этого дня заявят о своем желании сохранить имеющееся у них и (или) их несовершеннолетних детей иное гражданство либо остаться лицами без гражданства.

Таким образом, около 2 млн человек (по итогам переписи населения в Крымском федеральном округе по состоянию на 14 октября 2014 г., численность учтенного постоянного населения Республики Крым, с учетом населения города Севастополя, составляет 2 284 769 человек)<sup>9</sup> обрели гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке, оставаясь на тот момент гражданами Украины и имея на руках паспорта граждан данного государства.

Вместе с тем ч. 4 ст. 4 Федерального конституционного закона № 6-ФКЗ предусмотрен упрощенный порядок отказа от гражданства иностранного государства, согласно которому лицо, признанное в соответствии с ч. 1 настоящей статьи гражданином Российской Федерации и получившее документ, удостоверяющий личность гражданина Российской Федерации, признается на территории Российской Федерации гражданином, не имеющим гражданства иностранного государства, в случае подачи им заявления о нежелании состоять в гражданстве иностранного государства. Заявление о нежелании состоять в гражданстве иностранного государства подается в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по выработке и

<sup>5</sup> Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 01.08.2014.

<sup>6</sup> Интернет-ресурс Судебные и нормативные акты РФ (СудАкт). URL: [http://sudact.ru/vsrf/doc/tMqW7rp7yeVo/?vsrf-txt=&vsrf-case\\_doc=ГКПИ11-1910+&vsrf-lawchunkinfo=&vsrf-doc\\_type=&vsrf-date\\_from=&vsrf-date\\_to=&vsrf-judge=&\\_id=1510438955531](http://sudact.ru/vsrf/doc/tMqW7rp7yeVo/?vsrf-txt=&vsrf-case_doc=ГКПИ11-1910+&vsrf-lawchunkinfo=&vsrf-doc_type=&vsrf-date_from=&vsrf-date_to=&vsrf-judge=&_id=1510438955531), [http://sudact.ru/vsrf/doc/aGMVfctDV5/?vsrf-txt=&vsrf-case\\_doc=ГКПИ07-1720+&vsrf-lawchunkinfo=&vsrf-doc\\_type=&vsrf-date\\_from=&vsrf-date\\_to=&vsrf-judge=&\\_id=1510439053054](http://sudact.ru/vsrf/doc/aGMVfctDV5/?vsrf-txt=&vsrf-case_doc=ГКПИ07-1720+&vsrf-lawchunkinfo=&vsrf-doc_type=&vsrf-date_from=&vsrf-date_to=&vsrf-judge=&_id=1510439053054), [http://sudact.ru/vsrf/doc/6lVZMgrMuv1O/?vsrf-txt=&vsrf-case\\_doc=3-128%2F2009+&vsrf-lawchunkinfo=&vsrf-doc\\_type=&vsrf-date\\_from=&vsrf-date\\_to=&vsrf-judge=&\\_id=1510439117780](http://sudact.ru/vsrf/doc/6lVZMgrMuv1O/?vsrf-txt=&vsrf-case_doc=3-128%2F2009+&vsrf-lawchunkinfo=&vsrf-doc_type=&vsrf-date_from=&vsrf-date_to=&vsrf-judge=&_id=1510439117780)

<sup>7</sup> Захаров О., Рудаков А. Судебный индекс: политюристы. Избирательные споры — 2016. Разбор судебных споров 10.01.2017. URL: [http://index.lc/files/digest3\(indexlc\).pdf](http://index.lc/files/digest3(indexlc).pdf), с. 90–93.

<sup>8</sup> Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 21.03.2014.

<sup>9</sup> Итоги переписи населения в Крымском федеральном округе / Федеральная служба государственной статистики. М. ISBN 978-5-4269-0054-7 ИИЦ «Статистика России», 2015. С. 7.

реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере миграции. Вместе с заявлением о нежелании состоять в гражданстве иностранного государства представляется документ, подтверждающий наличие иного гражданства.

Порядок проверки соответствующих сведений о кандидатах в части наличия либо отсутствия гражданства иностранного государства установлен п. 6 ст. 33 Федерального закона № 67-ФЗ, а также детально регламентирован Соглашением о взаимодействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации<sup>10</sup>. Так, согласно п. 3.1.6 Соглашения установлено, что одним из направлений деятельности МВД России является проверка сведений о кандидатах на выборах в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, а также установление факта подачи уведомления о наличии у данных граждан гражданства иного государства, вида на жительство или иного действительного документа, подтверждающего право на постоянное проживание в иностранном государстве. Также возможность проверки сведений о кандидатах предусмотрена и Протоколом № 1 к вышеуказанному Соглашению (п. 15 Протокола № 1 к Соглашению). Ответ на подобный рода запросы со стороны избирательной комиссии о проверке наличия гражданства иного государства представляется МВД России не более чем в десятидневный срок (п. 20 Протокола № 1 к Соглашению).

В ходе вышеуказанной проверки Территориальной избирательной комиссией Ленинского района города Севастополя было установлено, что четыре кандидата в депутаты приобрели гражданство Российской Федерации в порядке Федерального конституционного закона № 6-ФКЗ, однако в установленном порядке подали заявление об отказе от гражданства Украины только после их регистрации кандидатами. Указанный факт и послужил основанием для принятия Территориальной избирательной комиссией Ленинского района города Севастополя решения об аннулировании регистрации кандидата в связи с отсутствием у кандидата на момент оспариваемого решения пассивного избирательного права на основании положений п. 3 ст. 76 Федерального закона № 67-ФЗ. Законность данных решений комиссии была подтверждена судами первой и апелляционной инстанций, и суд пришел к выводу о том, что положения п. 3 ст. 76 Федерального закона № 67-ФЗ предписывают избирательной комиссии, зарегистрировавшей кандидата, аннулировать его регистрацию во всех случаях отсутствия у него пассивного избирательного права вне зависимости от момента его утраты.

Однако возникает ряд вопросов при реализации данного механизма.

Что должно происходить с паспортом гражданина иностранного государства (например, паспортом гражданина Украины)?

В настоящее время, согласно сложившейся практике работы УФМС России по Республике Крым и городу

Севастополю и позднее УВМ УМВД России по городу Севастополю, он остается у такого лица на руках и не подлежит сдаче.

Вместе с тем суды города Севастополя первой и апелляционной инстанций пришли к выводу, что поскольку согласно ч. 4 ст. 4 Федерального закона № 6-ФКЗ документ о наличии гражданства иного государства должен представляться, то соответствующее непредставление (и соответственно несдача) такого документа в уполномоченный орган не свидетельствует о безусловном соблюдении вышеуказанной нормы. Таким образом, в случае наличия паспорта гражданина Украины на руках он все же считается сохранившим свое гражданство независимо от факта подачи подобного рода заявления.

Также достаточно проблемным остается вопрос наличия гражданства Украины у граждан Российской Федерации, которые приобрели гражданство Российской Федерации не в порядке Федерального конституционного закона № 6-ФКЗ, а являлись гражданами Российской Федерации до 2014 г., одновременно являясь гражданами Украины.

По вышеуказанному основанию в данной избирательной кампании не смогли принять участие 2 кандидата.

С целью выхода из гражданства Украины данной категории лиц необходимо соблюсти ряд процедур, предусмотренных законодательством Украины. Положениями ст. 18 Закона Украины от 18 января 2001 г. № 2235-III «О гражданстве Украины»<sup>11</sup> предусмотрено право на добровольный выход из гражданства Украины по письменному ходатайству. Такое ходатайство, согласно размещенной на официальном сайте МИД Украины информации<sup>12</sup>, подается на территории иностранного государства в соответствующее консульское учреждение. Срок принятия решения по такому заявлению составляет не более 1 года. Согласно требованиям ст. 20 вышеуказанного закона Украины, гражданин признается утратившим гражданство с момента издания указа Президента Украины о прекращении гражданства Украины.

Вместе с тем, если истек установленный срок (1 год), однако отсутствует какой-либо документ из Генерального консульства Украины, или получен отказ в удовлетворении подобного ходатайства, гражданин Российской Федерации, даже предпринявший все необходимые и возможные действия, будет ущемлен в своих правах в виде участия в избирательной кампании кандидатом. Вместе с тем считаем целесообразным принимать во внимание то, что гражданин выразил свою волю, и это документально подтверждено.

Изменения в п. «в» ч. 2.1 ст. 14 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации»<sup>13</sup>, которые были внесены Федеральным законом от 29 июля 2017 г. № 243-ФЗ «О внесении

<sup>11</sup> Закон Украины от 18 января 2001 г. № 2235-III «О гражданстве Украины» // Урядовий кур'єр. 2001. № 39.

<sup>12</sup> URL: <http://mfa.gov.ua/ua/consular-affairs/consular-services/ukrainian-citizenship> Міністерство закордонних справ України // Головна / Консульські питання / Консульські дії, які вчиняються ЗДУ / Дії з питань громадянства / Вихід з громадянства України.

<sup>13</sup> Федеральный закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.

<sup>10</sup> Соглашение о взаимодействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации (заключено 01.09.2016 № 08/14295-2016, 02.09.2016 № 1/8913) // СПС «КонсультантПлюс».

изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» и ст. 8 и 14 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации»<sup>14</sup> и начали действовать с 1 сентября 2017 г., полагаем, не затрагивают данную категорию граждан, поскольку ст. 14 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» регулирует исключительно вопросы приема в гражданство Российской Федерации в упрощенном порядке. Таким образом, хотя положения п. «в» ч. 2.1 ст. 14 Федерального закона от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» и предусматривают возможность отказа гражданина Украины от имеющегося у него гражданства Украины путем направления данным гражданином заявления об отказе от имеющегося у него гражданства Украины в полномочный орган данного государства, и документом, подтверждающим отказ гражданина Украины от имеющегося у него гражданства Украины, является нотариально заверенная копия заявления данного гражданина об отказе от имеющегося у него гражданства Украины, однако данная норма распространяется только на иностранных граждан и лиц без гражданства, а не на граждан Российской Федерации с двойным гражданством.

Действительно, как заметил А.А. Гаганов, «эта норма обусловлена тем, что граждане Украины не получили никакого ответа на свой отказ от гражданства. Более того, государство может и не принять такой отказ от гражданства, например, если гражданин не исполнил обязанности перед государством (не уплачены налоги, не пройдена служба в армии), либо преследу-

ется государством в уголовном порядке, либо не имеет иного гражданства»<sup>15</sup>.

Также не до конца остается понятен правовой статус граждан Российской Федерации, которые по состоянию на 2014 г. не достигли возраста 16 лет и не получили в установленном порядке паспорт граждан Украины. Вместе с тем они являются гражданами Украины по праву рождения в силу положений ст. 7 Закона Украины от 18 января 2001 г. № 2235-III «О гражданстве Украины», и документом, удостоверяющим их личность до 2014 г., являлось свидетельство о рождении, в котором указано гражданство Украины. После 2014 г. данными лицами уже был получен паспорт граждан Российской Федерации в установленном законом порядке. В дальнейшем при подаче заявлений о желании состоять в гражданстве Украины в порядке Федерального конституционного закона № 6-ФКЗ сотрудники УМВД отказываются принимать соответствующие заявления, поскольку не считают свидетельство о рождении достаточным документом, свидетельствующим о наличии гражданства Украины. Вместе с тем нельзя исключить, что в дальнейшем, по достижении указанными лицами совершеннолетия, при решении вопроса о наличии у них пассивного избирательного права и права на вхождение в состав избирательных комиссий правоприменительная и судебная практика может опираться на иные трактовки, в связи с чем по данному вопросу необходимы четкие нормативные установления.

При таких обстоятельствах, полагаем, вопрос отсутствия пассивного избирательного права кандидата как препятствие участия в избирательной кампании в городе Севастополе в рамках избирательной кампании 2017 г. выявил ряд теоретических и практических проблем, в связи с чем необходима дальнейшая разработка действенного механизма правоприменения.

<sup>14</sup> Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 243-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О гражданстве Российской Федерации» и статьи 8 и 14 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 30.07.2017. Пункт 2 статьи 1.

<sup>15</sup> Гаганов А.А. Отказ от украинского гражданства: новый закон. URL: <http://rusrand.ru/analytics/otkaz-ot-ukrainskogo-grajdanstva-novyj-zakon>

#### Литература

1. Захаров О., Рудаков А. Судебный индекс: политюристы. Избирательные споры — 2016. Разбор судебных споров 10.01.2017. URL: [http://index.lc/files/digest3\(indexlc\).pdf](http://index.lc/files/digest3(indexlc).pdf)
2. Итоги переписи населения в Крымском федеральном округе / Федеральная служба государственной статистики. М. ISBN 978-5-4269-0054-7 ИИЦ «Статистика России», 2015.
3. Соглашение о взаимодействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации (заключено 01.09.2016 № 08/14295-2016, 02.09.2016 № 1/8913) // СПС «КонсультантПлюс».
4. Гаганов А.А. Отказ от украинского гражданства: новый закон. URL: <http://rusrand.ru/analytics/otkaz-ot-ukrainskogo-grajdanstva-novyj-zakon>

# Перспективы воздействия цифровых технологий на принципы избирательного права

**Митин Гарегин Николаевич,**

председатель Территориальной избирательной комиссии района Гольяново в городе Москве,

кандидат юридических наук

[mitin\\_g83@mail.ru](mailto:mitin_g83@mail.ru)

Прогресс шагнул далеко вперед: цифровые технологии уже не роскошь, не «закрытое» секретное орудие, а всего лишь инструмент, облегчивший нашу жизнь, делающий ее более комфортной практически во всех сферах, связанных с поиском и получением информации. Хотя в отношении выборных процедур можно констатировать определенную консервативность: мы все так же опускаем некий предмет — камешек или бюллетень в некую емкость — глиняный горшок, ящик для голосования или КОИБ.

Как писал российский юрист Д.Д. Гримм, «*конкретные жизненные отношения, образуя постоянные комбинации и приобретая массовый характер, дают повод и материал для выработки соответствующих... юридических норм и юридических институтов*»<sup>1</sup>. Внедрение цифровых технологий в избирательный процесс влечет за собой не только изменение привычных выборных процедур, но и, возможно, принципов избирательного права.

Наиболее значимыми из внедряемых новых технологий на выборах представляются Интернет и связанные с ним технологии. Значимость определена нами самостоятельно, исходя из эмпирических данных, полученных в ходе экспериментальных опросов 2008–2009 гг.<sup>2</sup>, а также тенденций развития правового

регулирования отношений по поводу выборов и голосования.

В 2010–2012 гг. ЦИК России принял ряд нормативных правовых актов, устанавливающих порядок применения средств видеонаблюдения и трансляции изображения в помещениях избирательных участков и избирательных комиссий. Данное правовое регулирование нашло свой положительный отклик в субъектах Российской Федерации, государственные органы которых начали принимать аналогичные нормативные акты в связи с проведением очередных выборов. Например, Правительством Москвы было принято решение об организации видеонаблюдения и трансляции видеоизображений на выборах депутатов представительных органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве 10 сентября 2017 г., а необходимый порядок применения средств видеонаблюдения и трансляции видеоизображений был утвержден Московской городской избирательной комиссией<sup>3</sup>.

России, 2009; Эксперимент по электронному опросу избирателей с использованием социальной карты. М.: Систематика, 2009; Intelligent Enterprise. Спецвыпуск. 2010.

<sup>3</sup> Постановление Правительства Москвы от 11 июля 2017 г. № 448-ПП «Об организации видеонаблюдения и трансляции видеоизображений на выборах депутатов представительных органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве и организации обеспечения обработки избирательных бюллетеней на указанных выборах» // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2017. 18 июля. № 40; Решение Мосгоризбиркома от 3 августа 2017 г. № 16/3 «Об использовании видеонаблюдения на выборах депутатов представительных органов местного самоуправления внутригородских муниципальных образований в городе Москве 10 сентября 2017 года». URL: <http://mosgorizbirkom.ru/documents/10279/10327729/>

<sup>1</sup> Гримм Д.Д. Соотношение между юридическими институтами и конкретными отношениями. М.: Тип. Тов-ва Н.Н. Кушнерев и Ко, 1914. С. 7.

<sup>2</sup> См.: В режиме on-line. Межрегиональный семинар «Практика работы избирательных комиссий субъектов Российской Федерации по использованию новых информационных технологий» 26–27 ноября 2008 года. Сыктывкар, 2009; Итоговый отчет об эксперименте по электронному опросу избирателей в городе Кингисеппе Ленинградской области и по применению спутниковых систем ГЛОНАСС и «Гонец» и средств мобильной связи на выборах в Иркутской области в единый день голосования 11.10.2009 г. М.: ЦИК

Настоящая статья является попыткой анализа потенциального воздействия современных технологий, используемых или применимых в избирательном процессе, на принципы избирательного права. Автор предлагает ввести в теорию избирательного права новый принцип и раскрывает его содержание.

*Ключевые слова:* принципы избирательного права, открытость, наблюдатель, безопасность, защищенность, электронное голосование, интернет-голосование.

## Prospects of Digital Technology Influence on the Electoral Law Principles

Mitin Garegin N., Chairman of the Territorial Election Commission of the Golyanovo District of Moscow, Candidate of Legal Sciences

The article analyzes judicial and law enforcement practice of refusal to register a candidate for deputies on the ground of absence of a passive electoral right due to the candidate being a citizen of a foreign state.

*Key words:* passive electoral right, citizenship of a foreign state, registration denial, election commissions.

Указанные нормативные правовые акты предполагают размещение на избирательных участках (в помещениях территориальных и участковых избирательных комиссий) сетевых камер (IP-камер). Видео, поступающее с этих камер, доступно каждому пользователю на специальных сайтах. Места размещения сетевых камер должны обеспечивать не только тайну голосования, но и конфиденциальность персональных данных избирателей, содержащихся в списке, который может попасть в поле видеосъемки.

Использование средств видеонаблюдения существенно расширяет гарантии принципа открытости выборов, но только экстенсивно, так как в настоящее время не привносит в его содержание ничего нового. Гипотетически видеонаблюдение может привести к возникновению нового типа наблюдателей, физически не находящихся в помещении для голосования, если им будет придан соответствующий правовой статус. Центральным элементом последнего должно быть право на обращение в избирательные комиссии и в суд по вопросам нарушений порядка голосования и прав избирателей.

Введение субсидиарных способов голосования (особенно голосование через Интернет), напротив, может повлечь уменьшение содержания принципа открытости выборов. Наблюдатели не смогут физически наблюдать подсчет бюллетеней, а если голосование будет проходить на дому избирателя, то вряд ли они смогут проследить за голосованием вообще. В настоящее время при использовании комплексов обработки избирательных бюллетеней и комплексов электронного голосования ни члены комиссий, ни наблюдатели не видят, как машины физически осуществляют подсчет голосов<sup>4</sup>.

При применении QR-кода для ввода данных, содержащихся в протоколах об итогах голосования, члены группы контроля также физически видят только процесс сканирования некоего машиночитаемого кода. Последнее не мешает им сравнивать общедоступные данные ГАС «Выборы» с копиями протоколов об итогах голосования, полученных от участковых избирательных комиссий в установленном законом порядке.

Однако и применение сетевых камер и электронного голосования (реальность), и применение интернет-голосования (в перспективе) должны быть организованы таким образом, чтобы информация, передающаяся по каналам связи, и избиратели были надлежащим образом защищены от различного рода негативных воздействий — от разглашения персональных данных до прямого искажения волеизъявления. Эксперт в области информационной безопасности А.Г. Сабанов отмечает, что «совсем скоро наступит этап развития ИТ, когда функционирование любой информационной системы будет включать в себя информационную безопасность как обязательную часть еще на начальных этапах проектирования систем»<sup>5</sup>. Использование новейших систем и средств передачи информации, преобразующих традиционную форму голосования, требует не только пересмотра уже существующих принципов как базовых начал избирательного права и процесса, но выработки новых.

Принцип безопасности и защищенности пока еще не определен в законодательстве о выборах как самостоятельный принцип, хотя вопросы безопасности и защищенности избирателей, ГАС «Выборы» и отдельных избирательных процедур были предметом большого числа исследований<sup>6</sup>. Однако дальнейшее внедрение процедуры электронного голосования (потенциальная возможность внедрения альтернативных форм голосования) ставит вопрос о введении данного принципа в традиционную систему принципов избирательного права.

Под безопасностью в целом понимается состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз (абз. 1 ст. 1 Закона Российской Федерации от 5 марта 1992 г. № 2446-1 «О безопасности»<sup>7</sup>). Защищенность подразумевает состояние объекта (процесса или системы), при котором обеспечиваются условия для предотвращения угрозы вредного или разрушающего воздействия, снижения до минимального уровня такого воздействия, а также возможность его восстановления (самовосстановления) без каких-либо существенных потерь его функционального содержания (элементов). Принцип безопасности и защищенности предполагает неукоснительное соблюдение всех технических регламентов, положений, процедур, правил эксплуатации и иных нормативных технических документов. Это своеобразный аналог законности в технической сфере.

По классификации принципов избирательного права А.Г. Головина гипотетический принцип безопасности и защищенности избирательного процесса можно отнести к объективным функциональным принципам<sup>8</sup>. Данный принцип означает обеспечение нефальсифицируемости результатов голосования и защиту от неправомерного вмешательства в избирательный процесс, в том числе с использованием технических и программных средств, в процесс голосования, обеспечение сохранности избирательных документов, а также защиту от потенциальных сбоев программного и технического обеспечения системы электронного голосования, защиту от неверных действий избирателя. С одной стороны, принцип безопасности и защищенности предполагает обеспечение и защиту избирательных прав граждан, а с другой — защиту прав и законных интересов государства, в частности чтобы его органы были сформированы не только законным (легальным) образом, но и без какого-либо вмешательства извне<sup>9</sup>.

rs\_16\_3-pril.pdf/d99bf9ad-4200-4619-a584-07019a8a4d3a (дата доступа: 06.11.2017).

<sup>4</sup> Работу комплекса обработки избирательных бюллетеней (КОИБ) можно проверить путем ручного пересчета избирательных бюллетеней.

<sup>5</sup> В мире науки. 2009. № 2. С. 21.

<sup>6</sup> Гриняев С.Н. Информационная безопасность избирательных кампаний : курс лекций / Моск. акад. комплексной безопасности предпринимательства. М., 1999 ; Коврижных Л.А. Обеспечение информационной безопасности подготовки и проведения выборов (референдума) в условиях применения Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004 ; Овчинников В.А., Антонов Я.В. Основы обеспечения безопасности информации в рамках систем электронного голосования // Российская юстиция. 2013. № 3 ; Савин С.Ю. Правовое обеспечение информационной безопасности Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007 и др.

<sup>7</sup> Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 15. Ст. 769.

<sup>8</sup> См.: Головин А.Г. Избирательное право России : курс лекций. М. : Норма, 2007. С. 123.

<sup>9</sup> Такое вмешательство может наблюдаться со стороны заинтересованных иностранных организаций (органов), иностранных граждан, а также иных лиц, не являющихся

«Зачатки» этого принципа и его интерпретации содержатся в п. 28–35 Рекомендации Комитета Министров Совета Европы R(2004) 11 государствам-членам по правовым, организационным и техническим стандартам электронного голосования (далее — Рекомендации). Документ необязательный к применению, но один из немногих международных актов, предметом которого является порядок интернет-голосования<sup>10</sup>. Он включает четыре группы требований — общие, до голосования, на этапе голосования, после голосования, применяющихся на различных этапах выборов.

Согласно Рекомендациям принцип безопасности и защищенности в целом означает обеспечение проведения уникальной аутентификации участников выборов и защиты ее данных, аутентификации источников поступления информации, защиты персональных данных избирателей, точности и воспроизводимости подсчета голосов избирателей, доступности и целостности ящика для интернет-голосования и результатов подсчета голосов в течение длительного периода времени («сколько это необходимо»). Защита информации предусматривает не только ограничение доступа к ним в отношении широкого круга лиц, но и недопущение «безвозвратной потери данных в случае сбоя или какой-нибудь ошибки, которые могут

отрицательно сказаться на работе всей системы электронного голосования» (п. 77 Рекомендаций). Проблема идентификации избирателя становится в системе электронного голосования частью более общей проблемы аутентификации, когда не только машина должна «убедиться» в подлинности личности избирателя, но и избиратель должен понять, действительно ли перед ним электронный бюллетень, а не нечто иное<sup>11</sup>.

Для обеспечения надлежащей работы системы интернет-голосования рекомендуется проводить регулярное тестирование ее работы (п. 79 Рекомендаций), которое требует гораздо меньшего участия людей по сравнению с репетицией обычного голосования. Тестирование предполагает не только отработку системы интернет-голосования в обычном режиме, но и выявление общих угроз системе, возможного неправомерного вмешательства в работу системы, а также возможных неумышленных действий избирателя, носящих деструктивный характер<sup>12</sup>. При необходимости надлежит пересматривать все технические и технологические нормы.

На фоне современных аварий и катастроф, внешнеполитических скандалов, связанных с вмешательством в выборы высших органов государственной власти, принцип безопасности и защищенности приобретает актуальную значимость, поскольку он требует неуклонного соблюдения всех процедурных, технических и технологических требований при эксплуатации информационных систем, алгоритмов организации и проведения электронного голосования.

избирателями согласно законодательству о выборах. Теоретические вопросы обеспечения национальной безопасности в российском избирательном процессе раскрыты в работах: Волков В.П., Дамаскин О.В., Сеченова Р.Р. Обеспечение конституционной законности избирательного процесса в интересах безопасности государственного строительства. М.: НОРМА, 2007; Красинский В.В. Правовое обеспечение защиты конституционного строя России в избирательном процессе. М., 2010; Он же. Правовое обеспечение избирательного процесса в интересах национальной безопасности России. Тамбов, 2009; Он же. Нормативно-правовое обеспечение национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации. М., 2005.

<sup>10</sup> В теории интернет-голосование можно рассматривать как форму электронного голосования, однако *de jure* эта форма пока вне закона, к электронному голосованию не отнесена (см. подп. 62 ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253).

<sup>11</sup> В мире науки. 2009. № 2. С. 19.

<sup>12</sup> Ряд вероятных рисков, возникающих при использовании систем дистанционного голосования, к которым относится и интернет-голосование, перечислен в книге «Экспериментальный электронный опрос избирателей с использованием сети Интернет в единые дни голосования 12 октября 2008 года и 1 марта 2009 года». М.: РЦОИТ при ЦИК России, 2009. С. 83–88. См. также: Вешняков А.А. Проблемы использования Интернета на выборах в Российской Федерации // Информационное право. 2006. № 3; Садекова Г.У., Токарева Е.А. Перспективы развития электронного голосования: совершенствование законодательства в условиях сближения международного и внутригосударственного права // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 4.

#### Литература

1. В мире науки. 2009. № 2.
2. В режиме on-line. Межрегиональный семинар «Практика работы избирательных комиссий субъектов Российской Федерации по использованию новых информационных технологий» 26–27 ноября 2008 г. Сыктывкар, 2009.
3. Вешняков А.А. Проблемы использования Интернета на выборах в Российской Федерации / А.А. Вешняков // Информационное право. 2006. № 3. С. 15–22.
4. Волков В.П. Обеспечение конституционной законности избирательного процесса в интересах безопасности государственного строительства / В.П. Волков, О.В. Дамаскин, Р.Р. Сеченова. М.: НОРМА, 2007. 144 с.
5. Головин А.Г. Избирательное право России: курс лекций / А.Г. Головин. М.: Норма, 2007. 336 с.
6. Гримм Д.Д. Соотношение между юридическими институтами и конкретными отношениями / Д.Д. Гримм. М.: Тип. Тов-ва Н.Н. Кушнерев и Ко, 1914. 18 с.
7. Красинский В.В. Правовое обеспечение защиты конституционного строя России в избирательном процессе / В.В. Красинский. М., 2010. 340 с.
8. Итоговый отчет об эксперименте по электронному опросу избирателей в городе Кингисеппе Ленинградской области и по применению спутниковых систем ГЛОНАСС и «Гонец» и средств мобильной связи на выборах в Иркутской области в единый день голосования 11.10.2009 года. М.: ЦИК России, 2009. URL: [http://www.cikrf.ru/exp\\_cik/itog\\_otchet/index.html](http://www.cikrf.ru/exp_cik/itog_otchet/index.html)
9. Эксперимент по электронному опросу избирателей с использованием социальной карты. М.: Систематика, 2009. URL: <http://www.systematic.ru/novosti/sx/art/310415/po/309643/cp/101/br/309436/discart/310415.html>
10. Экспериментальный электронный опрос избирателей с использованием сети Интернет в единые дни голосования 12 октября 2008 года и 1 марта 2009 года. М.: РЦОИТ при ЦИК России, 2009. 96 с.

# Выборы Патриарха Московского и всея России на Поместном Соборе Православной Российской Церкви 1917–1918 годов

**Мельников Сергей Алексеевич,**

профессор кафедры конституционного права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, старший научный сотрудник Института российской истории Российской академии наук, доктор юридических наук  
melnikov\_sa@inbox.ru

Главным источником при рассмотрении указанной темы следует назвать издание, которое именуется «Деяния Священного Собора Православной Российской Церкви» (кн. I–IX) и представляет собой весьма полное изложение стенограммы заседаний Собора, каждое из которых именуется «Деянием». Сюда же входят в качестве приложений информация о богослужениях, Церемония интронизации Патриарха, внесоборные речи и др.<sup>1</sup> В I книгу, которая состоит из 3 выпусков, сверх того включены предсоборные документы: Постановления Священного Синода о созыве Собора, образовании Предсоборного Совета и др.<sup>2</sup> В целом, характеризуя этот источник, следует отметить его особую ценность и привлекательность, так как он дает возможность погрузиться в атмосферу Собора со всеми его перипетиями борьбы, столкновениями точек зрения и дискуссиями. К этой же группе примыкает «Собрание определений и постановлений Священного Собора», которое служит своеобразным приложением к Деяниям<sup>3</sup>. Четыре выпуска Определений и Постановлений включают юридические акты канонического

права, принятые Собором и расположенные в хронологическом порядке.

При рассмотрении деятельности Предсоборного Совета (весна — лето 1917 г.) использовались итоговые документы его деятельности — проекты и объяснительные записки по различным сферам церковной жизни, внесенные на Собор. Они вошли в издание «Материалы Священного Собора Православной Российской Церкви; Святейший Правительствующий Синод и Поместный Собор», вып. 1–16<sup>4</sup>. Надо отметить, что предсоборный период февраль — август 1917 г. в меньшей степени обеспечен источниками, поэтому мной привлечены материалы периодической печати за этот и соборный период. Речь идет о трех основных изданиях. В первых двух, газетах «Церковные ведомости» (издание Священного Синода) и «Московских епархиальных ведомостях»<sup>5</sup>, отразились позиции основных церковных группировок, существовавших на этот период<sup>6</sup>.

Окончание Синодального периода в истории русского православия, совпавшее с Февральской ре-

<sup>1</sup> См.: Деяния Св. Собора Православной Российской Церкви. Кн. I, вып. 3. С.Н. Булгаков. «В защиту патриаршества», доклад В.М. Васнецова «О русской иконописи». Кн. III, V. «Церемония интронизации Патриарха». Кн. II. Ч. 2. С. 118–122.

<sup>2</sup> Там же. Кн. I. Вып. I.

<sup>3</sup> Собрание определений и постановлений Св. Собора Православной Российской Церкви, приложение к «Деяниям». Вып. 1–4. М., 1918.

<sup>4</sup> Материалы Св. Собора Православной Российской Церкви, Святейший Правительствующий Синод и Поместный Собор, вып. 1–16. М., 1917.

<sup>5</sup> Церковные ведомости с 1917 (№ 1–48), Московские епархиальные ведомости (№ 1–36).

<sup>6</sup> 3-е печатное издание, о котором идет речь, выступление в МДА проф. архим. Илариона с докладом «Живая жизнь» о Соборе. «Богословский вестник, издаваемый МДА», октябрь — декабрь 1917 г. С. 418–436.

В статье рассматривается тема восстановления института патриаршества в России, подробно освещаются и анализируются историко-правовые аспекты подготовки и проведения выборов Патриарха Московского и всея России на Поместном соборе Православной Российской Церкви 1917–1918 гг.

*Ключевые слова:* восстановление патриаршества, выборы Патриарха, Предсоборное присутствие, Поместный Собор.

## **Elections of the Patriarch of Moscow and All Russia at the 1917 to 1918 Local Council of the Orthodox Church of Russia**

**Melnikov Sergey A., Professor of the Department of Constitutional Law of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Senior Research Scientist of the Institute of Russian History of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Law**

The article reviews the subject of the patriarchy institution restoration in Russia, covers and analyzes in detail the historical and legal aspects of arrangement and holding of the elections of the Patriarch of Moscow and All Russia in the 1917–1918 Local Council of the Orthodox Church of Russia.

*Key words:* patriarchy restoration, elections of the Patriarch, the Preconciliar Committee, the Local Council.

волюцией 1917 г., позволило Церкви впервые избрать своего предстоятеля. Восстановление патриаршества принципиально изменило систему церковного управления, сделало ее более соответствующей православному каноническому праву.

Возглавление Церкви первым из епископов имеет веские канонические основания. Согласно 3-му Апостольскому правилу: «Епископам всякого народа подобает знати перваго в них, и признавати его яко главу, и ничего превышающего их власть не творити без его разсуждения: творити же каждому только то, что касается до его епархии и до мест к ней принадлежащих. Но и первый ничего, да не творит без разсуждения всех». Власть первосвященителя Церкви опирается также на 9-е правило Антиохийского поместного собора<sup>7</sup>.

Можно определенно считать, что почти сразу после упразднения патриаршества Петром I, которое, естественно, не вызвало энтузиазма в церковных кругах, настойчиво встал вопрос о статусе Высшего церковного управления. Учреждение Святейшего Правительствующего Синода отнюдь не удовлетворило иерархов. Уже в 1742 г. член Святейшего Синода митрополит Ростовский Арсений (Мацеевич) и архиепископ Новгородский Амвросий (Юшкевич) обращались к императрице Елизавете Петровне с просьбой избрать Патриарха или Президента Синода, но в этом им было отказано<sup>8</sup>. Тогда это выглядело как попытка вернуться к допетровским церковно-государственным отношениям, что, конечно, было невозможно в условиях абсолютизма. Правительственная позиция мало изменилась вплоть до начала XX в. Однако еще в 70–80-е годы XIX в. вопрос о восстановлении патриаршества стал появляться в трудах публицистов православного направления. Один из них А.М. Иванцов-Платонов выступил в печати<sup>9</sup> с целой серией статей, которые потом были опубликованы отдельным оттиском под заголовком «О русском церковном управлении»<sup>10</sup>.

Несколько статей были непосредственно посвящены интересующему нас вопросу. При чтении этих разделов знакомому с речами сторонников патриаршества на Соборе 1917–1918 гг. трудно отделаться от мысли о том, что он слышит что-то очень схожее. Автор задает вопрос: «Нет ли надобности восстановить в России «степень патриаршескую» — и тут же отвечает себе: «...восстановление патриаршества было бы желательным по многим причинам»<sup>11</sup>.

<sup>7</sup> «В каждой области епископам должно ведати епископа, в митрополии начальствующего, и имеющего попечение о всей области, так как в митрополию отсюда стекаются все, имеющие дела. Посему рассуждено, чтобы он и честью преимуществовал, и чтобы прочие епископы ничего особенно важного не делали без него, по древле принятому от отец наших правилу, кроме того токмо, что относится до епархии, принадлежащей каждому из них, и до селений, состоящих в ее пределах. Ибо каждый епископ имеет власть в своей епархии, и да управляет ею, с приличествующею каждому осмотрительностью, и да имеет попечение о всей стране, состоящей в зависимости от его града, и да поставляет пресвитеров и диаконов, и да разбирает все дела с рассуждением. Далее же да не покушается что либо творити без епископа митрополии, а также и сей без согласия прочих епископов».

<sup>8</sup> Русская Православная Церковь 988–1988. Очерки истории. Вып. 2. М., 1988. С. 4.

<sup>9</sup> Русь. 1882. № 1–16.

<sup>10</sup> Прот. А.М. Иванцов-Платонов «О русском церковном управлении». СПб., 1898.

<sup>11</sup> Там же. С. 18.

В 1905 г. Комитетом Министров был принят проект «Вопросы о желательных преобразованиях в Постановке у нас Православной церкви», представленный на заседание митрополитом Санкт-Петербургским и Ладожским Антонием (Вадковским). В документе указывалось на необходимость «устранить или хотя бы ослабить ту постоянную опеку и тот бдительный контроль светской власти над жизнью церковной, которые лишают церковь самостоятельности и инициативы»<sup>12</sup>. Несмотря на небольшой масштаб требований, они встретили противодействие со стороны обер-прокурора Святейшего Синода К.П. Победоносцева. Когда составленная С.Ю. Витте записка «О современном положении православной церкви» попала в Синод, она была положена под сукно обер-прокурором<sup>13</sup>.

Однако 22 марта 1905 г. Синод подал императору Николаю II доклад, где содержались прямые предложения созвать в Москве Собор для выборов Патриарха<sup>14</sup>.

Император отвечал уклончиво. «По примеру Византийских императоров» — Николай II обещал созвать Собор, — «когда наступит благоприятное для сего время»<sup>15</sup>. Все-таки в целом позитивный ответ был получен. Следующим этапом подготовки к Собору, главной целью которого должно было стать восстановление патриаршества, был созыв Предсоборного присутствия, состав которого был утвержден 16 января 1906 г., а его председателем стал митрополит Антоний (Вадковский)<sup>16</sup>. Итоги работы этого учреждения были весьма скромными. Это объяснялось главным образом позицией правительства, которое находило данное время «неблагоприятным» для созыва Собора. Тактика была изменена. 28 февраля 1912 г. при Святейшем Синоде было создано Предсоборное совещание, в которое вошли семь человек<sup>17</sup>. В документах, ими разработанных, значился вопрос о высшем церковном управлении, тогда как глава Церкви именовался предстоятелем<sup>18</sup>. Но и эта тактика не принесла положительных результатов. В целом итогом всего предреволюционного десятилетия, всего предреволюционного периода была лишь постановка вопроса о Патриархе, но отнюдь не решение этой проблемы.

Падение монархии в России по логике вещей должно было бы распутать клубок противоречий, который завязался вокруг вопроса о патриаршестве. И, казалось бы, действительно произошло заметное оживление церковной жизни. По стране прошла волна съездов клира, на которых обсуждались вопросы церковной жизни<sup>19</sup>. Но крайняя политизированность общества в этот период сыграла злую шутку. Основным мотивом всех церковных форумов было введение выборного начала. Выражая эти настроения, Святейший Синод 29 апреля 1917 г. выпустил «Послание к архипастырям, пастырям и всем верным чадам Российской православной церкви». В нем отмечалась необходимость ввести выборное начало «во все доступные для него формы церковного управления»<sup>20</sup>.

<sup>12</sup> Там же. С. 10.

<sup>13</sup> Там же. С. 40.

<sup>14</sup> Там же. С. 59–61.

<sup>15</sup> Церковные ведомости. 1905. № 14. С. 99.

<sup>16</sup> Журналы и протоколы заседаний высочайше утвержденного предсоборного присутствия. Т. 1–2. СПб., 1906; Т. 3–4. СПб., 1907.

<sup>17</sup> Церковные ведомости. 1912. № 9. С. 52–53.

<sup>18</sup> Там же. С. 58.

<sup>19</sup> Русская Православная Церковь 988–1988. Очерки истории. Вып. 2. С. 9.

<sup>20</sup> Церковные ведомости. 1917. № 18–19 (6 мая). С. 101.

Интересно, что избрание предстоятеля церкви в документе не фигурировало. Это было заменено аморфной формулой о необходимости изменений в сфере Высшего церковного управления<sup>21</sup>. В тот же день было принято долгожданное решение о созыве Собора и об образовании для этих целей Предсоборного Совета<sup>22</sup>. Два этих документа примечательны тем, что составляют разительный контраст с актами, принимаемыми Синодом до февраля 1917 г. Объяснение тому простое. Последовательный противник патриаршества, вдохновитель обновленчества А.И. Введенский пишет о послефевральских событиях в Церкви: «Инициативная группа петроградского духовенства... прот. А.Я. Смирнов, прот. Ф.Д. Филоненко, прот. А. Рождественский и автор этих строк, организуют новый состав Св. Синода...»<sup>23</sup>

В Синод вошли также ряд либерально настроенных епископов. Новый Синод признал факт революции и необходимость ее<sup>24</sup>. В силу своих установок «демократическое» руководство нового Синода не желало избрания Патриарха, ибо видело в нем прообраз единовластия. Этим фактом, в сущности, и объясняется вся дальнейшая тактика этой группировки и в Предсоборное время, и на Соборе, а также деятельность учреждений, где она имела большинство. Предсоборный Совет, образованный Указом от 29 апреля и 8 мая 1917 г.<sup>25</sup>, имел своеобразную систему комплектования, в него вошли все присутствовавшие в Святейшем Синоде (8 человек) и 18 человек по приглашению Святейшего Синода<sup>26</sup>. Естественно, что такая процедура позволяла руководству Синода получить большинство голосов в Предсоборном Совете и принимать нужные им решения. Итоги его деятельности тому подтверждение. Известны два итоговых документа по вопросу о Высшем церковном управлении: «Законопроект о Высшем церковном управлении» и «объяснительная записка» к нему<sup>27</sup>. Суть их состояла в том, что высшими органами в Церкви признавались Поместный Собор и Святейший Синод. Комментируя эти документы в выступлении уже на Соборе, архимандрит Иларион, профессор Московской духовной академии, констатировал: «Предсоборный Совет ответил на вопрос о патриаршестве очень быстро и решительно: патриаршество будто бы противоречит началу Соборности, а потому его не следует восстанавливать»<sup>28</sup>. С такими результатами пришла к Собору группа сторонников революции в Церкви. Вернемся, однако, к вопросу, могли ли февраль и Временное правительство помочь восстановлению патриаршества. В историографии на этот вопрос часто отвечали положительно<sup>29</sup>. Думает-

ся, что это не так. Во-первых, необходимо отметить, что новый Синод был во многом детищем февраля, и относительно благожелательное и доверительное отношение к нему со стороны Временного правительства и обратное. 5 марта Синод объявил о своем подчинении и благословении Временному правительству<sup>30</sup>, а 8 марта решил поминать его в ектеньях<sup>31</sup>. В свою очередь, на заседании Временного правительства было заслушано сообщение обер-прокурора Святейшего Синода о положении дел и поручено именно ему представить свои соображения об устройстве Православной церкви<sup>32</sup>. Однако главное, в чем были едины Синод и Правительство, заключалось в том, что Патриарх Церкви не нужен. На Соборе министр исповеданий Временного правительства А.В. Карташев недвусмысленно заявил, что необходимо «сохранить впредь до принятия государственной властью нового устройства высшего Церковного управления в ведении Святейшего Правительствующего Синода и состоящих при нем установлений»<sup>33</sup>.

Правительство не сомневалось, что на Соборе будет принят и представлен на утверждение ему проект, разработанный Предсоборным Советом. В дни, когда проявилась внутренняя слабость правительства А.Ф. Керенского, оно не прочь было иметь послушный Синод, а не сильного независимого Патриарха. Это во многом и объясняет тот факт, что в период пребывания у власти Временного правительства вопрос о Патриархе в принципе не ставился.

Вторая группировка в Церкви была несравнимо сильнее, чем обновленцы. Сам Введенский констатировал, что «новый Синод опирается на сочувствующий ему немногочисленный слой либерального духовенства»<sup>34</sup>, и на правительство — забыл добавить он. Эта другая группировка была представлена большинством епископата, провинциального духовенства и мирян, что показала расстановка сил на Соборе. Главным в их позиции было преодоление цезарепапизма, создание достаточно независимой церковной организации, и поэтому было бы близоруким связывать ее с какой-либо классовой или социальной группой, как это часто делалось<sup>35</sup>. В эту группу входили иерархи, часто оппозиционно настроенные к Временному правительству (Митрополит Харьковский (Антоний Храповицкий)).<sup>36</sup>

5 июля 1917 г. Святейший Правительствующий Синод постановил «назначить открытие Поместного Собора Всероссийской Православной Церкви в Честного Успения Пресвятыя Богородицы 15 августа 1917 года в богоспасаемом граде Москве»<sup>37</sup>. К Собору обе церковные силы пришли с разными намерениями. Вопрос

<sup>21</sup> Там же. С. 102.

<sup>22</sup> Деяния Св. Собора Православной Российской Церкви. Кн. 1. Вып. 1. М., 1918. С. 5–6.

<sup>23</sup> Прот. Введенский А.И. Церковь Патриарха Тихона. М., 1923. С. 20.

<sup>24</sup> Церковные ведомости. 1917. № 9–15.

<sup>25</sup> Деяния Св. Собора Православной Российской Церкви. Кн. 1. Вып. 1. М., 1918. С. 6.

<sup>26</sup> Там же. С. 6–11.

<sup>27</sup> Материалы Св. Собора Православной Российской Церкви. Святейший Правительствующий Синод в Поместный Собор. СПб., 1917.

<sup>28</sup> Богословский вестник, издаваемый Московской Духовной Академией, октябрь — декабрь 1917. Сергиев Посад, 1917. С. 424–425.

<sup>29</sup> См.: Прот. Введенский А.И. Церковь Патриарха Тихона. М., 1923. С. 21–22; Проф. Шабатин И. Русская Православная

Церковь в 1917–1967 гг. // Журнал Московской Патриархии. 1967. № 10. С. 32.

<sup>30</sup> Церковные ведомости. 1917. № 9–15.

<sup>31</sup> Там же.

<sup>32</sup> Шишкин А.А. Сущность и критическая оценка «обновленческого» раскола Русской Православной Церкви. Казань, 1970. С. 8.

<sup>33</sup> Деяния Св. Собора Православной Российской Церкви. Кн. 1. Вып. 2. М., 1918. С. 30.

<sup>34</sup> Прот. Введенский А.И. Церковь Патриарха Тихона. М., 1923. С. 20.

<sup>35</sup> См.: Корзун М.С. Русская Православная Церковь 1917–1967 гг. Минск., 1987. С. 7–8.

<sup>36</sup> Титлинов Б.В. Церковь во время революции. Пг., 1924. С. 92.

<sup>37</sup> Деяния Св. Собора Православной Российской Церкви. Кн. 1. Вып. 1. М., 1918. С. 11.

о Патриархе никак не фигурировал в Предсоборных документах и законопроектах. Но как мы увидим, он прорвался на Соборе сквозь положенные заранее препоны и сразу на несколько месяцев оказался в центре внимания большинства его членов.

По словам докладчика, по вопросу о Высшей церковной власти епископа Астраханского Митрофана, участники Собора «с изумлением наблюдали, как прямо чудодейственно выростала мысль о Патриархе и скоро воплотила в себе лучшие чаяния русских людей»<sup>38</sup>.

Открывшийся в Москве 15 августа 1917 г. Поместный Собор был самым представительным в истории Русского православия. Он состоял из 564 членов, в их числе было: 10 митрополитов, 17 архиепископов, 53 епископа, 15 архимандритов, всего 265 духовных лиц и 299 мирян<sup>39</sup>. По справедливому замечанию И. Шабатина, время следует разделить на два периода<sup>40</sup> — первая сессия с 15 августа по 9 декабря 1917 г. была посвящена реорганизации Высшего церковного управления<sup>41</sup> и будет нас интересовать в первую очередь.

На второй и третьей сессиях с 20 января по 7/20 сентября 1918 г. были рассмотрены вопросы преобразования епархиального управления, принят Приходской устав, приняты определения о порядке избрания Патриарха и о местоблюстителе Патриаршего престола и др.<sup>42</sup>

В общем списке членов Собора между прочим читаем: «№ 14. Алексей — иеромонах, духовник Смоленской Зосимовой пустыни, Московской епархии»<sup>43</sup>. Напомним это имя... Попали в число членов Собора и старые наши знакомые: проф. Б.В. Титлинов, Н.В. Цветков, Н. Павлович, — главным образом включенные в состав Собора по приглашению Св. Синода и впоследствии противники патриарха, а некоторые из них активные деятели обновленчества<sup>44</sup>. Что касается А.И. Введенского, то он посчитал, то деятельность Синода недостаточно радикальна, он (Синод) «начинает править... проваливать невинные реформы»<sup>45</sup>. Введенский был первым, кто почувствовал активизацию оппозиции церковным «либералам». Он писал: «...церковники начинают пытаться взять реванш на Соборе»<sup>46</sup>. Оппозиция тем не менее проявила себя не сразу. Открывшийся, как и было намечено, 15 августа 1917 г. в Москве Поместный Собор жил первоначально по сценарию Предсоборного Совета. Более того, в списках образованных отделов нелегко, а попросту невозможно найти отдел, ведающий подготовкой вопросов о реформе Высшего церковного управления. Это и вызвало первоначально недоумение выступивших в прениях. 25 августа А.И. Покровский: «...в проекте, предложенном нам, нет упоминаний о двух отделах: о Высшем церковном управлении и

пересмотре Устава для Собора»<sup>47</sup>. С похожими заявлениями выступили А.Г. Куляшев, прот. С.И. Шлеев, Н.М. Абрамов<sup>48</sup>. «Недоразумение» скоро выявилось. Оказывается, дела о Высшем церковном управлении были включены в компетенцию Уставного отдела. 28 августа 1917 г. Собором было принято постановление о том, что необходимо разделить Уставной отдел на два отдела: о Высшем церковном управлении и об уставе<sup>49</sup>. Поскольку запись в отделе была объявлена добровольной, Отдел о Высшем церковном управлении стал самым большим на Соборе — 138 человек<sup>50</sup> и оказался заполнен сторонниками восстановления патриаршества во главе с председателем епископом Астраханским Митрофаном<sup>51</sup>. Впервые на Соборе открыто вопрос о патриаршестве был поднят в выступлении А.В. Васильева 28 августа: «Я считаю долгом своей христианской совести сказать, что в программе деятельности Собора должен быть поставлен вопрос о патриаршестве. С этим вопросом творится что-то неладное... Предсоборный Совет в своем проекте не дал места патриарху, а в объяснительной записке высказался в том смысле, что идея патриаршества противоречит соборности. Как и в гражданстве темные силы разрушают Россию, так и тут хотят обойти молчанием важный вопрос. Я настаиваю, чтобы Собор сосредоточил на нем свое внимание»<sup>52</sup>. После этого выступления и до заседания 11 октября 1917 г. центр дискуссий о патриаршестве переместился в Отдел о Высшем церковном управлении. По свидетельству его председателя епископа Митрофана, в отделе «целых семь заседаний обсуждался вопрос о церковном устройстве и, в связи с этим, о патриаршестве»<sup>53</sup>. 11 октября на заседании Собора епископ Митрофан выступил с докладом «по поводу формулы перехода к очередным делам, принятой Отделом о Высшем церковном управлении». Главная мысль доклада содержалась в следующих словах: «...народ желает видеть во главе церкви живую личность... Нам нужен патриарх»<sup>54</sup>. Досталось в докладе и оппонентам: «Синод является чуждым для нас... Синод чужд русскому сердцу... в Синоде присутствует безжизненность и безответственность»<sup>55</sup>. Была предложена формула перехода к вопросу о патриаршестве, один из пунктов которой гласил: «Возстанавливается патриаршество, которым возглавляется управление делами Российской Православной церкви»<sup>56</sup>. Как выяснилось в ходе прений, из 133 членов отдела только 32 человека были решительными противниками такой резолюции. Эту группу возглавлял профессор П.П. Кудрявцев, сторонник «Церковного либерализма» — по словам Б.В. Титлинова<sup>57</sup>. Это, похоже, реально отражает расстановку сил в отделе, и дальнейшие

<sup>38</sup> Деяния Св. Собора. Кн. 2. Вып. 2. С. 237.

<sup>39</sup> Русская Православная Церковь 988–1988. Очерки истории. Вып. 2. М., 1988. С. 9.

<sup>40</sup> Шабатин И. Русская Православная церковь 1917–1967 гг. // Журнал Московской Патриархии. 1967. № 10. С. 34–35.

<sup>41</sup> См.: Собрание определений и постановлений Св. Собора Православной Российской Церкви. Приложение. Вып. 1–4. М., 1918.

<sup>42</sup> Там же. С. 4–9.

<sup>43</sup> Деяния Поместного Собора Православной Российской Церкви. Кн. 1. Вып. 1. М., 1918. С. 60.

<sup>44</sup> См.: Титлинов Б.В. Новая церковь. М., 1923.

<sup>45</sup> Прот. Введенский А.И. Церковь патриарха Тихона. М., 1923. С. 21.

<sup>46</sup> Там же. С. 22.

<sup>47</sup> Деяния Св. Собора Православной Российской Церкви. Кн. 1. Вып. 3. М., 1918. С. 135.

<sup>48</sup> Там же. С. 134–139.

<sup>49</sup> Там же. С. 143.

<sup>50</sup> Там же. С. 151.

<sup>51</sup> Деяния Св. Собора Православной Российской Церкви. Кн. 2. Вып. 2. М., 1918. С. 225.

<sup>52</sup> Там же. Кн. 1. Вып. 3. С. 140.

<sup>53</sup> Там же. Кн. 2. Вып. 2. С. 230.

<sup>54</sup> Там же. С. 235.

<sup>55</sup> Там же. С. 228–229.

<sup>56</sup> Собрание определений и постановлений Св. Собора Православной Российской Церкви. Приложение. Вып. 1. М., 1918. С. 3.

<sup>57</sup> Титлинов Б.В. Церковь во время революции. Пг., 1924. С. 87.

прения это подтвердили. По докладу епископа Митрофана и по вопросу о восстановлении патриаршества записались выступить свыше ста человек. В ближайшие после доклада дни за патриаршество выступили: архиепископ Кишиневский Анастасий («Церковь должна развить всю силу своего благодатного влияния на народ через пастыря...»<sup>58</sup>), Д.И. Волков, И.И. Сперанский и др. Против — Е.И. Кузнецов, князь Чагодаев и Н.В. Цветков<sup>59</sup>, этим список, конечно, не исчерпывается. Постепенно становилась ясна аргументация сторон. Противников патриаршества пугала единоличная власть будущего предстоятеля Церкви.

Часть епископата во главе с митрополитом Антонием (Храновицким) ставили Патриарха над Синодом и Высшим церковным советом<sup>60</sup>. Столкновение это было связано еще с одной линией, если не противостояния, то напряженности, которая существовала между частью епископата, с одной стороны, и белого духовенства и мирян, с другой стороны. Участник Собора Б.В. Титлинов по этому поводу замечал, что «на Соборе вначале ходили толки о епископских замыслах выделить в особую курию, изменить соборную конституцию и т.п.»<sup>61</sup> Однако эти противоречия сглаживались, когда речь заходила о том, нужен ли патриарх или нет. В этом вопросе епископат поддерживали соборное большинство клира и мирян, а также церковные интеллектуалы С.Н. Булгаков, кн. Е.Н. Трубецкой, В.М. Васнецов, архимандрит Иларион, И.М. Громогласов, В.Н. Бенешевич. С.Н. Булгаков и архимандрит Иларион выступили на Соборе с блестящими речами, в которых помимо «цветов красноречия» содержалась законченная аргументация необходимости избрания Патриарха. Архимандрит Иларион выступил на заседании Собора 23 октября 1917 г.

Его речь под названием «Живая жизнь» вместе с ретроспекцией последующих событий была опубликована в «Богословском вестнике» за декабрь 1917 г.<sup>62</sup> В ней содержится указание на две основные причины. Первая: необходимость для Церкви освободиться от государственной опеки («Орел петровского на заказный образец устроенного самодержавия выклевал... русское православное сердце. Святотатственная рука нечестивого Петра свела первосвятителя Российского с его векового места в Успенском Соборе. Поместный Собор... снова поставит Московского патриарха на его законное неотъемлемое место»)<sup>63</sup>. Вторая: в условиях существующих и грядущих настроений необходимо Церкви иметь действительного главу<sup>64</sup>. Что касается первого, то возник момент, когда государство само сделало первый шаг в направлении размежевания с Церковью. На одном из заседаний Тамбовский архиепископ Кирилл, докладывая о разговоре с А.Ф. Керенским по поводу передачи церковно-приходских школ в светское ведомство, сказал: «Вы слышали заявление правительства, что оно не конфессионально, что оно разрывает вековой союз между церковью и

государством. А сама церковь не должна сторониться этого»<sup>65</sup>.

Несмотря на явное превосходство числа сторонников восстановления патриаршества, на Соборе нужен был некий толчок, который позволил бы завершить начатое дело. Одним из поводов стали обозначившаяся явная слабость Временного правительства и невозможность с его стороны как-либо воспрепятствовать решению Собора, что могло быть раньше.

Второй фактор: Октябрьский переворот, на влиянии которого необходимо остановиться особо. Дело в том, что в литературе высказывалось мнение о большем, едва ли не определяющем, влиянии этого фактора на то, что решение о патриаршестве было принято<sup>66</sup>. Думается, что это не так. Как отмечал тот же Иларион, «чувствовалось, что в общем соборном стремлении и настроении вопрос этот (о патриаршестве. — С.М.) решен положительно»<sup>67</sup>. То, что большинство было за патриарха еще до октябрьских событий, писал даже его противник Б.В. Титлинов: «...соборное большинство не хотело внимать никаким предостережениям и шло напролом к поставленной себе цели»<sup>68</sup>. Кроме того, к 28 октября, когда было принято историческое решение, революция в Москве только начиналась, «28 октября в Москве было первым днем кровопролитного междоусобия»<sup>69</sup>.

Бои, как известно, были ожесточенными, и расстановка сил далеко не ясна, более того, один из членов Собора, побывавший в городе, сообщил, что «Кремль занят юнкерами, и что большевики сдались, но часть из них попрятались по чердакам и подвалам, и их оттуда вылавливают»<sup>70</sup>. По этим двум причинам тезис о решающем влиянии Октября на восстановление патриаршества кажется преувеличением, некоторого такого влияния отрицать не приходится.

Итак, 28 октября 1917 г. на заседании в присутствии 346 членов в 12 часов 10 минут Поместный Собор принял по частям историческое решение о восстановлении патриаршества в Православной Российской Церкви. 4 ноября 1917 г. было принято Определение по общим положениям о высшем управлении Православной Российской Церкви. Второе постановление гласило: «Восстанавливается патриаршество, которым возглавляется управление церковными делами Российской православной церкви»<sup>71</sup>.

Таким образом, эпопея борьбы за патриаршество закончилась. Оставалось только исполнить постановление Собора, определить порядок выборов и избрать предстоятеля.

При этом следует отметить, что юридически оформленной процедуры выборов Патриарха не было. Она была предложена Соборным Советом. Каждый член Собора был вправе подать записки с именем одного кандидата. Если ни один из кандидатов не получит абсолютного большинства, подаются записки с именами

<sup>58</sup> Деяния Св. Собора Православной Российской Церкви. Кн. 2. Вып. 2. М., 1918. С. 257.

<sup>59</sup> Там же. С. 225–242.

<sup>60</sup> Проф. Шабатин И. Русская Православная церковь в 1917–1967 // Журнал Московской Патриархии. 1967. № 10. С. 35.

<sup>61</sup> Титлинов Б.В. Церковь во время революции. С. 92.

<sup>62</sup> Богословский вестник, издаваемый МДА. Октябрь — декабрь 1917. С. 419–436.

<sup>63</sup> Там же. С. 425.

<sup>64</sup> Там же. С. 426–427.

<sup>65</sup> Деяния Св. Собора. Кн. 2. Вып. 2. С. 250.

<sup>66</sup> См., например: Сахаров К.И. Патриарх Тихон. М., 1925. С. 5; Шишкин А.А. Сущность и критическая оценка обновленческого раскола РПЦ. Казань, 1970. С. 12; Титлинов Б.В. Церковь во время революции. С. 96.

<sup>67</sup> Богословский вестник, издаваемый МДА, ноябрь — декабрь 1917 года.

<sup>68</sup> Титлинов Б.В. Церковь во время революции. С. 95.

<sup>69</sup> Богословский вестник, издаваемый МДА, октябрь — декабрь 1917 г.

<sup>70</sup> Деяния Св. Собора. Кн. 3. С. 11.

<sup>71</sup> Там же. С. 41.

трех кандидатов. В этом случае проводится повторное голосование до тех пор, пока три кандидата не получат большинства. Потом жребием из них будет избран патриарх<sup>72</sup>. Этот порядок соответствовал канонам и имеющемуся опыту избрания патриархов в других православных церквях.

30 октября было постановлено приступить к избранию трех кандидатов путем подачи заявок, а «после совершения литургии, во время которой записки с именами трех кандидатов полагаются на святой престол, один из священнослужителей вынимает жребий, который и провозглашается»<sup>73</sup>. 30 и 31 октября было проведено три тура голосования, на которых выявилось три кандидатуры на патриаршее достоинство. Ими стали архиепископ Харьковский Антоний (Храповицкий), архиепископ Новгородский Арсений (Стадницкий), митрополит Московский Тихон (Белавин).

Выборы было решено провести 5 ноября 1917 г., поскольку Успенский собор Московского Кремля после событий октября 1917 г. оказался поврежденным. Обратимся, однако, к свидетельству очевидца событий: «5 ноября, лишь только окончилась междоусобная брань на улицах Москвы, во Храме Христа Спасителя была отслужена Торжественная литургия и нарочитое молебное пение. В это время жребий с именами трех кандидатов лежал в особом ковчеге пред Владимирской иконой Божьей Матери».

После молебна член Собора, старец-затворник Зосимовой пустыни Алексей вынул жребий. Митрополит Киевский Владимир, приняв жребий из рук старца, огласил Собору имя избранника: «Тихон, Митрополит Московский»<sup>74</sup>. Немедленно формируется специальное посольство для благовестия новому патриарху, который находится на Троицком Сухаревом подворье. Митрополит Владимир торжественно произносит: «Преосвященный Митрополит Тихон, Священный и Великий Собор призывает твою святыню на патриаршество Богоспасимого града Москвы и всея России». На что новый Патриарх ответил канонической фразой: «Понеже Священный и Великий Собор судил мене недостойного быти в таковом служении, благодарю, приемлю и нимало вопреки глаголю». Днем торжественного наставления нового Патриарха было назначено 21 ноября 1917 г. В назначенный день «трижды посажают Патриарха на горнее место Успенского Собора и возглашают достойным. Ведомый двумя митрополитами, идет Святейший Патриарх на патриаршее место у переднего правого столба Успенского Собора, которое двести лет стояло пустым»<sup>75</sup>.

Падение Временного правительства и в равной мере смута и общая политическая нестабильность сделали необходимым воссоздание института патриарха, который бы помог Русской православной церкви нормально функционировать в новых условиях.

В условиях лишения священнослужителей избирательного права избрание патриарха стало для большинства участников Собора в последующие 20 лет единственными выборами, в которых они смогли принять участие<sup>76</sup>.

Ближе к окончанию работы 31 июля (13 августа) 1918 г. Собор принял Определение «О порядке избрания святейшего патриарха», которое должно было детально регулировать эту процедуру в будущем. Реального значения, однако, этот документ не имел в силу того трагического положения, в которое попала Церковь при Советской власти.

После кончины Патриарха Тихона (7 апреля 1925 г.) в 1926 г. была предпринята попытка заочного избрания его преемника через опрос епископов, однако она успехом не увенчалась.

Только после состоявшейся встречи иерархов Русской православной церкви со И. Сталиным, а также в связи с относительным потеплением отношений власти и руководства Церкви в 1943 г. было дано согласие на созыв Архиерейского собора, на котором 8 сентября Патриархом был избран митрополит Сергей (Старгородский).

Порядок избрания на нем Патриарха не соответствовал указанному определению 1918 г., так как, в частности, оно состоялось не на Поместном Соборе, в голосовании приняли участие меньшинство (19) архиереев из числа находившихся на кафедрах. Однако, по мнению протоиерея В. Цыпина, такой способ избрания не противоречит каноническому праву<sup>77</sup>.

Собор утвердил Положение об управлении Русской Православной Церкви, которое с определенными оговорками действовало до 1988 г. В статьях 12, 14 и 15 было указано, что в случае смерти Патриарха или иной причины, делающей невозможным исполнение им должности, Местоблюстителем патриаршего престола становится старейший по хиротонии из постоянных членов Священного Синода, который вместе с Синодом ставит вопрос о созыве Собора для выборов Патриарха и определяет время созыва не позднее шести месяцев по освобождению патриаршего престола. Местоблюститель председательствует на этом Соборе. При этом процедуру выборов Патриарха Положение не регламентировало<sup>78</sup>.

<sup>72</sup> Деяния Св. Собора Православной Российской Церкви. Кн. 3. Вып. 2. М., 1918.

<sup>73</sup> Там же. С. 41.

<sup>74</sup> Богословский вестник, издаваемый МДА, октябрь — декабрь 1917 г. С. 428.

<sup>75</sup> Там же. С. 430.

<sup>76</sup> Статья 65 Конституции РСФСР: «Не избирают и не могут быть избранными...: г) монахи и духовные служители церквей и религиозных культов».

<sup>77</sup> Протоиерей Владислав Цыпин. Архиерейский Собор 1943 года. URL: <http://www.pravoslavie.ru/63924.html>

<sup>78</sup> Положение об управлении Русской Православной Церкви. М., 1945. С. 2.

#### Литература

1. Корзун М.С. Русская Православная Церковь 1917–1967 гг. / М.С. Корзун. Минск : Беларусь, 1987. 113 с.
2. Прот. Введенский А.И. Церковь Патриарха Тихона / А.И. Введенский, прот. М., 1923. 77 с.
3. Прот. Иванцов-Платонов А.М. О русском церковном управлении / А.М. Иванцов-Платонов, прот. СПб., 1898. 91 с.
4. Сахаров К.И. Патриарх Тихон / К.И. Сахаров. М., 1925.
5. Титлинов Б.В. Новая церковь / Б.В. Титлинов. М., 1923.
6. Титлинов Б.В. Церковь во время революции / Б.В. Титлинов. Пг., 1924.
7. Проф. Шабатин И. Русская Православная церковь 1917–1967 гг. / И. Шабатин // Журнал Московской Патриархии. 1967. № 10. С. 32–67.
8. Шишкин А.А. Сущность и критическая оценка «обновленческого» раскола Русской Православной Церкви / А.А. Шишкин. Казань, 1970. 368 с.

# Рецензия на монографию Долгих Ф.И. «Правовое регулирование финансирования текущей деятельности политических партий России»

Правовое регулирование финансирования текущей деятельности политических партий России : монография. М. : Юрист, 2017. 336 с.

**Гриб Владислав Валерьевич,**

заведующий кафедрой гражданского общества МГИМО (У) МИД России,  
член Общественной палаты Российской Федерации,  
вице-президент Федеральной палаты адвокатов Российской Федерации,  
председатель Исполнительного комитета Российской академии юридических наук,  
доктор юридических наук, профессор

Актуальность проблемы правового регулирования финансирования политических партий обусловлена местом и ролью партий в политической системе общества. Не вызывает сомнений, что для выполнения политическими партиями их функций по обеспечению выражения интересов различных групп граждан, их политического воспитания, обеспечения связи между гражданским обществом и государством политические партии должны не только располагать достаточным объемом средств для осуществления своей уставной деятельности, но и иметь достаточный уровень финансовой независимости как от государства, так и от крупных спонсоров. Поэтому проблема финансирования текущей деятельности политических партий России, которой уделяет внимание автор, на сегодняшний день представляет значительный научный и практический интерес.

Структура монографии Ф.И. Долгих\*<sup>1</sup> представляется вполне обоснованной для раскрытия заявленной темы. В первой главе рассматриваются теоретические аспекты проблемы, такие как понятие финансирования деятельности политических партий, его виды, а также субъекты финансирования текущей деятельности политических партий. Вторая глава посвящена проблемам возникновения, становления и развития финансирования политических партий России начиная с дореволюционного периода — с начала XX в., когда в нашей стране была разрешена легальная деятельность политических партий, охватывая вопросы финансирования РКП (б) — ВКП (б) — КПСС в период складывания и существования однопартийной системы, и завершая периодом перестройки

и современной отечественной государственности 1990-х годов, когда происходило возрождение многопартийной системы, вопросам создания политических партий.

В третьей главе дается характеристика различных источников финансирования текущей деятельности политических партий, анализируются их особенности, оцениваются их значение, а также перспективы. Особый интерес представляет затронутая автором проблема использования микропожертвований для финансирования текущей деятельности политических партий, а также факторы, препятствующие развитию данного источника финансирования.

В четвертой главе анализируются проблемы использования электронных средств платежа для осуществления финансирования текущей деятельности политических партий гражданами Российской Федерации. В пятой главе внимание уделяется расходам политических партий, в шестой — видам их финансовой отчетности, в седьмой — различным формам и видам контроля за осуществлением финансовой деятельности политических партий. Завершает монографию восьмая глава, посвященная проблемам юридической ответственности за нарушения, связанные с финансовой деятельностью политических партий.

В заключении представлены выводы. Вполне можно согласиться с автором, что обеспечение открытости и прозрачности финансирования текущей деятельности политических партий выступает одной из гарантий того, что партия будет служить интересам ее членов и избирателей.

Монография, основанная на анализе научной литературы, законодательства и правоприменительной практики, представляет не только научный, но и практический интерес, так как ознакомление с ее содержанием позволит политикам, сотрудникам

<sup>1</sup> Долгих Ф.И. «Правовое регулирование финансирования текущей деятельности политических партий России» : монография. М. : Юрист, 2017. 336 с.

аппаратов политических партий, лицам, создающим либо планирующим создание политических партий, избежать ряда ошибок, допущенных при поиске источников для финансирования текущей деятельности политических партий.

В качестве рекомендации для дальнейших исследований автору монографии желательно уделить несколько большее внимание проблемам осуществления общественного контроля за деятельностью политических партий, в том числе контроля за ее финансовой составляющей. Рассмотрению данного вопроса посвящен один из параграфов седьмой главы.

Стоит отметить, что сам факт обращения к проблематике осуществления общественного контроля за деятельностью политических партий представляется достаточно важным с научной точки зрения, открывающим новые горизонты в научных исследованиях. Но в таком случае автору несомненно необходимо развивать данное направление и дальше.

В целом монография Ф.И. Долгих «Правовое регулирование финансирования текущей деятельности политических партий России» имеет несомненное научное значение и может быть рекомендована к публикации.

#### Литература

1. Долгих Ф.И. «Правовое регулирование финансирования текущей деятельности политических партий России»: монография. М.: Юрист, 2017. 336 с.

## Рецензия на пятый выпуск сборника «Международные избирательные стандарты»

**Международные избирательные стандарты. Сборник документов и материалов. Выпуск пятый / отв. ред. кандидат юридических наук И.Б. Борисов и доктор юридических наук В.И. Лысенко ; авторы-составители И.Б. Борисов, А.В. Игнатов, В.И. Лысенко. М. : Российский общественный институт избирательного права, 2017. 1440 с.**

**Веденев Юрий Алексеевич,**

профессор кафедры теории государства и права

Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА),

Заслуженный юрист Российской Федерации

Пятый выпуск сборника «Международные избирательные стандарты. Сборник документов и материалов», подготовленный Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и Российским общественным институтом избирательного права (РОИИП) в преддверии двух важных событий 2018 г.: избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации и 25-летнего юбилея современной российской избирательной системы, сохранил заложенные еще в 2004 г. с выходом первого выпуска сборника традиции систематизации международных правовых и политических документов, материалов судебной практики, документов и материалов специ-

ализированных международных органов в электоральной сфере, представляющих собой в широком смысле систему международных избирательных стандартов. Вместе с тем, сохранив традиции предыдущих выпусков сборника, авторы-составители, учитывая значительный объем документов и материалов, опубликованных уже в пяти выпусках сборника, и для удобства читателей и пользователей, обеспечения возможности оперативного поиска необходимого документа впервые включили в сборник в качестве приложения своего рода предметный указатель — перечень документов и материалов, опубликованных в пяти выпусках сборника, с указанием соответствующей

щего выпуска. Это решение авторов представляется крайне удачным и будет полезным не только новым читателям, но и постоянным пользователям сборника.

Отдельным блоком в сборнике выделены документы, связанные с международным наблюдением за выборами, среди которых практически все основные документы, показывающие разнообразные методические и организационные основы этой деятельности, осуществляемой в настоящее время целым рядом авторитетных международных организаций. Помещение документов в один сборник позволит читателю изучить богатую практику деятельности таких организаций, даст возможность сравнить содержание и уровень проработки методики каждой из них, понять аспекты, на которые направлено основное внимание той или иной организации.

Всестороннее изучение международных избирательных стандартов, которые в современном мире выступают в роли ориентиров для развития национального законодательства и правоприменительной практики демократических государств, сохраняя при этом присущие им правовые, политические, социальные, исторические и иные особенности национального избирательного процесса, является важным элементом профессиональной подготовки правоведов и политологов, других специалистов в области общественных наук на современном этапе. Традиционно обоснованный интерес к сборнику проявляют как представители академической науки и учащиеся высших учебных заведений, так и практики — законодатели, правоприменители, включая членов избирательных комиссий, представители гражданского общества, эксперты. Необходимо отметить, что целый ряд документов впервые публикуются в России, некоторые специально переведены на русский язык для включения в данный сборник, что, безусловно, повышает ценность изданной книги.

Выпуск сборника с новейшими документами и материалами непосредственно перед началом избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации, когда внимание и интерес к избирательному праву и процессу, международным избирательным стандартам, сравнительным исследованиям выборов в Российской Федерации и зарубежных государствах будет существенно повышено, будет способствовать более глубокому изучению международных избирательных стандартов.

Стоит также отметить, что издание пятого сборника, ставшего первым из выпусков, подготовленным совместно Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и Российским общественным институтом избирательного права, свидетельствует об успешном опыте взаимодействия государственного органа, ответственного за организацию выборов в стране, и гражданского общества в лице одной из авторитетных и старейших общественных неправительственных организаций в области избирательного права, а также о реальной заинтересованности структур российского гражданского общества в изучении международных избирательных стандартов, совершенствовании избирательного законодательства и практики его применения в России.

Несмотря на весомый объем документов и материалов, формирующих современные избирательные стандарты и представленных в сборнике, — фактически 1500 страниц, авторы справедливо считают, что работа по унификации и стандартизации международных требований по организации электоральных процедур и международному наблюдению за ними должна быть продолжена и отвечать запросам общества на учет исторических, социальных и культурных особенностей каждого суверенного государства, особенно с учетом развития современных коммуникационных интернет-технологий.