

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«РОССИЙСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ ДРУЖБЫ НАРОДОВ»

На правах рукописи

Лопатин Антон Игоревич

**КОНСТИТУЦИОННЫЙ КОНЦЕПТ НАРОДНОГО СУВЕРЕНИТЕТА
В РОССИИ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ПРАВА ГРАЖДАН
В ЭПОХУ ЦИФРОВИЗАЦИИ**

Специальность: 5.1.2.
Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
Ястребов Олег Александрович,
доктор юридических наук, доктор экономических наук, профессор

Москва – 2023

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|---|----|
| ВВЕДЕНИЕ | 4 |
| Глава I. Публично-правовая модель народного суверенитета в России: методология исследования и формы реализации | 20 |
| § 1. Концепт суверенитета народа – универсальная политико-правовая основа организации и деятельности публичной власти и формы его реализации в конституционном правопорядке России | 20 |
| § 2. Коллективные публично-правовые способы и формы в механизме реализации народного суверенитета (свободные выборы, референдум, общероссийское голосование) | 38 |
| 1. Свободные выборы | 38 |
| 2. Референдум | 50 |
| 3. Общероссийское голосование как коллективный способ и форма выражения суверенной воли народа | 58 |
| § 3. Избирательные права граждан как ассоциированных носителей народного суверенитета: юридическая природа и нормативное содержание | 63 |
| Глава II. Политические партии и суверенитет народа: аккумуляция воли народа и посредничество во взаимоотношениях с публичной властью (доктрина конституционного правосудия России) | 73 |
| § 1. Идеологическое многообразие и многопартийность как форма политического структурирования общества в решениях Конституционного Суда Российской Федерации | 73 |
| § 2. Политические партии и свободные выборы (доктрина Конституционного Суда Российской Федерации) | 81 |

| | |
|--|-----|
| Глава III. Цифровизация электоральных отношений и трансформация статуса ЦИК России | 103 |
| § 1. Публично-правовая природа ЦИК России и место в механизме осуществления народного суверенитета | 103 |
| § 2. Общие тенденции реформирования органов выборной демократии под влиянием цифровизации | 119 |
| § 3. Делегированное нормотворчество ЦИК России как рефлекс цифровизации электоральной демократии | 132 |
| | |
| Глава IV. Цифровизация электоральной демократии и конституционные императивы выборов: состояние, проблемы и перспективы | 144 |
| § 1. Понятие электронного голосования и его предыстория в отечественной электоральной практике (КОИБ и КЭГ) | 144 |
| § 2. Технология «Мобильный избиратель»: содержание и гарантийное значение для всеобщности выборов независимо от места жительства | 153 |
| § 3. Дистанционное электронное голосование: равенство избирательных прав и тайна голосования | 159 |
| | |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ | 166 |
| | |
| БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ | 174 |

ВВЕДЕНИЕ

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Особенность конституционной модели народного суверенитета в России заключается в том, что эта модель непосредственно в Конституции сопровождается развитым политико-правовым механизмом выявления и реализации народной воли, частью которого (наряду с главой государства и Федеральным Собранием) являются свободные выборы, референдум, а также общероссийское голосование, избирательные права граждан; структурно-функциональными элементами политической системы и способами структуризации общества выступают политические партии; организационными гарантиями – избирательные комиссии. Самостоятельную роль в гарантировании народного суверенитета и избирательных прав граждан способна сыграть цифровизация электоральной демократии.

Конституционный концепт народовластия в его системно-структурном осмыслении представляет собой следующие элементы: принцип конституционного строя – коллективные и индивидуальные формы его осуществления – участие политических партий в данном процессе – гарантии его конституционной легитимности, которыми выступают избирательные комиссии.

Изменения, произошедшие в последние несколько лет, непосредственно затрагивают либо существо самого принципа народного суверенитета, либо юридические технологии его реализации. В частности, новеллой такого процесса является дополнение по инициативе Президента Российской Федерации В.В. Путина существующих форм непосредственного волеизъявления граждан еще одной – общероссийским голосованием¹. Эта форма весьма рельефно проявилась в

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики). 15 января 2020 г. М., 2020. С. 34-46.

качестве способа легитимации волей народа поправки в Основной Закон России¹. Это, в свою очередь, требует выявления юридической природы общероссийского голосования, а также его правовой институционализации в качестве составной части демократического процесса в России.

Этими обстоятельствами обусловлена потребность в комплексном научном осмыслении существующих в данной сфере проблем для выработки научно обоснованных предложений законодателю и правоприменителям. Такое исследование свободных выборов, референдума, общероссийского голосования во взаимодействии с конституционным принципами народного суверенитета и плюралистической демократии неоправданно остается за пределами внимания ученых.

Степень научной разработанности темы. Концепция народного суверенитета исследовалась учеными, трудившимися на ниве отечественного государственоведения на различных этапах его развития. В досоветский период научная литература по этой проблематике представлена именами философов и юристов Н.А. Бердяева, А.Д. Градовского, И.А. Ильина, М.М. Ковалевского, Н.М. Коркунова, П.И. Новгородцева, Л.А. Тихомирова, Б.Н. Чичерина, А.С. Яценко и др. В советский период нашей истории свой вклад в развитие этой концепции внесли А.А. Безуглов, С.С. Кравчук и возглавлявшаяся им кафедра государственного права МГУ им. М.В. Ломоносова, Л.А. Манелис, И.П. Трайнин, Ю.Г. Судницын, И.Е. Фарбер, В.С. Шевцов и др. На современном этапе развития конституционно-правовой мысли это направление отмечено трудами С.А. Авакьяна, Н.И. Грачева, С.А. Деменок, В.Д. Зорькина, В.Т. Кабышева, А.А. Клишаса, В.В. Комаровой, О.Е. Кутафина, Н.Б. Пастуховой, А.А. Сергунина, М.С. Саликова, Т.Я. Хабриевой, С.В. Черниченко, Л.Т. Чихладзе и др. Серьезный интерес

¹ См.: Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-30 соответствие положениям глав 1, 2 и 9 Конституции РФ не вступивших в силу положений закона РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции РФ порядка вступления в силу ст. 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации. Система Консультант Плюс: Российское законодательство (Версия Проф).

представляют работы зарубежных исследователей А. Шайо, Р. Даля, Р. Джексона, С. Краснера и др.

Что касается проблемы электоральной демократии, она была и продолжает оставаться объектом внимания Г.Н. Андреевой, Р.Т. Биктагирова, А.А. Вешнякова, В.В. Еремяна, А.В. Иванченко, В.В. Игнатенко, С.Д. Князева, Е.И. Колюшина, Г.Н. Комковой, В.И. Лысенко, Л.А. Нудненко, А.Е. Постникова, И.Г. Чистобородова, С.М. Шапиева, Е. М. Якимовой и многих других.

Методологическое значение для ряда новых направлений исследования, в том числе юридической природы и содержательной характеристики статуса ЦИК России и ее актов, особенно в части, касающейся делегированного нормотворчества Комиссии, имеют труды М.Н. Марченко, А.Е. Постникова, О.А. Ястребова и др. Столь же значима осуществляемая в последние несколько лет цифровизация различных сфер жизнедеятельности общества, включая демократический политический процесс, неотъемлемой частью которого являются выборы. Этим обусловлено обращение науки к юридическим аспектам интеграции цифровых технологий и искусственного интеллекта в организацию и деятельность государства и практику правоприменения. Это потребовало авторского осмысления трудов М.В. Залоило, Д.А. Пашенцева, Н.Н. Черногора, О.А. Ястребова и др., в которых заключены теоретические и методологические основы цифровизации выборного процесса, разумеется, при безусловном обеспечении конституционных стандартов всеобщности, равенства и анонимности волеизъявления граждан и иных участников этого процесса.

В рамках заявленной тематики стандарты электоральной системы в зарубежных странах, раскрываются в трудах А.С. Автономова, А.В. Арановского, В.Н. Андриянова, Ю.А. Веденева, В.С. Елистратовой, В.В. Красинского, М.А. Липчанской, А.А. Макарцева и др.

При этом уместно отметить, что в имеющихся научных исследованиях комплексное осмысление конституционных институтов прямой демократии как институционального воплощения народного суверенитета в рассматриваемом в данной работе аспекте не проводилось. Что же касается внедрения цифровых

технологий в избирательный процесс, юриспруденция в этом направлении сделала лишь первые шаги.

Цель и задачи диссертационного исследования. Цель исследования состоит в разработке механизма реализации конституционного принципа народного суверенитета и определения места в этом механизме коллективных и индивидуальных форм народного волеизъявления, политических партий и избирательных комиссий с учетом влияния цифровизации на демократический политический процесс.

Указанной целью обуславливаются задачи исследования, их доктринальное обоснование и предлагаемые автором практические решения составляющие содержание настоящей диссертации:

- сформулировать понятие и основные характеристики концепта народного суверенитета как универсальной политико-правовой основы организации и деятельности публичной власти в России;
- раскрыть формы и способы реализации суверенитета народа в конституционном правопорядке России;
- выявить особенности эволюции свободных выборов, референдума, общероссийского голосования в механизме реализации народного суверенитета;
- раскрыть роль политических партий в аккумуляции воли народа и посредничестве во взаимоотношениях с публичной властью;
- показать сущность и юридическое содержание избирательных прав граждан, являющихся в своей совокупности носителем народного суверенитета;
- показать политико-правовую природу ЦИК России и ее место в публично-правовом механизме осуществления народного суверенитета;
- раскрыть содержание института делегированного нормотворчества ЦИК России как ответа на вызовы цифровизации электоральной демократии;
- определить состояние цифровизации электоральной демократии и конституционные императивы выборов;
- предложить направления и перспективы совершенствования цифровизации электоральной демократии и способы разрешения проблем.

Объектом диссертационного исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе реализации публично-правовой модели народного суверенитета России посредством избирательных прав граждан в эпоху цифровизации.

Предметом исследования выступают теория, история и практика конституционно-правового закрепления народного суверенитета России и регулирования механизма его реализации посредством избирательного права граждан в эпоху цифровизации.

Методологическая и теоретическая основа исследования. Методологической основой исследования прежде всего являются общенаучные методы: системно-структурный анализ, классификация, дедуктивный вывод частного знания из общих посылок, индуктивное обобщение частных случаев до общей закономерности. Существенное значение в познании исследуемой проблематики имеют специальные методы правовой науки: формально-юридический, историко-правовой, сравнительно-правовой, социологический.

Обращение к юридическим методам познания, в частности, к формально-юридическому методу, в свою очередь, позволило определить содержательное наполнение свободных выборов, референдума, общероссийского голосования как форм реализации народного суверенитета; при этом особенность авторской трактовки заключается в том, что инструментарии такой реализации составляют избирательные права граждан. Что же касается историко-правового метода, он способствовал осмыслению развития отечественной модели народного волеизъявления и его форм.

Теоретическую основу исследования составили научные труды отечественных ученых-юристов в области философии права, теории права и конституционного права. Собственные теоретические положения и выводы диссертанта опираются на анализ Конституции Российской Федерации (с учетом принятой в 2020 году поправки), общепризнанных принципов и норм международного права, актов федерального конституционно-правового законодательства, а также актов Конституционного Суда Российской Федерации и

выраженных в них правовых позиций, некоторых решений Европейского Суда по правам человека, опыта регулирования в российском законодательстве и сложившейся правоприменительной практики.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в выборе темы и предмета исследования. Поскольку концепт суверенитета народа как универсальной конституционно-правовой теоретической основы организации и деятельности публичной власти и форм его реализации в конституционном правопорядке в подобном ключе монографическими комплексными работами не исследовался. Особенно это касается новых форм реализации избирательных прав, в числе которых электронное голосование, и его разновидности – технология «мобильный избиратель», дистанционное электронное голосование, обусловленные цифровизацией электоральной демократии, и др.

Автором предложено правовое понимание природы концепта народного суверенитета в Российской Федерации, а также раскрыты особенности содержания форм и организационно-правовых механизмов его реализации посредством свободных выборов, референдума, общероссийского голосования, избирательных прав граждан. Предложены конкретные меры, направленные на комплексное решение проблем, связанных с правовым регулированием и реализацией указанного конституционного права.

На защиту выносятся следующие теоретические положения и выводы, имеющие значение для отечественной юриспруденции правоприменительной практики. В их числе новые или обладающие элементами новизны положения, вытекающие из предлагаемого в диссертации концептуального решения вопроса о взаимодействии конституционного принципа народного суверенитета как составной части основ конституционного строя России с институтами электоральной демократии, которые образуют целостный механизм реализации этого принципа посредством выявления воли народа, а субъективные конституционные избирательные права индивидуализируют и персонализируют такое выявление на уровне гражданина.

При этом автор имеет в виду, что, несмотря на относительную неподвижность основ конституционного строя, публично-правовые механизмы их реализации находятся в постоянном развитии, обусловленном потребностями общества и необходимостью правовых ответов на его социально-политические запросы; одним из таких ответов выступает цифровизация сферы электоральной демократии, в свою очередь являющейся императивом техногенной цивилизации и рефлексом информационного общества.

1. Народный суверенитет является частью конституционной матрицы ценностей, составляющей основы конституционного строя России, которые в силу занимаемого в Конституции места определяют все последующее содержание Основного Закона; в свою очередь, свободные выборы, референдум и общероссийское голосование, а также избирательные права граждан являются формами и способами осуществления народного суверенитета, т.е. выявления воли народа, которая обязывает публичную власть и определяет основные направления ее деятельности; на порядок такого выявления непосредственное и активное влияние оказывает цифровизация избирательного процесса.

В своем современном конституционном выражении суверенитет народа не тождествен «народоправству»; нельзя волей народа легитимировать отказ от верховенства права и прав человека. Народ не имеет право «на все» в действительности народный суверенитет есть принцип организации публичной власти, в основе деятельности которой лежит воля народа, выявляемая в процессе свободных выборов, референдума либо общероссийского голосования. Диалектика взаимодействия народного суверенитета и конституционализма заключается в том, что народной волей легитимируется Конституция, в свою очередь, Конституция определяет формы и способы реализации суверенитета народа и его правовые пределы. Эти пределы устанавливаются демократией, верховенством права и правами человека, т.е. тремя базовыми началами, на которых основывается конституционный строй. Соответственно, суверенитет народа в демократическом обществе никогда не простирается до «права» на восстание или революцию.

2. В философии права и отечественном конституционализме сложилась двоякая интерпретация понятия «народ». Основание для такого понимания дает и действующая Конституция Российской Федерации. В первом случае народ есть исторически сложившаяся общность в ее историческом же развитии и неразрывной связи множества поколений (Л.А. Тихомиров, Н.А. Бердяев, И.А. Ильин); во втором – понятием «народ» Конституция обозначает корпус избирателей.

Соответственно, в первом случае воля народа означает незыблемость суверенной отечественной государственности, созданной разумом и волей наших далеких предков, т.е. императив единства и целостности Российского государства; во втором – устройство государства в его историческом развитии от Древней Руси до современной России. На разных этапах развития Российского государства для него были характерны различные формы правления и политические режимы при безусловном и императивном характере принципа единства и целостности, в полной мере сохраняющем значение в условиях трансформации России в демократическое правовое федеративное государство с республиканской формой правления. Именно этот второй смысл данного понятия имеет операционное значение для осмысления тесно связанных с ним понятий.

3. Наиболее широкое значение понятие «народ» в этом смысле как субъекта конституционного права выражено в открывающем Конституцию Российской Федерации словосочетании: «Мы, многонациональный народ Российской Федерации». Воля народа в данном понимании в различных формах ее выражения так же имеет различное юридическое значение:

а) народу принадлежит учредительная власть, т.е. власть принять Конституцию, учредить институты публичной власти и т.п. Соответственно, результаты всенародного голосования по проекту Конституция Российской Федерации – являются юридическим императивом для всех субъектов права;

б) результаты референдума столь же императивны по своему значению для органов публичной власти и тех субъектов права, на которых они распространяются;

в) общероссийское голосование, поскольку им поддержано решение федерального законодателя по поправке к Конституции, выступает в качестве акта, санкционирующего вступление закона о поправке к Конституции в силу;

г) свободные выборы выступают как процесс передачи выборным органам государства права на власть и легитимируют их деятельность, соответствующую Конституции как высшему выражению народной воли.

4. Конституционный механизм реализации народного суверенитета включает в свой состав следующие элементы:

а) формы осуществления, в числе которых – органы публичной власти (глава государства, парламент, иные выборные органы), всенародное голосование, референдум, общероссийское голосование, свободные выборы, которые в их единстве образуют целостный юридический механизм, гарантирующий непосредственное народовластие;

б) избирательные права граждан;

в) политические партии, играющие существенную роль в формировании воли народа в плюралистической демократии;

г) избирательные комиссии, выступающие организаторами электорального демократического процесса.

5. Амбивалентность формулы свободных выборов часто приводит к их отождествлению со свободным голосованием. В действительности их природа и нормативное содержание не совпадают. Свобода голосования – лишь часть свободных выборов. Принцип свободных выборов означает, что воля народа, составляющая основу публичной власти, требует периодических и нефальсифицированных выборов, основанных на всеобщем и равном избирательном праве при тайном голосовании.

Из Конституции Российской Федерации, электорального законодательства, актов Конституционного и Верховного судов Российской Федерации, осуществленных автором обобщений литературных источников, взглядов отечественных и зарубежных ученых (С.А. Авакьян, Р.Т. Биктагиров, Г.А. Василевич, Ю.А. Веденеев, Роберт Даль, В.В. Еремян, А.А. Клишас,

В.В. Комарова, Г.Н. Комкова, А.Е. Постников, Т.Я. Хабриева и др.) а также одного из основоположников концепции плюралистической демократии Роберта Даля следует, что свободные выборы охватывают не только подачу голоса, а *все стадии избирательного процесса* и в своем юридическом содержании имеют комплексный характер. Они требуют:

а) наличия должной нормативной основы (Конституция и соответствующее ей законодательство);

б) политической беспристрастности, честности и прозрачности управления избирательным процессом;

в) должной гарантированности избирательных прав граждан, включая доступ кандидатов к выборам, соответственно, отказ в регистрации гражданина в качестве кандидата должен основываться на Конституции и истолковываемом в соответствии с ней законодательством, и ни в коем случае не может быть результатом выражаемых ими взглядов или декларируемых программ;

г) точности списков избирателей и исключения манипуляций с ними;

д) обеспечения свободы слова и печати и исключения государственного и любого иного давления на избирателей и кандидатов, отсутствия непропорционально больших предпочтений для парламентских партий;

е) свободного участия избирателей в голосовании при соблюдении всеобщности голосования и равенства голосов избирателей и при соблюдении тайны голосования, а также принуждения в любой форме к участию в выборах или отказу от такого участия;

ё) прозрачности финансирования и действенного контроля за соблюдением кандидатами и политическими партиями порядка его осуществления и установленных законом пределов;

ж) исключения фальсификаций при подсчете голосов, гарантируемого присутствием на процедуре подсчета голосов наблюдателей, средств массовой информации, кандидатов либо назначенных ими представителей;

з) принцип свободных выборов требует безусловного исключения так называемого «административного ресурса». Столь же опасен для свободных выборов партийный эгоизм представленных в парламенте политических партий.

Эти элементы в их системной совокупности и образуют нормативное содержание принципа свободных выборов; одновременно они составляют критерии легитимности иных конституционных форм и способов непосредственного народовластия – референдума и общероссийского голосования, разумеется, с учетом их организационной и функциональной специфики, и составляют нормативное ядро конституционного стандарта организации народного волеизъявления.

6. Институт общероссийского голосования по юридической природе, значению и правовым последствиям должен быть отнесен к числу высших непосредственных выражений власти народа. Его адекватное доктринальное обоснование (А.А. Клишас, П.В. Крашенников, Т.Я. Хабриева, а также В.В. Еремян, А.Е. Постников) и конституционная легитимация Заключением Конституционного Суда России от 16 марта 2020 г. допускают несколько форм юридической институализации – в Федеральном конституционном законе «О референдуме Российской Федерации», Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральном законе «Об общероссийском голосовании граждан Российской Федерации». Юридически допустимо урегулирование порядка организации и проведения общероссийского голосования актом назначившего такое голосование по тому или иному вопросу органа, т.е. регулирование *ad hoc*.

7. Частью организационного механизма выявления суверенной воли народа и ее содержательной характеристики является ЦИК России – государственный орган специальной компетенции. Вывод о ее природе проистекает из возлагаемых на ЦИК России законодателем функций – организации и проведения выборов, референдумов, всенародного и общероссийского голосований (функция управления избирательным процессом); нормотворческой функции, пределы которой установлены федеральным законом; квазисудебной функции, заключающейся в

защите прав граждан и иных участников избирательного и референдумного процесса.

Новинкой публично-правовой практики последнего времени, вызванной к жизни пандемией COVID – 19 и особенно набирающей темпы цифровизацией выборной сферы является так называемое делегированное нормотворчество ЦИК России. В зависимости от целей настоящего исследования оно рассматривается как конституционно-правовой институт, часть юридического процесса, конституционное правоотношение между законодателем и ЦИК России, которым восполняются пробелы в законодательстве. Законодатель выступает в качестве делеганта, а ЦИК России – делегата, полномочия которого, пределы усмотрения и критерии легитимности нормотворческой деятельности определяются делегантом.

Смысл нормотворческой деятельности ЦИК России, обусловленной необходимостью срочных решений, заключается в установлении порядка голосования, обеспечивающего защиту жизни и здоровья участников избирательного процесса, либо интеграцию в этот процесс новых технологий, диктуемых цифровизацией сферы электоральной демократии. При этом делегированному нормотворчеству ЦИК России присущи следующие признаки:

а) такое нормотворчество возможно только в пределах функций ЦИК России как государственного органа, который организует и проводит выборы;

б) законодатель обязан точно определить предмет нормотворчества ЦИК России и пределы регулирования актом делегированного нормотворчества. При этом критериальное значение для определения объема делегации имеет указание ст. 71 Конституции Российской Федерации, что регулирование прав и свобод граждан входит в предмет исключительного ведения Российской Федерации и осуществляется только федеральным законом;

в) акты, издаваемые в порядке делегированного нормотворчества обладают силой федерального закона, поскольку они санкционированы парламентом;

г) эти акты находятся под двойным контролем – федерального законодателя как делеганта и суда;

д) федеральный законодатель может в любое время отозвать делегированное ЦИК России полномочие на делегированное правотворчество. При этом, на взгляд автора, полноценное законодательное урегулирование порядка деятельности избирательных комиссий в экстраординарных ситуациях, равно как в процессе цифровизации выборов, является более предпочтительным.

8. Автор, исходя из имеющегося нормативного регулирования и наличной практики цифровизации выборов, предлагает двойное понимание электронных выборов. В широком смысле слова под электронными выборами понимаются использование электронных средств для *подачи* и/или *подсчета* голосов избирателей. Сюда же следует отнести сбор подписей избирателей в поддержку кандидатов с использованием электронных средств, проверку этих подписей и т.п. В узком смысле под электронными выборами понимается только *подача* голосов избирателями с использованием электронных средств, т.е. голосование с использованием электронных средств.

При этом императивным требованием к механизму электронных выборов является гарантирование конституционных стандартов выборов (всеобщее и равное избирательное право, тайна голосования и обеспечение свободы голосования). Именно эти критерии в системе конституционных стандартов свободных выборов занимают доминирующее положение.

9. ЦИК России разработаны и реализуются в выборной практике две основные технологии электронных выборов – «Мобильный избиратель» и «Дистанционное электронное голосование», которые действуют наряду с традиционным голосованием с использованием бумажных бюллетеней.

«Мобильный избиратель» в конечном счете обусловлен возросшей мобильностью населения; его смысл заключается в том, чтобы гарантировать активное избирательное право граждан, находящихся в день (дни) голосования вне постоянного места жительства. Эта технология, широко опробованная на выборах главы государства в 2018 г., позволила воспользоваться своим активным избирательным правом более 6 млн. избирателей, соответственно, данная технология может и должна так же квалифицироваться в качестве важной

организационной гарантии свободы передвижения и выбора гражданами места жительства, поскольку снимает конкуренцию и даже коллизию соответствующих конституционных прав.

Что касается технологии ДЭГ, она является не альтернативой, а дополнением к традиционному голосованию на избирательных участках. Избиратель получает возможность выбора: либо ДЭГ, либо традиционное голосование на избирательном участке с использованием бумажного бюллетеня. По мнению автора, обе формы голосования одинаково легитимны и в обозримом будущем будут и должны сосуществовать.

10. Серьезной проблемой для использующих технологию электронного голосования государств является обеспечение конституционного принципа тайны голосования и исключение манипуляции голосами избирателей. Автор видит ее решение в использовании технологии блокчейна, позволяющей сочетать прозрачность выборов и конфиденциальность голосования, т.е. его анонимность и тайну голосования, гарантируемых присущей технологии блокчейна транзакционной конфиденциальностью.

Уместно подчеркнуть, что в целях нейтрализации так называемого «административного ресурса», особенно в бюджетных учреждениях, и следуя обращениям избирателей, ЦИК России предусмотрела возможность неоднократного переголосования (отложенное голосование) для участников электронных выборов. Однако, по мнению автора, найти для этого веское юридическое основание крайне сложно; в равной мере сложно доказать, что в данном случае в полной мере обеспечивается равенство граждан-избирателей, голосующих с использованием бумажных бюллетеней или электронно. На практике такая возможность отдельными избирателями использовалась до шести раз, что едва ли можно объяснить декларируемыми целями установления такой возможности. Соответственно, в процессе подготовки к единому дню голосования 11 сентября 2022 г. возможность отложенного голосования в субъектах Российской Федерации, воспользовавшихся технологией ДЭГ, по инициативе Э.А. Памфиловой и ряда ее коллег, включая автора, была исключена.

По мнению автора в электоральной повестке стоит вопрос о проведении электронных выборов строго на федеральной платформе. Остро стоит вопрос о модернизации института наблюдения в процессе ДЭГ, поскольку от наблюдателя требуется хорошее знание технических и юридических аспектов выборов с использованием электронных средств.

Теоретическая и практическая значимость работы. Теоретическое значение диссертации предопределяется положениями, обосновывающими народный суверенитет как части конституционной матрицы ценностей, составляющей с одной стороны, важнейший элемент основ конституционного строя России, а с другой стороны, являющейся базовой категорией для свободных выборов, референдума и общероссийского голосования, а также избирательных прав граждан как форм и способов осуществления народного суверенитета. Соответственно, предлагаемое автором концептуальное решение может быть полезно для дальнейшего развития науки конституционного права и в целом публично-правовой теории, а также развития учения об электоральной демократии, особенно в части избирательного права и процесса.

Практическая значимость работы, разумеется, не сводится лишь к прикладной роли диссертации, оно заключается в выявлении некоторых закономерностей развития конституционного принципа народного суверенитета и юридического механизма его реализации в правовом порядке России; одновременно, исходя из этих объективных закономерностей и практики электоральной демократии, выдвигается ряд предложений по дальнейшему совершенствованию законодательства Российской Федерации. Авторские выводы могут быть полезны организаторам выборов, а также помочь в подготовке спецкурса для студентов юридических вузов по избирательному праву. Они могут помочь также в переподготовке и повышении квалификации студентов факультетов политологии и журналистики, специалистов, занимающихся организацией и проведением выборов и референдумов.

Апробация результатов исследования. Основные результаты научного исследования опубликованы в двенадцати научных статьях. В том числе 8 – в рецензируемых научных журналах из списка РУДН, перечня рецензируемых

изданий Высшей аттестационной комиссии при Минобрнауки России, прочих рецензируемых научных журналах, а также 4 публикации в иных изданиях.

Диссертация обсуждалась на заседаниях кафедры конституционного права и конституционного судопроизводства Юридического института Российского университета дружбы народов, а содержащиеся в ней выводы и положения докладывались автором на Международном симпозиуме «Эффективное использование информационных технологий на выборах: прозрачность и подотчетность» (Турция, Анкара, 15–17 сентября 2019 г.), Международной научно-практической конференции «Цифровизация избирательный процессов: гуманитарное измерение» (М., 2020 г.), на двух научных конференциях, организованных совместно МГУ им. М. В. Ломоносова и МГЮА им. О.Е. Кутафина (2021 г. 2022 г.).

Структура диссертации, предопределяемая авторской целью и задачами, состоит из введения, четырех глав, включающих 11 параграфов, заключения и библиографического списка.

Глава I. Публично-правовая модель народного суверенитета в России: методология исследования и формы реализации

§ 1. Концепт суверенитета народа – универсальная политико-правовая основа организации и деятельности публичной власти и формы его реализации в конституционном правопорядке России

Слово «суверенитет» в переводе с французского (*souveraineté*) означает «верховная власть». Обозначаемое этим словом понятие родилось в Западной Европе в средние века и служило обоснованию абсолютизма монарха, персонифицировавшего и олицетворявшего государство. Данную теорию обычно связывают с именем французского философа и юриста Жана Бодена (1530–1596)¹, который первым (но со ссылками на Аристотеля, Полибия и Дионисия) вывел формулу суверенитета. В это же самое время подобным обоснованием занимался первый русский царь Иван IV Грозный (1530–1584)², в исполнении которого синонимом слова «суверенитет», еще неизвестного на Руси, выступала русская «державность».

Великая французская революция конца XVIII века, свергнувшая абсолютную монархию, связала понятие суверенитета с народом. Именно этот принцип в течение более двух столетий выступает доктринальной основой демократии; а в современном мире приобрел универсальное значение для демократических государств. Он означает, что только воля народа составляет легитимную основу государства и его деятельности, именно воля народа составляет основу власти государства, полномочия которого выводятся из договора государства и народа³.

Рассуждая о воззрениях Руссо, из-за собственных предрассудков понимающий суверенитет как результат общей воли, Антуан Фабр д'Оливе

¹ Боден Ж. Шесть книг о государстве // Антология мировой правовой мысли в 5 т. Т. 2: Европа. V–XVII вв. 1999. С. 689–695.

² См.: Ключевский В.О. Курс русской истории. Т. 2. Ч. 2. М 1897.

³ См.: Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре, или Принципы политического права // с фр. М., 1998.

говорит: «...это не означает суверенитета в принципе, а скорее указывает на Волю его создавшую. А если данная Воля объявляется принципом, то кто осмелится сказать, что этот принцип являлся единственным во Вселенной? Если это так, то откуда берутся препятствия, которые останавливают Волю на каждом шагу, отклоняют в сторону и разбивают? И может ли единый принцип заключать в себе противоположности?»¹.

Людвиг фон Мизес ничего практического не находит в высказываниях Гегеля о государстве («Государство, как действительность субстанциональной воли, которой [действительностью] оно обладает в возведенном в свою всеобщность особенном самосознании, есть в себе и для себя разумное») из его «Философии права»: «Государство есть действительность нравственной идеи, нравственный дух как явная, самой себе ясная субстанциальная воля, которая мыслит и знает себя и выполняет то, что она знает и поскольку она знает». «Государство как действительность субстанциальной воли, которой (действительностью) оно обладает в возведенном в свою всеобщность особенном самосознании, есть в-себе и для-себя разумное»². Хотя определения Гегеля имеют именно практическое значение, так как в них обозначены пределы государства, обозначаемые им самим.

Из этих рассуждений вытекает ряд выводов, в том числе касающихся пределов общей (всеобщей) воли, указанием на то, что народный суверенитет, как и конституционный строй, частью которого он является, причинно обусловлен крушением абсолютизма и возникновением на его обломках демократического государства. «...*Государство* есть не что иное (да и не должно быть ничем иным), как *общественная сила*, установленная не для того, чтобы служить гражданам орудием притеснения и взаимного грабежа, а, напротив, для того, чтобы облегчить каждому свое и способствовать царству справедливости и безопасности»³. «...Миссия государства – поддерживать порядок и безопасность, заставлять

¹ Фабр д'Оливе А. Философическая история Человеческого рода или Человека / пер. с фр. В.АТкаченко-Гильдебранта. СПб., 2019. С. 346–347.

² Мизес Л. фон. Всемогущее правительство: тотальное государство и тотальная война. Москва; Челябинск: Социум, 2013. С. 61.

³ Бастиа Ф. Протекционизм и коммунизм. Челябинск, 2011. С. 16.

уважать личность и собственность, наказывать за мошенничество и насилие и пресекать такие попытки»¹.

Словом, государство на всех этапах своего развития служит обеспечению мирного порядка сосуществования людей и обладает монополией на принуждение. Но только в демократии в основу такой монополии положена воля народа. Соответственно, народный суверенитет есть историческое явление.

Генетические корни этого явления во французской литературе обстоятельно раскрывали А. Эсмен и М. Ориу. В отечественном государствоведении начала XX века этому посвящены труды Н.И. Палиенко, Ф.Ф. Кокошкина и др. Правда, в силу вполне очевидных обстоятельств Н. Палиенко и другие русские государствоведы этого периода отечественной истории² не могли писать о том, что суверенитет народа требует упразднения абсолютной монархии в России либо ее трансформации в конституционную.

Великой французской революции конца XVIII века, выросшей из сформированного ее предтечами общественного сознания, эта задача была выполнена значительно раньше: «С XVIII века политическая сцена морализируется и становится серьезной. Она становится местом одного фундаментального означаемого: народа, народной воли, социальных противоречий и т. д. – и призвана соответствовать идеалу положительной репрезентации.

Если предыдущая политическая жизнь, например, королевского двора, представлялась театральным образом, на основе игры и интриги, то отныне она существует как публичное пространство и система репрезентации (разрыв происходит одновременно с разделением на сцену и зрительный зал в театре). Это – конец эстетики, начало этики в политике, которая отныне, в таком

¹ Там же. С. 38.

² См.: Новгородцев П.И. Лекции по истории философии права. М., 1912; Ковалевский М.М. От прямого народоправства к представительству и от патриархальной монархии к парламентаризму. М., 1906; Гессен В.М. Основы конституционного права. Изд. 2-е. Пг., 1918; Коршунов Н.М. История философии права. СПб., 1915; Градевский А.Д. Государственное право важнейших европейских держав // Собр. соч. СПб., 1902; Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему избирательному праву. М., 1912; и др.

фигуративном пространстве, определяется не сценической иллюзией, а исторической объективностью»¹.

Как «право не возникает из правонарушения» (*ex injuria jus non oritur* – лат.), так и суверенитет народа не порождается правом, он является результатом социального, экономического, политического и духовно-культурного развития общества, и лишь в результате такого развития и сопровождающих его глубоких формационных преобразований обретает значение фактического состояния общества и юридического принципа его организации и функционирования. Ведь «государство – не только физическое существо, зависящее в этом отношении от физического существования своих членов, но еще и интеллектуальное существо, обладающее присущим себе всеобщим интеллектуальным существованием, которое зависит вовсе не от частного интеллектуального существования своих членов, а скорее от своих основных законов...»² В итоге политический по своему контенту принцип получает правовую форму и становится началом, детерминирующим государственно-правовой механизм реализации и обеспечения воли народа; в результате своего конституирования в праве он обретает юридическую форму и становится правовым концептом.

«Суверенитет не создается, он возникает. Это – качество, которое либо есть, либо его нет и здесь следует избегать количественной оценки. Независимость не может измеряться исчислением, говорить о нарастании или уменьшении суверенности предпочитает тот, кто хотел бы ее вообще уничтожить. Отсюда и вся сложность диалектической взаимозависимости между суверенностью и властью»³.

Данное промежуточное заключение основывается на действующей Конституции Российской Федерации, в которой слово «суверенитет» в различных словосочетаниях встречается несколько раз (преамбула, ст. 3, 4, 67 и др.). В ней нет словосочетания «народный суверенитет» (суверенитет народа), но это не ставит

¹ Бодрийяр Ж. Фатальные стратегии. М., 2017. С. 87.

² Фабр д'Оливе А. Философическая история Человеческого рода или Человека / пер. с фр. В.АТкаченко-Гильдебранта. СПб., 2019. С. 350. Историчность суверенитета не вызывает сомнений и других западных ученых: Pemberton J. Sovereignty. Interpretations of idea. N.Y. 2009.

³ Исаев И.А. Суверенитет: закрытое пространство власти: монография. Проспект, 2017. С. 63.

под сомнение конституционность принципа народного суверенитета, которым предопределяются организация и деятельность демократического государства (ст. 1). В этом отношении более точное определение дано ч. 1 ст. 3: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ»¹.

«Существенно важные черты государства и правительства не зависят от конкретной структуры и конституции. Они присутствуют и в деспотических, и в демократических государствах. <...> Но сколь бы ни были велики его [демократического правления] достоинства, никогда не следует забывать, что большинство не меньше королей и диктаторов подвержено ошибкам и эмоциям. То, что большинство считает какой-то факт верным, не доказывает его истинности. Если большинство считает какую-то политику целесообразной, это еще не доказывает ее целесообразности. Люди, составляющие большинство, не боги, и их совместное решение не всегда божественно»².

Но строго оставаясь на почве юриспруденции, следует признать, что юристы понятийный смысл суверенитета трактуют по-разному. В частности (в том числе и на современном этапе развития) юридическая наука различает «суверенитет народа», «суверенитет нации» и «государственный суверенитет». Исходя из этого, многие авторы предлагают различать три понятия суверенитета – народный, государственный и национальный. При этом в качестве аргументов сторонники такого понимания часто ссылаются на акты международного права и конституции зарубежных стран, как правило, игнорируя, что слово «нация» в этих актах тождественно слову «государство» (Организация Объединенных Наций) или служит собирательным понятием для всех граждан соответствующей страны, что характерно для Конституции Франции: «Национальный суверенитет принадлежит народу...» (ст. 3).

¹ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 2020 г. М., 2020. С. 3.

² Мизес Л. фон. Всемогущее правительство: тотальное государство и тотальная война. Москва; Челябинск: Социум, 2013. С. 65–66.

Отсюда вольно или невольно делается вывод, что в обществе одновременно действуют три суверенные власти¹. В обществе, наряду с государственной, действительно наличествуют и иные формы власти с самостоятельным самобытным значением и проявлением, например, родительская власть, церковная власть, власть общественных объединений и пр. Но лишь государственной власти присуща атрибутика суверенности, то есть независимости от иных видов власти и их носителей; только она может подчинить функционал всех других форм власти установленному ею правопорядку. Полнота власти народа, организованного в государство, – аксиома конституционализма, вытекающая из единства народа и созданного им государства. В связи с этим правы те авторы, которые полагают, что единая сущность суверенитета исключает наличие нескольких суверенных властей в одном государстве. Отсюда следует, что суверенитет народа выступает основой государственного суверенитета, который в свою очередь в государственно организованном обществе выступает выразителем суверенной воли народа².

Этот вывод, исторически выверенный и юридически безупречный, получил свое развитие и теоретическое обоснование в актах в доктрине Конституционного Суда Российской Федерации. В частности, именно таким образом решил этот вопрос о соотношении народного, национального и государственного суверенитета Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 07 июня 2000 года № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»»: «Конституция Российской Федерации не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо

¹ Анализ этих позиций см.: Бредихин А.П. Суверенитет как политико-правовой феномен. М.: Инфа, 2012; Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России. М., 2013; Грачев Н.И. Происхождение суверенитета. Верховная власть в мировоззрении и практике государств. Строительство традиционного общества. Изд. 2-е. М., 2018.

² См.: Клишас А.А. Суверенитет: от борьбы за право к борьбе за суверенитет. М., 2018.

суверенитета Российской Федерации». И далее: «Конституция Российской Федерации связывает суверенитет Российской Федерации, ее конституционно – правовой статус и полномочия, а также конституционно – правовой статус и полномочия республик, находящихся в составе Российской Федерации, не с их волеизъявлением в порядке договора, а с волеизъявлением многонационального русского народа – носителя и единственного источника власти в Российской Федерации, который, реализуя принцип равноправия и самоопределения народов, конституировал возрожденную суверенную государственность России как исторически сложившееся государственное единство в ее настоящем федеративном устройстве»¹.

Этим выводом констатируется неделимость суверенитета, но не раскрывается его глубинный контент. Независимо от этого, такое выявление само по себе обладает принципиальным значением, поскольку в публичном праве, следуя господствовавшей в советский период отечественной юриспруденции, народный суверенитет часто определяется как «полновластие народа», «народовластие» и даже «народоправство»², т. е. «неотчуждаемая и неограниченная верховная власть народа». По существу речь идет о «самодержавии народа», которое в правовой сфере ничем не ограничено. Именно такое понимание в равной мере было характерно для Великой французской революции конца XVIII века и Великой октябрьской социалистической революции начала XX века.

Но это не соответствует взаимодействию принципа демократии и конституционализма, конституционализм отвергает такое понимание. В современном мире нет оснований для подобного отождествления власти и суверенитета: «Несмотря на несколько натянутые отношения между демократией и конституционализмом, в современном мире они едва могут обойтись друг без друга. Власть и сила конституции проистекает из суверенитета народа. Если

¹ Постановление от 7 июня 2000 г. № 10-П, Определение от 27 июня 2000 г. № 92-О // Собрание законодательства Российской Федерации 2000. № 25. Ст. 2728; Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 29. Ст. 3117.

² Безуглов А.А. Суверенитет советского народа. М., 1975. С. 19.

предназначение конституционализма – сдерживать злоупотребления абсолютной суверенной власти путем создания механизмов внутри системы государственного управления, то демократическая природа суверенитета ограничивает государственную власть *извне*. В конце концов, демократия и есть выражение принадлежности суверенной власти народу»¹.

Народный суверенитет – не сама власть, а важнейший принцип организации и деятельности государства, т. е. одно из оснований конституционного строя, и в силу этого предопределяет организацию и деятельность публичной власти.

Иными словами, конституционализм, признавая и легитимируя народный суверенитет, не приемлет самодержавия народа. Именно в этом смысл суверенитета народа, выраженный в ч. 1 ст. 3 Конституции Российской Федерации. Народный суверенитет не тождествен «самодержавию народа» («народоправству»); основополагающую основу конституционного строя составляет верховенство воли народа.

Этому, как было отмечено, коррелирует положение ч. 3 ст. 21 Всеобщей декларации прав человека от 10 декабря 1948 года: «Воля народа должна быть основой власти правительства...»² Следовательно, суверенитет народа «материализуется» в государстве. Это означает, что суверенитет народа и государственный суверенитет выражают разные стороны одного – взаимосвязанного и взаимопроникающего – явления и соответствующего ему концепта: «Конституционализм – дитя народа или его суверенитета, но дитя, присматривающее за своим родителем»³. Пределы народной воли определены конституционным строем.

Отсюда, однако, следует, еще один вывод: власть народа не может быть отчуждена в пользу органов государства и муниципальных органов. Следовательно, неотчуждаемый, неделимый и определяющий цели, функции и

¹ Шайо А. Конституция свободы: введение в юридический конституционализм / пер. с англ. Д.В. Сичинавы и Е.А. Захаровой. Москва: Ин-т права и публич. политики, 2021. С. 108–109.

² Всеобщая декларация прав человека. Принята Генеральной Ассамблеей ООН. М.: Проспект, 2020.

³ Шайо А. Конституция свободы: введение в юридический конституционализм / пер. с англ. Д.В. Сичинавы и Е.А. Захаровой. – Москва: Ин-т права и публич. политики, 2021. С. 109.

пределы деятельности власти суверенитет народа, структурированного и организованного в государство, является основой как государства, так и государственного суверенитета.

Как писал французский философ XVIII–XIX вв. Антуан Фабр д'Оливе: «Сущность Воли есть Свобода»¹. В развитие этой идеи в контексте народного суверенитета Б.С. Эбзеев подчеркивает, что «воля народа может проявиться в организации государственной власти и ее функционировании в двух формах: во-первых, в практике современного конституционализма она выступает как положительная сила, не просто лежащая в основе государственной жизни, но и регулирующая ее»². Способами такого регулирования являются различные формы плебисцитарной демократии, т. е. референдум, общероссийское голосование, народная инициатива и др. Ее апофеозом является всенародное голосование по проекту Конституции, как это было 12 декабря 1993 года.

«Во-вторых, – продолжает автор, – воля народа выступает как ведущее начало, основополагающий и базовый принцип организации государства, который выражается в форме народного представительства. Здесь народная воля реализуется не самим народом, а его избранными представителями, формирующими и выражающими эту волю...»³ При этом весьма уместна оговорка автора, что народное представительство в своем усмотрении ограничено Конституцией.

Конституционный строй демократического государства закрепляет обе формы выражения и осуществления народной воли – непосредственно самим народом и народными представителями. Вытекающие из этих форм юридические обязательства, порядок осуществления и гарантии установлены самой Конституцией Российской Федерации. На нравственную сторону этого явления и процесса обращает внимание А. Шайо: «Конституция налагает моральные

¹ Фабр д'Оливе А. Философическая история Человеческого рода или Человека / пер. с фр. В.АТкаченко-Гильдебранта. СПб., 2019. С. 242.

² См. подробно: Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2014.

³ Там же.

обязательства уже в силу своего создания: люди связаны данным им согласием и не могут не повиноваться закону, который, как они того и пожелали, существует и обязателен для них. Ветви государственной власти равны и обязаны уважать друг друга, поскольку все они исполняют отведенные им функции по воле народа, принявшего конституцию. Обязанность взаимного уважения обеспечивает защиту управляемых. Народ, существовавший еще до появления конституционных ветвей власти, – источник и предел власти – дополняет ветви. Народ также участвует в работе системы сдержек и противовесов, обновляя и заменяя тех, кто заполняет коридоры власти. Таков вклад демократии – практической производной суверенитета народа – в конституционализм»¹.

Именно в данном моменте особенно велика опасность триумфа воображения над истиной, которая заключается в том, что в современной демократии народный суверенитет не совпадает с «народоправством», согласно которому в правовой сфере народ имеет право на «все». «Истинность законов – это некий свет и сияние, которым их освещает Естественный Разум»². Идеал правовой демократии – не бунтарство и наивная вера в конструктивную силу разрушения, а поддержка конституционных институтов и уважением к ним.

Конституционализм не приемлет демократию, трактуемую как «самодержавие народа». Соответственно, народный суверенитет не означает право на «все», хотя «право первоначально являлось лишь концессией (дарованием)»³. Понадобилось много лет для осознания, что аксиома демократии не во всевластии большинства, от имени которого по общему правилу выступает небольшая группа людей, произвол которых объявляется законом; она заключается в том, что строй конституционного государства в равной мере обязывает и защищает всех сочленов общества. Не бунт и насилие, смертельно опасные для демократии, а рационально

¹ Шайо А. Конституция свободы: введение в юридический конституционализм / пер. с англ. Д.В. Сичинавы и Е.А. Захаровой. Москва: Ин-т права и , 2021. С. 109.

² Вико Дж. Основания новой науки об общей природе наций. М., 2018. С. 175.

³ Фабр д'Оливе А. Философическая история Человеческого рода или Человека / пер. с фр. В.А.Ткаченко-Гильдебранта. СПб., 2019. С. 111.

организованная власть и стабильность учрежденного Основным законом конституционного строя являются главной гарантией народного суверенитета.

Сама Конституция является выражением народной воли, причем, в силу верховенства Основного закона, выраженная в ней воля является высшим императивом. Весьма рельефно последнее проявилось в процессе легитимации общероссийским голосованием 1 июля 2020 года результатов инициированной Президентом Российской Федерации В.В. Путиным реформы Основного закона¹.

Народный суверенитет – политическая категория; это – результат исторического развития, возникающий из формационных преобразований в обществе. В его возникновении первично значение свержения самодержавия, а не закона. Он возникает только тогда, когда народ перестает мириться с абсолютизмом и осознает необходимость ограничения государственной власти и ее подчинения определенному правопорядку, в основу которого положены демократия, верховенство права и права человека².

Соответственно, народный суверенитет представляет собой определенным образом организованный и функционирующий социальный порядок, субъектами которого является народ, государство, человек и объединения людей. Непременным элементом этого порядка является гражданское общество. Основой этого порядка является воля народа.

Высшим выражением этой воли выступает Конституция. При этом суверенное право установить для себя конституцию и по мере необходимости вносить в ее важнейшие главы изменения принадлежит самому народу. Как правило, внесение в нее некоторых изменений может осуществляться парламентом.

¹Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики). 15 января 2020 г. М., 2020. С. 3446.

² См.: Левин И.Д. Суверенитет. М., 1948; Пастухова Н.Б. Основные характеристики и определения государственного суверенитета: современный взгляд// Социология власти. 2006. №3. Грачев Н.И. Происхождение суверенитета. Верховная власть в мировоззрении и практике государства. Строительство традиционного общества. Изд. 2-е. М., 2018.

Таким образом, учредительная власть, т. е. власть принять конституцию, принадлежит народу. Она формально не ограничена ни самой Конституцией, напротив, Конституция и иные законы, принятые на ее основе, могут определять лишь условия и порядок осуществления учредительной власти; учредительная власть может осуществляться Конституционным Собранием; члены Конституционного Собрания выступают от имени народа и не могут быть связаны каким-либо поручением; представители народа, осуществляющие учредительную власть, – Конституционное Собрание – должны только разработать проект новой Конституции, который принимается Конституционным Собранием двумя третями голосов от общего числа его членов или выносится на всенародное голосование, либо они подтверждают неизменность действующей Конституции Российской Федерации, но не могут заниматься иной деятельностью¹.

С этими выводами, являющимися результатом обобщения взглядов ряда отечественных ученых, можно и нужно согласиться при непременном учете одного обстоятельства: законодатель вправе осуществлять новацию Конституции лишь в части, определенной самой Конституцией. В частности, главы 1, 2 и 8 Основного закона неприкосновенны для парламента.

В связи с этим мы еще раз приходим к выводу, что власть народа есть правовая власть, пределы которой определяются произвольным усмотрением, а природой человека и общества и реалиями общественной и индивидуальной жизни. В этом проявляется естественно-правовая природа Конституции. В равной мере юридический позитивизм, так же основывающийся на догмате народной воли, исходит из того, что она запрещает всякое покушение на установленный Конституцией социальный порядок.

Продолжая развиваемые в новейшей юридической литературе взгляды, еще раз согласимся с тем, что речь идет не об ограничениях суверенности народа, как считают некоторые², а о его объективных пределах. С природой народного

¹ См. Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе. М., 2014. С. 338 и сл.

² Комментарий к Конституции Российской Федерации / общ. ред. В.Д. Карповича. 2-е изд., доп. и перераб. М., 2002. С. 23, 30.

суверенитета, воплощаемого в государстве, несовместима теория так называемого абсолютного суверенитета, по которой суверен не ответствен и не несет никаких обязанностей¹. Эти пределы устанавливаются самой Конституцией, основывающейся на надпозитивном праве и легитимированной волей народа, – по крайней мере – его большинством. «Меньшинство не может править без согласия тех, кем оно управляет; даже в случае временного успеха рано или поздно восстание угнетенных опрокинет такую власть»². При этом народ не перестает быть носителем власти, на периодических свободных выборах он вручает президенту, представительному органу и т. п. право на власть, реализуемой ими от имени народа.

По своему статусу народ и государство в данных отношениях различны. Суверенный народ, которому принадлежит учредительная власть, независимым образом и самостоятельно определяет собственное отношение к социальной реальности при содействии государства и права, устанавливая пределы вмешательства власти в различные сферы общественной бытийности. Государство в отношении народной воли играет инструментальную роль, именно на него возложено осуществление общей воли, выраженной в плебисцитарной форме либо в форме принятого парламентом закона.

Принято считать, что конституция есть акт ограничения государства. В действительности конституция в современном мире не только ограничивает государство, но одновременно санкционирует его деятельность. Такое санкционирование возможно только в легальных, установленных самой Конституцией и законами формах. При этом суверенитет народа ни при каких

¹ Эбзеев Б.С. Указанные сочинения с. 335 и сл., Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма): Пер. с венг. М., 2001. С. 57 и сл.; Клишас А.А., Еремян В.В. Публичное право России: дискуссионные вопросы. М., 2015; он же, Суверенитет: от борьбы за право к борьбе за суверенитет. М., 2018; Пастухова Н.Б. О некоторых особенностях государственного суверенитета в системе современных международных отношений/ Юридический мир, 2014. №3., Шавцова А.В. Теоретико-правовая взаимосвязь понятий «народный суверенитет» и «демократия» / Elib. bsu. 61–72.paf.; Эбзеев Б.С. Конституционное право России: – 2-е изд. М., 2022.

² Мизес Л. фон. Всемогущее правительство: тотальное государство и тотальная война. Москва; Челябинск: Социум, 2013. С. 8–9.

условиях не порождает права произвольно распоряжаться поведением каждого отдельного человека и объединений людей. Иными словами, общими конституционными пределами суверенных прав народа выступают демократия, верховенство права и права человека; выход за эти пределы есть попрание верховной воли народа, воплощенной в Конституции. В этом отличие народного суверенитета как принципа конституционного строя от тирании большинства, легко оправдываемой банальным популизмом: «Дураки не чувствовали тирании, трусы терпели ее, слепые служили ей, а другие волновались и сопротивлялись»¹.

О популизме есть смысл сказать более подробно, так как популизм в качестве непрямого фактора политического дискурса несет в себе угрозу; народ же в данном дискурсе выступает не в качестве государственно организованного сообщества, а в качестве толпы. Политическая система нашей страны в течение долгого периода находилась в заложниках у собственных популистских взглядов, исповедовавшихся в 90-е годы прошлого столетия и, к сожалению, так от них до конца и в полной мере не освободилась.

Конституционный строй России воздвигнут не на бессмысленном и ложном и по своей сути губительном социально-политическом популизме, которому удалось три десятилетия назад погубить Советский Союз, а на уважительном отношении и искреннем восприятии воли народа; ею узаконивается модель устройства государства и общества, свободы личности и прав человека. Конституция предусматривает рациональную организацию всего комплекса публичной власти и ее взаимоотношений с социумом. В этом, наряду с учреждением конституционного строя и обеспечением его надежности и стабильности, заключена важнейшая функция Основного закона, который одновременно установил важнейшие способы и формы выявления воли народа: референдум и свободные выборы, обогащенные конституционной реформой 2020 года общероссийским голосованием.

Конституция, устанавливая в ст. 3, что носителем суверенитета и единственным источником власти в России является ее многонациональный народ,

¹ Кабе Э. Путешествие в Икарию. Философский и социальный роман. Части вторая и третья. Москва–Ленинград, МСМХLVIII (1948). С. 47.

одновременно определяет формы реализации народом своей власти: непосредственно (т. е. через референдум и свободные выборы) и опосредованно, т. е. через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Одновременно Конституция запрещает присвоение власти кем бы то ни было: «От имени народа могут действовать только специально уполномоченные на то органы и должностные лица»¹.

В связи с этим правы авторы, полагающие, что для демократического государства в интерпретации Конституции Российской Федерации характерны по меньшей мере четыре принципа: «1) принцип политического единства общеобязательной воли, формирующейся в результате противоборства множества частных волей, из которого органично следует также принцип большинства; 2) непосредственное политическое волеизъявление народа на свободных демократических выборах и референдуме; 3) свобода и гласность политического процесса, которые предполагают защиту меньшинства, так как демократия имеет плюралистический характер; 4) всеобщность избирательных прав. Эти принципы пронизывают организацию и функционирование власти, суверенитета, свободы личности и должны учитываться как в электоральном законодательстве, так и в процессе применения его норм. Только в этом случае демократия может выступать способом солидаризации различных частей народа»².

При этом из конституционного принципа политического плюрализма следует, что речь идет не о единодушной воле народа; Конституция имеет в виду рациональную организацию политического процесса и политическое единство народа в условиях идеологического многообразия и многопартийности.

В данном контексте существенное значение имеют постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 2003 года и от 21 марта 2007 года «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 6 и 15

¹ См.: Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3.

² Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель // Журнал российского права 2011. № 11. С. 520. В более широком контексте эта проблема получила разрешение в книге: Клишас А.А., Еремян В.В., Синяк А. Конституция 1993 года как новый этап демократизации российской государственности М., 2018.

Федерального конституционного закона "О референдуме Российской Федерации"», «По делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации"»¹.

Суд указал, что Конституция исходит из того, что референдум и свободные выборы как высшее непосредственное выражение власти народа равноценны, так как оба явления имеют собственное предназначение в процессе осуществления народовластия. Они взаимосвязаны и дополняют друг друга. Последовательность их перечисления в ст. 3 Конституции Российской Федерации (референдум – свободные выборы) указал Конституционный Суд, но она точно так же не дает основания для вывода о придании приоритетной роли референдуму, как и не свидетельствует о приоритетной роли свободных выборов ст. 32 Конституции Российской Федерации, которая, определяя право граждан на участие в непосредственном осуществлении народовластия, называет сначала право избирать и быть избранным в органы публичной власти, а затем – право участвовать в референдуме.

Продолжая свою аргументацию, Суд указал, что референдум не может применяться в качестве института, и подменяющего иные институты прямой демократии, и как противовес институтам представительной демократии, в том числе в нарушение прерогатив Федерального Собрания или других федеральных органов государственной власти, которые должны осуществляться в иных конституционно установленных формах законотворчества как способа принятия государственных решений.

По Конституции народ осуществляет свою власть не только непосредственно, но и через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Как было подчеркнуто Парламентской Ассамблеей Совета Европы в Рекомендации 1704 (2005) от 29 апреля 2005 года, прямая и представительная формы демократии дополняют друг друга, при этом

¹ См.: Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 2007 г.

референдумы не должны рассматриваться в качестве альтернативы парламентской демократии, ими не следует злоупотреблять, они не должны использоваться для подрыва легитимности и примата парламентов как законодательных органов и в обход принципа верховенства права (п. 5 и 8).

В равной мере ст. 32 (ч. 1 и 2) Конституции Российской Федерации устанавливает, что граждане России имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме¹.

Это означает, что власть народа первична, власть государственных органов вторична и производна от нее. Что же касается выборного процесса, он образует механизм делегирования принадлежащей народу России власти Российскому государству. Формой и способом такого делегирования выступают свободные выборы, которые в свою очередь могут быть юридической формой определения легитимности публичной власти².

Референдум и свободные выборы, а также общероссийское голосование представляют собой коллективные способы и формы народного волеизъявления; они отражают коллективное начало организации и деятельности социума и служат выявлению воли большинства.

« Что такое Свобода с большой буквы? Это совокупность самых разных свобод. Быть свободным под свою ответственность, думать и действовать, говорить и писать, трудиться и торговать, преподавать и обучаться – вот они, эти свободы»³. Нельзя упускать из виду, что общество обладает личностно-собирающей природой, а значит, вне индивида, наделенного неотъемлемыми правами и свободами, строй демократии невозможен. «Выбор – это неблагородный императив. Всякая философия, которая обрекает человека на осуществление его

¹ См.: Рекомендация Парламентской ассамблеи Совета Европы 1704 (2002) от 29 апреля 2005 г.

² Чуров В.Е., Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель // Журнал российского права 2011. № 11. С. 520.

³ Бастиа Ф. Протекционизм и коммунизм. Челябинск, 2011. С. 178.

воли, может лишь повергнуть его в отчаяние. Потому что, если для одного сознания нет ничего более лестного, чем знать, что оно хочет, то для другого, темного и витального сознания (не-сознания?), которое ставит счастье в прямую зависимость от *бесперспективности воли*, наоборот, нет ничего более завораживающего, чем не знать, что оно хочет, быть свободным от выбора и отвращенным от своей собственной объективной воли. Лучше поддаться чьей-нибудь незначительной прихоти, чем застыть в нерешительности перед своей собственной волей или необходимостью выбора»¹. И все же именно в процессе свободных выборов, референдума или общероссийского голосования осуществляются избирательные права граждан. Именно в этих правах естественным образом соединяются индивидуальное и коллективное начала, личная свобода и общественная солидарность. При этом необходимо учитывать, что «...люди устроены так, что когда им приходится выбирать между *реальным благом* и *абстрактной справедливостью*, последняя сильно рискует быть невыбранной»². Но этим не ставится под сомнение, что именно таким образом появляется значительный потенциал предупреждения небезопасного для государства «фанатизма формальной демократии». Именно такое видение составляет методологическую основу, на которой основывается Постановление Конституционного Суда от 10 октября 2013 года №20-П, которое имеет критериальное значение для оценки устанавливаемых федеральным законодателем ограничений избирательных прав граждан.

§ 2. Коллективные публично-правовые способы и формы в механизме реализации народного суверенитета (свободные выборы, референдум, общероссийское голосование)

1. Свободные выборы

¹ Бодрийяр Ж. Фатальные стратегии. М., 2017. С. 136.

² Бастиа Ф. Протекционизм и коммунизм. С. 65.

Для демократии аксиомой является тезис, что «законная власть – всегда временная власть». Из этого суждения логично следует, что, соответственно, свободные выборы, как это установлено еще Всеобщей декларацией прав человека от 10 декабря 1948 г. (ст. 21), носят периодический характер и должны проводиться согласно срокам, установленным Конституцией и законами о выборах, а изъятия из этого общего правила возможны только на законном основании и лишь при наличии условий, предусмотренных законом¹. В законодательстве о выборах в качестве таких оснований обычно указаны чрезвычайное и военное положение.

Свободные выборы наряду с референдумом в ст. 3 Конституции Российской Федерации отнесены к числу важнейших суверенных прав народа. Этим правам корреспондирует обязанность государства по организации, подготовке и проведению выборов. Целью реализации указанного суверенного права народа и обязанности государства, его институтов власти, направленной на организацию и обеспечение подготовки и проведение выборов, является установление воли большинства граждан, обладающих избирательным правом, для формирования органов публичной власти (выборы) или легитимации важного для государства и/или общества решения (референдум).

Значение свободных выборов не сводится только к формированию государственных органов и органов местного самоуправления; это – только публично-правовой аспект характеристики выборов. В социально-политическом смысле свободные выборы являются способом разрешения существующих в обществе противоречий. В этом – главное условие устойчивости и стабильности Конституции.

С этой точки зрения свободные выборы являются конституционно-правовым институтом. Свободные выборы одновременно являются частью общеполитического процесса в России и сами составляют юридически сформированный процесс политической конкуренции. Наконец, его можно

¹ Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.) / Консультант плюс.

рассмотреть как правоотношение, по своей природе являющееся конституционным¹.

В более широком плане юридический аспект сущности выборов раскрывает Б.С. Эбзеев, призывая для этого использовать социальные характеристики свободных выборов. В частности с ним можно согласиться, что «выборы есть форма и способ периодической легитимации волей народа конституционного строя России; именно в выборах находит свое воплощение социальный и юридический догмат верховенства воли народа, составляющий базовый принцип современной демократии; отсюда следует, что выборы являются способом передачи народом избранным им органам права на осуществление от его имени публичной власти – государственной и муниципальной; именно в процессе выборов осуществляется персонификация выборных органов и государственных и муниципальных должностей, замещаемых посредством голосования; выборы выступают также в качестве формы управления народом делами государства и участия граждан в этом процессе, а также контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления; наконец, свободные выборы являются важнейшим элементом механизма взаимодействия общей воли народа и множества частных волей граждан как субъектов избирательных прав и волеобразования большинства в процессе избрания главы государства и органов народного представительства»².

Если суммировать содержание изложенного мнения, можно утверждать: выборы не сводятся к формальному акту голосования субъекта избирательных прав. Выборы – это форма участия гражданина и других участников избирательного процесса как сочленов народа в осуществлении его суверенитета. В связи с этим значение понятий, вынесенных в название параграфа, в методологии реализации принципа народного суверенитета взаимосвязано тройко:

¹ Подробный обзор позиций ученых по этому вопросу см.: Биктагиров Р.Т. Курс современного избирательного и референдумного права России: теория, законодательство, практика: в 2 томах. Уфа, 2007; Шапиев С.М., Биктагиров Р.Т. Участники избирательного процесса: статус, полномочия, ответственность. М., 2011.

² См.: Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе России. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2013. С 779.

во-первых, указанные в Конституции демократические формы волеизъявления народа составляют основную часть конституционного механизма народовластия, тем самым выступая в качестве форм и способов реализации принципа народного суверенитета;

во-вторых, как справедливо отмечают некоторые авторы, «отечественное законодательство, судебная и правоприменительная практика не отражают полномасштабно демократических стандартов свободных выборов... и не придают свободным выборам значения избирательного стандарта»¹. Этим обусловлена потребность в научном осмыслении существующей проблемы и выработки предложений по ее разрешению;

в-третьих, комплексное научное исследование места роли и принципа свободных выборов в его взаимодействии с конституционным принципом суверенитета, обычно остается за пределами внимания исследователей, что не позволяет отразить многогранную правовую природу отмеченного правового явления в определении порядка избрания органов публичной власти в Российской Федерации.

В частности, правовая природа принципа свободных выборов и принципа народного суверенитета имеет единую конституционно-правовую основу, содержательное наполнение которой раскрывается в системе федеральных и субъектов конституционно-правовых источников права, посвященных регулированию различных аспектов избирательных отношений в России.

Существенное значение для выявления взаимодействия этих категорий как структурных элементов конституционного строя имеют правовые позиции Конституционного Суда, сформулированные в его многочисленных постановлениях. В самом общем плане смысл этих позиций Конституционного Суда заключается в том, что народовластие вне свободных выборов невозможно. В свою очередь свободные выборы предполагают столь же свободное, т. е. без принуждения и по доброй воле избирателя, участие в выборах. Иными словами,

¹ Слободчикова С.Н. Свободные выборы как избирательный стандарт (конституционно-правовое исследование). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Омск, 2020. С. 14.

свободные выборы есть свободное выражение своего политического поведения всеми участниками избирательного процесса.

Гарантией свободного волеизъявления и возможности индивидуальных и коллективных участников избирательного процесса выражать свою волю в любой из юридически возможных форм являются закрепленные в Конституции и электоральном законодательстве принципы избирательного права, в том числе всеобщности избирательного права, тайного голосования, альтернативных выборов, гласности и др.¹

В связи с этим О.Е. Кутафин, оценивая конституционно-правовую природу принципа свободных выборов, справедливо отмечал, что «особую ценность в системе институтов народовластия» имеет принцип свободного и добровольного участия граждан в выборах; «Данный принцип, – считал ученый, – выступает квинтэссенцией международных и конституционных основ реализации прав человека в Российской Федерации, которые являются "мерилом свободы"»².

Такую же высокую оценку правовой природы конституционного принципа народовластия в России дают М.В. Варлен и К.С. Мазуревский. Они отмечают, что «в любого вида правоотношениях, в том числе электоральных, государство, с одной стороны, предоставляет гражданину социальную свободу, с другой – накладывает на него совокупность ограничений, обусловленных

¹ Постановления Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2004 года № 4-П «По делу о проверке конституционности пункта 10 статьи 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации», от 24 марта 2020 года № 12-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 19, пункта 7 части 1 статьи 20, пункта 7 статьи 21 и части 4 статьи 240 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, а также пункта 7 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А.А. Брюхановой и Е.Л. Русаковой», от 23 октября 2020 года № 43-П «По делу о проверке конституционности подпунктов «а», «е» пункта 14.1 статьи 35, подпункта «в» пункта 24 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также пункта 6 части 1, пункта 4 части 2 статьи 27 и пункта 3 части 24 статьи 30 Закона Московской области «О муниципальных выборах в Московской области» в связи с жалобой гражданина М.Ю. Серяпова» и др.

² Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М., 2008. С. 416.

конституционными целями. Такой подход отражает демократический способ управления государством, где народ является единственным источником власти»¹.

Принцип свободных выборов закреплен непосредственно в Конституции. Он имеет прямое отношение к конституционному принципу народного суверенитета. Оценивая его юридическую природу, следует согласиться с мнением Б.С. Эбзеева, который отмечает, что принципы – «это нормы особого рода, они занимают главенствующее место во всей отечественной конституционно-правовой системе и определяют содержание всего отечественного правопорядка, включая юридические характеристики иных принципов Конституции и права в целом»².

Особенность данного принципа заключается в том, что он является своеобразным мостом, соединяющим институт народного суверенитета с выборами органов публичной власти, и тем самым способом реализации принципа народовластия в социальной практике.

Отсюда следует, что принцип свободных выборов находится в иерархическом соподчинении с принципом народного суверенитета. В связи с этим прав Б.С. Эбзеев, полагая, что «организация власти, ее функции, статус и полномочия, характер взаимоотношений между организационно и функционально обособленными структурными элементами и т. п. определяются не произвольно; они коренятся в основах конституционного строя Российской Федерации. Именно эти основы детерминируют природу власти, ее цели, содержание и архитектуру»³.

Однако констатация этого факта не освобождает науку конституционного права от необходимости выявления нормативного содержания принципа свободных выборов и вытекающих из него юридических обязательств. Выборы в демократических государствах проходят более 200 лет. Однако в законодательстве

¹Варлен М.В., Мазуревский К.С. Конституционные основы порядка формирования и деятельности представительных органов в Российской Федерации : учебное пособие для магистратуры / Варлен М.В., Мазуревский К.С. Москва : Норма : ИНФРА-М, 2022. С. 67.

² Эбзеев Б. С. Конституционное право России: учебник. М.: Проспект, 2019. С. 198.

³ Там же. С. 551.

и в науке конституционного права до сих пор не сложилось единое определение данного понятия.

В связи с этим автор вынужден процитировать некоторые положения ряда федеральных законов. В частности, в п. 3 ст. 3 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который является базовым для всех видов выборов, установлено, что «участие гражданина Российской Федерации в выборах и референдуме является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах и референдуме либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению»¹. То есть запрещает как прямое, так и косвенное воздействие на избирателя.

Отсюда следует, что содержание данного принципа состоит из трех составных частей: никто не должен принуждать избирателя к участию в выборах; никто не должен препятствовать свободному и добровольному участию избирателя в выборах; избирателю, свободно и добровольно пришедшему на избирательный участок, никто не должен указывать, за кого и как голосовать.

В ст. 1 Федерального закона от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» содержание данного принципа сформулировано более узко: «Участие гражданина Российской Федерации в выборах является свободным и добровольным. Никто не вправе принуждать гражданина Российской Федерации к участию или неучастию в выборах, а также препятствовать его свободному волеизъявлению»². То есть запрещает только прямое воздействие на избирателя.

Если в Федеральном законе № 67-ФЗ говорится, что нельзя не только «оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить...», но и «препятствовать его свободному волеизъявлению», то в Законе

¹http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/.

²http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159349/.

о выборах депутатов Государственной Думы сказано, что нельзя только «принуждать гражданина».

В ст. 1 Федерального закона от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» сохранена формула рамочного Закона: «Участие гражданина Российской Федерации в выборах Президента Российской Федерации является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах Президента Российской Федерации, а также препятствовать его свободному волеизъявлению»¹.

В п. 2 ст. 4 Закона города Москвы от 6 июля 2005 года № 38 («Избирательный кодекс города Москвы» содержится еще одна редакция содержания указанного принципа: «Участие в выборах является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на избирателя с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также на его свободное волеизъявление».

Ст. 1 Приложения к Федеральному закону «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» от 26 ноября 1996 года № 138-ФЗ, закрепляющая принципы избирательного права на уровне местного самоуправления, рассматриваемого нами принципа не упоминает вообще: «Выборы депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления осуществляются гражданами Российской Федерации, постоянно проживающими на территориях соответствующих муниципальных образований, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании»².

По нашему мнению, наиболее полным и адекватным отражением содержания принципа свободных и добровольных выборов, выражающим его правовую сущность, является норма, сформулированная в рамочном Законе от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ и в Законе о выборах Президента Российской Федерации,

¹http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_40445/.

² www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12527/.

которая запрещает не только принуждение, но даже оказание воздействия на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к определенному поведению.

В связи с этим вполне оправдано было бы внести уточнение в ст. 1 Федерального закона от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»: слова «участие гражданина Российской Федерации в выборах является свободным и добровольным. Никто не вправе принуждать гражданина Российской Федерации к участию или неучастию в выборах, а также препятствовать его свободному волеизъявлению» заменить словами «участие гражданина Российской Федерации в выборах и референдуме является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах и референдуме либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению».

Кроме того, возможно внести изменения в ст. 1 Приложения к Федеральному закону от 26 ноября 1996 года № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», закрепляющую принципы избирательного права на уровне местного самоуправления. После слов «Выборы депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления осуществляются гражданами Российской Федерации, постоянно проживающими на территориях соответствующих муниципальных образований, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.» добавить слова «Участие гражданина Российской Федерации в выборах является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению».

Таким образом, принцип свободных выборов в его конкретизации рядом федеральных законов в его буквальном истолковании включает в свое содержание

несколько элементов: а) добровольность участия граждан в выборах и обращенный ко всем и каждому запрет принуждать избирателя к участию в выборах; б) запрет препятствовать участию избирателей в выборах; в) свободный выбор избирателем, за какого кандидата (список кандидатов) голосовать; г) запрет кому бы то ни было оказывать воздействие на избирателя с целью принуждения его проголосовать определенным образом.

При этом, вопреки существующим взглядам, этот перечень элементного состава свободных выборов не является исчерпывающим. Не сводятся к акту голосования сводные выборы как акт народовластия, т. е. реализации народного суверенитета являются таким юридическим фактом, который порождает правоотношения «между гражданами и общественными объединениями, между гражданами и государственными органами, между общественными объединениями и государственными органами и др.»¹. Близкую по широте трактовки позицию высказывает С.А. Авакьян, отмечая, что «выборы в нашей стране являются свободными, т. е. проводятся в обстановке гласности, широкого информирования населения обо всех мероприятиях»².

В связи с этим выскажем два тезиса, обоснование которых потребует обращения к актам Конституционного Суда и обширных выдержек из его постановлений. **Во-первых**, принцип свободных выборов своим воздействием покрывает не только акт голосования, но и все предшествующие стадии выборного процесса. В частности, Конституционный Суд в Постановлении от 12 марта 2021 года № 6-П «По делу о проверке конституционности пункта 1¹ статьи 38 и пункта 1 статьи 39 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина С.С. Цукасова»³ сформулировал правовую позицию, в соответствии с которой принцип свободного и добровольного участия граждан Российской Федерации в выборах должен

¹ Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М.: Юрист, 2001. С. 372.

² Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие в 2 т. 5-е изд. перераб. и доп. М., 2014. С. 195.

³<http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision520589.pdf>

соблюдаться не только в день голосования, но и на стадии выдвижения и регистрации кандидатов на выборные должности.

Суд также указал, что «правовое регулирование избирательных отношений и установление порядка проведения выборов входят в компетенцию законодателя (статья 71, пункт "в"; статья 72, пункт "н" части 1; статья 76, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации), который обязан учитывать природу народного представительства и конституционное предназначение выборов в демократическом правовом государстве, соблюдать общепризнанные принципы всеобщего, равного, свободного и прямого избирательного права, обеспечивать справедливые процедуры реализации избирательных прав граждан, включая выдвижение и регистрацию кандидатов, и избегать необоснованного ограничения электоральной политической конкуренции».

Во-вторых, свобода выбора немыслима без осознанности выбора. Именно такое видение сформулировано в Постановлении Конституционного Суда от 16 июня 2006 года № 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области».

Суд указал, что свободные выборы как способ выявления действительной воли народа и формирования легитимных выборных органов публичной власти тесно связаны с гарантируемыми Конституцией Российской Федерации (ст. 29) свободой мысли и слова, правом каждого свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, а также со свободой массовой информации.

Иными словами, по смыслу статей 3, 19, 29 и 32 Конституции Российской Федерации свободные выборы, как одна из основ конституционного строя Российской Федерации, требуют их проведения с разумной периодичностью, при обеспечении свободного волеизъявления граждан, в условиях состязательности и открытости, в том числе во время проведения предвыборной агитации и ее

финансирования, которые надлежащим образом гарантировали бы избирательные права граждан, демократические выборы и легитимацию формируемых по их итогам органов государственной власти и органов местного самоуправления¹.

Отсюда следует, что структурным элементом свободных выборов является открытость выборов и прозрачность самого процесса, включая деятельности избирательных органов, исключаяющей их политическую пристрастность и любые фальсификации.

Подводя некоторые итоги предшествующего изложения и исходя при этом из анализа положений Конституции Российской Федерации, электорального законодательства, актов Конституционного и Верховного Судов Российской Федерации, трудов отечественных юристов (С.А. Авакьян, В.В. Комарова, Г.Н. Комкова, А.Е. Постников, Б.С. Эбзеев и др.) и зарубежных ученых, наднациональных юрисдикционных и консультативных органов, можно сделать вывод, что свободные выборы охватывают все стадии избирательного процесса. Они требуют:

- а) должной нормативной правовой основы (Конституция и соответствующее ей законодательство);
- б) беспристрастности, честности и прозрачности управления избирательным процессом;
- в) гарантированности избирательных прав граждан;
- г) свободного доступа кандидатов к выборам, при том, что отказ в регистрации в качестве кандидата должен основываться на положениях Конституции Российской Федерации и истолковываемых в соответствии с ней действующим избирательным законодательством, и ни в коем случае не может быть результатом выражаемых ими взглядов или декларируемых программ;
- д) точности списков избирателей;

¹http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_60952/.

е) обеспечения свободы слова и исключения государственного и любого иного давления на избирателей и кандидатов, отсутствия непропорционально больших предпочтений для парламентских партий;

ё) свободного участия избирателей в голосовании при соблюдении всеобщности голосования и равенства голосов избирателей и при соблюдении тайны голосования, а также принуждения в любой форме к участию в выборах или отказе от такого участия;

ж) исключения фальсификаций при подсчете голосов, гарантируемого присутствием на процедуре подсчета голосов наблюдателей, представителей средств массовой информации, кандидатов либо назначенных ими представителей.

Принцип свободных выборов требует безусловного исключения так называемого «административного ресурса». Столь же опасен для свободных выборов партийный эгоизм представленных в парламенте политических партий. Эти элементы в их системной совокупности и образуют нормативное содержание принципа свободных выборов.

2. Референдум

Слово «референдум» происходит от латинского *referendum* и буквально означает «то, что должно быть сообщено». Его эквивалентами в русском языке считаются голосование, плебисцит, опрос или всенародный опрос. В публичном праве под референдумом понимается одна из форм непосредственного волеизъявления граждан по наиболее значимым вопросам общегосударственного, регионального или местного значения¹. Его часто отождествляют с всенародным

¹ См.: Авакьян С.А. Конституционное право Российской Федерации. В 2-х томах. М., 2014; Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Изд. 11-е. М., 2015; Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. Учебник. М., 1997; Коток В.Ф. Референдум в системе социалистической демократии. М.: Наука, 1964; Cronin T. *Direct, Democracy: The politics of initiative. Referendum and Recall.*— Cambridge and London: Harvard University Press, 1989; Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма). М.: Юристъ, 1999; Комарова В.В., Дмитриев Ю.А. Референдум в системе народовластия. М.: Манускрипт, 1995; Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России. М.: Форум-инфра, 2008; и др.

голосованием. Однако в Конституции Российской Федерации эти понятия, несмотря на их содержательную близость, разводятся. В частности, Конституция Российской Федерации открывается указанием на то, что она «принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года»¹. Это означает, что всенародное голосование есть особый вид референдума, поскольку в процессе такого голосования реализуются учредительная власть народа – принимается Конституция.

В советский период к референдуму как к институту конституционного права и к форме непосредственного народовластия в отечественной науке конституционного права сложилось двойственное отношение, с некоторым оттенком предвзятости. Например, авторы учебников «Конституционное (государственное) право зарубежных стран» отмечают, что «референдум, будучи институтом непосредственной демократии, даже в демократическом государстве *может быть использован как противовес представительной демократии* или как средство обойти парламент и принять государственное решение вопреки ему. Это может иметь место, когда право назначения референдума входит в дискреционные (осуществляемые по собственному усмотрению) полномочия главы государства либо правительства»². При этом в качестве примера подобного «недемократизма» часто ссылаются на Конституцию Французской Республики.

Вместе с тем, ст. 11 Конституции Французской Республики 1958 года, которая посвящена референдуму, провозглашает: «Президент Республики по предложению Правительства во время сессий Парламента или по совместному предложению обеих палат Парламента, которые публикуются в "Журналь Офисьель", может выносить на референдум любой законопроект об организации органов публичной власти, о реформах, касающихся экономической или социальной политики государства и публичных служб, содействующих ей, либо

¹ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. М., 2021. С. 3.

² Конституционное (государственное право) зарубежных стран: В 4 т. Тома 1–2. Часть общая: Учебник / Отв. ред. проф. Б.А. Страшун – 3-е изд., обновл. и дораб.– М.: Издательство БЕК, 2000. С. 255; Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для бакалавриата / отв. ред. В. В. Невинский. – М.: Норма-ИНФРА-М, 2022. С. 177.

направленный на разрешение ратификации какого-либо договора, который, не вступая в противоречие с Конституцией, отразился бы на деятельности институтов.

Когда референдум организуется по предложению Правительства, последнее выступает в каждой палате с заявлением, по которому проводится обсуждение»¹.

Возникает минимум три вопроса, требующих честного ответа. Почему уровень представительства всенародно избранного Президента уступает уровню представительства Парламента, одна из палат которого избирается по одномандатным округам, а другая – частично по многостепенным и косвенным выборам? Почему вынесение Президентом на референдум вопроса, предложенного совместным предложением обеих палат Парламента, обязательно должно быть недемократичным? Почему предложенный Правительством и предварительно обсужденный в каждой палате Парламента вопрос, выносимый на референдум, также считается недемократичным?

Мы частично согласны с тем утверждением, что в подобном отношении к социальной роли референдума «есть нечто "социалистическое", когда считалось, что исполнительная власть способна на выполнение антинародной роли. И только парламент является "народным" представительным органом власти»². О том, что подобное отношение не соответствует реалиям, свидетельствуют, например, положения ст. 3 Конституции Российской Федерации.

Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года «О референдуме Российской Федерации» определяет референдум Российской Федерации как всенародное голосование граждан, обладающих правом на участие в референдуме, по вопросам государственного значения³. Как можно заметить, законодатель не счел нужным подчеркнуть Конституцией, что различие между всенародным голосованием и референдумом является сколь-нибудь значительным.

¹https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/constitution/constitution_russe_version_aout2009.pdf

² Осавелюк А.М. Конституционное право зарубежных стран: пособие. СПб.: Издательство «Лань», 2019. С. 130.

³http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48221/.

Законодательство России различает три вида референдума: местный референдум, референдум субъекта Федерации и референдум Российской Федерации¹.

Вместе с тем наука конституционного права выделяет большее количество видов референдума². Например, по правовым последствиям референдумы делятся на *постановляющие* и *консультативные*. Посредством постановляющего референдума принимаются общеобязательные решения, не нуждающиеся в утверждении, а посредством консультативного референдума предварительно выясняется общественное мнение граждан, т. е. юридической силы они не имеют. Кроме того, например, решение, принятое на референдуме по вопросу, за который проголосовало менее половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании, будет носить консультативный характер.

По степени обязательности их назначения различают *факультативные* и *обязательные* референдумы. Факультативные референдумы проводятся лишь в том случае, если в установленном законом порядке проявлена инициатива о проведении референдума или существует орган, от усмотрения которого зависит назначение или отказ в назначении референдума. Факультативный референдум, проводимый по инициативе избирателей, называется петиционным, так как инициатива его проведения осуществляется путем сбора установленного законодательством числа подписей избирателей.

Обязательные референдумы – те, проведение которых предусмотрено конституцией или законом государства по вопросам, строго определенным ими в качестве исключительно предмета референдума. Например, в соответствии с положениями ч. 3 ст. 135 Конституции Российской Федерации разработанный Конституционным Собранием проект новой Конституции принимается им «двумя

¹http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/.

² См., например: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для бакалавриата / отв. ред. В.В. Невинский. М.: Норма ИНФРА-М, 2022. С. 178–179; В.В., Дмитриев Ю.А. Референдум в системе народовластия. М.: Манускрипт, 1995.

третьими голосов от общего числа его членов или выносятся на всенародное голосование»¹. В этом случае глава государства обязан назначить референдум.

Указанная норма Конституции конкретизирована положениями ст. 6 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации». Согласно этим положениям, Конституционное Собрание вправе вынести на всенародное голосование проект новой Конституции Российской Федерации.

На референдум также выносятся проект нормативного акта или вопрос, обязательное вынесение на референдум которых предусмотрено международным договором Российской Федерации².

Ст. 89 Конституции Франции также предусматривает обязательное проведение референдума по вопросу о ее пересмотре: «Пересмотр является окончательным после одобрения его референдумом»³.

По предмету правового регулирования можно выделить *конституционный референдум* (когда на всенародное голосование выносятся проект новой Конституции), *законодательный референдум* (когда граждане голосуют по проекту закона), *плебисцитарный референдум* (на голосование выносятся вопрос о доверии государственному лидеру или о судьбе какой-либо территории).

По вопросу о принятии или отмене законов различаются *референдумы, посредством которых принимаются законы* (именно они предусмотрены в большинстве стран) и *посредством которых законы отменяются*. Последний вид референдумов достаточно редко специально предусматривается конституциями и законодательством зарубежных стран. Среди немногих исключений можно назвать положение Конституции Италии: «Когда того требует 500 тыс. избирателей или пять областных советов, назначается

¹http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/.

²https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48221/.

³https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/constitution/constitution_russe_version_aout2009.pdf

референдум для отмены, полностью или частично, закона или акта, имеющего силу закона» (ст. 75)¹.

Инициаторами референдума наряду с Конституционным Собранием, а также Федеральным государственным органом (в случаях, предусмотренных международным договором России или самим² Федеральным конституционным законом о референдуме), являются граждане (не менее двух миллионов граждан, имеющих право на участие в референдуме). С этой точки зрения референдум также является формой самоорганизации общества.

Инициаторы референдума самостоятельны в определении вопроса общероссийского референдума. При условии, что эти вопросы Конституцией отнесены к **ведению** Российской Федерации, а также к **совместному ведению** Федерации и ее субъектов.

Одновременно Федеральный конституционный закон о референдуме устанавливает объективные правовые пределы, соблюдение которых легитимирует как сам референдум, так и принятые на референдуме решения. Так референдум не может быть использован в целях принятия решений, противоречащих Конституции, а также в целях ограничения, отмены или умаления общепризнанных прав и свобод человека и гражданина, конституционных гарантий реализации таких прав. Кроме того, референдум не может быть противопоставлен народному представительству.

Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» устанавливает обстоятельства, исключающие проведение референдума, и содержит указание на вопросы, которые на него могут быть вынесены. Они носят исчерпывающий характер и в своей совокупности определяют объективные правовые пределы суверенного права народа на референдум. Так, ст. 7 указанного Федерального конституционного закона инициатива проведения референдума не может быть выдвинута и референдум не

¹ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для / отв. ред. В.В. Невинский. 2022. С. 178–179.

² Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» / Консультант плюс.

может назначаться и проводиться в условиях военного или чрезвычайного положения, введенного на территории Российской Федерации (в отдельных местностях Российской Федерации) при обстоятельствах и в порядке, предусмотренных федеральным конституционным законом, а также в течение трех месяцев со дня отмены военного или чрезвычайного положения.

Референдум не проводится в последний год полномочий Президента Российской Федерации, Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации на основании решения уполномоченного федерального органа и т. п.

Назначение и проведение референдума может быть связано и с вопросом (вопросами), выносимым на референдум. В соответствии со ст. 6 Федерального конституционного закона о референдуме на референдум не могут выноситься вопросы:

- об изменении статуса субъекта (субъектов) Российской Федерации, закрепленного **Конституцией** Российской Федерации;
- о досрочном прекращении или продлении срока полномочий Президента, Государственной Думы, а также о проведении досрочных выборов Президента, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации либо о перенесении сроков проведения таких выборов;
- об избрании, о назначении на должность, досрочном прекращении, приостановлении или продлении полномочий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации;
- о персональном составе федеральных органов государственной власти, иных федеральных государственных органов и т. п.

Весьма важно, что на референдум не могут выноситься вопросы, отнесенные **Конституцией**, федеральными конституционными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти. Как можно заметить из этого перечня обстоятельств и вопросов, федеральный законодатель

руководствовался несколькими проистекающими из Конституции императивными требованиями:

- а) рациональность организации и функционирования системы публичной власти;
- б) исключение конкуренции между прямой демократией и народным представительством;
- в) стабильность конституционного строя России.

Именно поэтому на референдум не могут выноситься вопросы, требующие срочного решения; вопросы, урегулированные **Конституцией**, федеральными конституционными законами и федеральными законами; вопросы, отнесенные **Конституцией**, федеральными законами к исключительной компетенции федеральных органов государственной власти. Кроме того Федеральный конституционный закон о референдуме в ст. 6 содержит следующие требования к формулировке вопроса, выносимого на референдум: вопрос должен быть сформулирован таким образом, чтобы исключалась возможность его множественного толкования, чтобы на него можно было дать только однозначный ответ и чтобы исключалась неопределенность правовых последствий принятого на референдуме решения¹.

Из краткого обзора законодательства и литературы² следует, что современный конституционализм не выработал общепринятых и признанных всеми стандартов референдума. Но есть согласие в отношении некоторых общих выводов: излишне широкое использование института референдума оказывает серьезное влияние на конституционный строй государства и способно негативно сказаться на народном представительстве. В частности, введение обязательного

¹ Там же.

²См., например: Тахтарев К.М. От представительства к народовластию. СПб., 1907; Трайнин И.П. О непосредственном народном законодательстве в капиталистических странах // Советское государство и право. 1937. № 1-2.; Коток В.Ф. Референдум в системе социалистической демократии. М., 1964; Кабышев В.Т. Прямое народовластие в Советском государстве. Саратов, 1974; Маклаков В.В. Референдум в Французской пятой республике. М., 1987; Марченко М.Н. Референдум как форма непосредственной демократии // Вестник МГУ. Серия «Право». 1991. № 6; Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 2001; Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России. М., 2008; и др.

референдума по всем или даже многим предметам законодательства приводит к превращению парламента из законодателя в законосовещательный орган.

Именно поэтому законодательство России предусматривает введение в качестве обязательных только конституционный (учредительный) референдум и референдум, предусмотренный международным договором России, и четко определяет перечень вопросов, которые не могут выноситься на референдум.

Такое решение не препятствует функционированию парламентаризма. Но в связи с этим возникает опасность превращения референдума в исключительное полномочие государства в лице соответствующих органов, но не народа. В связи с этим вопрос о гарантиях суверенного права народа на референдум продолжает оставаться актуальным. Также немаловажно, что конституционный механизм народовластия продолжает развиваться. Особенно значимо такое развитие в контексте «консенсусной демократии», актуальность которой в том числе обусловлена принципом социальной солидарности, вошедшим в Конституцию в результате конституционной реформы 2020 года.

3. Общероссийское голосование как коллективный способ и форма выражения суверенной воли народа

2020 год отмечен появлением нового института конституционного права России – общероссийского голосования. Цель такого голосования – выявить волю народа в части его согласия на внесение в Конституцию Российской Федерации инициированной главой государства поправки или отказа в такой согласии при условии стабильности фундаментальных оснований отечественного конституционного правопорядка, в том числе демократии, прав человека и верховенства права.

Некоторые юристы пытаются провести параллель между общероссийским голосованием и положением ст. 5 Конституции СССР, которая устанавливала, что

«наиболее важные вопросы государственной жизни выносятся на всенародное обсуждение, а также ставятся на всенародное голосование (референдум)»¹.

Однако в действительности такая параллель безосновательна: это разные институты. Положение ст. 5 Конституции СССР 1977 года под всенародным голосованием имело в виду референдум, что же касается всенародного обсуждения – его последствия не были определены с точки зрения их практических результатов и юридической силы.

Соответственно, общероссийское голосование – новый институт отечественной демократии, находящийся в развитии, и часть демократического политического процесса. Акцент на этом обусловлен тем, что в многочисленных статьях, посвященных политико-юридическим аспектам общероссийского голосования 1 июля 2020 года, такое голосование часто отождествляют с референдумом². Его нельзя назвать и консультативным референдумом, ибо на общероссийское голосование выносятся не проект Закона о поправке к Конституции, а принятый парламентом и подписанный главой государства, действовавшими в своем праве, Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации. В действительности общероссийское голосование выступало в качестве охватившего все взрослое население демократического политического процесса, проходившего с соблюдением электоральных процедур и с точным определением его юридических последствий.

Институт общероссийского голосования близок к всенародному голосованию. В постсоветской России понятие «всенародное голосование» впервые появилось в Указе Президента Б.Н. Ельцина от 15 октября 1993 года № 1633 «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации»³. Что же касается общероссийского голосования, оно является порождением конституционной реформы 2020 года. Тем самым оба

¹ https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/5478732/.

² См.: Макаренко К.М., Слатинов В.Б., Харин А.Н. Особенности общероссийского голосования по поправкам в Конституцию в региональном и федеральном измерении // . № 58 vol. 1, январь–февраль 2021 г.; Журавлев В.А. Общероссийское голосование по изменениям в Конституцию: социальные смыслы и процедуры // Избирательное законодательство и практика. 2020. № 2. С. 3.

³ <http://www.kremlin.ru/acts/bank/4597>

понятия касаются обновления легитимации Основного закона. Но если в первом случае речь шла о новации Конституции в целом, т. е. принятии новой Конституции, то во втором – о внесении в нее дополнений и изменений. При этом порядок такого внесения установлен самой действующей Конституцией, предоставившей такое положение парламенту.

В частности, в ежегодном Послании Президента В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января 2020 года глава государства не только обозначил основные векторы предстоящей конституционной реформы в России, предложив сам пакет конституционных поправок, но и предложил вынести его на всенародное голосование.

Различия между порядком принятия Конституции и порядком внесения в нее изменений предопределили различия в юридических последствиях всенародного и общероссийских голосований. Если в первом случае волей народа легитимировался проект Конституции, которая в силу этого обрела юридическую силу Основного закона, обладающего высшей в правовом порядке России юридической силой, то во втором случае народное одобрение санкционировало вступление в силу принятого парламентом и подписанного главой государства Закона о поправке к Конституции Российской Федерации.

При этом, если механизм реализации всенародного голосования в 1993 году устанавливался Указом Президента Российской Федерации от 15 октября 1993 года № 1633, то порядок общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию и его последствия определялись ст. 2 Закона о поправке к Конституции от 14 марта 2020 года «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»¹.

При этом проведение общероссийского голосования в 2020 году предусматривалось при условии дачи Конституционным Судом Российской Федерации заключения о соответствии конституционных поправок положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации. Суд в своем заключении

¹Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 11. Ст.1416.

от 16 марта 2020 года все предлагаемые изменения Конституции признал соответствующими ее положениям, закрепленным в указанных главах, что вообще не предусматривалось в 1993 году.

В связи с этим уместно обратить внимание на следующее обстоятельство. В период, когда создавался проект Конституции Российской Федерации 1993 года, проблема стабильности Конституции казалась особенно актуальной на фоне постоянного и далеко не всегда системного обновления прежнего Основного закона, в который было внесено более трехсот изменений и дополнений. Именно поэтому Конституционное совещание 1993 года осознанно установило особо сложный порядок пересмотра Конституции и внесения в нее изменений. Это императивное конституционное установление потребовало создания действенных гарантий охраны и защиты Конституции, т. е. средств и способов обеспечения неприкосновенности Конституции в своих фундаментальных положениях и усложненного порядка внесения поправок в иные положения. В последнем случае в качестве конституционного законодателя выступает действующее в своем праве Федеральное Собрание Российской Федерации.

Более чем четвертьвековой опыт утверждения в обществе культа Конституции не пропал даром. Инициаторы общероссийского голосования осознавали, что ни всенародное голосование, ни референдум не могут использоваться в качестве способов легитимации инициированной главой государства поправки, поскольку иное означало бы присвоение полномочий парламента.

Однако масштаб поправки был таков, что требовал поддержки народа, единственным способом которой является голосование граждан. При этом было установлено, что изменения в Конституцию считаются одобренными, если за их одобрение проголосовало более половины участников общероссийского голосования. Если же эти изменения получили меньшинство голосов граждан, участвовавших в голосовании, они не вступают в силу.

С этой точки зрения использование института общероссийского голосования как способа легитимации народом столь масштабной поправки в Конституцию

юридически безупречно. Аргументированное обоснование этого вывода было дано профессорами В.В. Еремянном и А.Е. Постниковым на совещании отечественных конституционалистов, состоявшемся в феврале 2020 года.

Оценивая природу общероссийского голосования, следует иметь в виду, что вопрос, вынесенный на общероссийское голосование, «Вы одобряете изменения в Конституцию Российской Федерации?» означал также вопрос о доверии действующему Президенту Российской Федерации. Ответив «да» на вопрос об одобрении поправки, за что проголосовало более восьмидесяти процентов участников голосования, они одновременно поддержали курс действующего Президента Российской Федерации: легитимация волей народа поправки главы государства является и актом доверия ему самому.

Это важно иметь в виду для адекватного установления предмета общероссийского голосования: сводится ли предмет такого голосования только к одобрению или отказу в одобрении масштабной поправки к Конституции либо значение института общероссийского голосования значительно шире? Первую позицию, как следует из результатов интервьюирования некоторых участников упомянутого совещания, занимал А.Е. Постников. В этом случае значение данного института ограничено поправкой к Основному закону.

Более широкий и, представляется, более обоснованный подход к оценке предметной характеристики общероссийского голосования предлагает В.В. Еремян¹.

Отсюда следует, что общероссийское голосование не совпадает ни с всенародным голосованием, ни с референдумом; это – институт народовластия наряду с референдумом и свободными выборами, вытекающий из принципов конституционного строя и адекватный их содержанию.

Таким образом, общероссийское голосование представляет собой уникальный демократический институт, отличающийся рядом существенных

¹ См.: Интервью В.В. Еремяна // Законодательство. 2020. № 2. С. 1011.

отличительных признаков от аналогичных по названию понятий, рассмотренных нами в данном параграфе. Этот институт имеет под собой вполне определенные основания, позитивно установленные в Конституции Российской Федерации либо выявленные в своих решениях Конституционным Судом. При этом назначение общероссийского голосования – прерогатива главы государства и парламента, которым понадобился совет нации.

Поскольку в предлагаемом понимании общероссийского голосования не сводится к процедуре *ad hoc*, а выступает в качестве особого института консенсусной демократии, оно нуждается в юридической легитимации. Такая легитимация может быть осуществлена либо в специальном федеральном законе, либо в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и праве граждан на участие в референдуме Российской Федерации».

§ 3. Избирательные права граждан как ассоциированных носителей народного суверенитета: юридическая природа и нормативное содержание

Народ – личностно-собирающее явление. Он состоит из индивидов, которые в результате сочленства в сообществе не утрачивают качества самостоятельного участника политического либо гражданского общества. Данное обстоятельство делает их ассоциированными носителями суверенитета народа и носителя его власти, то есть гражданами.

Избирательные права занимают центральную позицию в системе политических прав и свобод, которые предоставляют гражданину России, отвечающему требованиям закона, возможность активного участия в политической сфере и осуществлении политической власти в государстве. Соответственно, правы те, кто считает, что в таком смысле «избирательное право в своем конституционно-

правовом выражении дает гражданину на основании положений закона и гарантированную экономическими и юридическими средствами возможность участия в осуществлении государственной власти, определении задач и функций государства»¹. Этим обусловлено активное внимание отечественной правовой и политической мысли к проблемам электоральной демократии².

Только за последние годы по различным аспектам данной проблематики защищен ряд конституционно-правовых, политологических и других диссертационных исследований³. При этом продолжает оставаться спорным вопрос о юридической природе этого права, как оно закреплено в ст. 32 Конституции Российской Федерации: или это норма, обращенная к законодателю и требующая его реакции в форме правотворчества, или активное и пассивное избирательное право являются субъективными правами?

Первой точки зрения придерживаются выдающиеся отечественные государствоведы С.А. Авакьян, М.В. Баглай, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтин⁴. Другая точка зрения принадлежит Е.И. Козловой, О.Е. Кутафину, А.А. Мишину, Б.С. Эбзееву и ряду других исследователей, отстаивающих субъективную природу этого права⁵.

¹ Эбзеев Б.С. Конституционное право России М.: Проспект, 2019. С. 385.

² См., например: Бандикян М., Нардина О. Реализация активного избирательного права отдельными категориями граждан М.: Проспект, 2021; Избирательное право для студентов вузов / ред. Б.С. Эбзеева, К.К. Гасанова, Е.Н. Хазова. 2-е изд. перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2018; Избирательное право и процесс: учеб. пос. для магистров / под общ. ред. В.В. Комаровой, Г.Д. Садовниковой. М.: Проспект, 2019. Осавелюк А.М. Роль принципов права в обеспечении контроля и защиты избирательных прав граждан // Избирательное законодательство и практика. 2016. № 4. С. 8–10.

³ См., например: Биктагиров Р.Т. Субъект избирательного права Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. Автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. М., 2010; Буравченко И.Л. Конституционно-правовой статус избирателя в Российской Федерации. Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. М., 2010; Варлен М.В. Институт депутатского мандата в теории и практике народного представительства в России. Автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. М., 2012; Троян В.А. Конституционно-правовые гарантии субъективного избирательного права. Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. Белгород, 2021.

⁴ См.: Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учеб. пособие: в 2 т. Т. 1 / 5-е изд., перераб. и доп. М. 2014. С. 749–751; Там же. Т. 2. С. 170–172; Конституционное право зарубежных стран: для вузов / общ. ред. проф. М.В. Баглая, д.ю.н., проф. Ю.И. Лейбо и д.ю.н., проф. Л.М. Энтина. М.: Норма, 2004. С. 187–188.

⁵ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. 5-е изд. перераб. и доп. М.: Проспект, 2015. С. 218; Конституционное право университетский курс в 2 т. Т. II / ред.

Так, Е.И. Козлова и О.Е. Кутафин отмечают, что «право, закрепленное в ст. 32 Конституции, адресовано каждому гражданину, а не совокупности граждан»¹. С этой, как представляется, вполне справедливой точки зрения, избирательное право есть субъективное право. Оно принадлежит гражданину, достигшему установленного Конституцией и законом возраста, обладающего дееспособностью и лично свободным, т. е. не находящегося в местах лишения свободы по приговору суда. Одновременно избирательное право является возлагаемой на гражданина социальной функцией, которая вполне точно выражается словосочетанием «гражданский долг».

Именно данная позиция нашла отражение в решениях Конституционного Суда Российской Федерации². В частности, одним из первых дел, в котором Суд сформулировал правовую позицию о субъективно-правовой природе избирательного права, явилось Постановление от 24 июня 1997 года № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия». Суд указал, что «пассивное избирательное право, как оно закреплено в Конституции Российской Федерации, относится к основным правам и свободам и является индивидуальным правом гражданина, важнейшим элементом его конституционного статуса в демократическом правовом государстве»³.

Дальнейшее развитие указанной правовой позиции произошло в Постановлениях Конституционного Суда от 25 апреля 2000 года № 7-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 11 статьи 51 Федерального

А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. М.: Проспект, 2014. С. 61; Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: для вузов. М.: Статут, 2013. С. 29–30; Конституционное право Российской Федерации: учебник / И.А. Алжеев, И.Б. Власенко, Е.Ю. Догадайло и др.; отв. ред. С.И. Носов. М.: Статут, 2014. С. 49; Эбзеев Б.С. Конституционное право России М.: Проспект, 2019. С. 390–391.

¹ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: учебник. 5-е изд. перераб. и доп. М.: Проспект, 2015. С. 218.

² Как следует из информации, на официальном сайте Конституционного Суда Российской Федерации, по состоянию на 20.06.2022 г. Судом было вынесено 39 решений, имеющих отношение к субъективным конституционным правам граждан Российской Федерации // <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx>.

³http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23137/.

закона от 24 июня 1999 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"»¹ и от 9 ноября 2009 года № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 32 статьи 38 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", подпункта "к" пункта 2 статьи 21 Федерального закона "О политических партиях", части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края "О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края" и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.З. Измайлова»².

Такое понимание имеет принципиально важное значение для защиты избирательных прав граждан, поскольку определяют пределы усмотрения парламента и правоприменителя и обязывают их. В частности, в Постановлении от 25 апреля 2000 года № 7-П Конституционный Суд Российской Федерации, ссылаясь на правовую позицию, сформулированную им в Постановлении от 24 июня 1997 года № 9-П, указал, что «устанавливаемые законодателем правила регистрации федерального списка кандидатов, хотя он и выдвигается избирательным объединением, избирательным блоком, не должны исказить существо этого права, создавать необоснованные препятствия для его реализации, нарушать принцип равного избирательного права», поскольку избирательное право в силу своей природы, независимо ни от каких обстоятельств, обусловленных законодательными нормами, всегда является индивидуальным, а не коллективным правом³.

О субъективном характере избирательного права речь идет в одном из новейших последних принятых Судом документов – Определении Конституционного Суда Российской Федерации от 28 января 2021 года № 161-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Просанова Игоря Юрьевича на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 240 Кодекса

¹http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_27128/.

²http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_93805/.

³http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_27128/.

Российской Федерации административного судопроизводства Российской Федерации»¹.

Этим, разумеется, не ставится под сомнение значение положений ст. 32 Конституции как норм объективного права. Речь идет только о том, что словосочетание «избирательное право» имеет две ипостаси, каждая из которых должна изучаться наукой и учитываться правоприменителями.

Субъективное избирательное право – не право человека, вытекающее из его природы, а право гражданина. Как пишет М.Н. Марченко: «Юридическое качество, или свойство, быть субъектом права и правоотношений не возникает само по себе. Оно не составляет по справедливому утверждению Шершеневича, "естественного свойства человека, а есть создание объективного права". <...> Не природа, не общество, а только государство в действительности определяет, кто и при каких условиях может быть субъектом права, а следовательно, и участником правоотношений, какими качествами он должен обладать»².

Р.Т. Биктагиров аналогичную точку зрения высказывает в диссертационном исследовании, посвященном анализу правового статуса субъектов избирательного права Российской Федерации³. В этом смысле правовая природа избирательного права неразрывно связана с устойчивой деятельностью политической системы, функция которой состоит в «осуществлении власти от имени народа, воля которого составляет основу организации и функционирования публичной власти в современном конституционализме».

Избирательные права – это право на участие. Они нормируют участие человека в организации и деятельности государства и его органов посредством народного представительства и непосредственной демократии в форме референдума, обращений в государственные органы, участия в выборах, с одной стороны, и участие личности в жизни гражданского общества (свобода слова,

¹<http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision515232.pdf>.

² Марченко М.Н. Проблемы общей теории государства и права: учебник: в 2 т. Т. 2. Право. Изд. 2-е, испр. и доп. М.: Проспект, 2014. С. 608.

³ Биктагиров Р.Т. Субъект избирательного права Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. Автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 13.

печати, свобода митингов и собраний, право на объединение и участие в общественных объединениях) – с другой. Эти права различны по способу привлечения граждан к участию в общественной и политической жизни страны и реализации государственной власти.

Гражданин может участвовать в избирательном процессе в различных качествах, в том числе в качестве избирателя либо претендента на депутатский мандат, сочлена группы избирателей, наблюдателя, доверенного лица и пр. Но центральное место в электоральной сфере занимают отношения граждан, связанные с реализацией права участвовать в выборах в качестве избирателя либо кандидата в депутаты органов народного представительства либо выборные должности органов государственной власти и местного самоуправления. «...Права государства не могут быть чем-то иным, кроме как регулированием и упорядочением личных, индивидуальных прав, которые *первичны*. Я не могу даже представить себе некое *коллективное право*, которое не имело бы своим истоком *индивидуальное право* и не исходило бы из его наличия. Следовательно, чтобы выяснить, законно ли облечено государство тем или иным правом, надо прежде всего задаться вопросом, заключено ли это право, так сказать, в самом индивидууме вне зависимости от всякого правления и правительства»¹.

Отвлекаясь ненадолго, отметим, что в свое время Георг Зиммель немецкий философ и социолог ввел в научный оборот несколько противоречивое понятие «индивидуальный закон»: «Там, где индивидуальность и закон противостоят друг другу, индивид всегда может сказать: закон мне не подходит, это не мой закон. Однако возможный здесь произвол исключает именно "индивидуальный закон"; а он полностью основан на том предположении, что индивидуальность не есть просто субъективность или произвол: и если действительность – одна форма, в которой живет индивидуальность, обладает объективностью, то и другая ее форма, долженствование, также обладает ею не в меньшей степени»². И «было бы очень

¹ Бастиа Ф. Протекционизм и коммунизм. Челябинск, 2011. С. 44.

² Зиммель Г. Созерцание жизни / Избранное. Т. 2. М., 1996. С. 183

странно видеть, что коллективная сила основывается не на индивидуальном праве, а на его постоянном и систематическом нарушении»¹.

Хрестоматийным является тезис, что *избирательное право в субъективном смысле* – это индивидуальное право гражданина. Оно включает в себя активное избирательное право, т. е. право граждан России избирать в органы государственной власти и органы местного самоуправления; пассивное избирательное право, т. е. право граждан России быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, точнее право баллотироваться в выборные органы государственной власти и местного самоуправления. Причем каждое из этих прав в свою очередь включает в себя ряд правомочий: право на включение в избирательные списки, право на получение достоверной информации о кандидатах, право на регистрацию в качестве кандидата, право на наблюдение за выборами, право на защиту избирательных прав и пр.

Для адекватного определения нормативного содержания активного и пассивного избирательного права граждан существенное значение имеет разграничение пределов этих прав и их ограничений. Такое разграничение осуществляется непосредственно Конституцией.

Так, устанавливая всеобщее равное прямое избирательное право при тайном голосовании, Конституция в ч. 3 ст. 32 одновременно указывает, что «не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда». Данное положение Конституционный Суд Российской Федерации называет «отдельным случаем ограничения конституционного права». Иначе говоря, для обладания избирательным правом гражданин должен достичь определенного возраста, быть дееспособным и лично свободным, т. е. не находится в местах лишения свободы по приговору суда.

¹ Бастиа Ф. Протекционизм и коммунизм. С. 46.

Что же касается собственно ограничений избирательных прав, они преимущественно касаются права баллотироваться в качестве кандидата в депутаты. Эти ограничения могут устанавливаться федеральным законом и только при наличии оснований, предусмотренных ч. 2 ст. 55 Основного закона – защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства.

Это означает, что устанавливаемые федеральным законодателем ограничения избирательных прав преследуют обеспечение общего блага. Соответственно, субъективное избирательное право – активное и пассивное – есть форма и способ реализации социальной функции гражданина как сочлена общества и ассоциированного носителя народного суверенитета. Именно в связи с этим в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 10 октября 2013 года № 20-П подчеркивается, что право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, будучи элементом конституционного статуса избирателя, является одновременно и элементом публично-правового института свободных выборов. В нем объективируется как личный интерес конкретного гражданина в непосредственном участии в управлении делами государства, так и публичный интерес, направленный на объективные итоги выборов и формирование на этой основе самостоятельных и независимых органов публичной власти, призванных в своей деятельности гарантировать права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации, осуществляя эффективное и ответственное управление делами государства и общества. Участием в выборах граждан выступает в ипостаси носителя частицы суверенитета народа.

Гражданин – сочлен государства. Отечественный правопорядок, в отличие от законодательства ряда иных стран, исключает его ответственности перед государством за реализацию активного избирательного права. Но гражданин несет ответственность за государство, сочленом которого является. Это проистекает из принципа социальной солидарности, одинаково чуждого как тоталитарным

представлениям об организации общества, так и «фанатизму формальной демократии» с присущей ему атомизацией личности.

Как считает испанский философ, «пожалуй, ничто так отчетливо не характеризует жизнь нации в каждую эпоху, как отношения, сложившиеся между массой и избранным меньшинством»¹. При том, что это «избранное меньшинство» представляет в парламенте голосование за него большинством избирателей. Отсюда следует, что сущность избирательного права граждан тесно связана с *принципом большинства*.

В эпоху, предшествовавшую Великой французской революции конца XVIII века, теория естественного права, взяв принцип большинства на вооружение, интерпретировала этот принцип, сквозь призму естественного права связала принцип большинства с суверенитетом народа: «Решение большинства обязывает всех остальных»². В эту эпоху общество было еще далеко от осознания последствий такого понимания.

Но после окончания Великой французской революции принцип большинства вылился в такой политический террор с миллионами жертв, что потребовала немедленного обуздания. Именно тогда пришло осознание, что общество не может развиваться в условиях мирного порядка без учета мнения всех его слоев.

Демократия – развивающееся явление. Особенно большое воздействие на такое развитие оказывает конституционализм, лишивший принцип большинства абсолютного и самодовлеющего значения. Конституционализм укротил тиранию большинства и выработал для этого три способа:

- 1) всеобщее избирательное право и максимальный отказ от избирательных цензов;
- 2) равное избирательное право и равный вес голосов избирателей;
- 3) пропорциональная избирательная система, которая требует должного политического структурирования общества.

¹ Ортега и Гассет Хосе. Этюды об Испании / Пер. с исп. составл. А.Матвеев, И.Петровский по общей редакцией И.Петровского. Киев. Новый Круг, Пор – Рояль, 1994. 320 с. С. 63.

² См. подробно: Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России. М., 2013.

Такое структурирование многократно усиливает гарантии реализации пассивного избирательного права. Как указал в своем Постановлении от 15 декабря 2004 года № 18-П Конституционный Суд Российской Федерации «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона "О политических партиях" в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации "Православная партия России" и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина» политические партии в качестве института представительной демократии, обеспечивающего участие граждан в политической жизни социума, политическое взаимодействие гражданского общества и государства, в открытой борьбе на основе принципов равноправия и политического плюрализма стремятся решающим образом воздействовать на власть, принимать участие в формировании органов власти и в контроле за их деятельностью¹.

Продолжая свою аргументацию, Суд далее указал: Консолидируя политические интересы граждан, партии способствуют образованию политической воли народа. В их конкурентной борьбе за политическую власть создается та среда, которая позволяет многонациональному российскому народу как носителю суверенитета и единственному источнику власти в России осознанно выбрать оптимальные направления развития общества и государства и достичь гражданского согласия². Политические партии стали частью отечественной электоральной демократии, и именно поэтому им посвящена глава II настоящей диссертации.

¹ http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_50770/.

² http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_50770/.

Глава II. Политические партии и суверенитет народа: аккумуляция воли народа и посредничество во взаимоотношениях с публичной властью (доктрина конституционного правосудия России)

§1. Идеологическое многообразие и многопартийность как форма политического структурирования общества в решениях Конституционного Суда Российской Федерации

С эпохи М.Я. Острогорского (1854–1951), которому принадлежат слава первого в отечественном государствоведении исследователя о месте и роли партий в обеспечении демократического процесса, известно, что идеологическое многообразие и многопартийность являются неременным атрибутом демократического конституционного строя в современном мире¹. Политическим партиям посвящена обширная литература². Что же касается «партийной» доктрины Конституционного Суда Российской Федерации, то в ее осмыслении сделаны лишь первые шаги.

Между тем именно политические партии чаще всего выступают посредниками между субъектами избирательных прав и государством. В связи с этим Конституционный Суд неоднократно отмечал, что в реализации принципа свободных выборов значительная роль принадлежит политическим партиям как основным коллективным участникам избирательного процесса. Этим в том числе

¹ Острогорский М.Я. Демократия и политические партии / ред. А.Н. Медушеский. М.: РОССПЭН, 1997.

² См.: Дюверже М. Политические партии. с фр. Л.А. Заминой. М., Академ-проект, 2000; Заславский С.Е. Политические партии России: проблемы правовой институализации. М., 2003; Зеленко Б.И. Политические партии и гражданское общество в России. М.: ПЕРСЭ, 2001; Гаджиев К.С. Политическая наука. М., 1995; Основы теории политических партий. М., 2007; и др. По различным аспектам организации и деятельности политических партий защищен ряд диссертаций, в том числе в последнее годы: Володина С.В. Многопартийность как основа конституционного строя России, Саратов, 2015; Малкаров А.И. Конституционные принципы плюралистической демократии и парламентаризм в России, Москва, 2022 и др. Несомненен вклад в концепцию плюралистической демократии на основе многопартийности Роберта Даля: Robert. Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control. 1983.

подчеркивается плюралистическая природа российского общества, правовую основу которой составляет ст. 13 Конституции.

Согласно ч. 1 и 3 указанной статьи в России признаются идеологическое многообразие и многопартийность как объективированная форма и следствие идеологического многообразия. Это положение соответствует природе человека и общества в целом, состоящего из различных слоев, отличающихся друг от друга присущими им интересами.

Политические партии являются основными участниками избирательного процесса, и в связи с этим именно они в условиях развитой многопартийности опосредуют осуществление активного и особенно пассивного избирательных прав граждан с одной стороны и суверенное право народа на свободные выборы – с другой.

Такое понимание роли политических партий в осуществлении суверенитета народа и избирательных прав граждан соответствует обязательствам России по международному праву. Как сказано в ст. 9 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 года, признаются подлинными только такие выборы, при которых существует реальный политический плюрализм, идеологическое многообразие и многопартийность, осуществляемые через функционирование политических партий, законная деятельность которых находится под юридической защитой государства¹.

В данном контексте уместна ссылка и на позицию Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ), неоднократно повторявшуюся и подтверждавшуюся Конституционным Судом Российской Федерации. ЕСПЧ, толкуя право на свободные выборы, пришел к выводу, что политические партии являются формой ассоциации, существенно важной для должного функционирования демократии (постановление от 30 января 1998 года по делу «Объединенная коммунистическая

¹ См.: Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств. 2002 г. <https://base.garant.ru/1156220/>

партия Турции (United Communist Party of Turkey) и другие против Турции»), и что свободные выборы и свобода политических партий лежат в основе любой демократической системы, взаимосвязаны и укрепляют друг друга (постановления от 2 марта 1987 года по делу «Матье-Мозн (Mathieu-Mohin) и Клерфейт (Clerfayt) против Бельгии» и от 19 февраля 1998 года по делу «Боуман (Bowman) против Соединенного Королевства»)¹.

Отсюда следует ключевой для оценки роли и значения политических партий вывод: политические партии выполняют двуединую публично-правовую функцию, во-первых, гарантируя демократический характер политического процесса посредством выявления и выражения всего многообразия общественных интересов и добиваясь их согласования, во-вторых, играя решающую роль в формировании органов народного представительства.

Этим предопределяется круг обязанностей, которые могут быть возложены законом на политические партии как основных участников избирательного процесса, опосредующих осуществление избирательных прав граждан, и условий их участия в выборах.

Отсюда в контексте целей диссертационного исследования следует, что демократия, провозглашенная в ст. 1 Конституции в качестве фундаментальной основы конституционного строя России, является плюралистической демократией. Конституция закрепляет идеологический и политический плюрализм как основу развития общества и конкурентность как одну из содержательных характеристик демократии. Сами же партии образуют часть политической системы общества; они являются частью механизма участия гражданского общества, а также гражданина в управлении государством и контроле за деятельностью его органов и должностных лиц.

Идеологический и политический плюрализм как основа организации и функционирования конституционного строя противостоит идеологическому и

¹ См. Гарант.ру /

<https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/2461418/?ysclid=lfkwrfbqbf201045322;>

<http://www.echr.ru/documents/doc/2461459/2461459.htm>

политическому монизму советского периода отечественной истории. Таким монизмом олицетворялся КПСС, безраздельно правивший страной более 70 лет. В результате произошло огосударствление самой партии, а государство по своей природе стало партийным в смысле превращения государства в инструмент реализации партийной политики.

В связи с этим конституирование политического плюрализма означает, что идеология как система политических, правовых, нравственных, религиозных, эстетических и философских взглядов и идей, в которых осознаются и оцениваются отношения людей к действительности¹, выводится из-под контроля государства.

В связи с этим небезынтересна позиция Европейского суда по правам человека в решении от 25 мая 1998 года по делу «Социалистическая партия и другие против Турции»: «Сущность демократии в том, чтобы позволить выдвигать и обсуждать разнообразные политические программы, даже те, которые подвергают сомнению тот порядок, согласно которому организовано в настоящее время государство, при условии, что они не наносят ущерба самой демократии»². Данное решение ЕСПЧ интересно тем, что оно, с одной стороны, определяет пределы свободы политических партий, а с другой – устанавливает границы усмотрения государства. Еще в «деле КПСС» Конституционный Суд в Постановлении от 30 ноября 1992 года № 9-П установил, что из Конституции следует запрет, обращенный к государству, в своей официальной деятельности руководствоваться не Конституцией и законом, а партийно-идеологическими установками³.

Только в этом смысле государство вне идеологии; государство не может служить инструментом реализации целей той или иной партии или служить проводником ее политики. Но это нисколько не препятствует ни утверждению в обществе гражданского патриотизма, ни государственному воспитанию правовой личности, преданной Отечеству и верной Конституции.

¹ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации /ред. В.Д. Зорькина. М., 2013.

² См.: <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=applicants/rus&c>.

³ См.: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/10006113/>.

Многопартийность составляет организационную основу политического плюрализма. Соответственно, вне политических партий невозможно функционирования демократического конституционного строя. Этой принципиальной установкой обусловлено столь обширное изложение содержания Постановления Конституционного Суда понадобилось, во-первых, для подтверждения тезиса о посреднической роли политической партии и государства в части формирования и выражения воли народа, во-вторых, для определения полномочий законодателя в части регулирования создания и деятельности политической партии.

В частности, Конституционный Суд многократно обращался к законодательству о создании и деятельности политических партий, а также их взаимоотношениях с публичной властью и гражданами, выдвижению кандидатов и иным формам участия в выборах и т. п. Судом неизменно подчеркивалось, что, поскольку коллективное участие граждан, в своей совокупности составляющих многонациональный народ России, предполагает формирование политической воли народа, определяющей деятельность публичной власти, то по смыслу ст. 13 Конституции именно политические партии содействуют процессу волеобразования народа в условиях открытости такого процесса и свободы создания и деятельности самих политических партий, отвечающих критериям демократии в рамках федеративного правового государства с республиканской формой правления¹.

Согласно Федеральному закону «О политических партиях», политическая партия – это общественное объединение, созданное в целях участия граждан в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления (п. 3 ст. 1)².

¹ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 г., 9 ноября 2009 г. и др. // Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. Т. 3. М., 2013.

² ФЗ «О политических партиях» от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ / <https://base.garant.ru/183523/>

Иными словами, политическая партия – особый вид общественного объединения. Эта «особость» выражается в наличии а) общественных целей; б) идеологической базы; в) постоянства организационной структуры; г) фиксированного индивидуального членства.

Важной особенностью политической партии является то, что она является политической системой общества, которая выполняет важную конституционную функцию. Участвуя в демократическом и политическом процессе, она играет решающую роль в персональном наполнении выборных институтов государства.

Конституция определяет фундаментальные основы создания и деятельности партий и гарантирует их равенство перед законом. Из Конституции также можно вывести два главных критерия создания и деятельности любой политической партии: а) принципы организации общественного объединения не должны противоречить требованиям демократии и прав человека; б) цели и деятельность общественных объединений должны соответствовать конституционному строю России.

В связи с этим Конституционный Суд в своем Постановлении от 15 декабря 2004 года № 18-П подчеркнул, что законодатель вправе урегулировать правовой статус политических партий, в том числе условия и порядок их создания, принципы деятельности, права и обязанности, установить необходимые ограничения, касающиеся осуществления права на объединение в политические партии, а также основания и порядок государственной регистрации политической партии в качестве юридического лица. При этом осуществляемое законодателем регулирование – в силу ч. 1 ст. 17 Конституции, устанавливающей, что в Российской Федерации гарантируются права и свободы человека и гражданина согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией, – не должно искажать само существо права на объединение в политические партии, а вводимые им ограничения – создавать необоснованные препятствия для реализации конституционного права каждого на объединение и свободы создания и деятельности политических партий как общественных объединений, т. е. такие ограничения должны быть необходимыми

и соразмерными конституционно значимым целям¹. Из данного положения вытекают несколько существенных выводов:

во-первых, федеральный законодатель вправе и обязан урегулировать условия и порядок создания и деятельности политических партий;

во-вторых, допустимо установление федеральным законом требований, предъявляемых к созданию и деятельности политических партий, включая обеспечение прозрачности финансирования выборов, а также контроля за соблюдением порядка создания избирательных фондов и порядка расходования аккумулируемых в них средств;

в-третьих, пределы дискреции федерального законодателя предопределяются прежде всего признанием в Российской Федерации идеологического и политического многообразия и многопартийности и установлением их конституционных характеристик, из чего проистекает необходимость поэтапного формирования устойчивой многопартийной системы, способной гарантировать политическое волеобразование многонационального народа России в рамках той или иной избирательной системы, особенностями которой во многом диктуются предъявляемые на соответствующем этапе развития Российской Федерации как демократического правового федеративного государства с республиканской формой правления требования к созданию и деятельности политических партий;

в-четвертых, эти пределы предопределяются также конституционными правами и свободами, в том числе правом каждого на объединение, гарантии которого, как многократно отмечалось в решениях Конституционного Суда, распространяются и на политические партии, а также свободой мысли и слова, правом каждого искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом, поскольку объединение лиц, имеющих

¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 декабря 2004 г. № 18-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 ст. 9 Федерального закона «О политических партиях» в связи с запросом Коптевского районного суда Московской области...» / Консультант плюс. См. комментарий к указанному постановлению: Эбзеев Б.С. Конституционное право России. Изд. 2-е, доп. и перераб. М., 2021.

те же убеждения или интересы или разделяющих общие идеи, является одной из форм коллективной реализации свободы мысли и слова¹.

При этом важно подчеркнуть, что этим не ставятся под сомнение полномочия законодателя с учетом особенностей исторического развития России и в целях формирования устойчивой многопартийной системы, отвечающей требованиям Конституции, устанавливать количественные критерии партии. В частности, в Федеральном законе от 2 апреля 2012 г. № 28-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон "О политических партиях"», было установлено, что в политической партии должно состоять не менее пятисот членов, при этом она должна иметь региональные отделения не менее чем в половине субъектов Российской Федерации (при том, что до принятия указанного Федерального закона численность политической партии должна была составлять не менее 40 тыс. членов).

Итогом столь резкого снижения минимального количества членов организации, необходимых для регистрации партии, стало то, что практически мгновенно появилось более 80 политических партий, а политическое структурирование общества и формирования устойчивой многопартийной системы потерпело на том этапе политического развития страны неудачу, поскольку мы вернулись в эпоху «диванных» партий.

В связи с этим подчеркнем, что продуманное политическое структурирование общества – насущная задача. Смысл существования политической партии – участие в демократическом политическом процессе. Соответственно, при решении вопроса относительно численности политических партий нельзя руководствоваться тезисом «больше политических партий – больше демократии». Такой подход является, с одной стороны, угрозой для конституционного строя, с другой – препятствует политическому структурированию общества, следовательно, его устойчивому развитию. В условиях, когда политические партии не воспитаны долгой и ответственной

¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации / ред. В.Д. Зорькина. М., 2008; Constitutional bases of ideological and political variety in Russia / <http://diplombe.ru>

государственной работой последнее приобретает особо важное значение. Речь идет о сохранении политического единства нации в условиях многопартийности.

§ 2. Политические партии и свободные выборы (доктрина Конституционного Суда Российской Федерации)

Конституционный Суд Российской Федерации многократно указывал, что федеральный законодатель обладает широкими полномочиями в установлении порядка формирования Государственной Думы Российской Федерации. Наличие таких полномочий вполне закономерно, поскольку в самой Конституции содержатся лишь отдельные указания на этот счет, активно развиваемые Судом, но решающую роль в наполнении институтов электоральной демократии играет парламент.

В этом, как справедливо подчеркивается в науке, можно заметить определенные риски. Немаловажно и указание на то, что избирательная система может оказаться заложницей парламентского большинства и так называемого партийного эгоизма. Как раз в связи с этим особое значение в системе гарантий свободных выборов приобретают позиции Конституционного Суда, правообразующее значение которых в качестве источников права благодаря конституционной реформе 2020 года признано непосредственно в Конституции (ст. 125).

Долгое время отечественными законодателями предпочтение отдавалось пропорциональной избирательной системе: число мандатов, получаемых политической партией на выборах в Государственную Думу соответствовало числу голосов, поданных за выдвинутых ею кандидатов. В 2014 году по инициативе главы государства на смену пропорциональной избирательной системе вновь пришла пропорционально-мажоритарная система. Но этим доминирующая роль политических партий в избирательном процессе не ставится под сомнение. В связи

с этим три проблемы, недостаточно осмысленные отечественной юриспруденцией, имеют сугубо важное значение для электоральной практики: 1) вопрос о пассивном избирательном праве граждан; 2) вопрос о содержании принципа большинства и его взаимодействии с так называемым заградительным барьером; 3) вопрос о гарантировании политического единства нации в условиях многопартийности и конкурентной демократии.

В части, касающейся первого вопроса, следует иметь в виду, что на восстановление в 2014 году пропорционально-мажоритарной, или смешанной, избирательной системы при выборах депутатов нижней палаты парламента России, партии остаются основным субъектом права выдвижения кандидатов в депутаты. От воли политической партии всецело зависит выдвижение федерального списка кандидатов в депутаты Государственной Думы и кандидатов-мажоритариев. При этом сохраняется и институт самовыдвижения, об эффективности которого свидетельствует то, что мандат депутата Государственной Думы в действующем составе этой палаты парламента смог получить лишь один кандидат-самовыдвиженец, и лишь потому, что пользовался поддержкой одной из политических партий.

Это означает, что политические партии выполняют конституционную функцию формирования законодательной власти. При этом, однако, в таком институте выдвижения кандидатов скрывается определенная опасность, так как в ситуациях, когда политические партии в своем большинстве не происходят из естественно-исторического развития социума и его сложившегося под влиянием объективных факторов политического структурирования, а демократические принципы их организации и функционирования далеки от совершенства, федеральный список кандидатов может формироваться лидерами, а партии, члены партии и партийный электорат могут быть отчуждены от этого процесса.

Но это – только одна часть проблемы. В науке конституционного права обращают внимание еще на один аспект проблемы. Речь идет о гарантиях пассивного избирательного права граждан. Партия суверенна в своем праве включить то либо иное лицо в свой партийный список. Если с этим можно

согласиться, когда речь идет о члене партии, при вступлении в партию взявшим на себя определенные обязательства, подобная зависимость гражданина-нечлена партии в реализации принадлежащего ему пассивного избирательного права от воли партии, едва ли может быть признана легитимной. По сути индивидуальное пассивное избирательное право, осуществляемое личным иждивением гражданина, утрачивает индивидуально-субъективный характер и превращается в дар политической партии.

В связи с этим в Федеральном законе «О политических партиях» уместно установить, что политическая партия обязана включать в сформированный им список кандидатов не менее определенного числа нечленов партии (например, 20%). В противном случае положение п. 4 ст. 8 Закона о том, что политическая партия вправе выдвинуть в федеральный список кандидатов граждан Российской Федерации, не являющихся ее членами, останется не более, чем декларацией. На конституционность такого выдвижения указал Конституционный Суд в упомянутом Постановлении от 17 ноября 1998 года¹. Институт самовыдвижения в этом случае недостаточно эффективен.

Что касается принципа большинства, его рационализированным выражением в пропорциональной избирательной системе является заградительный барьер, т. е. минимальный процент голосов избирателей, принявших участие в голосовании,

¹ Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 года пятипроцентный заградительный барьер был признан соответствующим Конституции Российской Федерации при условии, что в распределении депутатских мандатов участвуют не менее двух избирательных объединений и гарантирован минимально допустимый уровень представительности, то есть доли голосов, поданных в совокупности за списки, допущенные к распределению мандатов, составляет более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании. См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 48. Ст. 5969. При этом, однако, следует учесть, что этот вывод был сделан Конституционным Судом в условиях смешанной – мажоритарно-пропорциональной – избирательной системы, когда на основании пропорционального представительства распределялись 225 мандатов депутатов Государственной Думы, и едва ли может автоматически распространяться на соответствующие положения Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», которым установлено, что минимально допустимый уровень представительности составляет более 60 процентов. Кроме того, есть границы применения пропорциональной избирательной системы на выборах в органы местного самоуправления, на что Суд обратил внимание в Постановлении от 7 июля 2011 г. № 15-П.

поданных за федеральный список кандидатов, при котором указанный список допускается к распределению депутатских мандатов.

Конституционный Суд с учетом плюралистического характера демократии пришел к выводу, что это дает возможность избежать раздробления депутатского корпуса на множество небольших групп, образованием которых может обернуться пропорциональная избирательная система. Наличие заградительного барьера позволяет, добиваясь более или менее верного отражения общественного мнения и направляя его по верному руслу, обеспечить нормальное функционирование парламента, стабильность законодательной власти и конституционного строя в целом. Конституционный Суд исходил из того, что система пропорционального представительства, обеспечивая формирование работоспособного парламента, сама по себе не гарантирует подлинное представительство многонационального народа Российской Федерации как суверена и единой государственной гражданской нации, волей которого легитимируется государственная власть. В связи с этим перед федеральным законодателем стоит проблема сохранения диктуемого ст. 94 Конституции представительного характера Государственной Думы в условиях пропорциональной избирательной системы, которая, в частности, может быть решена постольку-поскольку, так как указанный заградительный барьер не слишком высок. В противном случае к распределению депутатских мандатов окажутся допущены федеральные списки, получившие в сумме число голосов, не составляющих должное большинство корпуса избирателей¹. А этим обстоятельством под сомнение могут быть поставлены принцип народного суверенитета и политический плюрализм, представляющие собой сердцевину конституционной идеологии демократии и содержащейся в Основном законе трактовки организации и функционирования государственной власти и ее взаимоотношений как с социумом, так и с гражданами и их ассоциациями, а также

¹ Там же.

основу всякой легитимной публичной власти с позиции, что она исходит от народа¹.

Наконец, вопрос о политическом единстве нации в условиях конкурентной демократии, базирующейся на многопартийности. Обычно считается, что основным предназначением политических партий в любом современном демократическом государстве является их участие в формировании и выражении воли народа в ходе избрания и функционировании представительных органов публичной власти на всех ее уровнях. Так, согласно ст. 3 Федерального закона от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях»², их деятельность непосредственно связана с организацией и функционированием публичной власти, ее формированием, эффективностью осуществления и т. п.

Поскольку указанные вопросы составляют ядро демократического политического процесса, они привлекают пристальное внимание ученых-конституционалистов, политиков, политологов, партийных функционеров и граждан. Соответственно, порядку образования, правовому статусу, полномочиям и функциям данного вида общественных объединений, включая их участие в различных выборах органов публичной власти, а также в референдумах, посвящено множество научных исследований³, в том числе диссертации⁴.

¹ Научно политический комментарий к Федеральному закону «О выборах депутатов Государственной Думы Федеральных Собраний Российской Федерации» // <http://cikrf.ru/>

² Консультант / http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32459/.

³ См., например: Гуторова Л.П. Правомочия политических партий в избирательном процессе // Актуальные проблемы российского права. 2012. № 1. С. 31–42; Губина Н.В., Шарипова Л.Р. Плюсы и минусы представительства политических партий в российских органах местного самоуправления // Вестник Казанского технологического университета. 2012. Т. 15. № 17. С. 280–287; Эбзеев Б.С. Народ, народный суверенитет и представительство: доктринальные основы и конституционная практика // Избирательное законодательство и практика. 2016. № 2. С. 3–12.

⁴ Гуторова Л. П. Политические партии в системе народного представительства. Автореф. дисс... канд. юрид. наук. Белгород, 2009; Долидзе Н.И. Конституционно-правовой институт многопартийности в Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2009; Николаев А.С. Конституционно-правовые основы участия политических партий в формировании органов государственной власти в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2007; Теперик А.В. Конституционные основы участия политических партий в российском избирательном процессе. Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000.

Другой вопрос – аккумуляция политическими партиями воли народа и их посредничество между гражданами (объединениями граждан) во взаимоотношениях с публичной властью, как выражение всей совокупности отношений в политической среде. Это главное в функциональной характеристике политических партий как организационных элементов плюралистической демократии.

Между тем в изученных автором диссертациях чаще всего исследуются отдельные аспекты, связанные с конкретным вектором деятельности политических партий, их правового статуса и т. п. с разных ракурсов. Одни авторы изучают вопросы приобретения политической партией правового статуса, численности ее членов и государственного финансирования ее деятельности¹; другие – исследуют правовой статус политических партий, составные элементы этого статуса и способы его регулирования. Немало усилий направлено на доказательство, что политические партии являются частью гражданского общества, который «представляет особую общественную организацию, созданную для привлечения граждан Российской Федерации к политической, общественной жизни посредством их участия в формировании и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления и иных формах непосредственной и представительной демократии»².

В диссертационных исследованиях изучаются и отдельные аспекты народовластия, реализуемые политическими партиями. А.С. Николаев отмечает, что сущность политических партий обусловлена всего лишь двойственным характером деятельности партий, выступающих, с одной стороны, в роли выразителей самих членов партии и ее сторонников, а с другой – в роли этих же «организаций, включенных в систему властных отношений». При этом общим

¹ Узунян Т.Т. Политические партии в Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы создания, регистрации и контроля за деятельностью. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 10–11.

² Барамидзе М.С. Конституционно-правовой статус политических партий: законодательное регулирование и его развитие. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Казань, 2012. С. 11.

местом стал тезис, что «главной функцией» политических партий является участие в формировании органов публичной власти¹.

Н.Н. Неровная обращает внимание на некоторые аспекты деятельности политических партий: «Общими, отличающими политические партии и выделяющими их в совокупности общественных объединений, являются следующие признаки:

- партия – особый вид общественного объединения граждан;
- особая целевая ориентация политической партии;
- партия – носитель идеологии, которая заявлена в программе партии;
- партия – объединение, имеющее постоянную организационную структуру, основанную на фиксированном индивидуальном членстве»².

И даже в том случае, когда отдельные исследователи ставят целью раскрыть консолидирующую роль политических партий в осуществлении народовластия, конечные выводы носят фрагментарный характер. Так, Л.П. Гуторова отмечает, что «политические партии в контексте народного представительства как субъекты народного представительства – это действующие в государстве массовые и устойчивые организации граждан, объединенных общностью политических убеждений и имеющих в качестве основной цели участие в формировании и последующем осуществлении полномочий выборных органов государственной власти и местного самоуправления»³. Здесь в целом получается набор неких политических мозаик.

Многопартийность в России не является результатом долгого исторического процесса. Возможно, поэтому в обществе весьма сильно представление, которое можно выразить следующим образом: «больше политических партий – больше демократии». В самом деле, «много политических партий» можно рассматривать как в некотором роде характерный признак демократии в стране. Однако простота

¹ Николаев А.С. Конституционно-правовые основы участия политических партий в формировании органов государственной власти в Российской Федерации. Тюмень, 2007. С. 8.

² Неровная Н. Н. Конституционно-правовые основы участия российских политических партий. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2003. С. 10.

³ Гуторова Л.П. Правомочия политических партий в избирательном процессе // Актуальные проблемы российского права. 2012. № 1. С. 7.

учреждения партий не способствует объединению граждан в более крупные политические общности, способные консолидировать и выражать мнение более или менее значительной части общества по наиболее важным проблемам и формировать стабильно функционирующие органы публичной власти.

Кроме того, участие политических партий только «в формировании и последующем осуществлении полномочий выборных органов государственной власти и местного самоуправления», о чем пишет Л.П. Гуторова, – это лишь одна из форм народовластия, выражающейся в формировании народного представительства.

Диалектика многопартийности значительно сложнее. В связи с этим более удачным представляется определение понятия и роли политических партий, которое дали авторы учебника «Конституционное (государственное) право зарубежных стран»:¹ «Политическая партия – это постоянно действующее общественное объединение граждан-единомышленников, имеющее своей целью активное участие в формировании и выражении общественно-политической воли различных слоев общества, участие в управлении делами государства на различных уровнях».

Но и в этом определении есть недосказанность касательно роли и функций партий в политической жизни государства и общества, причина которой кроется в законодательстве. В самом деле, в легальном определении политической партии, содержащемся в п. 1 ст. 3 Федерального закона «О политических партиях» от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ: «Политическая партия – это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления».

¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для бакалавриата / отв. ред. В.В. Невинский. М. Норма ИНФРА-М, 2022. С. 118.

Смысл создания и деятельности политических партий не сводится только для обеспечения участия граждан в политической жизни общества и представлении их интересов в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Примерно так же по данному вопросу высказывается И.В. Михайличенко, утверждая, что «для существования институционально развитой партийной системы необходимы четкие и стабильные основания, которые не могут являться таковыми при отсутствии четкости и стабильности образующих ее (партийную систему) элементов (партий). Такими основаниями для партий являются их идеологии, которые находят свое формальное выражение в программах политических партий... Однако программы российских политических партий не оказывают решающего влияния на формирование и развитие институционально развитой партийной системы, что в значительной степени связано с недостатками выражения их идеологии»¹.

Многонациональный народ Российской Федерации – не сумма партийных электоратов; это – единая политическая нация, верховная воля которой выражена в Конституции. Эта воля в равной мере обязывает государство, граждан и их объединения. Именно поэтому Конституция Российской Федерации в ч. 5 ст. 13 определила объективные правовые пределы создания и деятельности политических партий и иных общественных объединений: «Запрещается создание и деятельность общественных объединений, цели или действия которых направлены на насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации, подрыв безопасности государства, создание вооруженных формирований, разжигание социальной, расовой, национальной и религиозной розни»².

Отсюда следует, что Конституция допускает создание и деятельность только таких политических партий, которые верны Конституции и строго следуют

¹ Михайличенко И.В. Идеологическое и политическое многообразие как конституционные принципы развития партийной системы в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2011. С. 9–10.

² Конституций Российской Федерации. Принята всеобщим голосованием 12 декабря 1993г. М., 2021. Ст. 13, ч.5.

принципу мирного политического процесса, исключающего угрозу единству и целостности Российского государства и российской политической нации.

Политическая партия, даже самая крупная по составу и авторитетная, не в состоянии в условиях многопартийности формировать и выражать общую волю. Каждая политическая партия выражает волю только части народа, а все вместе – волю всех. Трансформация воли всех в общую волю, выраженную в законе, – прерогатива парламента.

В этом заключается смысл конкурентной демократии, которую, как было отмечено, трансформировали применительно к целям избирательной системы в проекции на формирование работоспособного парламента.

По замечанию Б.С. Эбзеева, если ст. 3 Конституции провозглашает многонациональный народ единственным источником власти в стране, то, по смыслу ст. 13 именно политические партии содействуют процессу волеобразования народа в условиях открытости такого процесса и свободы создания и деятельности самих политических партий, которые в соответствии со ст. 1 должны отвечать критериям демократии в рамках федеративного правового государства с республиканской формой правления¹.

Иными словами, принцип идеологического и политического многообразия как принцип конституционного строя обеспечивает конкуренцию идеологий, формулируемых разными политическими партиями через влияние на различные слои населения самих партий и их конкуренцию друг с другом; таким образом, взаимосвязь, взаимозависимость и конкуренция политических партий и идеологий формируют одну из составных частей (наряду с конституционными принципами разделения властей и народовластия) и содержательных характеристик демократии.

Подчеркнем, что в современных демократических государствах именно конституции закладывают прочную правовую базу народовластия и основы деятельности политических партий в ее реализации, включая их организующую

¹ См.: Эбзеев Б.С. Конституционное право России: Учебник. М., 2021. С. 344-352

роль в избирательном процессе. Причем конституции некоторых зарубежных государств делают это более наглядно и конкретно применительно к самим политическим партиям, как институтам гражданского общества, так как тем или иным образом увязывают функционирование политических партий с реализацией конституционного принципа народовластия, подчеркивая их организующую роль в данной сфере.

Например, ст. 29 Конституции Греции 1975 года более широко определяет предназначение политических партий, устанавливая, что «греческие граждане, имеющие право избирать, могут свободно создавать политические партии и участвовать в них; организация и деятельность партий должны служить свободному функционированию демократического строя»¹.

Еще более точно определяет их роль Конституция Португальской Республики 1976 года в ст. 10 (Всеобщие выборы и политические партии), которая провозглашает: «1. Народ осуществляет политическую власть посредством всеобщего, равного, прямого, тайного и периодически проводимого голосования, референдума и в других формах, предусмотренных Конституцией. 2. Политические партии соперничают в деле формирования и выражения народной воли, при этом уважаются принципы национальной независимости, единства государства и политической демократии»². Более того, п. 4 ст. 51 данной Конституции устанавливает, что «нельзя учреждать партии, которые по своему предназначению или по своим программным целям имеют региональный характер или осуществляют деятельность на региональном уровне»³.

Подобным образом закрепляют консолидирующие функции политических партий конституции Италии и Германии. В частности, в ст. 49 Конституции Итальянской Республики 1947 года говорится: «Все граждане имеют право свободно объединяться в партии, чтобы демократическим путем содействовать определению национальной политики».

¹ Конституция Греции (1975г.) // <https://legalns.com/download/books/cons/greece.pdf>.

² Конституция Португальской Республики (1976г.) // <https://legalns.com/download/books/cons/portugal.pdf>.

³ Там же.

Ст. 21 Основного закона ФРГ устанавливает, что «партии содействуют формированию политической воли народа. Они могут создаваться свободно. Их внутренняя организация должна соответствовать демократическим принципам. Они должны представлять публичный отчет об источниках и расходовании своих средств, а также о своем имуществе»¹.

Определенный вклад в выявление консолидирующей роли политических партий в формировании народной воли вносит Конституция Испании 1978 года. В ее ст. 6 провозглашено, что «политические партии являются собой выражение политического плюрализма, способствуют формированию и выявлению воли народа и являются основным инструментом политического участия. Партии могут свободно создаваться и осуществлять свою деятельность в рамках уважения Конституции и закона. Их внутренняя структура и деятельность должны быть демократическими»².

На основании вышеизложенного можно сделать по меньшей мере два вывода: а) именно конституции закрепляют консолидирующую функцию партий в политической сфере и при проведении избирательных кампаний в частности; б) конституции названной группы государств фиксируют объединяющую роль политических партий в формировании и выявлении политической воли народа независимо от формы правления – полупрезидентская форма правления (Россия, Португалия), парламентарная монархия (Испания), парламентарная республиканская форма правления (Германия, Греция, Италия) и т. д.

Вместе с тем особенности провозглашенной перечисленными конституциями консолидирующей роли политических партий в формировании стратегии и выработке политической воли народа зависят от национальных особенностей, обычаев, традиций, исторических условий жизни этносов.

Если Конституция Российской Федерации косвенно закрепляет консолидирующую роль политических партий в формировании политической воли народа путем закрепления принципов политического и идеологического

¹Основной закон Федеративной Республики Германия // <http://vivovoco.astronet.ru/VV/LAW/BRD.HTM>.

²Конституция Испании (1978г.) // <http://vivovoco.astronet.ru/VV/LAW/SPAIN.HTM>.

многообразия, народовластия (ст. 3, 13), то конституции других демократических государств, помимо соответствующих принципов, фиксируют еще и конкретные функции, задачи и правовой статус политических партий.

Национальные особенности конституционного закрепления соответствующих положений, касающихся роли партий, проявляются и в степени детализации тех или иных сторон их функционирования по объединению воли народа в политической сфере. Если конституции одних стран (Испания, Португалия) определяют конкретные детали таких функций, то конституции других современных государств делают это более лаконично, закрепляя саму суть такой деятельности политических партий (Германия, Италия, Франция).

Указанные конституционные положения конкретизируются в действующем законодательстве. В частности, в ФРГ законом «О политических партиях» от 24 июля 1967 года зафиксированы следующие основные функции политических партий: 1) формирование общественного мнения; 2) развитие политического образования населения; 3) привлечение граждан к активной политической жизни; 4) воспитание граждан в духе принятия на себя ответственности за дела общества; 5) подбор и выдвижение кандидатов на выборах в органы государственной власти Федерации, земель и общин; 6) оказание влияния на деятельность парламента и правительства; 7) выработка и внесение предложений о «политических ориентирах в процессе формирования воли государства»; 8) забота «о постоянной живой связи между народом и государственными органами» (п. 2 § 1)¹.

В известной мере указанные функции в целом коррелируют положениям российского законодательства, однако столь детально не раскрываются. Они выступают как «цели и задачи». П. 4 ст. 3 Федерального закона от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» провозглашает: «Цели и задачи политической партии излагаются в ее уставе и программе.

Основными целями политической партии являются:

– формирование общественного мнения;

¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для бакалавриата / отв. ред. В.В. Невинский, 2022. С. 373–374.

- политическое образование и воспитание граждан;
- выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти;
- выдвижение кандидатов (списков кандидатов) на выборах Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, выборных должностных лиц местного самоуправления и в представительные органы муниципальных образований, участие в указанных выборах, а также в работе избранных органов»¹.

Как можно заметить, неудачная редакция последнего положения рассматриваемого Федерального закона может создать впечатление, что политические партии могут выдвигать список кандидатов на должность Президента Российской Федерации. Соответственно, оно нуждается в адекватном толковании, имея в виду, что данное положение создает правовую неопределенность, например, в отношении выдвижении кандидатов на должность главы государства и кандидатов на должность депутатов Государственной Думы по одномандатному и общефедеральному многомандатному избирательным округам;

во-вторых, что п. 2 ст. 35 Федерального закона от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» установил, что «политическая партия вправе выдвинуть только одного кандидата»², а в ч. 1 ст. 36 Федерального закона от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»

¹Федеральный закон «О политических партиях» №95-ФЗ. [//http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32459/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32459/).

²Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» № 19-ФЗ. [//http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_40445/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_40445/).

говорится, что «политические партии участвуют в выборах депутатов Государственной Думы, в том числе выдвигают федеральные списки кандидатов, кандидатов по одномандатным избирательным округам, в соответствии с настоящим Федеральным законом и Федеральным законом "О политических партиях"». Политическая партия вправе выдвинуть один федеральный список кандидатов и одним списком выдвинуть кандидатов по одномандатным избирательным округам»¹.

Представляется, что п. 4 ст. 3 Федерального закона «О политических партиях» в части, касающейся выдвижения кандидатов (списка кандидатов), следует изложить в следующей редакции: «Выдвижение кандидатов на выборах Президента Российской Федерации, высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), выборных должностных лиц местного самоуправления, а также списков кандидатов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, и в представительные органы муниципальных образований, участие в указанных выборах, а также в работе избранных органов»².

Из сказанного вытекает, что, с одной стороны, политическая партия как общественное образование, созданное на добровольной основе гражданами для решения задач, соответствующих их интересам и осуществляемых в соответствии с законом, автономно по отношению к государству и органам государственной власти. С другой стороны, она представляет собой специфический вид общественного объединения, который ставит своей целью в открытой конкурентной борьбе победить на выборах и сформировать органы публичной власти и местного самоуправления.

¹Федеральный закон «О выборах Депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» №20-ФЗ //http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159349/.

² Федеральным законом «О выборах Депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» №20-ФЗ //http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159349/.

Другими словами, политическая партия – уникальный элемент политической системы, основное назначение которого заключается в активном участии в политической жизни общества, а в случае победы на соответствующих выборах – в формировании органов государственной власти. Она должна в установленных Конституцией пределах и формах сделать свои партийные цели и задачи государственными (или способствовать этому, если не получила конституционное большинство на таких выборах).

Существенный вклад в развитие правового регулирования статуса политических партий вносит Конституционный Суд Российской Федерации. Если Конституция Российской Федерации, как установлено положениями ст. 15, имеет высшую юридическую силу, то необходимо привести соответствующие положения закона в соответствие с положениями Конституции, так как конституция закладывает правовые основы конституционного строя и стратегию развития государственности, а законодательство призвано определить конкретные направления и средства достижения целей, сформулированных конституциями. Если же между положениями конституции и нормами законодательства не будет гармонии, то законодательный процесс в лучшем случае будет напоминать «бег на месте».

Достаточно сказать, что по состоянию на 1 июля 2022 года Конституционным Судом было рассмотрено 179 дел, касающихся различных аспектов деятельности политических партий в политической сфере Российской Федерации¹. Анализ решений Суда по вопросам определения роли политических партий в избирательном процессе и в политической сфере в целом можно условно разделить на несколько групп: по раскрытию различных сторон деятельности политических партий в избирательном процессе; по корректировке федерального законодательства и/или законодательства субъектов Российской Федерации, регламентирующего участие политических партий в избирательном процессе. Кроме того, возникает вопрос о том, насколько Федеральный закон «О

¹<http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx>.

политических партиях» соответствует Конституции Российской Федерации в части определения консолидирующей роли политических партий в выработке политической стратегии и мобилизации на ее реализацию широких масс граждан.

Самая многочисленная часть решений Конституционного Суда, касающаяся партий, – это решения о раскрытии тех или иных аспектов функционирования политических партий в избирательном процессе. В частности, в Постановлении Конституционного Суда от 16 июля 2007 года № 11-П установлено, что наиболее полно формировать и выразить политическую волю граждан, обеспечивать интеграцию интересов и потребностей как общества в целом, так и различных его территориальных слоев и групп могут только достаточно крупные политические партии¹. В Постановлении от 7 июля 2011 года № 15-П установлено, что деятельность самих политических партий, отвечающих конституционным критериям демократии, требует согласованного функционирования избирательной системы и многопартийного политического обустройства страны, способных адекватно выразить интересы и потребности общества как в Государственной Думе, так и в представительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органах муниципальных образований². В Постановлении от 12 марта 2021 года № 6-П Суд установил, что «подлинные выборы предполагают равные и справедливые правовые условия для регистрации кандидатов, списков кандидатов и политических партий (коалиций), а потому регистрационные требования должны быть ясными и не содержать условий, способных стать основанием для привилегий либо ограничений дискриминационного характера»³.

Еще один аспект участия политических партий в избирательном процессе определен Постановлением Конституционного Суда от 23 октября 2020 года № 43-П, в соответствии с которым «правовое регулирование порядка и условий выдвижения и регистрации кандидатов (списков кандидатов) на выборах должно

¹ Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2007г. № 11-п

²Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июля 2011 г. № 15-П
[//https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/58102409/](https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/58102409/).

³<http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision520589.pdf>.

отвечать вытекающим из Конституции требованиям правовой определенности и не носить характера избыточных, чрезмерных ограничений, создающих, вопреки конституционному принципу равенства, произвольные препятствия для свободы деятельности политических партий (статья 30, часть 1) и реализации избирательных прав граждан»¹.

Другие аспекты регулирования избирательных прав и свобод были предметом рассмотрения Конституционного Суда, например, в Постановлении от 22 июня 2010 года № 14-П², в определениях от 15 сентября 2016 года № 1742-О³, от 27 февраля 2018 года № 564-О⁴ и др. в соответствии с правовыми позициями Суда в принятых решениях. Регламентация отношений в указанной сфере должна быть обоснована и юридически, и социально; при допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство должно применять только необходимые и строго обусловленные этими целями меры, перечисленные в ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации.

Следующая группа актов суда направлена на конституционализацию федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, нормирующих участие политических партий в избирательном процессе на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации. Например, в Постановлении от 7 июля 2011 года № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области "О муниципальных выборах в Челябинской области" в связи с жалобами уполномоченного по правам человека в

¹Постановление Конституционного Суда РФ от 23.10.2020 N 43-П http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_366143/.

²Постановление Конституционного Суда РФ от 22.06.2010 N 14-П http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_101794/.

³Определение Конституционного Суда РФ от 15.09.2016 N 1742-О <https://legalacts.ru/doc/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-15092016-n/>.

⁴Определение Конституционного Суда РФ от 27.02.2018 N 564-О <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-27022018-n-564-o/>.

Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана» Конституционный Суд установил, что закрепление на законодательном уровне применительно к выборам представительных органов местного самоуправления одной лишь пропорциональной избирательной системы в ее существующих параметрах препятствовало бы достижению баланса местных и общегосударственных интересов, поскольку участие в выработке решений представительных органов по вопросам местного значения в сельских поселениях только представителей федеральных политических партий являлось бы неоправданной централизацией через партийные структуры управления на местах, что противоречило бы конституционной сущности местного самоуправления¹.

И, наконец, самые важные решения Конституционного Суда касаются определения консолидирующей роли политических партий в выработке политической стратегии и мобилизации на ее реализацию широких масс граждан. В частности, в Постановлении от 16 июля 2007 года № 11-П сформулирована правовая позиция, которая раскрывает сущность политических функций партий: политические партии создаются в целях участия граждан в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, обеспечения интеграции интересов и потребностей как общества в целом, так и различных его территориальных слоев и групп².

Вышеизложенное позволяет заключить, что в соответствии с правовыми позициями, сформулированными Конституционным Судом, политические партии не только внедрены во властные отношения в качестве добровольных политических объединений граждан в рамках гражданского общества и выступают в качестве необходимого института представительной демократии, обеспечивающего участие граждан в политической жизни страны, политического взаимодействия гражданского общества и государства, целостность и устойчивость политической системы, но и в целях формирования и выражения их

¹Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 07 июля 2011г., №15П.<https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/58102409/>.

² Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2007г., № 11-П.
https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_69808/.

политической воли, обеспечения интеграции интересов и потребностей общества в целом (например, постановления Конституционного Суда от 1 февраля 2005 года № 1-П, от 16 июля 2007 года № 11-П)¹.

Именно реальные способности политических партий выполнять указанные публичные функции определяют выбор критериев, соответствие которым легитимирует их в качестве авангардных избирательных объединений, консолидирующих политическую волю народа.

Кроме того, по нашему мнению, Конституционный Суд своими сформулированными правовыми позициями определил необходимость принятия поправки в Конституцию в 2020 году, которая существенно расширила не только законодательные полномочия палат Федерального Собрания, но и полномочия по формированию других органов государственной власти Российской Федерации и контрольные полномочия. Тем самым она фактически повысила роль политических партий в Федеральном Собрании.

В более широком контексте можно констатировать, что реформа Конституции осуществленная в 2020г., сделала значительный шаг к установлению баланса между законодательной и исполнительной властью. Конкретизируя этот общий тренд, новая редакция статей 103 и 103¹ Основного закона установила, что Государственная Дума теперь вправе по представлению Президента утверждать кандидатуры Председателя Правительства страны; а по представлению Председателя Правительства – кандидатуры заместителей Председателя Правительства и федеральных министров, за исключением федеральных министров, указанных в п. «д¹» ст. 83 Конституции; заслушивать ежегодные отчеты Центрального банка Российской Федерации; назначать на должность и освобождать от должности заместителя Председателя Счетной палаты и половину от общего числа аудиторов Счетной палаты по представлению главы государства².

¹ См.: Консультант Плюс. //https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19910/, //https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_69808/.

² См.: Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993г. М., 2021. Ст.ст.103, 103¹, ст. 83(п. “д”).

Эти решения конституционного законодателя существенно расширяют полномочия политических партий в лице их фракций в Государственной Думе, поскольку последние тем самым получают возможность участвовать в процессе замещения высших должностей в системе исполнительной власти.

Столь же несомненно, что устойчивая ориентация законодателя на легитимацию исключительно общероссийских, и не региональных политических партий, выдержал испытание временем. При этом из территориальной организации политических партий проистекает необходимость уточнения функциональной характеристики политических партий в смысле их способности формулировать общенациональные цели и задачи и консолидировать своих сторонников на их осуществление с учетом отечественной традиции.

В связи с этим п. 4 ст. 3 данного Федерального закона можно изложить в следующей редакции:

«Основной целью политической партии является аккумуляция воли народа посредством:

- развития политического просвещения граждан для формирования общественного мнения по наиболее важным проблемам государственной жизни;
- привлечения граждан к активной политической жизни и воспитание в них ответственности за дела общества;
- подбор и выдвижение кандидатов на выборах в органы государственной власти и местного самоуправления;
- поддержание постоянной двусторонней связи с избирателями и органами публичной власти;
- формирования предложений по улучшению деятельности парламента и правительства.

По нашему мнению, предлагаемые изменения в случае их включения в указанный Федеральный закон способны не только привести его положения в соответствие с новеллами Конституции Российской Федерации 2020 года и рассмотренными нами правовыми позициями Конституционного Суда в указанной сфере, но и «встроить» политические партии в общий конституционный механизм

реализации народного суверенитета в условиях многопартийности при безусловном сохранении политического единства российской нации.

Глава III. Цифровизация электоральных отношений и трансформация статуса ЦИК России¹

§ 1. Публично-правовая природа ЦИК России и место в механизме осуществления народного суверенитета

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации занимает уникальное место не только в механизме организации и проведения свободных выборов, но и осуществления народного суверенитета Российской Федерации. Поэтому вполне закономерно, что ее роли посвящено много специальных научных публикаций², а также защищенных диссертаций³.

При этом, однако, едва ли можно считать, что вопрос о публично-правовой природе этого органа в науке получил должное решение. Во многом это связано с отсутствием ясного методологического основания исследования данного феномена в публичном праве.

¹ В основу настоящей главы положены статьи автора: Лопатин А.И. Политико-правовая природа ЦИК России и место в механизме осуществления народного суверенитета / Избирательное законодательство и практика. 2022. № 2. С. 16-24.; Лопатин А.И. Делегированное нормотворчество ЦИК России в сфере электорального законодательства: природа и критерии // Избирательное законодательство и практика. 2022. № 4. С. 3-7.

² См., например: Автономов А.С. Избирательная власть. М., 2002; Артемова О.Е. Полномочия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации: понятие, классификация, проблемы определения // Наука. Общество. Государство. 2015. Т. 3. № 2 (10). С. 37-45; Биктагиров Р.Т., Вельшев О.Ю. Государственно-правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. М., 2006; Иванченко А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика. М., 1996; Матейкович М.С., Сучилин В.Н. Конституция и статус избирательных комиссий в России // Государство и право. 2013. № 12

³ См.: Артемова О.Е. Конституционно-правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. Пенза, 2016; Бузин А.Ю. Проблемы правового статуса избирательных комиссий в Российской Федерации. ... канд. юрид. наук. М., 2004; Волкова Л.Д. Проблемы правового регулирования организации и деятельности избирательных комиссий по подготовке и проведению федеральных выборов в России. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2000; Демьянов Е.В. Избирательные комиссии в субъектах Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты функционирования и взаимодействия. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2018; Иванченко А.В. Организационно-правовая основа избирательного процесса в Российской Федерации: автореф. д-ра юрид. наук. М., 1997.

Исходным пунктом такого исследования является назначение Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и системы возглавляемых ею избирательных комиссий – обеспечение реализации положений Конституции Российской Федерации о том, что «высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы» (ст. 3).

Развивая данный конституционный постулат, Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 года соединила его с принципом подлинных выборов. Она провозгласила, что «верховенство конституции является основой для проведения свободных выборов и обеспечения гражданам и иным участникам избирательного процесса возможности без какого бы то ни было влияния, насилия, угрозы применения насилия или иного противоправного воздействия сделать свой выбор относительно своего участия или неучастия в выборах в допускаемых законом формах и законными методами, не опасаясь наказания либо воздействия, какими бы ни были итоги голосования и результаты выборов, а также правовых и иных гарантий неукоснительного соблюдения принципа свободных выборов в течение всего избирательного процесса». А подлинными признаются только такие выборы, в которых существует реальный политический плюрализм, идеологическое многообразие и многопартийность, осуществляемые через функционирование политических партий, законная деятельность которых находится под юридической защитой государства (ст. 8, 9)¹.

Отсюда следует, что природа ЦИК России предопределяется принципом народовластия и конституционными формами его выражения и осуществления свободными выборами, референдумом, общероссийским голосованием. Эти формы и способы имеют в современных государствах инструментальное значение; они не «просто» должны обеспечить свободу выражения воли граждан

¹ Гарант.ру / <https://base-garant-ru.turbopages.org/turbo/base.garant.ru/s/1156220/>. См.: Лопатин А.И. Политико-правовая природа ЦИК России и место в механизме осуществления народного суверенитета. Избирательное законодательство и практика. М.: 2022; № 2. С. 16-24.

государства, но выступают в результате выражения свободной воли граждан способами формирования представительных органов публичной власти или наделения полномочиями единоличного органа такой власти, а также решения наиболее важных вопросов государственной жизни.

Свободные выборы, референдум, общероссийское голосование предполагают тесное взаимодействие с другими конституционными принципами – разделения властей, политического и идеологического многообразия, многопартийности и др. Важное место среди них занимает также принцип большинства, т. е. воли народа, которая формируется в результате противоборства множества частных волей. «Эти принципы демократии в ее конституционном измерении пронизывают организацию и функционирование власти, суверенитета, свободы личности и должны учитываться как в ходе законодательной конкретизации и развитии Конституции и ее исполнения, так и в процессе применения ее норм, ибо только в этом случае демократия может реально выступать способом солидаризации воли различных частей народа, в условиях экономической децентрализации и политического плюрализма вовсе не образующего социальный монолит»¹.

Отечественный законодатель в качестве нормативной модели реализации этих принципов выборов предложил институт избирательных комиссий разных уровней во главе с ЦИК России, государственным т. е. государственным органом специальной компетенции.

При этом многие отмечают, что залогом высокого уровня организации проведения выборов и референдумов является «эффективность работы избирательных комиссий, слаженность функционирования всех звеньев системы избирательных органов»², комплексного исследования организационно-правового механизма осуществления народовластия посредством референдума и свободных выборов не проведено. Таким образом, ЦИК России выступает, с одной стороны,

¹ Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель // Журнал российского права. 2011. № 11. С. 6.

² Автономов А.С. Избирательная власть. М., 2002. С. 6.

органом управления электоральным процессом, а с другой – координатором взаимодействия при организации такого процесса деятельных органов публичной власти. Между тем в отечественной и зарубежной конституционно-правовой науке нет единства понимания такого механизма, его составных частей и роли в нем ЦИК России. Так, Р.Т. Биктагиров, рассуждая о субъектах избирательного права, предлагает их разделить по признаку юридического значения их участия в избирательном процессе на три вида:

- 1) социальные общности (объединения);
- 2) социальные образования;
- 3) индивидуальные субъекты¹.

Тем самым он в предложенной классификации не нашел места ЦИК России и не определил ее природу в общем ряду субъектов, действующих в данной сфере.

В предложенном им другом основании классификации субъектов избирательного права (по признаку юридического значения их участия в избирательном процессе) на два типа – основные и вспомогательные² – также нет места для ЦИК России. Более того, выделение типа «вспомогательные» нам представляется неудачным. Никак не соответствует ни правовому статусу, ни компетенции таких «вспомогательных» субъектов. Поскольку их участие в избирательной кампании якобы «носит факультативный характер и зависит, как правило, от позиции (решения) основных субъектов избирательного процесса или волеизъявления иных органов (организаций)». Более точно, по нашему мнению, их можно было бы обозначить как обеспечивающие избирательный процесс субъекты. Поскольку они выделяют помещения для встречи кандидатов на выборные должности с избирателями, выделяют помещения для проведения голосования в участковых избирательных комиссиях и т. д.

Из нашего тезиса о функции управления избирательным процессом, возложенной на ЦИК России, вытекает необходимость осмысления системного

¹ Биктагиров Р.Т. Субъект избирательного права Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. Автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. М., 2010. С. 14.

² Там же. С. 15.

единства избирательных комиссии и места ЦИК в этой системе. Но здесь опять приходится отметить отсутствие единого подхода в науке конституционного права к определению вида и особенностей правового статуса самих избирательных комиссий и особенности статуса Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Некоторые авторы видят такой механизм как составляющую четырех структурных элементов. Например, Т.Н. Сешан отмечает, что проведение действительно достойных выборов требует наличия следующих составляющих: избирательного закона, обеспечивающего в полной мере реализацию свободных и честных выборов; реально автономной избирательной комиссии; административных процедур, гарантирующих любому «маленькому человеку» возможность отдать свой голос свободно и без страха; электората, в полной мере осведомленного о своих правах и обязанностях¹.

При этом систему независимых избирательных органов он видит в их организационной самостоятельности, проявляющейся:

- 1) в порядке формирования, который обеспечивается их достаточной независимостью от других государственных институтов;
- 2) правовом статусе избирательных органов, основу которого составляет их автономия в системе государственных органов².

А.Ю. Бузин считает, что такой механизм включает три структурных элемента: «легитимация демократической власти через свободные, справедливые и подлинные выборы может быть осуществлена лишь независимыми от власти избирательными органами, с другой стороны, независимые избирательные органы могут быть созданы при наличии демократии и гражданского общества»³.

По нашему мнению, указанные авторские позиции не отражают реального состояния современных выборов и организационно-правового механизма их проведения, а также участия в них избирательных комиссий. В действительности законодательство, регламентирующее конституционно-правовые отношения в

¹ Цит. по: Автономов А.С. Указ. соч. С. 5, 6.

² См.: там же. С. 47.

³ Бузин А.Ю. Проблемы правового статуса избирательных комиссий в Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 22.

данной сфере, выделяет следующие структурные элементы организации механизма электорального процесса:

систему созданных на основании законодательства избирательных комиссий, которые организуют и проводят все виды выборов, референдумов и всенародных голосований в Российской Федерации и осуществляют контроль за соблюдением всех процедур;

наделенные законодательством соответствующими полномочиями органы публичной власти, включающие органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления;

различные политические партии, которые в соответствии с законодательством о выборах и политических партиях выдвигают кандидатов на выборные должности, непосредственно участвуют в избирательном процессе и взаимодействуют с избирательными комиссиями всех уровней;

средства массовой информации, посредством которых идет освещение хода выборов, предвыборная агитация и обеспечивается гласность избирательных мероприятий.

В.Е. Чуров и Б.С. Эбзеев подчеркивают, что не все из названных структурных элементов указанного механизма играют в организации и проведении выборов одинаковую роль. Они предполагают, что «из самой функции организации подготовки и проведения выборов как самостоятельной сферы государственно-властной деятельности, закрепленной Конституцией, презюмируется наличие органа, реализующего эту функцию»¹.

Истины ради, следует указать, что законодатель может выбрать и иной способ организации управления электоральным процессом. Но применительно к отечественной правовой реальности он вполне справедлив. Именно Центральная избирательная комиссия Российской Федерации выступает таким органом.

¹ Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель // Журнал рос. права. 2011. № 11. С. 9.

Следующим звеном в этой системе выступают избирательные комиссии субъектов Российской Федерации и иные избирательные комиссии со строго определенными полномочиями.

В юридической литературе встречаются и другие мнения по данному вопросу. Например, М.С. Матейкович и В.Н. Сучилин отводят избирательным комиссиям правоприменительную функцию: «Избирательные комиссии являются сугубо правоприменительными органами. Они не могут наделяться полномочиями по решению вопросов, “составляющих предмет исключительно конституционного и законодательного регулирования”»¹. Комиссии не обладают также полномочиями органа государственной власти, осуществляющего правосудие, и не вправе принимать решения, “требующие исследования обстоятельств и доказывания”² фактов»³.

Столь узкое понимание функций ЦИК России едва ли можно признать истинным. Действительно, не являясь субъектом «исключительно конституционного и законодательного регулирования», ЦИК России, например, в соответствии со ст. 19 Федерального закона от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» в порядке так называемого делегированного законодательства «издает инструкции и иные нормативные акты по вопросам применения настоящего Федерального закона; оказывает правовую, методическую, организационно-техническую помощь избирательным комиссиям; осуществляет руководство деятельностью избирательных комиссий по единообразному использованию ГАС «Выборы», ее отдельных технических

¹ См.: Постановление Конституционного Суда от 22 января 2002 г № 2-П по делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 69, ч. 2 ст. 70 и ст. 90 Конституции Республики Татарстан, а также п. 2 ст. 4 и п. 8 ст. 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М.М. Салямова // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 6. Ст. 627.

² См.: Постановление Конституционного Суда от 11 июня 2002 № 10-П по делу о проверке конституционности положений п. 1 ст. 64, п. 11 ст. 32, п. 8 и 9 ст. 35, п. 2 и 3 ст. 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда и Тульского областного суда // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 25. Ст. 2515.

³ Матейкович М.С., Сучилин В.Н. Конституция и статус избирательных комиссий в России // Государство и право. 2013. № 12. С. 57.

средств, в том числе технических средств подсчета голосов»¹ и т. д. Другими словами, под правом издавать «иные нормативные акты» понимается, что ЦИК России вправе осуществлять в известных пределах правотворческие полномочия.

Можно указать на то, что в соответствии с п. 3¹ ст. 48 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» особенности изготовления и (или) распространения агитационных материалов могут быть установлены ЦИК России с учетом требований законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах².

В пользу наличия у Центральной избирательной комиссии Российской Федерации правотворческих полномочий и успешной их реализации является принятое ЦИК России постановление от 4 июня 2020 года № 251/1850-7 «О Порядке дистанционного электронного голосования при проведении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации»³. В соответствии с указанным постановлением осуществлялось дистанционное электронное голосование. Прежде всего, в постановлении дано определение понятия дистанционного электронного голосования. Кроме того, оно во многом опиралось на положения Федерального закона от 23 мая 2020 года № 152-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве»⁴. Также в названном постановлении были воспроизведены нормы указанного Федерального закона, регулирующие порядок проведения в городе федерального значения Москве эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах в органы государственной власти, органы местного самоуправления, проводимых в

¹http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_40445.

²http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119; научно практический комментарий к Федеральному закону «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» /<http://cikrf.ru>

³http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_354450.

⁴http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_353204.

соответствии с федеральными законами, избирательным кодексом города Москвы в 2020–2021 гг.

Аналогичными полномочиями наделены другие избирательные комиссии в Российской Федерации. Так, п. 13 ст. 20 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» гласит: «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. Решения и иные акты комиссий не подлежат государственной регистрации»¹.

Аналогичную мысль высказывает А.В. Иванченко, утверждая, что «уместно говорить о функции системы избирательных комиссий, которая состоит в оформлении воли народа, придании ей нормативного (обязательного) характера для всех государственных органов, должностных лиц, общественных объединений, граждан»². А также О.Е. Артемова, которая выделяет нормотворческие полномочия ЦИК России, хотя и не конкретизирует их³.

Да, комиссии, как утверждают М.С. Матейкович и В.Н. Сучилин, не обладают полномочиями на осуществление правосудия, но они вправе принимать властные решения, например о регистрации кандидатов в депутаты или на другие выборные должности, об отказе им в регистрации. Например, в соответствии с ч. 1 ст. 50 Федерального закона от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания

¹ Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

² Иванченко А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика. М., 1996. С. 52.

³ Артемова О. Е. Полномочия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации: понятие, классификация, проблемы определения // Наука. Общество. Государство. 2015. Т. 3. № 2 (10). С. 42.

Российской Федерации» ЦИК России «не позднее чем через 10 дней после дня приема документов, необходимых для регистрации федерального списка кандидатов, принимает решение о регистрации федерального списка кандидатов либо мотивированное решение об отказе в его регистрации»¹.

Едва ли можно согласиться с А.Е. Постниковым, который пишет, что, в отличие от ЦИК России, избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, нижестоящие комиссии «действуют на непостоянной основе», не имеют собственного аппарата, срок их полномочий тесно увязан со сроками конкретной избирательной кампании².

Видного ученого извиняет только то, что цитируемая работа была написана более четверти века назад. За это время многое изменилось.

Есть много резона в позиции В.И. Васильева, который называет окружные, участковые комиссии «общественными формированиями»³. Столь же резонно высказывание Е.В. Демьянова, который правовой статус территориальных и участковых избирательных комиссий определил как государственно-общественных органов⁴. Несогласие с ней представлено в предыдущем абзаце.

Прямо противоположную позицию занимает Л.Д. Волкова, которая относит к государственным органам все избирательные комиссии без исключения, поскольку они «создаются в соответствии с законом, наделяются государственно-властной компетенцией и действуют в рамках законно установленных форм и методов»⁵. Если следовать этой логике, к числу государственных органов следует отнести все институты гражданского общества, статус и полномочия которых так же установлены законом. Сам факт создания всех комиссий «в соответствии с

¹http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159349.

² Постников А.Е. Избирательное право России. М., 1996.

³ Комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». М., 1999. С. 43, 44.

⁴ Демьянов Е.В. Избирательные комиссии в субъектах Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты функционирования и взаимодействия. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Ставрополь, 2018. С. 10.

⁵ Волкова Л.Д. Проблемы правового регулирования организации и деятельности избирательных комиссий по подготовке и проведению федеральных выборов в России. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2000. С. 8.

законом» не обязательно свидетельствует о том, что все они являются государственными органами.

Весьма сомнительно утверждение ряда авторов, что избирательные комиссии – самостоятельная избирательная власть (Р.Т. Биктагиров, Ю.А. Веденеев, О.Ю. Вельяшев, В.Е. Чиркин)¹. Но что не подлежит сомнению – ЦИК России и иные избирательные комиссии, помимо управления избирательным процессом, а также нормотворческой функции в указанных пределах выполняют и правозащитную функцию.

На основе проведенного анализа различных научных позиций и действующего законодательства можно сделать несколько выводов:

во-первых, нельзя однозначно утверждать ни то, что система избирательных комиссий, возглавляемая ЦИК России, представляет собой систему государственных органов или систему общественных образований. Данная система представляет собой более сложное образование, включающее в себя как государственные структуры (например, ЦИК России, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации), так и общественные формирования (участковые избирательные комиссии);

во-вторых, понятие «государственные органы», употребляемое некоторыми авторами по отношению к определенным избирательным комиссиям, представляется вполне удачным. Конституционный Суд Российской Федерации в определении № 55-О от 29 мая 1997 года «О прекращении производства по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 года № 1412 «Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации» в констатирующей части отметил неправомерность отождествления понятий «государственный орган» и «орган государственной власти»².

¹ Веденеев Ю.А. Политическая реформа и избирательный процесс в России // Реформа избирательной системы в Италии и России: опыт и перспективы. М., 1995. С. 82; Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998. С. 246; Биктагиров Р.Т., Вельяшев О.Ю. Государственно-правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. М., 2006. С. 12.

² Вестник Конституционного Суда 1997. № 5. С. 2.

В связи с этим отметим, что мы разделяем позицию тех авторов, которые относят ЦИК России (наряду с прокуратурой, Уполномоченным по правам человека) к государственным органам со специальным правовым статусом¹. От себя добавим, что не только ЦИК России, но и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации также являются государственными органами со специальным правовым статусом;

в-третьих, механизм осуществления народного суверенитета состоит из трех основных структурных составных частей:

а) системы избирательных комиссий, возглавляемой ЦИК России, ответственных за организацию и проведение выборов, в результате которых происходит формирование представительных органов на всех уровнях публичной власти, а также за организацию и проведение референдумов и всенародных голосований, на которых народ России непосредственно принимает важнейшие решения, связанные с организацией и осуществлением важнейших вопросов общегосударственного и местного масштаба жизни государства и общества;

б) системы других государственных органов (органов государственной власти, органов государственной власти со специальным правовым статусом, например, прокуратуры и др.) федерального уровня и субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления, которые в пределах своих полномочий оказывают содействие избирательным комиссиям в организации и проведении указанных мероприятий;

в) системы политических объединений и политических партий, участвующих в мобилизации граждан на выдвижение кандидатов на выборные должности, агитацию за них, организационно-политических мероприятиях, способствующих организации и проведения референдумов, общенародных голосований (например, в 2020 году в ходе решения вопроса о внесении изменений в Конституцию Российской Федерации).

¹ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для юридических вузов и факультетов. М 1998. С. 332; Осавелюк А.М. Правовое обеспечение деятельности государственного аппарата в Российской Федерации. М., 2009. С. 84–85.

Первый структурный элемент указанного механизма, раскрывающий виды и особенности правового статуса избирательных комиссий в Российской Федерации, мы подробно проанализировали выше. Относительно второго структурного элемента – органов публичной власти – следует отметить, что одним из существенных аспектов места указанных органов в механизме реализации народовластия являются положения п. 16 ст. 20 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: «Государственные органы, органы местного самоуправления, государственные и муниципальные учреждения, а также их должностные лица обязаны оказывать комиссиям содействие в реализации их полномочий, в частности на безвозмездной основе предоставлять необходимые помещения, в том числе для хранения избирательной документации и документации референдума до передачи указанной документации в архив либо уничтожения по истечении сроков хранения, установленных законом, обеспечивать охрану предоставляемых помещений и указанной документации, а также предоставлять на безвозмездной основе транспортные средства, средства связи, техническое оборудование».

Несмотря на эту общую норму, касающуюся всех органов публичной власти и их должностных лиц, реальное их участие в обеспечении функционирования механизма народовластия отличается значительной дифференциацией. Прежде всего это касается конституционно-правовых норм, регламентирующих как порядок организации и проведения выборов, референдумов и общенародных голосований, так и правовой статус всех задействованных в его реализации субъектов. Основу его составляют принципы, которые, как известно, имеют высшую юридическую силу, универсальное содержание и императивный характер воздействия на регулируемые нормами права социальные отношения в данной сфере. Важнейшими среди них являются принципы народовластия, народного суверенитета, разделения властей, выборности и др. Следует также отметить иерархию источников конституционного права, содержащих как сами принципы, так и другие нормы, регламентирующие отношения в данной сфере: Конституцию

Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные и региональные законы о выборах и др.

На их основе народ определяет персональный состав парламента, а также законодательных органов субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований. Избирает главу государства, глав субъектов Российской Федерации, глав муниципальных образований. Именно конституционное право народа – носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации – решать, кому и как руководить государством, составляет краеугольную основу конституционной модели отечественной демократии.

Иерархия конституционно-правовых норм и источников права, регламентирующих отношения в указанной сфере, устанавливает иерархию правового статуса органов публичной власти, реализующих правовые предписания в организации выражения воли народа¹.

Наиболее важная роль в данном вопросе принадлежит российскому парламенту и Президенту Российской Федерации. Именно от их согласованной воли появляется законодательство о выборах и референдуме. Следующим существенным полномочием указанных федеральных органов государственной власти является формирование ими (или участие в формировании) других органов государственной власти и государственных органов, а также прекращение исполнения их полномочий (ст. 83, 102, 103, 109, 111, 112 и 117 Конституции Российской Федерации). Кроме того, Президент Российской Федерации в соответствии со ст. 84 Конституции Российской Федерации назначает выборы Государственной Думы, назначает референдум, наделен правотворческими полномочиями (ст. 90 Конституции Российской Федерации) и др.

Особая роль в вопросах реализации свободных выборов и референдума конституционным законодательством отведена Конституционному Суду Российской Федерации. Она выражается не только в тех полномочиях, которыми

¹ Лопатин А.И. Политико-правовая природа ЦИК России и место в механизме осуществления народного суверенитета / Избирательное законодательство и практика. М.: 2022, № 2. С. 16-24.

наделен Конституционный Суд Российской Федерации в данной сфере, но и в той его активности, с которой он дает ответы на возникающие в связи с проблемой гарантирования свободных выборов вопросы в процессе разрешения конституционных споров применительно к различным стадиям избирательного процесса и проведения референдума¹.

Согласно информации, размещенной на официальном сайте Конституционного Суда Российской Федерации, он вынес более 450 решений по избирательным спорам и вопросам, связанным с проведением референдума².

Причем сами подходы Суда к толкованию принципов избирательного права, разрешению спорных вопросов по организации и проведению референдума отличаются широтой взглядов, о чем свидетельствуют его постановления и определения, принятые по различным аспектам реализации принципов избирательного права, отказа от регистрации кандидатов, партийных списков кандидатов, конституционности изменений³ в Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», законодательства о выборах и др. (см., например, постановления от 15 января 2002 года № 1-П⁴, от 11 марта 2003 года № 10-П, от 11 марта 2008 года № 4-П, от 7 июля 2011 года № 15-П⁵, от 28 февраля 2012 года № 4-П⁶, от 13 апреля 2017 года № 11-П⁷, от 23 октября 2020 года № 43-П⁸ и др.).

В частности, в последнем касающемся обозначенной тематики постановлении от 12 марта 2021 года № 6-П «По делу о проверке конституционности пункта 1.1 статьи 38 и пункта 1 статьи 39 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме

¹ См.: Институты конституционного права / Отв. ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постников. М., 2011. Гл. 2.

²<http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx> (дата обращения: 05.06.2022).

³ Лопатин А.И. Политико-правовая природа ЦИК России и место в механизме осуществления народного суверенитета / Избирательное законодательство и практика. М.: 2022, № 2. С. 16-24.

⁴http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_35005.

⁵http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116676.

⁶http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_126837.

⁷http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_215492.

⁸http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_366143.

граждан Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина С.С. Цукасова» Конституционный Суд Российской Федерации в целях гарантии реализации принципа свободных выборов и обеспечения равенства всех кандидатов сформулировал правовую позицию, обязывающую избирательную комиссию «равным образом по отношению ко всем кандидатам осуществлять в установленный законом срок проверку представленных ими документов и в случае выявления неполноты сведений о кандидатах, отсутствия каких-либо документов, представление которых в избирательную комиссию для уведомления о выдвижении кандидата и его регистрации предусмотрено законом, или несоблюдения требований закона к оформлению документов извещать кандидатов об этих недостатках»¹.

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации в своих многочисленных решениях в конечном итоге сформулировал широкую социально-правовую концепцию, в соответствии с которой выборы представляют собой способ и форму преодоления неизбежных в условиях плюралистической демократии противоречий, возникающих между обществом и государством, гражданином и публичной властью, большинством и меньшинством.

То есть преодоление противоречий, являющихся главным препятствием на пути устойчивого и стабильного конституционного строя, условием его эволюционного развития. Преодоление подобных препятствий приводит к существенному возрастанию значения выборов как способа гражданской самоорганизации общества.

В процессе возрастания роли свободных выборов происходит не только реализация конституционных избирательных прав граждан и права на участие в референдуме, другие формы непосредственного народовластия, но и совершенствуется механизм реализации народовластия и реальное эффективное взаимодействие его составных частей. Свободные выборы – одна из форм и способов осуществления народного суверенитета; именно в этих формах и

¹http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_379267.

способах суверенитет находит предметную¹ определенность, а в проекции принципа свободных выборов, референдума, общероссийского голосования на статус гражданина – избирателя юридически формализуется в качестве избирательных прав. Иными словами, логика познания и правового регулирования в этой части образует следующую цепочку: народный суверенитет – свободные выборы, референдум, общероссийское голосование – избирательные права граждан. Уместно эту цепочку дополнить указанием на механизмы судебной защиты, в том числе средствами судебного административного права².

§ 2. Общие тенденции реформирования органов выборной демократии под влиянием цифровизации

Организация избирательного права и процесса в современном мире различна, а накопленный опыт организации и проведения выборов так обширен, что их изучение имеет значительный потенциал для охвата все новых аспектов в этой сфере³. На современном этапе государственно-правового и политического развития зарубежных стран никакая другая сфера юриспруденции не претерпевает столь радикальных изменений и совершенствования, как избирательное законодательство, так как именно выборы выступают ключевым институциональным компонентом демократических государственно-правовых систем.

Социальное поле интенсификации демократических процессов характеризуется потребностью участия народа в управлении институтами публичной власти⁴. Это актуализировало изменения в развитии старейшего

¹ Лопатин А.И. Указ. соч.

² Ястребов О.А. Судебное административное право. М., 2017.

³ Морозова О.С. Политика Международной организации франкофонии в сфере организации и проведения выборов // Выборы: теория и практика. 2019. № 2 (50). С. 18–26.

⁴ Дураев Т.А., Лопатин А.И. Конституционная правосубъектность народа // Избирательное законодательство и практика. 2021. № 3. С. 3.

института конституционного права – выборов, в котором наступил качественно новый период, связанный не только с эволюцией и модернизацией, но и с трансформацией избирательной системы, форсирующейся активным внедрением информационных технологий, открывающим новые возможности для усовершенствования избирательных процедур, подсчета голосов и дистанционного голосования.

Общим направлением изменения избирательного законодательства является его усложнение буквально на всех этапах электорального процесса. А это требует соответствующей модернизации, во-первых, технологий выборов, во-вторых, реформирования работы органов и структур вспомогательного назначения, организующих выборы на всех стадиях избирательного процесса. Неслучайно эксперты акцентируют внимание на том, что использование разнообразных избирательных и информационных технологий превратило избирательный процесс в целую индустрию выборов¹, в которую вовлечены не только разнообразные субъекты, – в ней задействованы серьезные экономические, идеологические, финансовые, информационные ресурсы.

В нашем исследовании речь идет в том числе и о специфике модернизации организационно-управленческой составляющей и инфраструктуры избирательного процесса в современных зарубежных странах, которая реализуется в фарватере автоматизации, технологизации и интернетизации выборов. Думается, что наиболее удачный зарубежный опыт реформирования организационно-управленческих основ с активным использованием информационных технологий в избирательном процессе мог бы быть полезен в совершенствовании организации и проведении выборов в России.

Итак, демократизация, с 1970-х годов охватившая значительное число государств, позволила в некоторой степени унифицировать избирательный процесс на основе демократических принципов всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. В XXI веке было расширено и

¹ Современное зарубежное избирательное право: монография / под ред. А.Г. Орлова, Е.А. Кремянской. М, 2013. С. 16–17.

усилено использование таких универсальных начал, как обязательность проведения выборов, их периодичность, альтернативность, гласность, независимость избирательных комиссий, территориальная основа организации выборов.

Несомненно, универсализация избирательного процесса в демократических государствах обусловлена функциональной направленностью выборов. Так, институт выборов выполняет две основные функции, легитимационную и селекционную.

Функция легитимации политической власти способствует осуществлению суверенного права народа на выбор самостоятельного пути государственного развития. В процессе выборов народ передает выборным органам и должностным лицам право на власть на определенный срок¹, что обязывает государство обеспечить прозрачность и оперативность организационно-подготовительных мероприятий уполномоченных органов на каждой стадии выборов.

Селекционная функция направлена на формирование механизма альтернативного отбора и замены одних политических деятелей другими². При реализации данной функции государство должно обеспечить равный доступ граждан к участию в выборах в качестве кандидатов, устанавливая единые для всех кандидатов требования для участия в выборах, проведения предвыборной агитации и пр.

Сочетание и взаимодополняемость указанных функций определяет итоговый результат выборов – их легальность, что в долгосрочной перспективе (в период осуществления полномочий избранной властью) приводит общество к стабильному состоянию, обеспечивает социальную солидарность в нем.

Вместе с тем электоральный процесс сегодня – это сложноорганизованный, изменчивый, динамичный, многокомпонентный, технологичный и сложно предсказуемый процесс, результат которого непосредственно зависит от степени его организации и координации. Поэтому при схожести принципов и функций

¹ Эбзеев Б.С. Конституционное право России: учебник. М, 2019. С. 454.

² Там же. С. 5.

избирательных процессов их организация в различных зарубежных странах имеет собственную специфику.

Подготовкой и организацией проведения выборов занимаются избирательные органы, роль которых в последнее время существенно возросла. Законодательство зарубежных стран стало более четко определять их место в государственном механизме, устанавливать порядок их формирования, структуру, объем полномочий и ответственность. Это позволило, как отмечалось выше, некоторым ученым поставить вопрос о выделении самостоятельной ветви власти – избирательной (электоральной)¹, что является свидетельством превращения института выборов в главный инструмент выражения воли народа, а организационно-управленческих структур, занимающихся подготовкой и сопровождением избирательного процесса, – в важного коллективного субъекта политической системы, непосредственно участвующего в управлении делами государства.

Важной составляющей реформирования избирательного права и законодательства зарубежных стран стало существенное увеличение роли государственных органов, осуществляющих избирательные кампании. Принимая во внимание особенности правового статуса избирательных органов, их место в государственном аппарате, а также с учетом того, что организация и технико-информационное сопровождение выборов меняется, допустимо рассуждать о трех организационно-управленческих моделях выборов: независимой, смешанной и правительственной. Факт их существования говорит о том, что зарубежная правовая мысль четче определяет место избирательных органов в структуре государственного аппарата, закрепляя порядок их формирования, структуру, объем полномочий и ответственность.

Независимая модель предполагает «институционально независимый и автономный по отношению к исполнительной власти избирательный институт со своим собственным бюджетом». Основной особенностью этой модели является

¹ Современные проблемы организации публичной власти автор. кол. и отв. ред. д.ю.н., проф. С.А. Авакьян. М., 2014. С. 23.

наличие независимых избирательных органов, которые образуют самостоятельное звено в структуре государственного аппарата. Это означает, что в системе государственной власти избирательные органы выступают как самостоятельная, независимая, юридически оформленная, организационно и хозяйственно обособленная часть государственного аппарата.

В формировании независимой модели особенно преуспела Канада и страны Латинской Америки. Например, в Канаде существует 14 независимых избирательных администраций, 13 из которых отвечают за проведение региональных выборов, а 1 – федеральная, отвечает за проведение федеральных выборов. Избирательные комиссии в Канаде выступают независимыми, нейтральными, беспристрастными и «беспартийными» политическими институтами.

В странах Латинской Америки особый статус избирательных органов детерминирован конституционным провозглашением четвертой власти – избирательной (или электоральной), существующей наряду с традиционными – законодательной, исполнительной и судебной. Осуществляя электоральную власть, избирательные органы наделены полномочиями по организации, проведению и контролю за процедурой выборов.

В Конституции Боливарианской Республики Венесуэла 1999 года глава 5 посвящена избирательной власти, осуществляемой Национальным избирательным советом (CNE). CNE – это важный орган публичной власти¹, обладающий независимостью; его деятельность направлена на обеспечение прозрачности выборов и осуществление надзора за организацией и проведением выборов и референдумов на всех уровнях – местном, региональном и национальном; он осуществляет подготовку и проведение выборов в профсоюзах, профессиональных и политических объединениях; организует избирательный процесс в других

¹ Штатина М.А. Разделение властей по Конституции Венесуэлы 1999 г. Федеральная власть и власть штатов, законодательная и исполнительная власть // Вестник РУДН. Серия «Юридические науки». 2000. № 2. С. 98.

гражданских организациях по их запросу или по приказу Избирательной палаты Верховного суда (ст. 292, 293 Конституции Венесуэлы).

Органы избирательной власти Венесуэлы действуют по принципу независимости, обладают функциональной и бюджетной автономностью, непричастностью ни к одной из партий, беспристрастием и работают без гражданского участия; участвуют в децентрализации избирательной администрации, прозрачности и быстротечности процесса голосования и подсчета голосов (ст. 294 Конституции Венесуэлы)¹.

Избирательные кампании в Венесуэле контролируются не только электоральными органами. В дополнение к ним с начала 2000-х годов формируется избирательная юстиция, возглавляемая Верховным судом по избирательным делам, а также система нижестоящих судов со специальной юрисдикцией, рассматривающих вопросы в сфере избирательного права и избирательной системы. Реформы в электоральной сфере направлены на обеспечение демократизации выборов, реализацию избирательных прав граждан и сокращение количества нарушений избирательного законодательства.

Думается, что комплексные реформы в выборной сфере позволили превратить избирательную систему Венесуэлы в одну из самых надежных в мире². Этому способствовала и автоматизация избирательного процесса. Так, выборы в Венесуэле полностью автоматизированы, что гарантирует объективные и достоверные результаты. На избирательном участке действует система дактилоскопии – идентификация личности избирателя по отпечатку его пальца. Это исключает повторное голосование одного и того же избирателя.

Общим вектором развития электоральных процессов в последние десятилетия стала практика образования единого специального избирательного органа (центральной или федеральной избирательной комиссии),

¹ Конституция Боливарианской республики Венесуэла от 30.12.1999 г. // <http://okpravo.ru/zarubezhnoe-pravo/konstitutsii-mira/konstitutsiya-bolivarianskoy-respubliki-venesuela-1999-goda.html> (дата обращения: 01.05.2022 г)

² Процедура выборов в Парламент Венесуэлы // <https://ria.ru/20151206/1335717292.html> (дата обращения: 15.06.2022 г)

осуществляющего координацию подготовки и организации выборов, принимающего непосредственное участие в избирательном процессе, в том числе устанавливающего результаты выборов. Этот орган в бюджетном смысле автономен и зачастую обладает децентрализованной электоральной администрацией. Похожие тенденции в реформировании системы избирательных органов характерны для смешанной организационно-управленческой модели выборов.

По пути создания постоянно действующей Центральной избирательной комиссии с территориальными представительствами пошла Российская Федерация, а вслед за ней – и все бывшие союзные республики. Так, например, в Республике Беларусь¹ функционирует Центральная избирательная комиссия Республики Беларусь, а в Республике Таджикистан² – Центральная комиссия по выборам и референдумам Республики Таджикистан. Центральная избирательная комиссия как постоянно действующий государственный орган создана в Республике Казахстан³, Республике Армения⁴, Республике Азербайджан⁵, Республике Молдова⁶, Республике Узбекистан⁷, Туркменистане⁸ и др.

Некоторые незначительные отличия имеются в структуре и организации центральных избирательных комиссий перечисленных государств, но общим им является конституционный статус, конкретизированный на уровне национального конституционного закона.

¹ Конституция Республики Беларусь от 15.03.1994 г. (с поправками от 27.02.2022 г.)// <https://president.gov.by/ru/gosudarstvo/constitution> (дата обращения: 17.06.2022 г)

² Конституция Республики Таджикистан от 11.11.1994 г. (с поправками от 22.05.2016 г.)// <https://www.mfa.tj/ru/main/tadzhikistan/konstitutsiya>.

³ Конституция Республики Казахстан от 30.08.1995 г. (с поправками от 08.06.2022 г.) // (дата обращения: 17.06.2022 г)

⁴ Конституция Республики Армения от 05.07.1995 г. (с поправками от 22.06.2020 г.)// <http://www.parliament.am/parliament.php?id=constitution&lang=rus>

⁵ Конституция Азербайджанской Республики от 12.11.1995 г. (с поправками от 12.10.2016 г.)// <https://mincom.gov.az/ru/view/pages/13>

⁶ Конституция Республики Молдова от 29.07.1994 г. (с поправками от 29.03.2016 г.)// <https://www.parlament.md/CadrulLegal/Constitution/tabid/151/language/ru-RU/Default.aspx>

⁷ Конституция Республики Узбекистан от 08.12.1992 г. (с поправками от 08.02.2021 г.)// <https://constitution.uz/ru> (дата обращения: 17.06.2022 г)

⁸ Конституция Туркменистана от 12.05.1992 г. (с поправками от 25.09.2020 г.) // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31337929 (дата обращения: 17.06.2022 г)

Во всех конституциях государств постсоветского пространства центральные избирательные комиссии характеризуются практически одинаково: как постоянно действующий коллегиальный государственный орган, возглавляющий единую систему избирательных комиссий, образованных по территориальному принципу. Они действуют независимо от других органов государственной власти в пределах собственной компетенции.

К их типичным задачам относятся: контроль за исполнением законодательства и выборов; организация подготовки и проведения выборов на всех уровнях государственной власти; рассмотрение вопроса о допуске политических партий к участию в выборах, избираемых по партийным спискам; осуществление руководства территориальными избирательными комиссиями; подведение итогов выборов и обнародование их результатов. Центральные избирательные комиссии могут наделяться и другими полномочиями.

Демократические преобразования в избирательных системах государств на большей части постсоветского пространства зачастую идут в едином политическом русле (о чем свидетельствует в том числе и схожесть конституционных полномочий их центральных избирательных комиссий), в то же время уровень технологизации избирательных процессов в них различен.

Например, в России информационные технологии уже давно используются в избирательном процессе, и степень их внедрения только растет. Масштабное использование разнообразных электронных технологий практически на всех стадиях избирательного процесса¹ потребовало создания при ЦИК России Федерального центра информатизации, обеспечивающего эксплуатацию Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы». Так, если в 1996 году автоматизация выборов касалась в основном подсчета голосов, а с 2003 года в избирательную систему были внедрены модернизированные комплексы обработки избирательных бюллетеней, то в

¹ Научно практический комментарий к ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» <http://cikrf.ru>

2018 году голосование было проведено с помощью интерактивных средств с помощью приложения «Мобильный избиратель».

Следует отметить, что «пилотные проекты» автоматизации выборов были апробированы практически во всех государствах на территории постсоветского пространства. Но степень востребованности автоматизированных технологий выборов не во всех из них оказалась одинаковой.

В Казахстане курс на автоматизацию выборов был взят еще в 2003 году, а уже в 2004 году впервые была применена автоматизированная информационная система «Сайлау» (АИС «Сайлау»), с помощью которой было осуществлено электронное голосование на парламентских выборах примерно на 10 процентах избирательных участков. В 2005 году на выборах президента Казахстана АИС «Сайлау» использовалась уже на 15 процентах избирательных участков. В 2007 году система была «законсервирована» по причине низкой компьютеризации регионов Казахстана, а также из-за ее непопулярности и недоверия к ней со стороны населения¹.

Аналогичные процессы, тормозящие внедрение автоматизированных избирательных систем, связанные с недоверием граждан и слабой интернет-оснащенностью населения, наметились и в других странах.

На президентских выборах 2021 года в Узбекистане система электронного волеизъявления не поддерживалась²; в Туркменистане электронная система голосования вообще не разработана³; в Армении система электронного голосования стала использоваться недавно, впервые она была применена в 2019 году на первом заседании 3-й Сессии Совета старейшин Еревана⁴.

¹ На внеочередных выборах автоматизированная избирательная система «Сайлау» применяться не будет – ЦИК// <https://kaztag.kz/ru/news/na-vneocherednykh-vyborakh-avtomatizirovannaya-izbiratel'naya-sistema-saylau-primenyatsya-ne-budet-tsik>.

² Таких выборов в Узбекистане еще не было: что ждет избирателей в октябре 2021 года // <https://ia-centr.ru/publications/takikh-vyborov-v-uzbekistane-eshche-ne-bylo-chto-zhdet-izbirateley-v-oktyabre-2021-goda> (дата обращения: 17.06.2022 г.).

³ Процедура выборов Президента Туркмении // <https://ria.ru/20220312/vybory-1777420410.html>

⁴<https://arm-world.ru/news/novostnik/42685-na-zasedanii-soveta-stareyshin-erevana-vpervye-zadeystvovana-sistema-elektronnogo-golosovaniya.html>.

В Грузии электронная система выборов была протестирована в 2021 году: здесь в соответствии с технологией электронного голосования на избирательных участках была проведена электронная идентификация избирателей, а сами бюллетени были снабжены специальными штрихкодами для исключения фальсификаций и подмен. В октябре 2021 года с помощью электронного голосования в Грузии были проведены выборы мэров городов и депутатов местных совещательных органов¹. А уже в 2022 году Президент Грузии предложила распространить практику электронного голосования на соотечественников, проживающих за рубежом².

В актуальной реальности внедрение информационных технологий в избирательный процесс неизбежно и обусловлено объективными обстоятельствами, так как оно позволяет максимальному количеству граждан-избирателей выразить свою волю независимо от места нахождения, состояния здоровья и пр. Все это практически в полной мере осознается руководством в государствах постсоветского пространства. Автоматизация и технологизация электорального процесса в них началась, но темпы и степень внедрения различаются, что объясняется разными экономическими возможностями и весьма высоким уровнем недоверия населения к технологиям электронного голосования.

Третья организационно-управленческая модель формирования избирательных органов – это так называемая правительственная модель, для которой характерно распределение обязанностей между двумя органами, один из которых является частью исполнительной ветви власти, а другой отвечает за надзор. Она характерна для относительного большинства европейских государств и подразумевает наделение функциями по проведению выборов уже существующего органа исполнительной власти. При этом самостоятельный специальный государственный орган, ответственный на организацию и проведение

¹// <https://sputnik-georgia.ru/20210902/vybory-v-gruzii-2021-mesyats-do-dnya-golosovaniya---vse-cto-nado-znat-259270295.html>.

² В Грузии предложили электронное голосование на выборах представителям грузинской диаспоры // <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/14747217>.

выборов, отсутствует, а соответствующие функции возлагаются на существующие органы публичной власти.

Во Франции отсутствует единая система постоянно действующих избирательных органов, что отчасти связано с преобладанием мажоритарной двухтуровой избирательной системы¹. Общее наблюдение за ходом выборов возлагается на Конституционную комиссию, а организация и проведение выборов, сбор результатов, подсчет голосов и их обнародование находятся в ведении Министерства внутренних дел Франции. Департамент по заморским территориям МВД Франции организует проведение выборов и подсчет голосов избирателей вне французской метрополии: в Гваделупе, Гвиане, Мартинике, Майотте, Реюньоне.

К выборам допускаются некоторые другие организации: Национальная комиссия по проверке счетов избирательных кампаний и политического финансирования, Высший аудиовизуальный совет, а также подотчетные им органы, которые осуществляют наблюдение по своим профильным направлениям. Низовым звеном в организационной цепочке выборов выступают участковые избирательные комиссии. Одна такая комиссия образуется на тысячу избирателей.

Примечательно, что электронные средства для голосования в Избирательном кодексе Франции разрешены с 1969 года, но впервые они применялись на региональных и местных выборах в 2004 году²; на парламентских выборах электронные автоматы были впервые использованы в 2006 году, на президентских – в 2007 году³.

Похожая система организации выборов сложилась в Бельгии, где также, как и во Франции, реализуется правительственная организационно-управленческая модель. Но в отличие от Франции прямые выборы в монархической Бельгии проводятся только в парламенты: в Европейский парламент, Палату представителей, парламенты регионов, сообществ, провинциальные,

¹ Лоран А. Выборы во Франции: иерархия и зависимость (перевод) // Политическая наука. 2005. № 2. С. 158.

² Избирательная система Франции // http://www.cikrf.ru/banners/vibor/france_sys.php.

³ Президентские выборы во Франции: особенности избирательной системы // <https://actualcomment.ru/prezidentskie-vybory-vo-frantsii-osobennosti-izbiratelnoy-sistemy-2202171032.html>.

муниципальные советы (в том числе в районные советы Антверпена). Здесь организация выборов находится в ведении Федерального правительства, а именно – лежит на Избирательном управлении Федеральной государственной службы внутренних дел. С 2001 года региональные правительства Бельгии (Фландрия, Брюссель и Валлония) несут ответственность за организацию всех местных выборов.

В странах Евросоюза традиционные методы голосования с применением бумажных бюллетеней сочетаются с методом электронного голосования (преимущественно используется система электронного голосования E-Poll, которая охватывает весь процесс голосования, начиная с подачи голосов до их подсчета)¹. Процедура электронного голосования проводится под контролем общественных экспертов и консультантов при использовании защищенной и безопасной коммуникационной сети, которая базируется на инновационной архитектуре удаленного голосования, позволяющей избирателю осуществлять волеизъявление независимо от его места нахождения. Привлекательность данной системы заключается еще и в том, что она обеспечивает избирателям возможность получения бумажного подтверждения факта голосования.

Подводя итог, отметим, что управление избирательным процессом стало насущной задачей государств, которая в настоящее время активно решается с помощью информационных технологий и связи². Под воздействием цифровизации меняются избирательные институты, электоральные технологии. Органы, проводящие выборы, претерпевают качественные изменения, связанные с автоматизацией и технологизацией избирательного процесса, в различных демократических государствах из вспомогательных структур, обеспечивающих организационные основы проведения выборов, трансформировались в активного участника политической системы, выполняющего важную управленческую роль в

¹ Былинкина Е.В. Понятие и виды электронного голосования в России и за рубежом: сравнительно-правовой анализ // Российское право: образование, практика и наука. 2021. № 5. С. 5–6.

² Морозова О.С. Политика Международной организации франкофонии в сфере организации и проведения выборов // Выборы: теория и практика. 2019. № 2 (50). С. 18–26.

легитимной передаче государственной власти с помощью технологий электронного голосования.

Со временем в связи с нарастающей необходимостью активизации и пользования информационных технологий на всех стадиях выборов роль организующе-управленческого звена электорального процесса будет только возрастать. Организация выборов не простая процедура «в одно действие». Напротив, современный избирательный процесс – это целая индустрия со сложноорганизованной системой субъектов, ресурсов и средств, основную роль в координации и управлении которой играют структуры, организующие выборы, и информационные технологии, используемые для проведения выборов и подсчета голосов.

Растет проникновение Интернета в коммуникационную инфраструктуру; на электронное голосование переходят все больше стран; многие зарубежные государства активно используют различные технологические решения для повышения эффективности избирательных процедур; в наибольшей степени востребованы технология биометрии для идентификации избирателей, программы для передачи результатов выборов с помощью технологий мобильной связи и электронные машины для голосования¹.

В то же время надо понимать, что информационные технологии не могут быть самоцелью. Залог их популяризации и повсеместного использования заключен, с одной стороны, в простоте восприятия и применения, с другой – в том, чтобы алгоритм функционирования этих технологий на каждой стадии избирательного процесса был понятен избирателю и вызывал у него чувство доверия и надежности.

§ 3. Делегированное нормотворчество ЦИК России как рефлекс цифровизации электоральной демократии

¹ Там же.

Россия в течение трех десятилетий претерпела глубокие формационные преобразования, которые коснулись не только экономики, политики и духовной сферы, но и правовой мысли и нормотворческой практики, нуждающихся в глубоком осмыслении. Ведущими отечественными и зарубежными учеными все чаще обсуждается вопрос о выживаемости и перспективах демократии, конституционализма и правового государства, так как все большую значимость в общественно-политическом устройстве страны приобретают элементы технократии, основанной на принципах меритократии. Представления, еще вчера казавшиеся незыблемыми, сегодня кажутся бесконечно устаревшими, а взгляды, которые еще недавно выглядели юридической ересью, вдруг оказываются востребованы.

Так, десятилетие назад М.С. Матейкович и В.Н. Сучилин доказывали: «Избирательные комиссии являются сугубо правоприменительными органами. Они не могут наделяться полномочиями по решению вопросов, “составляющих предмет исключительно конституционного и законодательного регулирования”¹. Комиссии не обладают также полномочиями органа государственной власти, осуществляющего правосудие, и не вправе принимать решения, “требующие исследования обстоятельств и доказывания”² фактов»³.

Так, постепенно в практике государственного строительства зарубежных стран возникают и внедряются институты, которые, исходя из принципа

¹ См.: Постановление Конституционного Суда от 22 января 2002 № 2-П по делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 69, ч. 2 ст. 70 и ст. 90 Конституции Республики Татарстан, а также п. 2 ст. 4 и п. 8 ст. 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М.М. Салямова // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 6. Ст. 627.

² См.: Постановление Конституционного Суда от 11 июня 2002 г № 10-П по делу о проверке конституционности положений п. 1 ст. 64, п. 11 ст. 32, п. 8 и 9 ст. 35, п. 2 и 3 ст. 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда РФ и Тульского областного суда // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 25. Ст. 2515.

³ Матейкович М.С., Сучилин В.Н. Конституция и статус избирательных комиссий в России // Государство и право. 2013 12. С. 57.

рационализации общественного и государственного управления, способствуют формированию нового взгляда на традиционные принципы конституционализма.

К числу таких институтов относится делегированное нормотворчество, в отношении которого М.Н. Марченко отмечает: «Этим термином обозначается система законодательных актов, принятая различными государственными органами на основе полномочий, переданных им парламентом или другими представительными органами»¹. И выделяет характеристики, присущие указанному институту:

1. Делегированное законодательство не издается высшими законодательными (представительными) органами, но всегда полномочие на издание этих актов исходит именно от них.

2. Полномочия по принятию делегированных актов согласно действующему в странах общего права законодательству и сложившейся практике могут передаваться как правительству, так и иным «субординированным» органам.

3. Делегированное законодательство зачастую имеет строго временной, всегда целевой и строго функциональный характер.

4. Акты, изданные в порядке делегирования законодательных полномочий от парламента другим государственным или негосударственным органам, подлежат обязательному контролю².

На сегодня практика делегированного нормотворчества широко применяется во Франции, в Великобритании, в США, в Китайской Народной Республике и многих других государствах. При этом его юридическое закрепление в зарубежных государствах различно. В некоторых государствах данное положение отражено в конституциях (Франция, Португалия), в то время как в других оно основано на правовых позициях высших судебных органов (США).

В России институт делегированного нормотворчества делает первые шаги, но уже можно отметить все более возрастающую роль высшего исполнительного органа государственной власти в законотворческом процессе. И это вполне

¹ Марченко М.Н. Сравнительное правоведение: учебник. М.2015.С. 489.

² Там же. С. 490.

естественно, ибо «современная конституционно-правовая доктрина и практика исходят из того, что в сфере законодательной деятельности народное представительство и непосредственные формы народоуправления нуждаются в дополнении таким органом, который вносил бы принципы общественного самоопределения и в область государственного управления, согласовывал бы его как с законами, так и с теми политическими директивами, которые исходят от народных представителей и поддерживаются общественным мнением страны. Таким органом является правительство»¹.

Тесное взаимодействие органов законодательной и исполнительной власти в рамках установленных компетенций органично проистекает из основ конституционного строя российского государства, соответствует принципам правового государства и плюралистической демократии. Данный механизм можно выразить в следующей форме: «Законодательная власть определяет меру возможного и необходимого, исполнительная власть служит тому, чтобы эти возможность и необходимость стали действительностью. Управление основывается на законе, и в силу этого исполнительная власть имеет своим назначением направление государственной жизни в определенное законом русло»².

Но правительство не единственный орган, который может по поручению законодателя осуществлять нормотворческую функцию. Все чаще в качестве такого органа выступает ЦИК России. Соответственно, пристальное внимание к нормотворческой деятельности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации – вполне закономерное явление³.

Уместно подчеркнуть, что роль ЦИК России в системе публичной власти возрастает. Это выражается в тенденции к расширению ее полномочий на осуществление не только правоприменительной, но и правотворческой функции, в том числе в форме делегированного нормотворчества, в процессе которого законодатель выступает в качестве делеганта, а ЦИК России – делегата.

¹ Эбзеев Б.С. Конституционное право России: учебник. М., 2019. С. 643.

² Там же.

³ См.: Лопатин А.И. Делегированное нормотворчество ЦИК России в сфере электорального законодательства: природа и практика. М.: 2022, № 4. С. 3-7.

В рамках темы исследования отметим, что нормотворчество обусловлено цифровизацией электоральных отношений. В частности, ярким примером делегирования законодательным органом нормотворческих полномочий Центральной избирательной комиссии Российской Федерации выступает закрепление за ней обязанности по разработке и установлению порядка и требований к проведению дистанционного электронного голосования. Так, в п. 9 ст. 64¹ Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» установлено, что при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, референдума Российской Федерации *порядок* дистанционного электронного голосования утверждается Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Также в пункте 13 названной статьи сказано, что *порядок* дистанционного электронного голосования с учетом *требований* к проведению дистанционного электронного голосования, установленных Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, должен содержать:

1) порядок и сроки подачи заявления об участии в дистанционном электронном голосовании и его отзыва, составления и использования списка участников дистанционного электронного голосования либо условия участия в дистанционном электронном голосовании без подачи такого заявления и порядок составления и использования списка принявших участие в дистанционном электронном голосовании;

2) порядок аутентификации и идентификации избирателя, участника референдума для участия в дистанционном электронном голосовании, предусматривающий проверку данных избирателя, участника референдума и их сопоставление с данными регистра избирателей, участников референдума;

3) порядок участия в дистанционном электронном голосовании избирателя, участника референдума;

4) порядок обеспечения возможности наблюдения при организации, осуществлении дистанционного электронного голосования и установлении его

итогов с учетом особенностей такого голосования, а также порядок назначения наблюдателей;

5) порядок установления итогов дистанционного электронного голосования и их учета при определении результатов выборов, референдума.

В данном случае можно говорить о наличии элементов делегирования нормотворческих полномочий. Во-первых, федеральный законодатель, установив возможность проведения дистанционного электронного голосования, рамочно определил его основные существенные черты и делегировал полномочия по более детальному нормативно-правовому регулированию и регламентированию данной процедуры Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Во-вторых, федеральный законодатель делегировал указанное правомочие исключительно ЦИК России, которая является федеральным государственным органом, организующим подготовку и проведение выборов, референдумов в Российской Федерации в соответствии с компетенцией, установленной федеральными законами. В-третьих, та часть нормотворческих полномочий, которую делегант передал делегату, имеет четко определенный круг вопросов, а именно подразумевает организацию дистанционного электронного голосования.

На сегодняшний день Требования к проведению дистанционного электронного голосования утверждены постановлением ЦИК России от 8 июня 2022 года № 86/715-8 (далее – Требования), а Порядок дистанционного электронного голосования с использованием федеральных государственных информационных систем утвержден постановлением ЦИК России от 8 июня 2022 года № 86/716-8 (далее – Порядок). Оба документа являются актами делегированного нормотворчества.

Требования и Порядок по своему содержанию – нормативные правовые акты, изданы на основании и во исполнение Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Анализ норм Требований и Порядка свидетельствуют о наличии признаков, говорящих об их нормативном правовом характере.

В частности, они изданы уполномоченным субъектом, наделенным этими полномочиями исходя из норм соответствующего федерального закона. При этом и Требования, и Порядок содержат правовые нормы, обязательные для неопределенного круга лиц и неоднократного применения. В данном случае этими лицами являются все участники дистанционного электронного голосования.

К примеру, разделом 7 Требований устанавливается порядок осуществления наблюдения за дистанционным электронным голосованием, то есть определен круг субъектов, наделенных правом назначать наблюдателей. Это – политическая партия либо ее структурное подразделение, выдвинувшие зарегистрированного кандидата, зарегистрированный список кандидатов на выборах, на которых проводится дистанционное электронное голосование; зарегистрированный кандидат, выдвинутый в порядке самовыдвижения на выборах, на которых проводится дистанционное электронное голосование; инициативная группа по проведению референдума, на котором проводится дистанционное электронное голосование; субъект общественного контроля, имеющий право назначения наблюдателей на выборах, на которых проводится дистанционное электронное голосование¹. Кроме того, в Требованиях обозначается предельный срок, до достижения которого должны быть назначены наблюдатели, а именно – не позднее чем за три дня до дня (первого дня) голосования.

Как видно из приведенных примеров, в нормативных актах Центральной избирательной комиссии Российской Федерации содержатся правовые нормы. Соответственно, они являются нормативными правовыми актами, в то же время одна из ключевых проблем заключается в невозможности определить юридическую силу актов делегированного нормотворчества. Этот вопрос – часть более крупной теоретической проблемы, касающейся источников и формы права, а также их иерархии. Ведь не только «юридическая сила нормативного правового акта определяется компетенцией и статусом издавшего его органа государственной

¹ Постановление ЦИК России от 08.06.2022 № 86/715-8 «О Требованиях к проведению дистанционного электронного голосования».

власти, его полномочиями и местом в системе органов государственной власти»¹, но и «...юридическую силу нормы может определить только ее форма»².

В связи с этим целесообразно отметить, что несмотря на отсутствие прямого указания в Конституции Российской Федерации, ЦИК России по своей природе – конституционный орган, выполняющий конституционно-значимые функции. «Из самой функции организации подготовки и проведения выборов как самостоятельной сферы государственно-властной деятельности, закрепленной Конституцией, презюмируется наличие органа, реализующего эту функцию. При этом ЦИК России не просто государственный орган, но прежде всего орган государственной власти, причем высший, поскольку, с одной стороны, он входит в систему органов государственной власти Российской Федерации, а с другой – занимает доминирующее положение в иерархии избирательных комиссий, образующих автономную систему органов»³. Указанный подход представляется справедливым, так как в полной мере отвечает и основам конституционного строя, и принципам рационального устройства государственного управления.

Однако среди отечественных конституционалистов встречаются довольно разные точки зрения на предмет наличия у Центральной избирательной комиссии Российской Федерации полномочий на издание нормативных правовых актов. Некоторые авторы указывают, что «Фактически Центральная избирательная комиссия Российской Федерации инструкции, иные нормативные установления (решения) по вопросам применения федерального законодательства утверждает нормативным правовым актом в виде постановления, что ей не предоставлено федеральным законом»⁴.

¹ Теория государства и права: учебник Российский университет дружбы народов, Юридический институт; под ред. д.ю.н проф. А.А. Клишаса. М., 2019.С. 303

² Избирательное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция под ред. Б.С. Эбзеева, К.К. Гасанова, Е.Н. Хазова. – М., 2015.С. 59

³ Эбзеев Б.С., Чуров В.Е. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель // Журнал российского права. 2011. № 11. С. 5–20.

⁴ Догадайло Е.Ю., Горлачев Р.Ю. К проблеме понятия и существенных признаков нормативного правового акта в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 10. С. 56–62.

Вышеназванная позиция представляется ошибочной как с точки зрения законодательного закрепления, так и с точки зрения существующих теоретических представлений. Например, О.Е. Кутафин указывал на то, что «Нормативные акты ЦИК России обычно содержат нормы конституционного права и поэтому являются источниками данной отрасли права»¹. Стоит обратить внимание на позицию Б.С. Эбзеева, предложившего новый подход к пониманию источников конституционного права, согласно которому некоторые источники являются актами «твёрдого» конституционного права, а другие – актами «мягкого» конституционного права. Так, согласно данной концепции под «мягким» конституционным правом понимаются: «...правила поведения, которые заключены в актах, казалось бы, не обладающих некоторыми присущими нормативным правовым актам атрибутивными свойствами и качествами, в частности возможностью государственного принуждения в случае неисполнения, но способных вызвать и вызывающих конституционно-правовых последствий. В этих актах, издаваемых конституционными органами государственной власти либо утверждаемых ими, как правило, определяются цели и содержание программы деятельности органов публичной власти либо сформулированы ответы на общественные запросы, что должно в том числе способствовать достижению общественного согласия и солидаризации общества. Этим, в свою очередь, предопределяется дополнение трактовки демократии как принципа большинства принципами консенсуальной демократии, у которой в информационном обществе большое будущее»². Кроме того, отмечается, что «“мягкое” конституционное право создается конституционными органами государственной власти или иными государственными органами, уполномоченными на это законодателем (рекомендации ЦИК России), часто с участием негосударственных органов и учреждений, используется для обозначения принципов и стандартов регулирования конституционных отношений и порождает юридические

¹ Кутафин О.Е. Избранные труды в 7 томах. Том 2. Источники конституционного права: монография. М., 2014. С. 120

² Эбзеев Б.С. «Твёрдое» и «мягкое» право в конституционном правопорядке России (новые смыслы в понимании источников права). Государство и право. 2019. № 12. С. 2638.

последствия, предусмотренные «твердым» конституционным правом, либо само преобразуется в «твердое» право»¹.

Проецируя предложенные О.А. Ястребовым концептуальные решения на сферу электоральных отношений², можно сделать вывод, что отстаиваемый нами подход способствует более гармоничному пониманию роли подзаконных нормативных правовых актов, издаваемых не только органами государственной власти, но и различными федеральными государственными органами, в том числе и Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Также следует отметить, что полномочия ЦИК России на издание нормативных правовых актов закреплены в различных законодательных актах. Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» установлено, что Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в пределах своей компетенции вправе издавать инструкции по вопросам единообразного применения, обязательные для исполнения. Кроме того, согласно ч. 4 ст. 30 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», п. 3 ст. 19 Федерального закона от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», ч. 3 ст. 27 Федерального закона от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» установлено, что ЦИК России принимает инструкции и иные нормативные акты по вопросам единообразного применения вышеназванных законов. Учитывая конституционно-правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, делегирование ей нормотворческих полномочий не противоречит основам конституционного строя и имеет достаточное теоретическое обоснование. Из этого же обстоятельства следует, что ЦИК России

¹ Там же.

² Ястребов О.А. Делегирование государственных полномочий и функций негосударственным организациям // Вестник РУДН. Серия 11. Право. 2016. № 5. С. 3135.

уполномочена издавать нормативные правовые акты в пределах установленной компетенции.

В научной литературе поднимаются вопросы и в несколько иной интерпретации. Ряд авторов видит угрозу в переносе правового регулирования вопросов избирательного законодательства с уровня федеральных законов на уровень подзаконных актов, которые, по их мнению, не могут обеспечить должный уровень реализации гарантий избирательных прав, ведут к нестабильности правового регулирования указанной сферы общественных отношений, а также могут нарушить принципы верховенства права и народовластия. Так, А.Е. Постников отмечает, что «В последнее время получила распространение практика самостоятельного регулирования Центральной избирательной комиссией отдельных избирательных процедур (видеонаблюдение на выборах, дистанционное электронное голосование), непосредственно не предусмотренных на уровне закона либо определенных в законе рамочным образом или в форме отсылочной нормы»¹. И автор приходит к следующему выводу: «Правовое регулирование порядка использования видеонаблюдения, дистанционного электронного голосования в избирательном процессе должно осуществляться в форме федерального закона, предусматривающего всесторонние гарантии соответствующих избирательных прав граждан, что не исключает дальнейшей конкретизации его норм на уровне подзаконных актов избирательных комиссий. Такая структура правового регулирования способна повысить доверие избирателей к результатам волеизъявления на выборах, полученным с использованием современных электронных технологий».

По высказанной точке зрения можно отметить следующее. Важность избирательного процесса и его правового регулирования, как было указано выше, не вызывает сомнений, так как согласно ч. 3 ст. 3 Конституции Российской Федерации высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Более того, принципы, закрепленные в

¹ Постников А.Е. О пределах подзаконного регулирования избирательных прав граждан // Журнал российского права. 2022. № 5. С. 31–42.

Основном законе, а также в соответствующих федеральных законах, устанавливаются, что избрание представительных органов государственной власти происходит на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Соблюдение и гарантия реализации вышеперечисленных принципов выступают пределами, ограничивающими полномочия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, в том числе при осуществлении делегированного нормотворчества¹.

При этом полный отказ от делегации данных полномочий ошибочен, так как названный законодательный инструмент позволяет обеспечить оперативное и эффективное решение государственных задач, в том числе по обеспечению реализации в полной мере конституционных прав граждан. Напомним, что введение дистанционного электронного голосования, так же, как и проведение голосования в течение нескольких дней подряд, было обусловлено объективными экстраординарными причинами. Речь идет о пандемии COVID-19, которая вынудила руководство страны установить некоторые ограничения для перемещения граждан, посещения ими общественных мест и массовых мероприятий. Эти меры были направлены исключительно на сохранение жизни и здоровья граждан и обеспечение безопасности всего общества. В то же время была решена задача, позволившая гарантировать реализацию конституционных прав граждан на участие в управлении делами государства.

Таким образом, смысл нормотворческой деятельности ЦИК России заключается в установлении порядка голосования, обеспечивающего защиту жизни и здоровья участников избирательного процесса либо интеграцию в этот процесс новых технологий, диктуемых цифровизацией сферы электоральной демократии. При этом делегированному нормотворчеству ЦИК России присущи следующие признаки:

а) такое нормотворчество возможно только в пределах функций ЦИК России как государственного органа, который организует и проводит выборы;

¹ Научно-практический комментарий к ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации // cikrf.ru

б) законодатель обязан точно определить предмет нормотворчества ЦИК России и пределы регулирования актом делегированного нормотворчества, имея при этом в виду, что регулирование прав и свобод граждан – предмет исключительного ведения Российской Федерации и осуществляется только федеральным законодательством;

в) акты, издаваемые в порядке делегированного нормотворчества, обладают силой федерального закона, поскольку они санкционированы парламентом;

г) эти акты находятся под двойным контролем – федерального законодателя как делеганта и суда;

д) федеральный законодатель может в любое время отозвать делегированное ЦИК России полномочие на делегированное правотворчество.

Глава IV. Цифровизация электоральной демократии и конституционные императивы выборов: состояние, проблемы и перспективы¹

§ 1. Понятие электронного голосования и его предыстория в отечественной электоральной практике (КОИБ и КЭГ)

В течение трех десятилетий постсоветского развития отечественное электоральное законодательство прошло сложный, порой противоречивый путь развития и интеграции в социально-юридическую практику новых институциональных гарантий и инновационных правил и процедур. При этом акцент делался преимущественно на осуществление пассивного избирательного права граждан и прав политических партий. Значительно меньше внимания законодателем уделялось совершенствованию гарантийных механизмов активного избирательного права граждан. По мнению экспертов, это явилось одним из факторов снижения активности избирателей и роста абсентеизма. Решение этих проблем видится в том числе в цифровизации электоральной демократии во всех ее аспектах с акцентом на совершенствование механизмов активного и пассивного избирательных прав граждан.

Цифровая трансформация – естественный и необходимый рефлекс техногенной цивилизации, отличающейся постоянным поиском новых технологий. Причем не только производственных, но и технологий социальных коммуникаций и социального управления². В свою очередь, цифровизация ведет к

¹ В основу настоящей главы положены статьи автора: Лопатин А.И. Цифровизация избирательных действий и процедур в России: вопросы права // Журнал российского права. 2022. Т. 26. № 5. С. 43-55; Дистанционное электронное голосование как ответ на запрос информационного общества // Роль права в обеспечении благополучия человека: сборник докладов XI Московской юридической недели: в 5 ч. Ч. 2. Издательский центр МГЮА им. О.Е.Кутафина. М. 2022. С. 16-19; Лопатин А.О. Цифровизация избирательного процесса // Материалы Международной научно-практической конференции 6-8 сентября 2019. С. 27-28.

² См. подробно: Степин В.С. Современные цивилизационные кризисы и проблема новых стратегий развития. М., 2018. С. 5 и сл.

революционному скачку в самом цивилизационном развитии общества и государства¹.

Как справедливо отмечается в юриспруденции, новый технологический уклад всех сфер общественной жизни требует макромасштабного реформатирования организации власти и качественно иного правового регулирования и управления². Продолжая эту мысль, М.В. Ильичева указывает на то, что «цифровая реальность меняет не только само гражданское общество и его институты, но и публичную власть, ...а также формирует новые модели взаимодействия между данными структурами и гражданским обществом»³.

Иными словами, в широком понимании цифровизация затрагивает всю политическую систему. Она направлена на политические преобразования на основе и с помощью информационных технологий, частью которых является модификация публичной власти путем усиления уровня «горизонтальных отношений» между органами государства и гражданами – пользователями Интернета. Это обусловлено тем, что в современном информационном пространстве государство – основной субъект предоставления публично-правовых услуг населению⁴.

«Информацию можно определить как небезразличное различие (difference that makes a difference)»⁵. Цифровые технологии открывают широкие возможности для осуществления электронного публичного управления, проникая непосредственно в политические процессы – от проведения публичных

¹ Ястребов О.А. Искусственный интеллект в правовом пространстве // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2018. № 3. С. 315328; Концепция цифрового государства и цифровой правовой среды: монография / Н.Н. Черногор, Д.А. Пашенцев, М.В. Залоило и др.; под общ. ред. Н.Н. Черногора, Д.А. Пашенцева. М., 2021.

² Комкова Г.Н., Тогузаева Е.Н., Тюменева Н.В. Юридизация интернет-пространства как способ повышения информационно-коммуникативной культуры граждан // Юридический вестник ДГУ. 2020. Т. 34 2. С. 151–155.

³ Ильичева М.В. Трансформация взаимодействия государства и гражданского общества в цифровой реальности // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. 2020. № 4. С. 28 и сл.

⁴ Абаева Е.А., Байниязова З.С., Басова А.В. и др. Повышение уровня информационно-коммуникативной культуры правовыми средствами и механизмами. М., 2021. С. 100.

⁵ Бейтсон Грегори. Ангелы страшатся / Грегори Бейтсон, Мэри Кетрин Бейтсон; [перевод с английского Д.Я. Федотова]. – М 2019. С. 43.

мероприятий в дистанционном режиме (совещания, собрания, конференции и т. д.) до всеобщего голосования без использования традиционных избирательных участков и бумажных бюллетеней¹. Как раз с последним связано интересующее нас более узкое понимание цифровизации как внедрения информационных технологий в осуществление отдельных этапов избирательного процесса, прежде всего проведение голосования и подсчета голосов избирателей.

Необходимо исходить еще и из того, что «Социальные сети являются сетями коммуникации. Это означает, что для того, чтобы по-настоящему понять, как происходит коммуникация в мире людей, нам следует принять во внимание весь внутренний мир нашего сознания и нашей культуры: идей, ценностей, целей, разногласий, властных отношений и т. д. Социальные сети самовоспроизводятся так же, как и биологические, но то, что они при этом создают, большей частью невещественно. Каждый процесс коммуникации производит идеи и смыслы, которые дают начало другому процессу коммуникации, – таким образом вся сеть воспроизводит себя. Когда в социальных сетях идут такие процессы, они формируют множественные цепи обратной связи, которые в итоге создают общую систему верований, толкований и ценностей, также известную как культура; ее устойчивость поддерживается дальнейшей коммуникацией. В этой культуре индивиды получают свою идентичность как члены социальной сети, и, таким образом, социальная сеть формирует свои собственные границы»².

Политико-электоральные институты, будучи важным показателем умонастроений общества и реальных политических процессов, одними из первых подверглись правовой цифровизации; в определенном смысле именно они продолжают находиться в авангарде цифровой трансформации политической сферы общества в настоящее время. Такое внимание с учетом функционального назначения выборов в современной публично-правовой и политической действительности представляется вполне оправданным. Именно свободные

¹ Борисов И.Б. Конец доцифровой эпохи политических процессов // Гражданин. Выборы. Власть. 2021 1 (19). С. 125.

² Капра Ф., Уго М. Экология права. На пути к правовой системе в гармонии с природой и обществом / пер. с англ. Г. Карпова; под науч. ред. Д. Раскова. СПб, 2021. С. 161–162.

выборы выступают юридической формой делегации народом права на осуществление власти выборным органам и должностным лицам. И именно выборы являются критерием легитимности публичной власти, единственным основанием которой выступает воля народа¹. Чтобы волеизъявление народа было полным, своевременным, оперативным, на современном государстве лежит конституционная обязанность по созданию адекватных современным реалиям условий, гарантирующих реализацию избирательных прав. К таковым в том числе относятся информационные технологии, внедрение которых означает переход к цифровой реальности.

Широкое использование информационных технологий, автоматизация практически каждой стадии избирательного процесса позволяет ставить вопрос о формировании избирательной инженерии как способа модернизации организационно-управленческого аспекта избирательного процесса, оптимизации мероприятий по его подготовке и осуществлению. Это – насущное требование цифровой эпохи и часть модификации функционирования всей системы и институтов электоральной демократии, которая активно развивается в России, ряде иных государств и находится в центре внимания наднациональных органов и организаций.

В частности, в настоящее время в 14 государствах применяется технология и разнообразные модели организации интернет-голосования избирателей (участников референдума) или удаленного (дистанционного) голосования, в том числе в экспериментальном (пилотном) порядке для отдельных категорий избирателей, главным образом зарубежных национальных избирателей (Австралия, Армения, Испания, Канада, Мексика, Новая Зеландия, Панама, Таиланд, Финляндия, Франция, Швейцария, США, Эстония, Япония). При этом Эстония является первым государством, в котором интернет-голосование избирателей на парламентских и муниципальных выборах, а также на выборах

¹ Эбзеев Б.С. Конституционное право России: учебник. М., 2019. С. 465–466.

депутатов Европейского парламента от Эстонии стало постоянной законодательной и электоральной практикой.

В некоторых государствах законодатели отказались от дальнейшего применения технологии интернет-голосования избирателей на национальном или местном уровнях (например, Великобритания, Нидерланды, Норвегия, Португалия) либо приостановили использование этой технологии по соображениям кибербезопасности (Франция при проведении национальных – президентских и парламентских – выборов в 2017 году). В 2009 году в ФРГ электронное голосование было запрещено решением Федерального конституционного суда, поскольку, как посчитал Суд, такая система не гарантирует достаточной степени прозрачности; использование компьютеров для голосования лишает граждан возможности без специальных технических знаний проверить результаты собственного голосования.

Подобный отказ едва ли можно толковать как принципиальное неприятие самой технологии электронного голосования; это скорее стимул к поиску технических, организационных и юридических решений, способных гарантировать стандарты демократических выборов при использовании технологий электронного голосования. В частности, технология интернет-голосования и технология блокчейна, т. е. новые технологии удаленного цифрового голосования избирателей с использованием современных технических средств коммуникации (смартфонов, планшетов и компьютеров) и безопасного распределенного (децентрализованного) хранения электоральной информации, применяются в тестовом режиме в Австралии, Испании, Канаде, Сьерра-Леоне, Таиланде, Швейцарии, США, Южной Корее, Японии.

Применение данной технологии, как правило, основывается на первоначальном ее использовании или общественном тестировании на самом низовом – муниципальном – уровне (Канада, Швейцария, Япония) или более высоком уровне (Австралия, Южная Корея). В отдельных государствах такая технология впервые была применена в отношении отдельных категорий избирателей и при проведении национальных выборов *с имеющими юридическое*

значение последствиями (Нидерланды, штаты Западная Виргиния и Колорадо, США).

В последние несколько лет развитие получает такая разновидность удаленного электронного (цифрового) блокчейн– и интернет-голосования избирателей, как голосование с помощью *мобильного телефона (смартфона) с соответствующей операционной системой с использованием специального мобильного приложения* и соответствующих биометрических данных избирателя. Тем самым появилась возможность проверки факта собственного голосования.

Параллельно указанным электоральным практикам развивалось их нормирование. В частности, в 2004 году на 898-м заседании Комитета министров Совета Европы были приняты Рекомендации государствам-членам, в которых были впервые закреплены организационно-правовые и технические стандарты проведения электронного голосования (е-выборы) на выборах в государствах – членах Совета Европы. В 2017 году была принята новая Рекомендация «О правилах электронного голосования», в которой появилось определение понятия «электронные выборы». В этом нормативном определении под электронными выборами понимается использование электронных средств для подачи и/или подсчета голосов¹. Разработчики Рекомендации выразили убежденность, что электронное голосование может укрепить доверие общества к органам власти, проводящим электронное голосование. А это означает, что перед правительствами государств – членов Совета Европы актуализируется задача создания условий интенсивного развития алгоритмических цифровых технологий в избирательном процессе.

Для разработки Рекомендации в Совете Европы была образована специальная рабочая группа, в состав которой входили и представители ФЦИ при ЦИК России. Смысл деятельности этой группы заключался в подготовке с учетом накопленного в государствах – участниках Совета Европы опыта использования

¹ Рекомендация комитета министров Европы государствам-членам «О правилах электронного голосования» от 14.06.2017 г. // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2017. № 11. С. 144–149.

информационно-коммуникативных технологий, в том числе организации и проведения электронного голосования на выборах.

Указанной рабочей группой были учтены некоторые из российских предложений, в частности по следующим вопросам: введены понятия e-vote (электронное голосование) и controlled environment (контролируемая область), а также учтены либо изменены формулировки нескольких положений проекта Рекомендации (пункты 7, 17, 18). В целом, однако, опыт России был учтен далеко не в полной мере. В связи с этим представитель ЦИК России при итоговом голосовании на заседании специальной рабочей группы (по согласованию с ЦИК России и МИД России) воздержался от одобрения новой Рекомендации. 14 июня 2017 года на 1289-м заседании Комитета министров Совета Европы постоянный представитель Российской Федерации в Совете Европы при рассмотрении и голосовании по проекту Рекомендации указал, что в соответствии со статьей 10.2 (с) Процессуальных правил проведения заседаний представителей министров вопрос об исполнении Рекомендации в отношении методологии применения на внутригосударственном уровне остается на усмотрение властей Российской Федерации.

В связи с последним замечанием уместно отметить, что ЦИК России с уважением относится как к указанной Рекомендации Комитета министров, так и к раскрывающим ее содержание обширным по объему «Руководящим принципам выполнения положений обновленной версии Рекомендации Комитета министров Res (2004) 11 по стандартам электронного голосования государств-членов» и руководствуется ими в процессе внедрения в отечественную электоральную практику электронного голосования.

От электронных выборов следует отличать электронное голосование, которое, как следует из смысла самого словосочетания, охватывают лишь одну стадию избирательного процесса и означает подачу избирателями голосов с использованием электронных средств коммуникации. Отечественный опыт цифровизации выборов выработал две формы электронного голосования –

технологии «Мобильный избиратель» и «дистанционное электронное голосование», предыстория которых тесно связана с разработкой КОИБ и КЭГ.

Совершенствование избирательной системы, а вместе с ней и избирательного законодательства России происходит непрерывно, начиная с 1993 года. Основными направлениями данных эволюционных процессов являются, с одной стороны, общее усиление регламентации избирательного процесса, с другой – расширение арсенала инструментов регулирования, направленных на обеспечение реализации избирательных прав граждан (особенно пассивного). Одновременно делаются шаги в направлении технической модернизации процедуры выборов.

Так, в 1996 году на выборах Президента Российской Федерации были впервые использованы сканеры избирательных бюллетеней (СИБ). В 2003 году в практику подсчета голосов вошли комплексы обработки избирательных бюллетеней (КОИБ) – так называемые электронные ящики для голосования, которые сканируют и распознают бумажные бюллетени, а также выполняют ряд стандартных процедур, предусмотренных избирательным законодательством (например, формирование протокола избирательной комиссии).

Небезынтересно отметить, что на начальном этапе использования частью общества КОИБ были встречены с известным недоверием. Традиция, к тому же берущая свое начало в древности, часто оказывается сильнее здравого смысла. Но общество довольно быстро убедилось в преимуществах этого технического нововведения. При обработке и подсчете голосов эффект от использования КОИБ многократно превосходит качество и скорость обработки бюллетеней вручную. Так, технология контактного оптического сканирования, запрограммированная в КОИБ, считывает отметку, проставленную избирателем на бюллетене, в виде любого знака (галочка, точка, кружок и пр.), поставленного в предусмотренном поле для отметки, с практически 100-процентной надежностью распознавания. Предварительные итоги голосования могут быть известны в максимально короткие

сроки¹. Соответственно, растет доверие к выборам, что, в свою очередь, способствует их легитимации общественным сознанием.

С 2006 года начали применяться комплексы для электронного голосования (КЭГ), которые использовались до планового завершения их жизненного цикла, после чего были выведены из эксплуатации. Дальнейшего развития КЭГ не получили в связи со сложной процедурой их применения для избирателей, не обладающих должной подготовкой.

Разумеется, техническое переоснащение избирательной системы не сводилось и не сводится только к КОИБ. С 2011 года такое переоснащение избирательной системы осуществлялось в соответствии с Программой ускоренного технического переоснащения избирательной системы Российской Федерации², в соответствии с которой была осуществлена закупка разнообразных комплексов технических средств для обработки избирательных бюллетеней; в этот же период были проведены важные организационные мероприятия по подготовке инфраструктуры для дальнейшего внедрения информационных технологий в избирательный процесс.

В 2012 году на выборах Президента России впервые было применено видеонаблюдение в режиме реального времени, то есть за ходом голосования и подсчетом голосов мог наблюдать любой желающий.

На официальном сайте «webvbyory2012.ru» велась онлайн-трансляция голосования, за которой следили около 3,5 млн человек. Наиболее активными оказались москвичи и жители Московской области, где видеотрансляции просмотрели более 1,25 млн пользователей³.

Несомненно, видеонаблюдение – важная гарантия прозрачности выборов, обеспечивающая широкий обзор помещения для голосования, в том числе мест

¹ КОИБ: история создания и применения. Сборник материалов / общ. ред. В.Е. Чурова, В.А. Крюкова. М., 2014. С. 30–38.

² Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 25.05.2011 г. «Об ускоренном техническом переоснащении избирательной системы Российской Федерации»// Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2011. № 8.

³ <https://www.company.rt.ru/projects/Archive/webcontrol/>.

<https://d-russia.ru/k-pyatoj-godovshhine-proekta-veb-translyatsii-vyborov-prezidenta-rossii.html>.

выдачи избирательных бюллетеней и ящиков для голосования. Использование видеонаблюдения, ставшего постоянной практикой на выборах, значительно снижает риски фальсификаций, дисциплинирует всех участников избирательного процесса и психологически создает гарантии легитимности избирательного процесса в целом.

Решение о тотальном видеонаблюдении, т. е. охвате видеонаблюдением всех избирательных участков с возможностью участия в нем всех без исключения участников избирательного процесса, принятое по инициативе ЦИК России, во многом было обусловлено беспрецедентной кампанией по дискредитации отечественной избирательной системы в 2011 году.

Видеонаблюдение оказало существенное влияние на оздоровление электоральной обстановки и восстановление доверия общества к выборам. Но одновременно показало и недостатки непрофессионального наблюдения, неспособного выявить реальные нарушения избирательного процесса. В результате судебная практика отказалась признавать материалы видеонаблюдения в качестве доказательств при разрешении электоральных споров.

На качественно новом уровне и в масштабах всей страны официальный старт цифровизации социально-экономической сферы был дан в 2016 году, о чем заявил в своем Послании Федеральному Собранию Президент Российской Федерации¹. Это активизировало внедрение информационных технологий в избирательный процесс.

§ 2. Технология «Мобильный избиратель»: содержание и гарантийное значение для всеобщности выборов независимо от места жительства

¹ См.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 01.12.2016 г. .

Федеральным законом от 1 июня 2017 года № 104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» устанавливалось, что при проведении выборов Президента Российской Федерации, выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, референдума субъекта Российской Федерации избиратель, участник референдума, который будет находиться в день голосования вне места своего жительства, вправе подать в избирательную комиссию, комиссию референдума заявление о включении в список избирателей, участников референдума по месту своего нахождения в порядке, установленном ЦИК России.

Технология «Мобильный избиратель», впервые применявшаяся в 2017 году, позволяет избирателю, участнику референдума проголосовать по месту фактического пребывания, а не по месту постоянной или временной регистрации. В рамках данного механизма гражданин вместо получения открепительного удостоверения может подать заявление о включении себя в список избирателей по месту пребывания в день (или дни) голосования.

Как отмечается в литературе, это не только расширило действие принципа всеобщности избирательного права и реализации активного избирательного права¹, но и создало реальные организационные и правовые гарантии осуществления некоторых основных конституционных прав, в частности права на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, на что обращалось внимание юриспруденции еще в 2008 году². Таким образом разрешается долгое время существовавшая коллизия между принципом всеобщности избирательных прав граждан и правом на свободу передвижения и выбор места жительства, терпимая в условиях маломобильности населения, нетерпимая в условиях роста его мобильности в современный период.

Уместно отметить, что данной проблемой озабочены и многие другие страны. В частности, в 21 (из 56) государствах – участниках ОБСЕ существуют

¹ Благо О.А. Современные тенденции развития избирательного законодательства // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 2. № 2. С. 44.

² Дураев Т.А. Свобода передвижения в доктрине Конституционного Суда Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук – Саратов, 2007. С. 3.

разные модели обеспечения участия в голосовании избирателей по месту их временного проживания (регистрации):

- 1) модель «голосование всех избирателей на любом избирательном участке» (Латвия);
- 2) модель «голосование отдельных категорий избирателей по месту их временного проживания (нахождения)» (Босния и Герцеговина, Грузия, Македония, Молдова, Румыния, Словакия, Турция, Франция, Хорватия, Чехия);
- 3) модель «голосование избирателей по месту их временного проживания (нахождения)» (Армения, Болгария, Казахстан, Киргизия, Литва – только в пределах территории своего избирательного округа (на парламентских выборах) или муниципалитета (на президентских выборах), Нидерланды, Норвегия – только в пределах территории своего муниципалитета, Польша, Российская Федерация, Сербия, Украина).

Эксперимент ЦИК России оказался весьма результативным. Через механизм «Мобильный избиратель» было подано заявлений (с учетом дистанционного электронного голосования):

- 10 сентября 2017 года – 201 тыс. в 20 субъектах;
- 18 марта 2018 года – 5,69 млн в 85 субъектах;
- 9 сентября 2018 года – 922,7 тыс. в 37 субъектах;
- 8 сентября 2019 года – 460 тыс. в 36 субъектах;
- 1 июля 2020 года – 4,98 млн в 85 субъектах;
- 13 сентября 2020 года – 444,03 тыс. в 39 субъектах;
- 19 сентября 2021 года – 6,35 млн в 85 субъектах.

С 2019 года ЦИК России является участником национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации», реализуя совместно с Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций задачи по цифровизации избирательного процесса. Ключевым мероприятием является создание цифровой платформы реализации основных гарантий избирательных прав граждан, которая после 2022 года призвана заменить действующую в настоящее время ГАС «Выборы».

В частности, работы по созданию цифровой платформы ведутся в трех основных направлениях: предоставление новых возможностей для избирателей и других участников избирательного процесса, в т. ч. за счет цифровых сервисов; организация работы избирательных комиссий на основе цифровых данных и цифрового взаимодействия с государственными органами; модернизация инфраструктуры ГАС «Выборы».

В составе программно-аппаратных комплексов предусмотрено использование преимущественно отечественного оборудования, российского программного обеспечения или свободного программного обеспечения с открытым кодом, подвергаемого при необходимости процедурам оценки соответствия требованиям безопасности информации. Кроме того, запланирован постепенный поэтапный переход на российское «офисное» программное обеспечение на рабочих местах в составе комплексов средств автоматизации ГАС «Выборы» различного уровня.

С 2019 года ЦИК России на портале Госуслуг и интернет-портале ЦИК России реализуются цифровые сервисы для участников избирательного процесса. Сегодня потребителями цифровых сервисов являются избиратели, кандидаты, партии, избирательные комиссии. Сервисы информирования позволяют избирателям, политическим партиям и кандидатам получать оперативные сведения о начале и окончании кампании, ее результатах, кандидатах и их статусах на выборах. Через сервисы подачи заявлений избиратель имеет возможность определить удобный для него способ и место голосования (на дому, в другом регионе, в форме дистанционного электронного голосования).

Таким образом, России понадобилось около четверти века, чтобы в экспериментальном порядке перейти к технологиям интернет-голосования. При этом тщательно изучался опыт такого голосования в ряде других стран, в том числе применявшиеся в них технические решения и законодательство; особое внимание было уделено выработке методики, позволяющей избежать рисков, обсуждаемых отечественным научным сообществом и зарубежными экспертами. В связи с этим заявление Председателя ЦИК России Э.А. Памфиловой о том, что использование

новых технологий делает избирательную систему более прозрачной и открытой для контроля общества, имеет под собой основания. Создаются условия, которые обеспечат адресность и доступность информации об избирательном процессе для всех его участников, возможность осуществлять некоторые избирательные действия, имея под рукой лишь гаджет с Интернетом¹.

С учетом имеющихся правовых условий и информационных возможностей в России в настоящее время применяются две разновидности электронного голосования: электронное голосование на избирательных участках и дистанционное электронное голосование. В 2019 и 2020 годах ЦИК России был проведен эксперимент по голосованию избирателей на цифровых избирательных участках (ЦИУ). Цифровым участком является избирательный участок, определенный ЦИК России для обеспечения голосования граждан Российской Федерации и оснащенный комплексами для электронного голосования, которые позволяют проводить голосование избирателей, находящихся за пределами избирательного округа, где они обладают активным избирательным правом. Данное голосование стало следующим шагом в развитии механизма «Мобильный избиратель».

В целях организации голосования на ЦИУ были приняты Федеральный закон от 29 мая 2019 года № 102-ФЗ «О проведении эксперимента по голосованию на цифровых избирательных участках, образованных в городе федерального значения Москве, на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), проводимых 8 сентября 2019 года» и Федеральный закон от 23 мая 2020 года № 151-ФЗ «О продлении на 2020 год эксперимента по голосованию на цифровых избирательных участках на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого

¹ Интервью Председателя ЦИК России Э.А. Памфиловой. Российская газета. 23.

созыва и выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации».

В 2019 году голосование на ЦИУ осуществлялось при проведении дополнительных выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации).

В 2020 году голосование на ЦИУ также осуществлялось при проведении дополнительных выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), а также при проведении выборов, в том числе дополнительных, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Несомненным позитивом данной технологии явилось предоставление гражданину возможности проголосовать на любом избирательном участке России. Механизм функционирования ЦИУ заменил голосование по открепительным удостоверениям. Прежний порядок не мог в полной мере обеспечить избирательные права граждан, так как получить открепительное удостоверение можно было только по месту постоянной регистрации.

Однако экспертное сообщество обратило внимание и на недостатки данной технологии, которые носят главным образом функциональный, а не органический характер¹. В частности, информация о числе граждан, включенных в списки избирателей по месту нахождения на выборах главы государства, назначенных на 18 марта 2018 года, была опубликована лишь 16 марта после 21 часа по московскому времени. Данные были размещены в системе ГАС «Выборы»

¹<https://zen.yandex.ru/media/id/5b336beb173fe100a9ac4acb/mobilnyi-izbiratel-chto-ne-tak-s-sistemoi-golosovaniia-po-mestu-prebyvaniia-5b61bc5e79b27700a957bd24>

исключительно на страницах УИК – без какой-либо агрегации по ТИК, регионам и в целом по Российской Федерации. Из-за поздней и неудобной публикации данных общественные наблюдатели, СМИ и штабы кандидатов не смогли получить оперативный доступ к информации об избирательных участках, к которым прикрепилось наибольшее количество избирателей, что негативно сказалась на организации контроля на таких УИК.

В ЦИК России поступали данные о принуждении к голосованию некоторых категории избирателей – гражданских служащих, студентов, военнослужащих. Они голосовали на определенных участках, «закрепленных» за соответствующим предприятием или учреждением.

Вызывает вопросы и то, что в большинстве регионов открепившихся от УИК избирателей было больше, чем прикрепившихся; были сообщения, что отдельным избирателям удавалось проголосовать больше одного раза – по месту нахождения и по месту регистрации.

В связи с этим усилия ЦИК России были сосредоточены на двух основных направлениях: улучшении технологии «Мобильный избиратель» (совершенствование механизма общественного контроля, ужесточение ответственности организаторов выборов, исключение неправомерного давления на уязвимые в этом отношении категории избирателей); активизации процесса внедрения технологии дистанционного электронного голосования, не связанной с местом пребывания избирателя и открепительными удостоверениями.

§ 3. Дистанционное электронное голосование: равенство избирательных прав и тайна голосования

На повышение уровня цифровизации избирательного процесса, как и на многое другое, особо повлияла ситуация с пандемией COVID-19. В силу сложившихся обстоятельств и вынужденной самоизоляции избирателей возросло

количество обращений о проведении дистанционного голосования. ЦИК России была поставлена перед необходимостью внедрения технологии дистанционного электронного голосования (ДЭГ), отчетливо сознавая необходимость тщательной проработки программно-технического комплекса и обеспечения высокого уровня безопасности системы.

Такая система позволяет обеспечить участие в выборах всех имеющих право голосовать и желающих им воспользоваться. В особенности это важно для граждан, проживающих в труднодоступных и отдаленных местностях и за пределами государства. Она потребовала, как отмечали еще в 2009 году А.В. Павлушкин и А.Е. Постников, внесения изменений в федеральное законодательство в части регулирования обращений граждан за получением средств доступа к ДЭГ; составления списков избирателей; организации голосования избирателей; обеспечения защиты волеизъявления и наблюдения за процессом голосования и подсчета голосов¹.

При реализации этого проекта ЦИК России определила четыре основных приоритета в их взаимосвязи с принципами всеобщности избирательного права и его равенства, тайны голосования и пр.: прозрачность; безопасность; обеспечение конфиденциальности тайны голосования; доверие избирателей и общества в целом к предлагаемой технологии.

Несмотря на то, что с 2009 года, когда принималось упомянутое ранее решение Федерального конституционного суда Германии, технический прогресс шагнул далеко вперед, и отечественный законодатель проявил разумную осторожность: в период внедрения дистанционное электронное голосование носило экспериментальный характер. В частности, в 2019–2020 годах для московских избирателей проводился эксперимент по ДЭГ, т. е. голосованию без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием специального программного обеспечения регионального портала государственных и муниципальных услуг города Москвы (mos.ru).

¹ Павлушкин А.В., Постников А.Е. Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) // Журнал российского права. 2009. № 11.

Были приняты Федеральный закон от 29 мая 2019 года № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва» и Федеральный закон от 23 мая 2020 года № 152-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве».

В 2019 году эксперимент проводился на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва в одномандатном избирательном округе (одномандатных избирательных округах) города Москвы, определяемом (определяемых) Московской городской избирательной комиссией.

В 2020 году эксперимент был расширен и проводился на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления. В связи с этим Федеральным законом от 23 мая 2020 года № 152-ФЗ были установлены особенности голосования на указанных выборах. Кроме того, Федеральным законом от 23 мая 2020 года № 154-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» закреплена возможность голосования посредством ДЭГ при проведении выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления, референдума субъекта Российской Федерации, местного референдума в случаях и порядке, которые установлены ЦИК России. Тем самым Комиссии были делегированы весьма значительные полномочия.

Внедрение дистанционного электронного голосования потребовало радикального обновления института наблюдения – его профессионализации. Это тема отдельного исследования, поэтому отметим лишь то, что ЦИК России была поставлена перед необходимостью привлечения и обучения наблюдателей, способных профессионально осуществлять наблюдение при проведении электронного голосования и определении его результатов на федеральных выборах и выборах в субъектах Российской Федерации; совершенствовании методики проверки контрольных математических соотношений, целостности системы и неизменности данных по установленной методике; развития технологии блокчейна

как способа проверки избирателями результатов собственного голосования при безусловном обеспечении тайны голосования; обеспечения возможности круглосуточного оперативного реагирования на жалобы участников избирательного процесса в дни голосования с учетом географических особенностей территории субъекта Российской Федерации. Уместно отметить, что профессионализация видеонаблюдения, участие в этом процессе Общественной палаты Российской Федерации и общественных палат субъектов Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и его коллег в субъектах Российской Федерации, экспертов, представителей политических партий способствовало признанию отечественным правосудием материалов такого наблюдения в качестве доказательств.

1 июля 2020 года состоялось общероссийское голосование по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации. Участники общероссийского голосования, зарегистрированные по месту жительства на территории Нижегородской области или в городе Москве, имели возможность принять участие в нем посредством ДЭГ. Дистанционное электронное голосование проходило в течение шести дней – с 25 по 30 июня.

На выборах федерального уровня дистанционное электронное голосование было применено 13 сентября 2020 года. Так, в период с 11 по 13 сентября принять участие в дистанционном электронном голосовании на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва могли избиратели, зарегистрированные по месту жительства на территориях двух одномандатных избирательных округов: Курская область – Сеймский одномандатный избирательный округ № 110, Ярославская область – Ярославский одномандатный избирательный округ № 194.

При этом Москва согласно действующему Федеральному закону от 23 мая 2020 года № 152-ФЗ об эксперименте по проведению дистанционного электронного голосования в Москве применяла свою платформу. Это было обусловлено тем, что в 2019 году столица принимала участие в эксперименте по применению технологии ДЭГ и, в отличие от других субъектов Российской

Федерации, обладала должной технической базой и отработанной технологией. Известное значение в решении вопроса о сохранении платформы ДЭГ города Москвы имели соображения финансового характера. При этом обе платформы ДЭГ действовали на основе единых требований и стандартов, установленных ЦИК России и под ее контролем.

Волна дискуссий относительно цифровизации выборов не спадает. При этом постепенно приходит осознание, что цифровизация электоральной демократии и дистанционное электронное голосование как одна из ее форм не прихоть отдельных лиц либо государственных органов, а императив эпохи. Ею не может ставиться под сомнение ценностно-смысловое ядро свободных выборов и электоральной демократии в целом как формы взаимодействия государства и общества в процессе формирования публичной власти.

Назначение цифровизации заключается в том, чтобы осовременить формы социальных коммуникаций в соответствии с закономерностями и запросами информационного общества. Уже сейчас можно утверждать, что цифровизация в электоральной сфере выступает важной технологической гарантией всеобщности выборов и, как свидетельствует практика, является действенным средством преодоления абсентеизма. Следовательно, она служит привлечению более широкого круга граждан к управлению делами государства и практически в той же мере – согласованию организационных и правовых механизмов реализации избирательных прав граждан и права на свободу передвижения, выбора места жительства и пребывания.

Цифровизация электоральной демократии существенно ограничивает возможности вмешательства в электоральные процессы извне и влияния субъективного фактора на итоги голосования и результаты выборов. Имея возможность практически немедленно представить обществу итоги голосования и результаты выборов, она выступает дополнительным средством легитимации выборов и способствует росту доверия общества к их результатам.

Это своего рода локомотив развития технологических основ политических процессов и социальных коммуникаций. Но столь же несомненно, что

цифровизация сопровождается определенными – техническими и социальными – рисками, связанными с обеспечением всеобщего и равного избирательного права, свободы и тайны голосования, которые активно обсуждаются отечественным политическим сообществом. В частности, нуждается во внимании обеспечение должной прозрачности голосования, ее подконтрольности, надежности и безопасности системы голосования.

Речь здесь идет не только о том, что система электронного голосования, как свидетельствует отечественный опыт, подвергается массированным атакам, в том числе с территории ряда иных государств; система не гарантирует, что голосование не будет принудительным или купленным. В качестве гарантии защиты от принуждения к определенному голосованию ЦИК России предусмотрела возможность неоднократного голосования и право избирателя изменить свое решение, что, однако, не получило всеобщего одобрения участников многочисленных дискуссий о судьбе цифровизации выборов.

При этом проявилось неожиданно сильное влияние на участие в голосовании социальных сетей; более 95 процентов избирателей, внесенных в списки участников ДЭГ, приняли участие в голосовании. Однако и об этом нельзя забывать, социальные сети способны оказать на волеизъявление граждан и прямо противоположное влияние. К примеру, так называемый инстаграмный нарциссизм привел к тому, что в Сети нередко появлялись личные фотографии избирателей с их собственными комментариями относительно своего голосования с указанием фамилий кандидатов и названий политических партий.

Множество вполне взрослых представителей социума практически искренне убеждены, что электронное голосование небезопасно, одновременно хватает и таких, кто не пользуется гаджетами или приложениями. Проблема здесь заключается в том, что в случае полной универсализации электронного голосования инфраструктура выборов, а вместе с ней избирательные участки, бумажные бюллетени и все подобное, окажется разрушенной. И граждане, придерживающиеся позиции неприятия технической и технологической революции, могут в одночасье оказаться за пределами электоральных процессов.

Иначе говоря, нет уверенности в том, что все общество готово к фундаментальной трансформации в сфере политических коммуникаций. Тем более, что форсирование процесса изменений потребует принципиального обновления критериев формирования избирательных комиссий. И значит, речь должна идти о сосуществовании традиционного и электронного видов голосования с полным осознанием, что интернет-голосование есть и будет вектором развития электоральной демократии в России.

В единый день голосования 11 сентября 2022 года ЦИК России, руководствуясь п. 4 ст. 64¹ Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласовала проведение дистанционного электронного голосования на выборах, которые были назначены на 11 сентября 2022 года:

на выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и совмещенных с ними выборах в Калининградской, Новгородской, Томской и Ярославской областях;

дополнительных выборах депутата Городской Думы города Калуги седьмого созыва по одномандатному избирательному округу № 7;

выборах депутатов Курского городского Собрания седьмого созыва;

выборах депутатов Псковской городской Думы седьмого созыва.

Дистанционное электронное голосование проводилось также на выборах депутатов представительных органов местного самоуправления в городе Москве. Предложенная на выборах в Москве функция отложенного голосования (возможность переголосования) для голосующих в электронном формате больше не применялась, поскольку она вызывает недоверие избирателей к онлайн-голосованию.

Во время проведения единого дня голосования 11 сентября 2022 года был проведен эксперимент по использованию электронных списков избирателей (ЭСИ), позволяющих интегрировать ДЭГ и голосование на обычных участках в единую систему. Благодаря ЭСИ в этом году избирателям не требовалось

предварительно подавать заявление на участие в ДЭГ – они могли в любой момент проголосовать любым удобным им способом, при этом другие способы голосования закрылись.

Как можно заметить, в сентябре 2022 года дистанционное электронное голосование на федеральной платформе впервые проводилось в регионах, с учетом разных часовых поясов, с разным числом дней голосования, на выборах различного уровня. Начало и завершение выдачи бюллетеней прошло полностью в автоматическом режиме с учетом указанных факторов.

В ДЭГ теперь учтены и отображаются сведения о количестве участников в разрезе участков, территорий и округов. Авторизирована зона наблюдения для технических экспертов и наблюдателей от политических партий и кандидатов с расширенными инструментами наблюдения. Тем самым данная технология по мере накопления опыта продолжает совершенствоваться.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключении автор приводит основные выводы, к которым пришел в ходе диссертационного исследования. В частности, проведенное исследование конституционного концепта народного суверенитета в Российской Федерации во взаимодействии с такими важнейшими институтами конституционного права, как свободные выборы, референдум, общероссийское голосование, избирательные права граждан в эпоху цифровизации, позволяет сделать ряд выводов. Смысл данного концепта как универсальной политико-правовой теоретической основы организации и деятельности публичной власти базируется на системе конституционных принципов, «возглавляемых» одноименным системообразующим конституционным принципом, закрепленным в ст. 3 Конституции Российской Федерации, и означает, что основу деятельности государства составляет воля народа.

Об этом свидетельствует то, что другие конституционные принципы, в том числе свободные выборы, разделение властей, федерализм и т. д., закладывающие основу государственно-правового механизма и форм реализации народовластия, вытекают из данного системообразующего принципа, который составляет ядро принципа демократического государства, и тесно взаимодействуют с ним. Прямое народовластие либо формирование представительных органов публичной власти, либо досрочное прекращение их полномочий в качестве неременного условия их легитимности требуют выявления консолидированной воли народа.

Народный суверенитет – это важнейший организационно-политический принцип и одновременно механизм организации и функционирования демократического государства, т. е. качественная характеристика организации и функционирования публичной власти.

Внесение в 2020 году изменений в Конституцию Российской Федерации высветило новое начало построения системы отношений публичной власти в государстве, основанной на принципах солидарности и социального партнерства, преемственности и приверженности тысячелетним традициям и идеалам, переданным нам предками, для развития Российского государства, его единства и целостности. Речь идет об обогащении институтов демократического политического процесса и о постепенной трансформации мажоритарной демократии в демократию согласительную.

На основе анализа состояния современного демократического политического процесса, научной литературы, конституционного законодательства и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации автор пришел к выводу, что конституционная модель народного суверенитета в России, с одной стороны, соединяет коллективное и индивидуальное начала организации и функционирования социума; субъективные избирательные права, в свою очередь, защищают личность от ее растворения в коллективном (народе, корпусе избирателей и пр.). С другой стороны, она опирается на разветвленный политико-правовой механизм выявления и реализации народной воли; составными частями этого механизма являются свободные выборы, референдум, общероссийское

голосование, избирательные права граждан. Существенную роль в нем играют политические партии. Организационной составляющей этого механизма являются избирательные комиссии. Новые вызовы для отечественной избирательной системы вытекают из цифровизации электоральной сферы; при этом конституционные императивы – всеобщность выборов, равенство и анонимность голосования – такой цифровизацией не могут ставиться под сомнение.

Автор особое внимание обращает на то, что в силу исторических особенностей менталитета российского народа, его вековых традиций и верований индивидуальные формы реализации народовластия воспринимаются как нравственная обязанность, «тягота» во имя общего блага, обусловленная необходимостью выполнения гражданского долга перед обществом и государством. При том, однако, что массовый абсентеизм поколения 1990-х годов требует восстановления функций воспитания правовой личности, с одной стороны, и радикального обновления электоральных процедур («Мобильный избиратель», ДЭГ и т. п.), привлекательных для этого поколения, – с другой. Разумеется, при сохранении привычных старшему поколению технологий голосования на избирательных участках с использованием бумажных бюллетеней.

Наиболее важные теоретические положения, сформулированные автором в результате проведенного диссертационного исследования, обладающие научной новизной, вытекают из предлагаемого в диссертации концептуального решения вопроса о взаимодействии конституционного принципа народного суверенитета как составной части основ конституционного строя России с институтами электоральной демократии. Последние образуют целостный механизм реализации этого принципа посредством выявления воли народа и составляют часть вынесенных на публичную защиту положений.

Принцип народного суверенитета не может и не должен оставаться декларацией. В связи с этим особое внимание уделено раскрытию сущности, а также особенностям содержания и перспективам реализации таких новых форм электоральной демократии, которые не только появились недавно в практике

России и во всем мире, но и, как отмечено, обусловлены потребностями общества и необходимостью правовых ответов на его социально-политические запросы.

Среди них особое внимание автора привлекла цифровизация сферы электоральной демократии, являющаяся императивом техногенной цивилизации и рефлексом информационного общества. В свою очередь, цифровизация породила ряд новых технологий в избирательном процессе. В их числе электронное голосование (КОИБ и КЭГ), технология «Мобильный избиратель», дистанционное электронное голосование и др.

При этом в результате исследования автор пришел к выводу и особо подчеркивает, что указанные новые институты электоральной демократии не только нисколько не противоречат установленным законодательством и десятилетиями апробированным народным голосованиям во всех демократических государствах избирательным принципам всеобщности, свободы выборов, прямого волеизъявления, тайны голосования и др., но и существенно расширяют явку избирателей при обеспечении реализации таких конституционных принципов, как свобода передвижения, выбор места жительства и др. В частности, из общего числа избирателей, отдавших в 2018–2022 гг. предпочтение электронному голосованию, 95 процентов приняли участие в выборах. Автор убежден, что новые институты и новые технологии вызваны к жизни объективными обстоятельствами, причем пандемия COVID-19 является лишь одним из них. Эти новые формы и технологии являются ответом на потребности информационного общества и характерного для него тренда к цифровизации различных сфер жизни общества и государства.

Среди коллективных форм реализации народовластия автор особое внимание уделил анализу роли и места политических партий в обеспечении реализации суверенитета народа на основе принципа свободных выборов, акцентируя внимание на аккумуляции ими воли народа и посредничестве политических партий во взаимоотношениях с публичной властью и избирателями.

Проанализированы правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированные в его многочисленных решениях о роли идеологического многообразия и многопартийности как формы политического

структурирования общества. При этом автор полагает, что на современном этапе развития многопартийности было бы вполне разумно установить требование, обязывающее политические партии включать в выдвигаемые ими списки кандидатов до 20 процентов беспартийных.

Еще одним объектом конституционно-правового анализа выступила трансформация статуса ЦИК России. В рамках данного анализа автор подробно раскрыл политико-правовую природу ЦИК России в новых условиях, а также ее место в публично-правовом механизме осуществления народного суверенитета в меняющейся выборной реальности.

Дана подробная характеристика ЦИК России как федерального государственного органа с особым правовым статусом, функций ЦИК России, иных избирательных комиссий во взаимодействии с другими органами публичной власти в организации и проведении выборов, референдумов и общероссийского голосования, а также в коллегиальном управлении избирательными комиссиями избирательным процессом. Проанализированы организационно-правовые и другие гарантии обеспечения самостоятельности членов ЦИК России, пределы ее судебных гарантий.

Выявлены общие тенденции реформирования органов выборной демократии под влиянием цифровизации и перспективы их деятельности. Раскрыты конституционно-правовые основы и особенности делегированного нормотворчества ЦИК России как императива цифровизации электоральной демократии. При этом, на взгляд автора, делегированное нормотворчество ЦИК России правомерно при соблюдении нескольких условий, раскрытых в главе 3 диссертации.

Помимо теоретических выводов и предложений, сформулированных автором в диссертационном исследовании, в работе значительное внимание уделяется анализу практической деятельности всех субъектов избирательного процесса, референдумов и общероссийского голосования с целью выработки практических предложений по улучшению избирательного процесса и повышению его эффективности. Для этого автор помимо анализа решений Конституционного Суда

Российской Федерации и судебной практики обобщил электоральную статистику последних лет.

Новое представление о содержании принципов избирательного права и их взаимодействия с принципом народного суверенитета может быть использовано не только для дальнейшего развития науки конституционного права, но и для совершенствования избирательного процесса. Конкретные предложения по совершенствованию избирательного законодательства Российской Федерации, сформулированные диссертантом, могут способствовать повышению качества правового регулирования в данной сфере и совершенствованию коллективных форм народного волеизъявления, дополненных общероссийским голосованием. При этом в связи с различной интерпретацией понятия свободных выборов в электоральном законодательстве автор считает целесообразным сформулировать легальное определение данного понятия в Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Помощь в таком формулировании могут оказать предложения, содержащиеся в § 2 главы 1 диссертационного сочинения.

Что же касается общероссийского голосования, оно может оставаться институтом, используемым в режиме *ad hoc*, либо приобрести самостоятельное значение наряду с институтами свободных выборов и референдума. Но и в том и в другом случаях данный институт нуждается в правовом оформлении (либо в Федеральном законе «Об общероссийском голосовании в Российской Федерации», либо в Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). При этом законодатель должен иметь в виду по крайней мере следующие обстоятельства:

а) субъектом права на назначение общероссийского голосования являются глава государства или парламент, нуждающиеся в «совете с нацией»;

б) на общероссийское голосование могут выноситься лишь вопросы, входящие в предметы ведения Российской Федерации либо совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

в) субъекты, назначающие общероссийское голосование, ограничены кругом вопросов, регулирование которых входит в их компетенцию;

г) юридическая сила результатов общероссийского голосования определяется назначившим его органом и может иметь консультативный или плебисцитарный характер.

По мнению автора, в повестке дня – создание единой платформы ДЭГ для всех субъектов Российской Федерации, включая Москву. Актуально обеспечение принципа равного избирательного права, исключающего возможность дистанционного электронного голосования и голосования избирателей с использованием бумажных бюллетеней, т. е. двойного голосования.

Важное значение, на взгляд автора, имеет обеспечение тайны голосования. В связи с этим диссертант настаивает на исключении функциональной возможности печатания, хранения и сохранения голоса или экрана, на котором виден голос. Эти и ряд других технических решений реализуются в практике избирательных комиссий и служат соблюдению конституционных императивов свободных выборов.

На основании проведенной работы в диссертации сформулированы и другие конкретные предложения по внесению изменений в избирательное законодательство, а также предложения по повышению квалификации участников избирательного процесса, т. е. внедрению в выборную практику компетентного наблюдения. Последнее особенно важно для организации наблюдения в условиях электронного голосования, что требует объединения усилий избирательных комиссий, политических партий, федеральной и региональных общественных палат и пр.

Таким образом, результаты проведенного диссертационного исследования могут способствовать дальнейшему развитию теоретических положений конституционно-правовой науки и обогащению знаний в осмыслении народного

суверенитета как части конституционной матрицы ценностей, составляющей, с одной стороны, важнейшую часть основ конституционного строя России, а с другой стороны, базовую категорию для свободных выборов, референдума и общероссийского голосования, а также избирательных прав граждан как формы и способа осуществления народного суверенитета.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ**Правовые акты Российской Федерации
и субъектов Российской Федерации**

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020).
2. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (принята на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г.) https://constitution.garant.ru/history/ussr-rsfsr/1977/red_1977/5478732/.
3. Федеральный закон "О внесении изменений в Федеральный закон "О политических партиях" от 02.04.2012 N 28-ФЗ (последняя редакция) http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_127961/.
4. Федеральный закон "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" от 22.02.2014 N 20-ФЗ (последняя редакция) http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_159349/.
5. Федеральный закон "О выборах Президента Российской Федерации" от 10.01.2003 N 19-ФЗ (последняя редакция) http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_40445/.
6. Федеральный закон "О политических партиях" от 11.07.2001 N 95-ФЗ (последняя редакция) http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_32459/.
7. Федеральный закон "О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования в городе федерального значения Москве" от 23.05.2020 N 152-ФЗ (последняя редакция) http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_353204/.
8. Федеральный закон "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" от 26.11.1996 N 138-ФЗ (последняя редакция) http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12527/.
9. Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12.06.2002 N 67-ФЗ (последняя редакция) http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_37119/.
10. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 14.07.2022) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" http://www.consultant.ru/document/Cons_doc_LAW_44571/.
11. Федеральный закон от 22.12.2020 N 440-ФЗ "О внесении изменений в Федеральный закон "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата

Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_371733/.

12. Федеральный закон от 26.11.1996 N 138-ФЗ (ред. от 04.06.2014) "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления" http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12527/.

13. Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 N 5-ФКЗ (ред. от 30.12.2021) "О референдуме Российской Федерации" http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48221/.

14. Указ Президента Российской Федерации от 15.10.1993 г. № 1633 О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации <http://www.kremlin.ru/acts/bank/4597>.

15. Указ Президента РФ от 06.04.2004 N 490 (ред. от 25.04.2022) "Об утверждении Положения об Администрации Президента Российской Федерации" http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_47272/9375930629345c3f977dbbf1bf3730404b9afbd2/.

16. Союз Советских Социалистических Республик Закон о всенародном голосовании (Референдуме СССР) http://www.libussr.ru/doc_ussr/usr_17885.htm.

17. Закон города Москвы от 6 июля 2005 года N 38 (ред. от 22.05.2019 N 19) «Избирательный кодекс города Москвы» // http://mosgorizbirkom.ru/documents/10279/10921/ZM_38.pdf/8bc669d2-4905-4cba-8064-cdcf706bee4e.

18. Постановление ЦИК России от 08.06.2022 N 86/715-8 «О Требованиях к проведению дистанционного электронного голосования» // СПС Консультант Плюс.

19. Постановление ЦИК России от 04.06.2020 N 251/1850-7 "О Порядке дистанционного электронного голосования при проведении общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации" http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_354450/.

20. Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 25.05.2011 г. «Об ускоренном техническом переоснащении избирательной системы Российской Федерации» // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 2011. № 8.

Международные правовые акты.

21. Всеобщая декларация прав человека. Принята Генеральной Ассамблеей ООН. М.: Проспект, 2020.

22. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках Содружества Независимых Государств (Кишинев, 7 октября 2002 г.) <https://base.garant.ru/1156220/>.

23. Международный пакт о гражданских и политических правах Принят резолюцией 2200 А (XXI) Генеральной Ассамблеи от 16 декабря 1966 года https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml.

24. Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г. // https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/pactpol.shtml.

25. Рекомендация комитета министров совета Европы государствам-членам «О правилах электронного голосования» от 14.06.2017 г. // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2017. № 11. С. 144-149.

Акты Конституционного Суда Российской Федерации. Судебная практика

26. Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-30 соответствие положениям глав 1, 2 и 9 Конституции РФ не вступивших в силу положений закона РФ о поправке к Конституции РФ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции РФ порядка вступления в силу ст. 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации. Система Консультант Плюс: Российской законодательство (Версия Проф).

27. Определение Конституционного Суда Российской Федерации об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Просанова Игоря Юрьевича на нарушение его конституционных прав частью 1 статьи 240 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision515232.pdf>.

28. Определение Конституционного Суда РФ от 15.09.2016 N 1742-О "По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений части 5 статьи 42 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" // <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/58102409/f>.

29. Определение Конституционного Суда РФ от 27.02.2018 N 564-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Александрова Артема Романовича на нарушение его конституционных прав подпунктом 58 статьи 2 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-27022018-n-564-o/>.

30. Определение Конституционного Суда РФ N 55-О от 29 мая 1997 г. «О прекращении производства по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 октября 1996 г. № 1412 «Об утверждении Положения об Администрации Президента РФ» от 19 мая 1997 года» // Вестник Конституционного Суда. 1997. № 5.

31. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 г. № 10-П, Определение от 27 июня 2000 г. № 92-О (СЗ РФ, 2000. № 25. Ст. 2728; СЗ РФ. 2000. № 29. Ст. 3117).

32. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2007 года № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 федерального закона "О политических партиях" в связи с жалобой политической партии "Российская коммунистическая рабочая партия – Российская коммунистов"»http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_69808/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9c f4994ee5633b/.

33. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 г., 9 ноября 2009 г. и др. // Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации. Т. 3. М., 2013.

34. Постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 38 и пункта 1 статьи 39 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина С.С. Цукасова» от 12 марта 2021 г. № 6–П // <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision520589.pdf>.

35. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.2005 N 1-П "По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона "О политических партиях" в связи с жалобой общественно-политической организации "Балтийская республиканская партия" // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19910/.

36. Постановление Конституционного Суда РФ от 07.07.2011 N 15-П "По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области "О муниципальных выборах в Челябинской области" в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана" http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116676/.

37. Постановление Конституционного Суда РФ от 09.11.2009 N 16-П "По делу о проверке конституционности пункта 32 статьи 38 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", подпункта "к" пункта 2 статьи 21 Федерального закона "О политических партиях", части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края "О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края" и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.З. Измайлова" http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_93805/.

38. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июня 2002 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений п. 1 ст. 64, п. 11 ст. 32, п. 8 и 9

ст. 35, п. 2 и 3 ст. 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда РФ и Тульского областного суда» // СЗ РФ. 2002. № 25. Ст. 2515.

39. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.03.2008 N 4-П "По делу о проверке конституционности подпункта "л" пункта 25 статьи 38 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области "О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области" в связи с жалобой общественного объединения "Политическая партия "Союз правых сил" http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_75511/.

40. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.06.2003 N 10-П "По делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона "О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон "О референдуме Российской Федерации" http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42707/ /ca1820d99f2c758e82d835816b28c0 a34417dc33.

41. Постановление Конституционного Суда РФ от 12 марта 2021 № 6-П «По делу о проверке конституционности пункта 11 статьи 38 и пункта 1 статьи 39 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина С.С. Цукасова» // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_379267/.

42. Постановление Конституционного Суда РФ от 13 апреля 2017 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 40, частей 10 и 11 статьи 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», пунктов 2 и 3 части 1 статьи 128 и части 10 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой граждан И.Л.Трунова и М.В.Юревича» // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_215492/.

43. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.01.2002 N 1-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 64 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и статьи 92 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина А.М. Траспова" http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_35005/.

44. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.12.2004 N 18-П "По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 9 Федерального закона "О политических партиях" в связи с запросом Коптевского районного суда города Москвы, жалобами общероссийской общественной политической организации

"Православная партия России" и граждан И.В. Артемова и Д.А. Савина"
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_50770/.

45. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.2006 N 7-П "По делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области"
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_60952/.

46. Постановление Конституционного Суда РФ от 16.07.2007 N 11-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона "О политических партиях" в связи с жалобой политической партии "Российская коммунистическая..
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_69808/92d969e26a4326c5d02fa79b8f9cf4994ee5633b/.

47. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.11.1998 N 26-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_21229/.

48. Постановление Конституционного Суда РФ от 22 января 2002 г. № 2-П по делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 69, ч. 2 ст. 70 и ст. 90 Конституции Республики Татарстан, а также п. 2 ст. 4 и п. 8 ст. 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М.М. Салямова // СЗ РФ. 2002. № 6. Ст. 627.

49. Постановление Конституционного Суда РФ от 22.06.2010 N 14-П "По делу о проверке конституционности подпункта "а" пункта 1 и подпункта "а" пункта 8 статьи 29 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина А.М. Малицкого"
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_101794/.

50. Постановление Конституционного Суда РФ от 23 ноября 2021 года № 50-П «По делу о проверке конституционности части 3 статьи 40 и пункта 6 части 1 статьи 44 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также пункта 2 статьи 27 Закона Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» в связи с жалобой граждан А.А.Афиногенова, В.А.Вольского и других» // <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision568237.pdf>.

51. Постановление Конституционного Суда РФ от 23 октября 2020 г. № 43-П «По делу о проверке конституционности подпунктов «а», «е» пункта 141 статьи 35, подпункта «в» пункта 24 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также пункта 6 части 1, пункта 4 части 2 статьи 27 и

пункта 3 части 24 статьи 30 Закона Московской области «О муниципальных выборах в Московской области» в связи с жалобой гражданина М.Ю. Серяпова» // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_366143/.

52. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.06.1997 N 9-П "По делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия" http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23137/.

53. Постановление Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2004 года № 4-П "По делу о проверке конституционности пункта 10 статьи 75 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации" // <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-25022004-n/>.

54. Постановление Конституционного Суда РФ от 25.04.2000 N 7-П "По делу о проверке конституционности положения пункта 11 статьи 51 Федерального закона от 24 июня 1999 года "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_27128/.

55. Постановление Конституционного Суда РФ от 28.02.2012 N 4-П "По делу о проверке конституционности пункта 1.1 статьи 12 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с жалобой гражданки Т.И. Романовой" http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_126837/.

56. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1992 г. N 9-П "По делу о проверке конституционности Указов Президента РФ от 23 августа 1991 года N 79 "О приостановлении деятельности Коммунистической партии РСФСР", от 25 августа 1991 года N 90 "Об имуществе КПСС и Коммунистической партии РСФСР" и от 6 ноября 1991 года N 169 "О деятельности КПСС и КП РСФСР", а также о проверке конституционности КПСС и КП РСФСР" <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/10006113/>.

57. Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 г. № 15-П "По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана" <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/58102409/>.

58. Постановление Конституционного Суда РФ от 9 ноября 2009 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 32 статьи 38 Федерального

закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подпункта «к» пункта 2 статьи 21 Федерального закона «О политических партиях», части 3 статьи 30 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.З. Измайлова» // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_93805/.

59. Постановление Конституционного Суда РФ по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 38 и пункта 1 статьи 39 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина С.С.Цукасова <http://doc.ksrf.ru/decision/KSRFDecision520589.pdf>.

60. Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 года пятипроцентный заградительный барьер был признан соответствующим Конституции Российской Федерации при условии, что в распределении депутатских мандатов участвуют не менее двух избирательных объединений и гарантирован минимально допустимый уровень представительности, то есть доли голосов, поданных в совокупности за списки, допущенные к распределению мандатов, составляет более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании. См.: Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 48. Ст. 5969; При этом, однако, следует учесть, что этот вывод был сделан Конституционным Судом в условиях смешанной – мажоритарно-пропорциональной – избирательной системы, когда на основании пропорционального представительства распределялись 225 мандатов депутатов Государственной Думы, и едва ли может автоматически распространяться на соответствующие положения Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», которым установлено, что минимально допустимый уровень представительности составляет более 60 процентов. Кроме того, есть границы применения пропорциональной избирательной системы на выборах в органы местного самоуправления, на что Суд обратил внимание в Постановлении от 7 июля 2011 г. № 15-П. https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_19098/ca1820d99f2c758e82d835816b28c0a34417dc33/?ysclid=ldxc88vbxo623693320.

61. Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 г. № 26-П, от 7 июля 2011 г. № 15-П https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116676/?ysclid=ldxc6dgd747740835.

62. Постановления Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2004 года № 4-П «По делу о проверке конституционности пункта 10 статьи 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и части первой статьи 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации», от 24 марта 2020 года № 12-П «По делу

о проверке конституционности положений статьи 19, пункта 7 части 1 статьи 20, пункта 7 статьи 21 и части 4 статьи 240 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, а также пункта 7 части 4 статьи 2 Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А.А. Брюхановой и Е.Л. Русаковой», от 23 октября 2020 года № 43-П «По делу о проверке конституционности подпунктов «а», «е» пункта 14.1 статьи 35, подпункта «в» пункта 24 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также пункта 6 части 1, пункта 4 части 2 статьи 27 и пункта 3 части 24 статьи 30 Закона Московской области «О муниципальных выборах в Московской области» в связи с жалобой гражданина М.Ю. Серяпова» и др.

63. Постановление ЕСПЧ от 19.02.1998 "Боуман (Bowman) против Соединенного Королевства" (жалоба N 24839/94) <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=10791#SpMb38T619jK7LA51>.

64. Постановление ЕСПЧ от 30.01.1998 "Дело "Объединенная коммунистическая партия Турции (United Communist Party of Turkey) и <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=INT&n=13761#7Uca38TIonZE4Dm>.

Нормативные акты зарубежных стран

65. Полный текст Конституции Франции 1958 года с изменениями, внесенными 23 июля 2008 года Источник: сайт Конституционного совета Французской республики на 19 августа 2009 г. https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/constitution/constitution_russe_version_aout2009.pdf.

66. Избирательная система Франции // http://www.cikrf.ru/banners/vibor/france_sys.php.

67. Испанская Конституция 1978 г. // <http://vivovoco.astronet.ru/VV/LAW/SPAIN.HTM>.

68. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Заключена в г. Риме 04.11.1950) (с изм. от 24.06.2013) (вместе с "Протоколом [N 1]" (Подписан в г. Париже 20.03.1952), "Протоколом N 4 об обеспечении некоторых прав и свобод помимо тех, которые уже включены в Конвенцию и первый Протокол к ней" (Подписан в г. Страсбурге 16.09.1963), "Протоколом N 7" (Подписан в г. Страсбурге 22.11.1984)) http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_29160/.

69. Конституция Азербайджанской Республики от 12.11.1995 г. (с поправками от 12.10.2016 г.) // <https://mincom.gov.az/ru/view/pages/13/>.

70. Конституция Боливарианской республики Венесуэла от 30.12.1999 г. // <http://okpravo.ru/zarubezhnoe-pravo/konstitutsii-mira/konstitutsiya-bolivarianskoj-respubliki-venesuela-1999-goda.html> (дата обращения: 01.05.2022 г.).
71. Конституция Греции 1975 г. // <https://legalns.com/download/books/cons/greece.pdf>.
72. Конституция Итальянской Республики 1947 г. // <http://italia-ru.com/page/konstitutsiya-italyanskoi-respubliki>.
73. Конституция Португальской Республики 1976 г. // <https://legalns.com/download/books/cons/portugal.pdf>.
74. Конституция Республики Армения от 05.07.1995 г. (с поправками от 22.06.2020г.) // <http://www.parliament.am/parliament.php?id=constitution&lang=rus>.
75. Конституция Республики Беларусь от 15.03.1994 г. (с поправками от 27.02.2022 г.) // <https://president.gov.by/ru/gosudarstvo/constitution> (дата обращения: 17.06.2022 г.).
76. Конституция Республики Казахстан от 30.08.1995 г. (с поправками от 08.06.2022 г.) // https://yandex.ru/search/?text=конституция+казахстана+2022&lr=194&src=suggest_ (дата обращения: 17.06.2022 г.).
77. Конституция Республики Молдова от 29.07.1994 г. (с поправками от 29.03.2016 г.) // <https://www.parlament.md/CadrulLegal/Constitution/tabid/151/language/ru-RU/Default.aspx>.
78. Конституция Республики Таджикистан от 0.11.1994 г. (с поправками от 22.05.2016 г.) // <https://www.mfa.tj/ru/main/tadzhikistan/konstitutsiya>.
79. Конституция Республики Узбекистан от 08.12.1992 г. (с поправками от 08.02.2021 г.) // <https://constitution.uz/ru> (дата обращения: 17.06.2022 г.).
80. Конституция Туркменистана от 12.05.1992 г. (с поправками от 25.09.2020 г.) // https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=31337929 (дата обращения: 17.06.2022 г.).
81. Основной закон Федеративной Республики Германия // <http://vivovoco.astronet.ru/VV/LAW/BRD.HTM>.
82. Президентские выборы во Франции: особенности избирательной системы //Издательство: АКТУАЛЬНЫЕ КОММЕНТАРИИ <https://actualcomment.ru/prezidentskie-vybory-vo-frantsii-osobennosti-izbiratelnoy-sistemy-2202171032.html>.

Учебники и учебные пособия

83. Избирательное право и процесс: учеб. пос. для магистров / под общ. ред. В.В. Комаровой, Г.Д. Садовниковой. – М.: Проспект, 2018.– 264 с.

84. Избирательное право: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция»/ Б.С. Эбзеева, К.К. Гасанова, Е.Н. Хазова.-М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015.– 430 с.
85. Избирательное право. Учебник для студентов вузов / Под ред. Б.С. Эбзеева, К.К. Гасанова, Е.Н. Хазова. 2-е изд. перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2018. – 375 с.
86. Институты конституционного права / Отв. ред. Л.В. Андриченко, А.Е. Постников. М., 2011. – 496 с.
87. КОИБ: история создания и применения. Сборник материалов / Под общ. ред. В.Е. Чурова, В.А. Крюкова. М., 2014. –177 с.
88. Конституционное (государственное право) зарубежных стран: В 4 т. Тома 1–2. Часть общая: Учебник / Отв. ред. проф. Б.А. Страшун – 3-е изд., обновл. и дораб.– М.: Издательство БЕК, 2000. –784 с.
89. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник для бакалавров/ ред. Б.А. Страшун. – М.: Проспект, 2014. –296 с.
90. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: учебник для бакалавриата / отв. ред. В. В. Невинский. – М.: Норма ИНФРА-М, 2022. – 432 с.
91. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник для вузов (17-е издание, исправленное и дополненное). Мишин А.А. — М.: Статут, 2013. – 520 с.
92. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник в 4-х. т. Т. 1 – 2. Изд. 2-е, испр. и доп. / Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: БЕК, 1996. – 778 с.
93. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Том 3. Отв. ред. Б.А. Страшун. – М.: Издательство БЕК, 1997. – 764 с.
94. Конституционное право зарубежных стран: Учебник для вузов / Под общ. ред. чл.-корр. РАН, проф. М.В. Баглая, д.ю.н., проф. Ю.И. Лейбо и д.ю.н., проф.Л.М. Энтина. – М.: Норма, 2004. – 832 с.
95. Конституционное право Российской Федерации: учебник / И.А. Алжеев, И.Б. Власенко, Е.Ю. Догадайло и др.; отв. ред. С.И. Носов. М.: Статут, 2014. – 391 с.
96. Конституционное право. Университетский курс. В 2 т. Т. II / Под ред. д-ра юрид. наук, проф. А.И. Казанника, д-ра юрид. наук, проф. А. Н. Костюкова. – М. Проспект, 2015. – 489 с.
97. Концепция цифрового государства и цифровой правовой среды: монография / Черногор Н.Н., Пашенцев Д.А., Залоило М.В. и др. ; под общ. ред. Н.Н.Черногора, Д.А. Пашенцева. М., 2021. – 244.

98. Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В.Д.Карповича. 2-е изд., доп. и перераб. М., 2002. – 959 с.

99. Теория государства и права: учебник/Российский университет дружбы народов, Юридический институт; под ред. д.ю.н. проф. А.А. Клишаса. – М.: Статут, 2019. – 512 с.

Монографии, статьи

100. Абаева Е.А., Байниязова З.С., Басова А.В. и др. Повышение уровня информационно-коммуникативной культуры граждан правовыми средствами и механизмами. Монография. М.: Русайнс, 2021. – 293 с.

101. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. / С.А. Авакьян. — 5-е изд., перераб. и доп. — М. : Норма : ИНФРА-М, 2014. – 864 с.

102. Авакьян С.А. Современные проблемы организации публичной власти. Монография / Рук. автор. кол. и отв. ред. М., 2014. – 596 с.

103. Автономов А.С. Избирательная власть. М., 2002. – 81 с.

104. Андреева Г.Н., Старостина И. А. Избирательное право в России и зарубежных странах. М., 2010. – 592 с.

105. Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран: Учебное пособие. – М: ИД «ФОРУМ»; ИНФРА-М, 2000. – 487 с.

106. Артемова О.Е. Полномочия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации: понятие, классификация, проблемы определения // Наука. Общество. Государство. 2015. Т. 3. № 2 (10). С. 37-45.

107. Астафичев П.А. Конституционное право России: Учебник / П.А.Астафичев – М.: ИЦ РИОР, НИЦ ИНФРА-М, 2019. – 390 с.

108. М.В.Баглай. Конституционное право Российской Федерации– 10-е изд. изм. и доп. – М.: Норма: НИЦ ИНФРА-М, 2017. –675 с.

109. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник для юридических вузов и факультетов. – М.: Издат. Группа НОРМА-ИНФРА.М, 1998. – 742 с.

110. Бандикян М., Нардина О. Реализация активного избирательного права отдельными категориями граждан. Монография. – М.: Проспект, 2021. – 160 с.

111. Бастиа Ф. Протекционизм и коммунизм. Челябинск, 2011. – 437 с.

112. Безуглов А.А. Суверенитет советского народа. М., 1975. – 199 с.

113. Бейтсон Грегори. Ангелы страшатся / Грегори Бейтсон, Мэри Кетрин Бейтсон; [перевод с английского Д.Я. Федотова]. – Москва: Издательство АСТ, 2019. – 352 с.

114. Биктагиров Р.Т., Вельяшев О.Ю. Государственно-правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. М., 2006. – 128 с.
115. Биктагиров Р.Т. Курс современного избирательного и референдумного права России: теория, законодательство, практика: в 2 томах. Уфа, 2007. Т 1. – 387 с. Т 2. – 261. с.
116. Благо О.А. Современные тенденции развития избирательного законодательства // Юридическая наука и практика. 2019. Т. 2. № 2. С. 42-45.
117. Боден Ж. Шесть книг о государстве // Антология мировой правовой мысли в 5 т. Т. 2: Европа. V–XVII вв. Москва, 1999. – 829 с.
118. Бодрийяр Ж. Фатальные стратегии. М., 2017. – 288 с.
119. Борисов И.Б. Конец доцифровой эпохи политических процессов // Гражданин. Выборы. Власть. 2021. № 1 (19). С. 124-139.
120. Бредихин А.П. Суверенитет как политико-правовой феномен. М.: Инфа, 2012. – 127 с.
121. Былинкина Е.В. Понятие и виды электронного голосования в России и за рубежом: сравнительно-правовой анализ // Российское право: образование, практика и наука. 2021. № 5. С. 4-10.
122. Варлен М.В., Мазуревский К.С. Конституционные основы порядка формирования и деятельности представительных органов в Российской Федерации : учебное пособие для магистратуры / М.В. Варлен, К.С. Мазуревский. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2022. – 184 с.
123. Варлен М.В. Статус парламентария: теоретические проблемы. – М., 2011.– 123 с.
124. Веденеев Ю.А. Грамматика правопорядка: монография / науч. ред. Лазарев В.В. – Москва: РГ-Пресс, 2018. – 232.
125. Веденеев Ю.А. Политическая реформа и избирательный процесс в России // Реформа избирательной системы в Италии и России: опыт и перспективы. М., 1995. С. 72-91.
126. Веденеев Ю.А. Юриспруденция: явление и понятие. Введение в генеалогию языка концептуальных парадигм: монография. – Москва: Проспект, 2022. – 328 с.
127. Вешняков А.А. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник для вузов. М., 2003. – 816 с.
128. Вико Дж. Основания новой науки об общей природе наций. М., 2018. – 704 с.
129. Гаджиев Г.А. Онтология права: критическое исследование юридического концепта действительности. М., 2013. –320 с.
130. Гаджиев К.С. Политическая наука. М., 1995. – 398 с.

131. Градовский А.Д. Государственное право важнейших европейских держав // Собр. соч., СПб., 1902. Т. 5. – 561 с.
132. Грачев Н.И. Происхождение суверенитета. Верховная власть в мировоззрении и практике государств. Строительство традиционного общества. Изд. 2-е. М., 2018. – 336 с.
133. Губина Н.В., Шарипова Л.Р. Плюсы и минусы представительства политических партий в российских органах местного самоуправления // Вестник Казанского технологического университета. 2012. Т. 15. № 17. С. 280-287.
134. Гуторова Л.П. Правомочия политических партий в избирательном процессе // Актуальные проблемы российского права. 2012. № 1 (22). С 31-42.
135. Дзидзоев Р.М., Лолаева А.С. Общероссийское голосование как институт прямой демократии // Закон и право. 2020. № 3. С. 38-41.
136. Дмитриев Ю.А., Комарова В.В. Референдум в системе народовластия. М.: Манускрипт, 1995. – 322 с.
137. Догадайло Е.Ю., Горлачев Р.Ю. К проблеме понятия и существенных признаков нормативного правового акта в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. N 10. С. 56-62.
138. Дураев Т.А., Лопатин А.И. Конституционная правосубъектность народа // Избирательное законодательство и практика. 2021. № 3. С. 3-6.
139. Дюверже М. Политические партии. Пер. с фр. Л.А.Заминой. М., Академ-проект. 2000. – 538 с.
140. Dale Robert. Dilemmas of Pluralist Democracy: Autonomy vs. Control. 1983. – 229 с.
141. Еремян В.В. Несколько слов о предстоящей конституционной реформе. Интервью // Законодательство. 2020. № 2. С. 5-11.
142. Еремян В.В. Советский Союз в ретроспективе современной юридической науки// Вестник РУДН. Серия: юридическая. 2022. Т.26. №4. С. 747-807.
143. Еремян В.В. Трансформация социальных институтов сквозь призму кризиса «западной» модели демократии // Вестник СГЮА. 2018. № 3. С. 157-165.
144. Журавлев В.А. Общероссийское голосование по изменениям в Конституцию: социальные смыслы и процедуры // Избирательное законодательство и практика. 2020. № 2. С. 3-7.
145. Заславский С.Е. Политические партии России: проблемы правовой институализации. М., 2003. – 299 с.
146. Зеленко Б.И. Политические партии и гражданское общество в России. М., ПЕРСЭ, 2001. – 207 с.

147. Зеленцов А.Б., Ястребов О.А. Судебное административное право. Москва, 2007. –768 с.
148. Зиммель Г. Созерцание жизни / Избранное. Т. 2. М., 1996. – 607 с.
149. Зорькин В.Д. Правовые основы российской многопартийности и практика Конституционного Суда России // Журнал конституционное правосудие. № 6 (30). 2012. С. 1-12.
150. Иванченко А.В. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник для вузов. М., 1999. –856 с.
151. Иванченко А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика. М., 1996. – 302 с.
152. Ильичева М.В. Трансформация взаимодействия государства и гражданского общества в цифровой реальности // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. 2020. № 4. С. 28-37.
153. Исаев И.А. Суверенитет: закрытое пространство власти: монография. – Москва: Проспект, 2017. – 160 с.
154. Кабе Э. Путешествие в Икарию. Философский и социальный роман. Части вторая и третья. Москва–Ленинград, МСМXLVIII (1948). – 518 с.
155. Кабышев В.Т. Прямое народовластие в Советском государстве. Саратов, 1974. – 149 с.
156. Капра Ф., Уго М. Экология права. На пути к правовой системе в гармонии с природой и обществом / пер. с англ. Г. Карпова; под науч. ред. Д. Раскова. – Москва: Издательство Института Гайдара; Санкт-Петербург: Факультет свободных искусств и наук СПбГУ, 2021. – 328 с.
157. Клишас А.А., Еремян В.В. Публичное право России: дискуссионные вопросы. М., 2015. – 686 с.
158. Клишас А.А. Суверенитет: от борьбы за право к борьбе за суверенитет. М., 2018. – 189 с.
159. Клишас А.А. Теория государства и права: учебник/Российский университет дружбы народов, Юридический институт; под ред. д.ю.н. проф... – М.: Статут, 2019. – 512 с.
160. Клишас А.А., Еремян В.В., Синяк А. Конституция 1993 года как новый этап демократизации российской государственности. Монография 2018. – 146 с.
161. Ковалевский М.М. От прямого народовластия к представительству и от патриархальной монархии к парламентаризму. М., 1906. – 520 с.
162. Козлова Е.И., Кутафин О. Е. Конституционное право России: учебник. 5-е изд. перераб. и доп. – М.: Проспект, 2015. – 565 с.
163. Кокошин Ф.Ф. Русское государственное право в связи с основными началами общего государственного права. Вып. 1. М., 1908. – 88 с.

164. Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему избирательному праву. М., 1912. – 306 с.
165. Комарова В.В. Формы непосредственной демократии в России. М.: Форум-инфра, 2008. – 142 с.
166. Комкова Г.Н., Тогузаева Е.Н., Тюменева Н.В. Юридизация Интернет-пространства как способ повышения информационно-коммуникативной культуры граждан // Юридический вестник ДГУ. 2020. Т. 34. № 2. С. 151-155.
167. Коршунов Н.М. История философии права. СПб., 1915. – 502 с.
168. Коток В.Ф. Референдум в системе социалистической демократии. М., 1964. – 189 с.
169. Краснова В.Н. Россия: партия, выборы, власть. Москва, 1996. – 522 с.
170. Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М., 2008. – 416 с.
171. Кутафин О.Е. Избранные труды: в 7 томах. Том 2. Источники конституционного права: монография. – М.: Проспект, 2014. – 352 с.
172. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. — М.: Юрист, 2001. – 444 с.
173. Левин И.Д. Суверенитет. М., 1948. – 376 с.
174. Лопатин А.И. Цифровизация избирательных действий и процедур в России: вопросы права // Журнал российского права. М., 2022. Т. 26. № 5. С. 43-45.
175. Лоран А. Выборы во Франции: иерархия и зависимость (перевод) // Политическая наука. 2005. № 2. С. 157-178.
176. Лысенко В.И. Международные избирательные стандарты: сборник документов: Выпуск второй / отв. ред.. М.: ЦИК РФ, 2009. – 1244 с.
177. Макаренко К.М., Слатинов В.Б., Харин А.Н. Особенности общероссийского голосования по поправкам в Конституцию РФ в региональном и федеральном измерении // The Newman in Foreign Policy. № 58 (102) vol. 1, январь – февраль 2021 г. С.19-25.
178. Маклаков В.В. Референдум в Французской пятой республике. М., 1987.
179. Марченко М.Н. Проблемы общей теории государства и права: учебник: в 2 т. Т. 2. Право. Изд. 2-е, испр. и доп. – М.: Проспект, 2015. – 645 с.
180. Марченко М.Н. Референдум как форма непосредственной демократии // Вестник МГУ. Серия «Право». 1991. № 6. С. 7-28.
181. Марченко М.Н. Сравнительное правоведение: учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Проспект, 2015. – 784 с.
182. Матейкович М.С., Сучилин В.Н. Конституция и статус избирательных комиссий в России // Государство и право. 2013. № 12. С. 54 -63.

183. Мейер Георг. Избирательное право (в 2-х частях) М., 1906. – 339 с.
184. Мизес Л. фон. Всемогущее правительство: тотальное государство и тотальная война. Москва; Челябинск: Социум, 2013. – 456 с.
185. Морозова О.С. Политика Международной организации франкофонии в сфере организации и проведения выборов // Выборы: теория и практика. 2019. № 2 (50). С. 18-26.
186. Новгородцев П.И. Лекции по истории философии права. М., 1912. – 344 с.
187. Нудненко Л.А. Непосредственная демократия в системе местного самоуправления в России: теоретические основы. – М., 2004. – 299 с.
188. Ориу М. Основы публичного права. М., 1929. 783 с.
189. Орлов А.Г. , Кремьянская Е.А. .Современное зарубежное избирательное право: монография / под ред. Моск. гос. ин-т междунар. отношений (ун-т) МИД России, каф. конст. права. – М.: МГИМО - университет, 2013. – 336 с.
190. Ортега и Гассет Хосе. Этюды об Испании / Пер. с исп. составл. А.Матвеев, И.Петровский по общей редакцией И.Петровского. Киев. Новый Круг, Пор – Рояль, 1994. – 320 с.
191. Осавелюк А.М. Глава государства: коллективная монография. Отв. ред.: – М.: Проспект, 2021. – 399 с.
192. Осавелюк А. М.Конституционное право зарубежных стран: Учебное пособие. – СПб.: Издательство «Лань», 2019. – 404 с.
193. Осавелюк А.М. Конституция России и проблема гарантий прав и свобод человека // *Lex Russica*. 2018. № 11 (144). С. 63-68.
194. Осавелюк А.М. Правовое обеспечение деятельности государственного аппарата в Российской Федерации. – М., 2009. – 193 с.
195. Осавелюк А.М. Роль конституционных гарантий в обеспечении прав и свобод личности в России // Материалы VI Московской юрид. недели, IX Междунар. конфер. (Кутафинские чтения): в 4 ч. – Ч. 1. – М.: Проспект, 2017.
196. Осавелюк А.М. Роль принципов права в обеспечении контроля и защиты избирательных прав граждан // *Избирательное законодательство и практика*. 2016. № 4. С. 8-10.
197. Осавелюк Е.А. Конституционно-правовые основы статусных полномочий высших органов государственной власти: монография / отв. ред. Б. С. Эбзеев. — М.: Проспект, 2020. – 184 с.
198. Острогорский М.Я. Демократия и политические партии / Отв. ред. А.Н. Медушеский. М. РОССПЭН, 1997. – 639 с.
199. Politics of initiative. Referendum and Recall.– Cambridge and London: Harvard University Press, 1989. – 312.

200. Павлушкин А.В., Постников А.Е. Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) // Журнал российского права № 11, 2009. С. 5-13.
201. Палиенко Н. Суверенитет. Историческое развитие идеи суверенитета и ее правовое значение. Ярославль. 1903. – 593 с.
202. Пастухова Н.Б. Основные характеристики и определение государственного суверенитета: современный взгляд // Социология власти. 2006. № 3. С. 158-166.
203. Пастухова Н.Б. Особенности государственного суверенитета и принципа разделения властей в Российской Федерации // Закон. 2010. № 5. С. 36-40.
204. Пастухова Н.Б. О некоторых особенностях государственного суверенитета в системе современных международных отношений // Юридический мир. 2014. № 3. С. 17-19.
205. Постников А.Е. Избирательное право России. М., 1996. – 217 с.
206. Постников А.Е. О пределах подзаконного регулирования избирательных прав граждан // Журнал российского права. 2022. № 5. С. 31-42.
207. Путин В.В. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики). 15 января 2020 г. М., 2020.
208. Путин В.В. Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 01.12. 2016 г. // СПС «Консультант Плюс» (дата обращения: 01.12.2021 г.)
209. Руссо Ж.-Ж. Об общественном договоре, или Принципы политического права // Трактаты / Пер. с фр. М., 1998. – 414 с.
210. Слободчикова С.Н. Реализация принципа свободных выборов в России и в мире: сравнительно-правовой анализ // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2018. № 3. С. 94-100.
211. Слободчикова С.В. Общероссийское голосование – новела 2020 г.? // Конституционное и муниципальное право. 2021, № 7. С. 41-44.
212. Старостина И.А. Общероссийское голосование в контексте конституционных поправок 2020 г. // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 18-23.
213. Степин В.С. Современные цивилизационные кризисы и проблема новых стратегий развития. М., 2018. – 27 с.
214. Тахтарев К.М. От представительства к народовластию. СПб., 1907. – 228 с.

215. Трайнин И.П. О непосредственном народном законодательстве в капиталистических странах // Советское государство и право. 1937. № 1-2. С. 99-117.
216. Фабр д'Оливе А. Философическая история Человеческого рода или Человека / пер. с фр. В.А. Ткаченко-Гильдебранта. СПб., 2019. – 432 с.
217. Хабриева Т.Я. Избранные труды: в 10 Т. М., 2018.
218. Хабриева Т.Я. Правовое государство: вызовы времени и задачи конституционного правосудия // Конституционный контроль: доктрина и практика / Материалы межд. конференции, посвященные 20-летию Конституционного Суда Российской Федерации. М., Норма. 2012. С. 96-107.
219. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 2001. – 600 с.
220. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. Учебник. М., 1997. – 568 с.
221. Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998. – 441 с.
222. Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель // Журнал российского права 2011. № 11(179). С. 5-20.
223. Чурсина Т.И. Механизм обеспечения обязательного голосования на выборах в Австралийском Союзе // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2010. № 3. С. 102-106.
224. Шавцова А.В. Теоретико-правовая взаимосвязь понятий «народный суверенитет» и «демократия» / Право и демократия : сборник научных трудов / учредитель Белорусский государственный университет. 2016. Вып. 27. С. 61–72.
225. Шайо А. Самоограничение власти (краткий курс конституционализма): Пер. с венг. М., 2001. – 292 с.
226. Шайо А. Конституция свободы: введение в юридический конституционализм / пер. с англ. Д.В. Сичиной и Е.А. Захаровой. – Москва: Ин-т права и публич. Политики, 2021. – 579 с.
227. Шапиев С.М., Биктагиров Р.Т. Участники избирательного процесса: статус, полномочия, ответственность. М., 2011. – 335 с.
228. Штатаина М.А. Разделение властей по Конституции Венесуэлы 1999 г. Федеральная власть и власть штатов, законодательная и исполнительная власть // Вестник РУДН. Серия «Юридические науки». 2000. № 2. С. 97-102.
229. Эбзеев Б.С. Конституционное право России: учебник. М.: Проспект, 2019. – 768 с.
230. Эбзеев Б.С. Конституционное право России. Изд. 2-е, доп. и перераб. М., 2021. – 832 с.

231. Эбзеев Б.С. Народ, народный суверенитет и представительство: доктринальные основы и конституционная практика // Избирательное законодательство и практика, 2016. № 2. С. 3-12.

232. Ястребов О.А. Делегирование государственных полномочий и функций негосударственным организациям // Вестник РУДН. Серия 11. Право. 2016. № 5. С. 31-39.

233. Ястребов О.А. Искусственный интеллект в правовом пространстве // Вестник РУДН. Серия: Юридические науки. 2018. № 3. С. 315-320.

234. Ястребов О.А. Судебное административное право. М., 2017. –768.

Публикации в сети Интернет

235. К пятой годовщине проекта веб-трансляции выборов президента России Издательство:DRUSSIA.RU <https://d-russia.ru/k-pyatoj-godovshhine-proekta-veb-translyatsii-vyborov-prezidenta-rossii.html>.

236. В Грузии предложили электронное голосование на выборах представителям грузинской диаспоры // <https://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/14747217>.

237. Выборы в Грузии 2021 г. // <https://sputnik-georgia.ru/20210902/vybory-v-gruzii-2021-mesyats-do-dnya-golosovaniya---vse-chto-nado-znat-259270295.html>.

238. За интернет-трансляцией следили 3,5 миллионов человек // <https://www.company.rt.ru/projects/Archive/webcontrol/> <https://d-russia.ru/k-pyatoj-godovshhine-proekta-veb-translyatsii-vyborov-prezidenta-rossii.html> (дата обращения: 01.12.2021 г.).

239. Интервью Председателя ЦИК России Э.А.Памфиловой. Российская газета. 23 марта 2021 г. <https://rg.ru/2021/03/24/interviu-glavy-cik-elly-pamfilovoj-glavnoe.html>.

240. Как следует из информации, размещенном на официальном сайте Конституционного Суда Российской Федерации, по состоянию на 20.06.2022 г. Судом было вынесено 39 решений, имеющих отношение к субъективным конституционным правам граждан Российской Федерации // <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx>.

241. На внеочередных выборах автоматизированная избирательная система «Сайлау» применяться не будет – ЦИК // <https://kaztag.kz/ru/news/na-vneocherednykh-vyborakh-avtomatizirovannaya-izbiratelnaya-sistema-saylau-primenyatsya-ne-budet-tsik>.

242. Президентские выборы во Франции: особенности избирательной системы // <https://actualcomment.ru/prezidentskie-vybory-vo-frantsii-osobennosti-izbiratelnoy-sistemy-2202171032.html>.

243. Процедура выборов Президента Туркмении – РИА «Новости» 12.03.2022 г. // <https://ria.ru/20220312/vybory-1777420410.html>.

244. Система видеонаблюдения за выборами "Вебконтроль" Ростелеком <https://www.companu.ru/projects/Archive/webcontrol/>.

245. Таких выборов в Узбекистане еще не было: что ждет избирателей в октябре 2021 года // <https://ia-centr.ru/publications/takikh-vyborov-v-uzbekistane-eshche-ne-bylo-chto-zhdet-izbirateley-v-oktyabre-2021-goda/> (дата обращения: 17.06.2022 г.).

246. Эксперты о ДЭГ: доверия онлайн-голосованию нет <https://dzen.yandex.ru/media/id/5b336beb173fe100a9ac4acb/mobilnyi-izbiratel-chto-ne-tak-s-sistemoi-golosovaniia-po-mestu-prebyvaniia-5b61bc5e79b27700a957bd24>.

247. Information in Russian*

On 16 September 2022 the Russian Federation ceased to be a Party to the European Convention on Human Rights.

16 сентября 2022 г. Российская Федерация перестала быть Стороной Европейской конвенции по правам человека. <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=applicants/rus&c>.

Авторефераты и диссертации

248. Артемова О.Е. Конституционно-правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации: дисс. ... канд. юрид. наук. – Пенза, 2016. – 27 с.

249. Астафичев П.А. Народное представительство в современной России: проблемы теории и правового регулирования. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2006. – 46 с.

250. Барамидзе М.С. Конституционно – правовой статус политических партий: законодательное регулирование и его развитие. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2012. – 25 с.

251. Биктагиров Р.Т. Субъект избирательного права Российской Федерации: конституционно-правовое исследование. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2010. – 55 с.

252. Бузин А.Ю. Проблемы правового статуса избирательных комиссий в Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004. – 166 с.

253. Буравченко И.Л. Конституционно-правовой статус избирателя в Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2010. – 25 с.

254. Варлен М.В. Институт депутатского мандата в теории и практике народного представительства в России. Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2012. – 60 с.

255. Волкова Л.Д. Проблемы правового регулирования организации и деятельности избирательных комиссий по подготовке и проведению федеральных выборов в России. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2000. – 29 с.

256. Володина С.В. Многопартийность как основа конституционного строя России. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015. – 30 с.
257. Гуторова Л.П. Политические партии в системе народного представительства. Автореф. дисс. ...канд. юрид. наук. – Белгород, 2009. – 21 с.
258. Демьянов Е.В. Избирательные комиссии в субъектах Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты функционирования и взаимодействия. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Ставрополь, 2018. – 27 с.
259. Долидзе Н.И. Конституционно-правовой институт многопартийности в Российской Федерации. Дисс. ...канд. юрид. наук. – М., 2009. – 224 с.
260. Дураев Т.А. Свобода передвижения в доктрине Конституционного Суда Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук – Саратов, 2007. - 25 с.
261. Иванченко А.В. Организационно-правовая основа избирательного процесса в Российской Федерации: автореф. дис.... д-ра юрид. наук. – М., 1997. – 52 с.
262. Малкаров А.И. Конституционные принципы плюралистической демократии и парламентаризм в России. Автореф. дисс. ...канд. юрид. наук. – М., 2022. – 36 с.
263. Михайличенко И.В. Идеологическое и политическое многообразие как конституционные принципы развития партийной системы в Российской Федерации. Автореф. дисс. ...канд. юрид. наук. – Челябинск, 2011. – 23 с.
264. Неровная Н.Н. Конституционно-правовые основы участия российских политических партий в выборах. Автореф. дисс. ...канд. юрид. наук. – Челябинск, 2003. – 30 с.
265. Николаев А.С. Конституционно-правовые основы участия политических партий в формировании органов государственной власти в Российской Федерации. Автореф. дисс. ...канд. юрид. наук. – Тюмень, 2007. – 26 с.
266. Слободчикова С.Н. Свободные выборы как избирательный стандарт (конституционно-правовое исследование). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Омск, 2020. – 34 с.
267. Теперик А.В. Конституционные основы участия политических партий в российском избирательном процессе. Дисс. ...канд. юрид. наук. – Саратов, 2000. – 224 с.
268. Троян В.А. Конституционно-правовые гарантии субъективного избирательного права. Автореф. дис. ...канд. юрид. наук. – Белгород, 2021. – 23 с.
269. Узунян Т.Т. Политические партии в Российской Федерации: конституционно-правовые вопросы создания, регистрации и контроля за деятельностью. Автореф. дисс. ...канд. юрид. наук. – М., 2011. – 19 с.