

Ю.С. ГАЛИНА
О.Ю. ГОРЛАТЫХ

РЕАЛИЗАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА И ПРАВА НА УЧАСТИЕ В РЕФЕРЕНДУМЕ ВО ВРЕМЯ ДЕЙСТВИЯ ОСОБЫХ ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ

Аннотация. Статья посвящена вопросам реализации избирательного права и права на участие в референдуме в условиях действия особых правовых режимов в Российской Федерации. Авторы анализируют конституционные основы народовластвия, теоретические подходы к определению категории особого правового режима, рассматривают современную правовую действительность относительно сопоставления реализации избирательных прав и необходимости обеспечения безопасности страны. Исследуется история правового регулирования выборов при введении названных особых правовых режимов. В статье отмечается, что в обозначенной сфере законодательство за последние годы существенно усовершенствовано, однако в целях дополнительной проработки и глубины регулирования правовой сферы предлагается ряд изменений в нормативные документы.

Ключевые слова: избирательное право, избирательный процесс, выборы, референдум, народовластие, угрозы безопасности.

IMPLEMENTATION OF THE ELECTORAL RIGHT AND THE RIGHT TO PARTICIPATE IN A REFERENDUM DURING THE PERIOD OF SPECIAL LEGAL REGIMES

Abstract. The article is devoted to the issues of implementation of the electoral right and the right to participate in a referendum under the conditions of special legal regimes in the Russian Federation. The authors analyze the constitutional foundations of democracy, theoretical approaches to defining the category of a special legal regime, analyze the current legal reality of the Russian Federation regarding the comparison of the implementation of electoral rights and the need to ensure security. The history of legal regulation of elections during the introduction of the above-mentioned special legal regimes is examined. The article notes that the legislation in this area has been significantly supplemented in recent years,

ГАЛИНА Юрий Сергеевич — студент юридического факультета Курского государственного университета, г. Курск

ГОРЛАТЫХ Ольга Юрьевна — студент юридического факультета Курского государственного университета, г. Курск

however, for the purpose of additional elaboration and depth of regulation, a number of changes to regulatory documents are proposed.

Keywords: electoral law, electoral process, elections, referendum, democracy, security threats.

Переломные события последних лет в мировой и российской действительности вызвали к активному применению ранее редко использовавшихся особых средств правового регулирования. Так, помимо локальных террористических угроз, неблагоприятных природных явлений (ураганов, наводнений, землетрясений), на национальную, государственную и общественную безопасность стали воздействовать угрозы пандемии новой коронавирусной инфекции, а затем и организованной террористической деятельности со стороны украинского государства, и боевых действий, связанных с проведением специальной военной операции.

В таких условиях получили широкое распространение особые правовые режимы: повышенной готовности (сначала на территории отдельных субъектов, а впоследствии и по всей стране), военного положения, а также корреспондирующие уровни реагирования, введенные Указом Президента Российской Федерации, чрезвычайная ситуация федерального характера, наконец, режим контртеррористической операции.

Тем не менее, принимая во внимание положения Конституции Российской Федерации¹ (далее – Конституция), развивающие предусмотренные ее первой статьей характеристики России как демократического и правового государства, представляется обоснованной неразрывная связь обеспечения всех видов безопасности, а также непосредственной разработки и применения мер защиты населения от разного рода неблагоприятных явлений, как деятельности органов публичной власти, связанной с процессом формирования таких органов на демократических началах и в рамках свободных выборов.

Между тем, законодатель, определяя набор прав и свобод, не подлежащих ограничению даже во время действия особых правовых режимов, исключает из этого перечня право избирать и быть избранным наравне с иными политическими правами. В свою очередь, избирательная система, опосредующая волю народа на выбор своих представителей, в силу своей природы действует циклически. Следовательно, чрезвычайные обстоятельства, предполагающие введение в действие уполномоченными субъектами особых правовых режимов, могут объективно влиять на процесс избрания таких субъектов (лиц на соответствующие должности) в очередном избирательном цикле.

Таким образом, имеющиеся и вновь возникающие угрозы безопасности раз за разом ставят перед публичной властью, а также и функционирующими

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года; с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 года № 6-ФКЗ, № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 года № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 года № 11-ФКЗ, от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ) // Российская газета. 1993. 25 декабря. № 237.

вместе с ней гражданским обществом вопрос соотношения реализации пассивного и активного избирательного права с действием особых правовых режимов, в том числе со следующими из сущности такого режима ограничениями. Тем не менее, несмотря на возрастающую применимость в современной (прежде всего российской) правовой действительности, данный вопрос до настоящего времени не получил должного разрешения в отечественной юридической науке и относится к категории мало разработанных.

Народовластие: основные положения конституционно-правового регулирования

В Конституции, выступающей «жесткой» по порядку изменений и дополнений [1, с. 148], прямо устанавливается, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является многонациональный народ, а высшее непосредственное выражение власти народа — это референдум и свободные выборы (статья 3). В научной среде отмечается, что именно в процессе выборов происходит непосредственная легитимация государственной власти при демократическом правовом режиме [2, с. 10].

Принимая во внимание отсутствие в законодательстве определения понятия «легитимность», а также в целом неюридический характер категории [3, с. 9], отметим, что для целей настоящего исследования под легитимностью понимается свойство публичной власти, выражющееся в добровольном принятии обществом осуществляющих властные полномочия субъектов, а также наличии у общества доверия к этим субъектам, согласия с процессом наделения такими полномочиями. В свою очередь, неотъемлемой частью института выборов выступают субъекты избирательного процесса, наделенные соответствующими правами в силу статьи 32 Конституции.

15 января 2020 года в ходе представления Федеральному Собранию ежегодного послания Президент Российской Федерации В.В. Путин предложил обсудить «ряд конституционных поправок», важных для развития России «как правового социального государства»², подчеркнув, что, несмотря на возможность их утверждения Федеральным Собранием, с учетом существенности изменений предлагается «проводить голосование граждан страны по всему пакету предложенных поправок». Принятый Закон Российской Федерации о поправке к Конституции от 14.03.2020 № 1-ФКЗ³ предполагал отдельную процедуру общероссийского голосования по поправкам, порядок реализации которой устанавливается самим Законом.

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации (2020) / Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102668119> (дата обращения: 01.11.2024).

³ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. № 11. 16.03.2020. Ст. 1416.

Во исполнение положений названного Закона ЦИК России уже 20 марта 2020 года Постановлением № 244/1804-7 утвердила Порядок общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию⁴. Между тем, к этому времени режим повышенной готовности, введенный ввиду распространения коронавирусной инфекции, действовал во всех субъектах Российской Федерации⁵.

Уже 25 марта глава государства выпустил обращение к гражданам России, в котором подчеркнул, что абсолютным приоритетом должны считаться здоровье, жизнь и безопасность людей, а значит, голосование подлежит отложению на более позднюю дату⁶. В тот же день был подписан президентский Указ № 205, согласно которому дата проведения голосования подлежала назначению отдельным указом⁷. 27 марта в связи с изданием данного Указа ЦИК России своим Постановлением приостановила действия по подготовке и проведению общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию на неопределенный срок⁸.

Кроме того, Федеральным законом от 01.04.2020 № 98-ФЗ⁹ в Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹⁰ (далее – Закон об основных гарантиях) вводилась новая статья 10.1, предусматривавшая возможность отложения выборов, референдума при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, а в Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территории от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» – корреспондирующая статья 11.2.

Таким образом, в 2020 году впервые за современную российскую историю на общефедеральном уровне возникли непредвиденные обстоятельства, воспрепятствовавшие осуществлению установленного законом процесса осуществления народовластия.

⁴ Постановление ЦИК России от 20.03.2020 № 244/1804-7 «О Порядке общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации» // ЦИК России. URL: <http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/45910/> (дата обращения: 01.11.2024).

⁵ По всей России ввели режим повышенной готовности из-за коронавируса / РИА Новости. 2020. 20 марта. URL: <https://ria.ru/20200320/1568916103.html> (дата обращения: 01.11.2024).

⁶ Обращение к гражданам России 25.03.2020 // Президент России. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/speeches/63061> (дата обращения: 01.11.2024).

⁷ Указ Президента Российской Федерации от 25.03.2020 № 205 «О переносе даты общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 30.03.2020. № 13. Ст. 1897.

⁸ Постановление ЦИК России от 27.03.2020 г. № 245/1815-7 «О действиях по подготовке общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации в связи с переносом его даты» // ЦИК России. URL: <http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/45960/> (дата обращения: 01.11.2024).

⁹ Федеральный закон от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» // Собрание законодательства Российской Федерации. 06.04.2020. № 14 (часть I). Ст. 2028.

¹⁰ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. № 24. 17.06.2002. Ст. 2253.

Особые правовые режимы как способ правового регулирования общественных отношений в условиях наличия угроз безопасности

Возникновение в общественной и политической жизни государства ситуаций, явно отступающих от обычных, планомерных условий деятельности и развития, — явление неизбежное и характерное для института государственной власти со временем ее зарождения [4, с. 14]. Само понятие «правовой режим», используемое как в теоретической, так и практической юриспруденции [5, с. 16], представляет собой категорию комплексного характера, способную вмещать в себя различное содержание в зависимости от цели применения [6, с. 14–15], а также тесно связанную с понятием «политический режим».

Так, А.Е. Епифанов разрабатывает понятие «особого государственно-правового режима» как одного из правовых средств регулирования общественных отношений в чрезвычайных ситуациях [5, с. 25]. В соответствии с вероятно наиболее полным международным актом в этой сфере — выработанными в 1984 году на Парижской конференции Международной ассоциации юристов «Минимальными стандартами норм об основных правах человека при исключительном положении», в условиях чрезвычайной ситуации выборы могут переноситься до восстановления порядка [7, с. 34], что и получило отражение в правовой системе России в связи с принятием вышеназванного Федерального закона от 01.04.2020 № 98-ФЗ.

Несмотря на широко распространенную позицию об искусственном характере категории «национальная безопасность», влекущем необходимость ее замены на категорию «государственная безопасность» [8, с. 25–28], видится укорененным как в нормативном регулировании, так и в совокупности теоретических знаний понимание Р.В. Пузиковым и Д.В. Ирошниковым [9, с. 280–286] государственной безопасности, как «состояния защищенности государственного строя, государственных органов, территориальной целостности государства, а также суверенитета государства от внутренних и внешних угроз». Для целей исследования представляется возможным использовать выдвинутую А.В. Мелехиным формулировку правового режима [4, с. 16].

С учетом вышеуказанных конституционных положений и теоретических выводов под особым правовым режимом предлагается понимать предусмотренную федеральным законодательством совокупность специальных средств правового регулирования, особого порядка функционирования органов публичной власти, общественных объединений, а также жизнедеятельности населения на всей территории Российской Федерации или в ее отдельных местностях, применяемую в особых (чрезвычайных) ситуациях или обстоятельствах, создающих реальную угрозу основам конституционного строя,

национальной, государственной и общественной безопасности, а также безопасности иных видов.

Основным признаком особого правового режима здесь выступает именно наличие чрезвычайных и угрожающих обстоятельств, что также проистекает из связи особых правовых режимов с чрезвычайным законодательством. Следовательно, к предмету изучения не может относиться специальное регулирование в виде экспериментальных правовых режимов, особого правового режима осуществления предпринимательской и иной деятельности на территории опережающего развития, а также иных особых правовых режимов, не связанных с наличием угроз для различных видов безопасности.

Дальнейшее исследование будет основываться на выделении четырех видов особого правового режима: режимы, предусмотренные в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций (режим повышенной готовности и режим чрезвычайной ситуации); режим военного положения; режим чрезвычайного положения; режим контртеррористической операции. Представляется, что подход о невозможности отнесения режимов, предусмотренных в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, к особым правовым режимам (разделяемый в том числе А.В. Мелехиным [4, с. 25–26]), следует признать излишне ограничительным с учетом опыта правового регулирования во время относительно недавней пандемии.

Аналогично неверной видится позиция В.Н. Григорьева о механической связи режима чрезвычайной ситуации и чрезвычайного положения (введение одного режима должно влечь введение второго) [10, с. 24], что подтверждается и правоприменительной практикой последних лет. Так, даже придерживающиеся позиции о наличии строгой связи между чрезвычайной ситуацией и чрезвычайным положением М.Е. Волочкива и Е.А. Медведев признают, что в современной России объявление чрезвычайной ситуации ни разу не влекло за собой введение режима чрезвычайного положения [11, с. 17].

Тем не менее следует отметить, что регулирование в области особых правовых режимов по-прежнему выступает неоднородным, носит несистемный характер, что в свою очередь отрицательно влияет и на вторичное регулирование, в том числе в части порядка реализации избирательного права и права на участие в референдуме.

Соотношение избирательного права и права на участие в референдуме с действием особых правовых режимов

После проведения общероссийского голосования примененные там новеллы стали использоваться и в рамках избирательных кампаний, прямо регулирующих законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах, — в ходе единого дня голосования, назначенного в 2020 году на 13 сентября.

Федеральным законом от 31.07.2020 № 267-ФЗ¹¹ в Закон об основных гарантиях вводилась статья 63.1 с наименованием «Дни голосования на выборах, референдумах», определившая возможность принятия избирательной комиссией, организующей выборы, референдум, решения о голосовании на выборах, референдумах в течение нескольких дней подряд, но не более трех дней, а также порядок принятия такого решения.

19 октября 2022 года Президент издал Указ № 756 о введении военного положения на территориях ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей¹², а следующим Указом (№ 757¹³) от того же дня постановил ввести на территории субъектов Российской Федерации четыре режима: максимальный уровень реагирования; средний уровень реагирования; уровень повышенной готовности; уровень базовой готовности, предполагавшие особый порядок деятельности органов публичной власти, а также отдельные ограничения прав и свобод граждан (за исключением базовых).

В свою очередь, проведение избирательных кампаний в ДНР, ЛНР, Херсонской и Запорожской областях с действующим военным положением стало возможным после принятия Федерального закона от 29.05.2023 № 184-ФЗ¹⁴, внесшего изменения в ряд законодательных актов одновременно в сфере регулирования действия особых правовых режимов и избирательного права и процесса.

Именно в соответствии с нормами данного Федерального закона статья 10.1 Закона об основных гарантиях получила наименование «Проведение выборов, референдума при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, военного положения», а также дополнилась порядком проведения выборов, референдума при введении военного положения.

Примечательно, что аналогичная норма Федерального конституционного закона от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»¹⁵, предусматривающая безусловный запрет на проведение выборов и референдума на территории, на которой введено чрезвычайное положение, изменений не получила.

¹¹ Федеральный закон от 31.07.2020 № 267-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 03.08.2020. № 31 (ч. I). Ст. 5026.

¹² Указ Президента Российской Федерации от 19.10.2022 № 756 «О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей» // Собрание законодательства Российской Федерации. № 43. 24.10.2022. Ст. 7381.

¹³ Указ Президента Российской Федерации от 19.10.2022 № 757 «О мерах, осуществляемых в субъектах Российской Федерации в связи с Указом Президента Российской Федерации от 19.10.2022 г. № 756» // Собрание законодательства Российской Федерации. № 43. 24.10.2022. Ст. 7382.

¹⁴ Федеральный закон от 29.05.2023 № 184-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. № 23 (ч. I). 05.06.2023. Ст. 4004.

¹⁵ Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» // Собрание законодательства Российской Федерации. 04.06.2001. № 23. Ст. 2277.

До начала избирательных кампаний в силу вступили законы названных субъектов Российской Федерации о порядке проведения выборов в законодательные (представительные) органы субъектов, в качестве заключительных положений предусматривавшие отдельное регулирование для выборов во второе воскресенье сентября 2023 года¹⁶. Такие казуальные по существу нормы (объединенные статьей 68 с наименованием «заключительные положения») буквально совпадали в законах всех четырех субъектов, что указывает на единый подход, обеспеченный, предположительно, юридико-технической помощью со стороны федеральной власти.

Поименованное регулирование, направленное на обеспечение безопасности участников избирательного процесса, включало следующие меры, часть из которых подлежала применению только в особых обстоятельствах:

- а) использование для реализации активного избирательного права иных документов помимо паспорта;
- б) ограничение перечня сведений об избирателях, включаемых в список избирателей;
- в) установление в отдельных местностях упрощенного порядка создания участковых избирательных комиссий, увеличения максимального числа членов с правом решающего голоса, назначения новых членов вместо выбывших;
- г) запрет публикации списков избирательных участков, участковых избирательных комиссий;
- д) возможность не публиковать сведения о членах избирательных комиссий;
- е) ограничение фото- и (или) видеосъемки при проведении голосования, установлении итогов голосования, определении результатов выборов;
- ж) запрет публикации сведений о доходах и имуществе кандидатов, включенных в список кандидатов;
- з) возможность изготовления избирательной документации непосредственно участковой избирательной комиссией;
- и) возможность сокращать продолжительность голосования;
- к) возможность передачи данных об итогах голосования по техническим каналам связи (в случае возникновения угрозы безопасности);
- л) возможность приостановления подсчета голосов, установления итогов голосования и составления протокола об итогах голосования (в случае возникновения угрозы безопасности).

¹⁶ Закон ДНР от 29.05.2023 № 451-ПИС «О выборах депутатов Народного Совета Донецкой Народной Республики» // Народный совет ДНР. URL: [https://dnrsovet.gov.ru/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyatye/zakony/zakon-donetskogo-narodnoj-respubliki-2/](https://dnrsovet.gov.ru/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyatye/zakony/zakon-donetskogo-narodnoj-respubliki-o-uborah-deputatov-narodnogo-soveta-donetskogo-narodnoj-respubliki-2/) (дата обращения: 01.11.2024).

Такие же особенности проведения голосования на выборах 2023 года включались в законы тех же четырех субъектов о выборах депутатов представительных органов муниципальных образований первого созыва¹⁷.

Положениями ранее названного Федерального закона от 29.05.2023 № 184-ФЗ в статью 19 Закона об основных гарантиях вводилась часть 5.1, предусматривающая возможность образовывать избирательные участки за пределами территории субъекта. Для практической реализации этой нормы ЦИК России Постановлением от 28.06.2023 № 120/950-8¹⁸ утвердила Положение об особенностях подготовки и проведения голосования на избирательных участках за пределами территории субъекта Российской Федерации, где избиратели обладают активным избирательным правом.

Уже в соответствии с Федеральным законом от 14.11.2023 № 531-ФЗ¹⁹ порядок голосования на выборах в условиях военного положения дополнился нормами относительно выборов Президента Российской Федерации.

9 августа 2024 года Национальный антитеррористический комитет своим решением ввел на территории Курской области (а также Белгородской и Брянской областей) режим контртеррористической операции²⁰, а Правительственная комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности – режим чрезвычайной ситуации федерального уровня реагирования²¹.

Действующий Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму»²², определяющий правовые основы режима контртеррористической операции, не предусматривает ограничений на проведение выборов и референдума во время действия этого режима. Ввиду этого

¹⁷ Закон ДНР от 29.05.2023 № 452-ПИС «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований первого созыва в Донецкой Народной Республике» // Народный совет ДНР. URL: <https://dnrsoviet.gov.ru/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyatye/zakony/zakon-donetskogo-narodnoj-respubliko-o-vyborah-deputatov-predstavitelnyh-organov-munitsipalnyh-obrazovanij-pervogo-sozyva-v-donetskogo-narodnoj-respublike/> (дата обращения: 01.11.2024).

¹⁸ Постановление ЦИК России от 28.06.2023 № 120/950-8 «Об особенностях подготовки и проведения голосования на избирательных участках за пределами территории субъекта Российской Федерации, где избиратели обладают активным избирательным правом» // ЦИК России. URL: <http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/53405/> (дата обращения: 01.11.2024).

¹⁹ Федеральный закон от 14.11.2023 № 531-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон „Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации“ и статью 1 Федерального закона „О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд“» // Собрание законодательства Российской Федерации. № 47. 20.11.2023. Ст. 8308.

²⁰ Режим контртеррористической операции действует в Курской, Брянской и Белгородской областях // Российская газета. 2024. 11 авг. URL: <https://rg.ru/2024/08/11/pristupit-k-likvidacii.html> (дата обращения: 01.11.2024).

²¹ МЧС: Обстановка в Курской области отнесена к ЧС федерального характера // Российская газета. 2024. 9 авг. URL: <https://rg.ru/2024/08/09/mchs-obstanovka-v-kurskoj-oblasti-otnesena-k-chs-federalnogo-haraktera.html> (дата обращения: 01.11.2024).

²² Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // Собрание законодательства Российской Федерации. № 11. 13.03.2006. Ст. 1146.

Постановлением от 21.08.2024 № 180/1437-8²³ ЦИК России отложила голосование на выборах, назначенных на 8 сентября 2024 года, на территориях ряда муниципальных образований Курской области, приостановив работу по подготовке и проведению указанных выборов на основании действия режима чрезвычайной ситуации федерального характера. Кроме того, постановлением ЦИК России от 14.08.2024 № 179/1431-8²⁴ утверждались дополнительные меры по обеспечению избирательных прав граждан в субъектах Российской Федерации, на территориях которых введен средний уровень реагирования (в число которых входила и Курская область), большей частью совпадающие с вышеупомянутыми мерами из законов ДНР, ЛНР, Запорожской и Херсонской областей.

Наконец, решением от 3 сентября 2024 года № 74/576-7 Избирательная комиссия Курской области²⁵, ссылаясь на пункт 12 статьи 10.1 Закона об основных гарантиях, а также рекомендации оперативного штаба по реализации в Курской области Указа Президента Российской Федерации от 19.10.2022 № 757, запретила фото- и (или) видеосъемку в здании и перед зданием, в котором располагается помещение для голосования, а также при установлении итогов голосования для всех лиц, кроме аккредитованных представителей средств массовой информации. Тем не менее при явно неблагоприятных внешних условиях итоговая явка на выборах Губернатора Курской области достигла 61,56 процента²⁶.

В то же время законодательной основой всех упомянутых мер по обеспечению безопасности во время проведения выборов выступает бланкетная норма пункта 12 статьи 10.1 Закона об основных гарантиях, в соответствии с которой законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах могут предусматриваться иные особенности подготовки и проведения выборов, референдума в период действия военного положения.

²³ Постановление ЦИК России от 14.08.2024 № 180/1437-8 «Об отложении голосования на выборах, назначенных на 8 сентября 2024 года, на территориях ряда муниципальных образований Курской области» // ЦИК России. URL: <http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/55409/> (дата обращения: 01.11.2024).

²⁴ Постановление ЦИК России от 21.08.2024 № 179/1431-8 «О дополнительных мерах по обеспечению избирательных прав граждан на территориях отдельных субъектов Российской Федерации» // ЦИК России. URL: <http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/55392/> (дата обращения: 01.11.2024).

²⁵ Решение Избирательной комиссии Курской области от 03.09.2024 № 74/576-7 «Об особенностях осуществления фото- и (или) видеосъемки на территории Курской области при проведении выборов Губернатора Курской области и выборов в органы местного самоуправления, назначенных на 8 сентября 2024 года» // Избирательная комиссия Курской области. URL: <http://www.kursk.izbirkom.ru/dokumenty-izbiratelnoy-komissii/resheniya-izbiratelnoy-komissii-kurskoy-oblasti/2024-god/3-sentyabrya-2024-goda/74-576-7/ob-osobennostyakh-osushchestvleniya-foto-i-ili-videosemki-na-territorii-kurskoy-oblasti-pri-proveden.php> (дата обращения: 01.11.2024).

²⁶ Решение Избирательной комиссии Курской области от 09.09.2024 № 76/585-7 «Об определении результатов выборов Губернатора Курской области» // Избирательная комиссия Курской области. URL: <http://www.kursk.izbirkom.ru/dokumenty-izbiratelnoy-komissii/resheniya-izbiratelnoy-komissii-kurskoy-oblasti/2024-god/9-sentyabrya-2024-goda/76-585-7/ob-opredelenii-resultatov-vyborov-gubernatora-kurskoy-oblasti.php> (дата обращения: 01.11.2024).

При введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации единственной предусмотренной законодательством возможностью выступает отложение выборов, а для случаев применения чрезвычайного положения и контртеррористической операции регулирование вовсе отсутствует.

Следовательно, в целях обеспечения системности и глубины проработки нормативного регулирования представляется целесообразным внесение в текст статьи 10.1 указанного Федерального закона ограниченных по объему изменений, предусматривающих полномочия ЦИК России по введению на выборах и референдуме во время действия военного положения, чрезвычайного положения, а также контртеррористической операции ранее упомянутых мер, связанных с обеспечением реализации избирательных прав, а также безопасности избирателей, кандидатов, работников избирательной системы (прежде всего, в части запрета фото- и видеосъемки).

Вторым вариантом выступает широкая переработка названных положений — к примеру, с утратой силы статьи 10.1 и одновременным включением в Закон об основных гарантиях главы I.1 «Проведение выборов, референдума во время действия особых правовых режимов», объединяющей статью с определением понятия «особый правовой режим» для целей законодательства о выборах и референдуме, отдельных статей для особенностей проведения выборов и референдума (в том числе относительно полномочий ЦИК России) во время действия режимов, предусмотренных в области защиты населения и территории от чрезвычайных ситуаций, режимов военного положения, чрезвычайного положения, контртеррористической операции, а также с приведением в соответствие текста корреспондирующих нормативных правовых актов (в первую очередь, федеральных и федеральных конституционных законов), устанавливающих правовые основы действия тех или иных особых правовых режимов.

Правовое регулирование порядка реализации избирательного права и права на участие в референдуме в условиях действия особых правовых режимов — явление для российской правовой системы относительно недавнее и возникшее ввиду объективной необходимости применения соответствующих норм — чрезвычайные обстоятельства 1990-го и начала 2000-х годов прямого отражения в регулировании порядка реализации избирательного права и права на участие в референдуме фактически не имели.

В краткий по историческим меркам период 2020–2024 годов законодательство в исследуемой области дополнялось своевременно, позволяя с каждой новой избирательной кампанией совершенствовать правовое обеспечение выборов (и всероссийского голосования 2020 года, как дополнительной формы непосредственной демократии), несмотря на возникновение неблагоприятных и даже представляющих угрозу безопасности обстоятельств.

В то же время часть правового регулирования в области обеспечения избирательных прав, безопасности участников субъектов во время проведения выборов и референдума, имеющая актуальный и подходящий для

неоднократного применения характер, либо включалась в акты отдельных субъектов Российской Федерации, действуя исключительно в отношении определенных избирательных кампаний, либо содержалась в подзаконных актах ЦИК России, когда как внесение таких новелл в федеральное законодательство позволило бы дополнительно обеспечить системность, стабильность и глубину проработки правовой основы формы реализации народовластия в России.

Заключение

Обстоятельства последних лет повлекли за собой первое за долгое время применение в Российской Федерации специального правового регулирования, связанного с необходимостью обеспечения безопасности и устранения последствий таких угроз. На территории страны был введен и длительное время действовал режим повышенной готовности, затем получил действие режим военного положения и связанные с ним уровни реагирования, а в 2024 году – режимы чрезвычайной ситуации федерального характера и контртеррористической операции.

В свою очередь, в соответствии с неизменяемыми положениями Конституции условием легитимности власти, развития России как правового и демократического государства проведение свободных выборов и референдума признается как форма осуществления народовластия.

Организация и проведение таких действий, предусматривающих участие значительного количества людей, всегда связаны с известной степенью угрозы охраняемым законом ценностям, в том числе для жизни и здоровья людей (как избирателей и кандидатов, так и организаторов).

Конституционная реформа 2020 года впервые предусматривала участие граждан в изменении конституционного текста посредством выражения своего мнения на всероссийском голосовании (приближенном по своей сущности к референдуму). В том же году распространилась коронавирусная инфекция, вызывавшая явные риски для жизни и здоровья всех категорий лиц и распространявшаяся в местах массового пребывания людей.

Возникновение в общественной и политической жизни государства непредвиденных, чрезвычайных обстоятельств неизбежно для человеческого общества и института государственной власти и требует принятия соответствующих мер в наиболее короткие сроки.

Ограничение части прав и свобод, в том числе избирательного права и права на участие в референдуме как политических прав в интересах обеспечения безопасности, защиты основ конституционного строя, здоровья, прав и законных интересов прямо предусмотрено Конституцией Российской Федерации и соответствует выработанным международным юридическим сообществом критериям.

Вместе с тем обеспечение безопасности как состояния защищенности государственного строя, государственных органов, территориальной

целостности государства, а также суверенитета государства от внутренних и внешних угроз осуществляется в том числе посредством введения в действие особых правовых режимов.

С учетом практики правового регулирования во время пандемии можно сделать вывод об обоснованности выделения особого правового режима. В то же время законодательство в области действия особых правовых режимов до настоящего времени не получило должной разработки в части обеспечения единства и системности; понятие «особый правовой режим» в действующих нормативных правовых актах не установлено, их регулирование содержится в разных федеральных и федеральных конституционных законах, а уровни реагирования, введенные Указом Президента в связи с объявлением военного положения на территории отдельных субъектов, не имеют прямой юридической связи с нормами федеральных законов.

Между тем, начиная с 2020 года, российский законодатель (как федеральный, так и законодатели субъектов), а также ЦИК России, как орган, уполномоченный принимать подзаконные нормативные акты в сфере своей деятельности, последовательно и своевременно совершенствовали и расширяли правовое регулирование в сфере реализации избирательного права и права на участие в референдуме в период действия особых правовых режимов. Законодательство о выборах и референдумах сначала дополнилось положениями о проведении выборов и референдумов в период действия режимов, предусмотренных в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, а затем – в условиях военного положения.

Применительно к избирательным кампаниям и голосованиям – всероссийскому голосованию 2020 года, выборам 2020–2021 годов во время пандемии, выборам 2023–2024 годов (в том числе выборам Президента) в условиях действия военного положения, предусмотренных Указом Президента уровней реагирования, чрезвычайной ситуации федерального характера, режима контртеррористической операции, ЦИК России, а также законодатели принятых в состав Российской Федерации субъектов (при поддержке федеральных властей) оперативно принимали и дополняли законы и подзаконные акты, определяющие порядки совершения отдельных избирательных действий, мероприятий, что позволяло в должной мере обеспечивать реализацию избирательных прав, а также защиту законных интересов граждан.

Наконец, именно в неблагоприятной внешней обстановке законодатель и ЦИК России создавали и развивали новые организационно-технические формы осуществления избирательного права и права на участие в референдуме (дистанционное электронное голосование, многодневное голосование, голосование за пределами территории субъекта, жители которого наделены активным избирательным правом, голосование вне помещения для голосования), что в условиях постоянно наличествующих угроз безопасности жизни и здоровью избирателей, участников референдума (голосования), а также членов избирательных комиссий позволило успешно достигать главной

цели деятельности избирательной системы Российской Федерации — наиболее полного осуществления народовластия, в том числе посредством преодоления формальных (юридических) и фактических препятствий для осуществления представителями народа как единственного носителя власти своих политических прав, что отражалось как в явке избирателей на выборы, так и в тематических опросах населения.

Для целей обеспечения системности, стабильности, глубины проработки правовой основы проведения выборов и референдума представляется возможной инкорпорация результатов подзаконной правотворческой деятельности ЦИК России, а также законодателей субъектов Федерации, в нормы федерального законодательства, рассчитанные на неоднократное применение в условиях возникновения чрезвычайных обстоятельств и применения соответствующих особых правовых режимов.

Список литературы

1. Сафина С.В. К вопросу о «жесткости» конституций республик в составе Российской Федерации // Пробелы в российском законодательстве. 2018. № 3.
2. Иванов Р.Л. Легитимность государственной власти // Вестник ОмГУ. Серия «Право». 2012. № 1(30).
3. Полянский В.В. Легитимность и легальность публичной власти в конституционных параметрах // Юридический вестник Самарского университета. 2018. № 4.
4. Мелехин А.В. Особые правовые режимы Российской Федерации: монография. М., 2008. 143 с.
5. Епифанов А.Е., Джамбалаев Я.Р. Институт особого государственно-правового режима. История и правовое регулирование. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2020. 456 с.
6. Волленко Н.Н. Социалистическая законность и применение права. Саратов: Изд-во Сарат. ун-та, 1983. 184 с.
7. Ухов В.Ю. Институт чрезвычайного положения с позиции норм международного права // Человек: преступление и наказание. 2014. № 2(85).
8. Бобровникова О.В. Категории «государственная безопасность» и «национальная безопасность»: теоретико-правовой анализ // Вестник экономической безопасности. 2022. № 2.
9. Пузиков Р.В., Ирошников Д.В. Понятие государственной безопасности Российской Федерации // Вестник Тамбовского университета. 2011. Вып. 4(96).
10. Григорьев В.Н. Особые правовые режимы: вопросы соответствия Конституции // Вестник Томского государственного университета. Право. 2015. № 4(18).
11. Волочкива М.Е., Медведев Е.А. Зарождение института ограничения прав и свобод граждан в России и его дальнейшее развитие в условиях чрезвычайного положения на современном этапе развития общества // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 7.