

И.Б. БОРИСОВ
В.И. ЛЫСЕНКО

ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ПРАВА В СИСТЕМЕ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА И ГРАЖДАНИНА. ПРАВОВЫЕ ПРИОРИТЕТЫ

***Аннотация.** Организация и проведение выборов в чрезвычайных ситуациях требует научного осмысления и выработки определенных принципов и подходов к вопросам допустимого и возможного ограничения избирательных прав в интересах обеспечения других фундаментальных прав и свобод человека и гражданина, сохраняя при этом максимальный объем политических свобод граждан. Теория права и международная практика идут по пути поиска баланса интересов всех заинтересованных сторон. Авторы исследования об ограничении избирательных прав в чрезвычайных ситуациях убеждены в допустимости и даже объективной необходимости идти на определенные регулятивные ограничения в интересах соблюдения паритета в сложившейся системе обеспечения и защиты прав и свобод человека, но при соблюдении общепризнанных принципов и норм поведения, обусловленных соразмерностью данных ограничений.*

***Ключевые слова:** права человека и гражданина, избирательные права, выборы в чрезвычайных ситуациях, регулирование реализации избирательных прав, ограничения избирательных прав.*

VOTING RIGHTS IN THE HUMAN RIGHTS SYSTEM AND A CITIZEN. LEGAL PRIORITIES

***Abstract.** The organization and conduct of elections in emergency situations requires scientific understanding and the development of certain principles and approaches to the issues of permissible and possible restriction of electoral rights in the interests of ensuring other fundamental human and civil rights and freedoms, while maintaining the maximum number of political freedoms of citizens. The theory of law and international practice are on the way of finding a balance of interests of all interested parties. The authors in their study, Related to the restriction of voting rights in emergency situations, we are convinced of the permissibility and even objective need to go to certain regulatory restrictions in the interests of observing parity in the existing system of ensuring and protecting human rights and freedoms, but in compliance with universally recognized principles and norms of behavior.*

БОРИСОВ Игорь Борисович — член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, председатель совета Российского общественного института избирательного права (РОИИП), кандидат юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, г. Москва

ЛЫСЕНКО Владимир Иванович — главный советник отдела электронных ресурсов и издательской деятельности Российского центра обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, г. Москва

Keywords: human and civil rights, electoral rights, elections in emergency situations, regulation of the implementation of electoral rights, restrictions on electoral rights.

Соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина были и остаются основной обязанностью государства в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 2). Зачастую объективная потребность общества и государства в ограничении прав и свобод человека и гражданина вступает в противоречие с необходимостью их соблюдения согласно международным актам и обязательствам, которые в действительности не склонны к абсолютизации и предоставляют достаточно широкую свободу усмотрения национальным законодателям в соответствии с основным законом страны. Поэтому вопрос о пределах ограничения прав и свобод человека и гражданина в особых ситуациях является одним из наиболее актуальных не только для правоприменителей, но и для законодателей, работающих над вопросами укрепления и совершенствования системы обеспечения и защиты прав личности [1, с. 26–46].

Каждое государство, провозгласившее права человека высшей ценностью, обязано обеспечить защиту прав и свобод своих граждан всеми имеющимися правовыми средствами. Принимая меры, направленные на защиту прав и свобод, законодатель вынужден прибегать к механизмам регулирования порядка их реализации во избежание «конфликта приоритетов» либо посредством соблюдения имманентных пределов права, либо путем такого ограничения прав, которое позволяет противодействовать экстремизму, терроризму, коррупции, помогает обеспечивать общественный порядок при проведении публичных мероприятий, включая организацию голосования. Конституция России (ч. 3 ст. 55) исходит из аксиомы о том, что ограничения прав индивида необходимы, поскольку они являются инструментом согласования прав одного человека с интересами и правами других людей, общества, государства, а иногда и условиями осуществления государством своих функций [2, с. 84].

Анализ трудов Б.С. Эбзеева показывает, что ученый проводит разделительные линии между имманентными пределами права (идеей, сформулированной Конституционным судом Германии и поддерживаемой немецкой и австрийской научной доктриной) и ограничениями основных прав, а также между конституционными ограничениями и ограничениями конституционных прав [3, с. 17]. Ограничения прав им трактуются как изъятия [4]. В связи с данным моментом В.А. Лебедев утверждает: «Следует иметь в виду и то, что ограничение прав и свобод — это, скорее, исключение из правил, а не само правило. Задача национального законодателя и правоприменителя сводится к обеспечению свободы личности, а не к ее ущемлению» [5, с. 135].

Системообразующим условием ограничения прав и свобод согласно части 3 статьи 55 Конституции является требование о том, чтобы права и свободы личности ограничивались только в той мере, в какой это необхо-

димо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства. Ограничивая одни права в законных интересах и прав других лиц или в интересах обеспечения других прав этих же лиц, необходимо учитывать не только соразмерность конституционным целям подобных ограничений (как неоднократно указывал Конституционный Суд¹), но и принцип пропорциональности баланса прав, гарантированных Основным законом государства.

Фактически на практике приходится решать вопрос «приоритетности» прав и законных интересов человека и гражданина. Например, принцип гласности проведения выборов (право на распространение информации, гарантированное ст. 29 Конституции Российской Федерации) приходится ограничивать в связи с необходимостью защиты персональных данных избирателей и участников выборов. Принцип тайны голосования имеет приоритет перед принципом подотчетности при организации дистанционного электронного голосования.

Вопрос, связанный с «приоритетностью» реализации прав, с повестки современного научного дискурса практически никогда не снимался. Его острота приобретает особый накал в случаях, когда права и свободы становятся объектом атак со стороны международного терроризма, экстремизма, неонацизма или в случаях ведения так называемых «гибридных войн», так как этот вопрос охватывает целый ряд открытых и подспудных проблем: могут ли вообще, а если могут, то насколько могут быть ограничены права и свободы в интересах других прав и свобод; до какого предела возможно ограничение избирательных прав и свобод в современных условиях; допустимо ли переносить (или откладывать) реализацию одних прав в интересах обеспечения других? И так далее.

Задача государства и его профильных органов заключается в том, чтобы, опираясь на толкование Конституционного Суда и позиции Верховного Суда Российской Федерации², обеспечить в максимально полном объеме

¹ См. например: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.02.1998 № 7-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1 и 5 Федерального закона от 5 февраля 1997 года «О тарифах страховых взносов в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Государственный фонд занятости населения Российской Федерации и в Фонды обязательного медицинского страхования на 1997 год» в связи с жалобами ряда граждан и запросами судов // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 10, ст. 1242; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27.04.1998 № 12-П по делу о проверке конституционности отдельных положений части 1 статьи 92 Конституции Республики Башкортостан, части 1 статьи 3 Закона Республики Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан» (в редакции от 28 августа 1997 года) и статей 1 и 7 Закона Республики Башкортостан «О выборах Президента Республики Башкортостан» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 18, ст. 2063.

² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.06.2013 № 21 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2013. № 8.

реализацию прав граждан, в каждой конкретной ситуации исходя из баланса приоритетности и соразмерности ограничения прав гражданина и человека.

Современной истории известны случаи организации и проведения выборов в достаточной степени нестабильных ситуациях, в условиях повышенной опасности и даже при перманентно вспыхивающих вооруженных конфликтах. Речь, например, может идти об электоральных процессах в Афганистане и Косово, где выборы проводились при активном участии ОБСЕ в по-настоящему «горячих» условиях непрекращающихся вооруженных стычек; об Ираке, где не утихают внутренние междоусобицы; о Венесуэле, где избирательным кампаниям, да и непосредственно голосованию сопутствовали гибридные войны, развязанные США и Евросоюзом против непокорного государства Южной Америки; наконец, о непризнанных республиках Донбасса — ДНР и ЛНР, в тяжелой ситуации блокады и при ежедневных обстрелах со стороны регулярных воинских формирований Украины организовавших электоральные процессы с целью легитимной и легальной реализации воли и власти народа при позерстве Запада, прикрывавшегося Минскими соглашениями 2015 года³. Можно упомянуть и референдум в Судане о разделении страны на два государства в условиях фактической гражданской войны, который был всецело поддержан мировым сообществом в лице ООН.

Во всех приведенных примерах государство и органы, ответственные за организацию выборов, принимали соответствующие меры, направленные на специальное регулирование электоральных процессов, проводимых в особых и исключительных условиях. Фактически вводились дополнительные регулятивные нормы, которые, с одной стороны, обеспечивали безопасность избирателей и участников выборов, а с другой, — де-факто усложняли и затрудняли реализацию избирательных прав. На практике в подобных случаях избирательные права уступали пальму первенства фундаментальным правам человека — правам на жизнь, здоровье, неприкосновенность частной жизни и другим.

Сегодня перед правовой наукой стоит непростой вопрос о подходах в разрешении приоритетности и допустимости регулятивных ограничений при организации политических и избирательных процессов в сложных условиях геополитического противостояния, обострившегося практически на всех континентах по вине США и их европейских союзников, которые пытаются продолжать свое доминирование в мире.

³ Один из авторов настоящей статьи в соответствии с нотой МИД России в 2015–2016 годах представлял Российскую Федерацию в подгруппе по политическим вопросам Трехсторонней контактной группы Минских соглашений, которая работала над вопросами организации и проведения выборов в непризнанных ДНР и ЛНР, но при руководстве куратора от ОБСЕ и полном сопротивлении представителей Украины, препятствующих возобновлению мирных электоральных процессов на территории Донбасса.

* * *

В основу национальной безопасности России положено такое состояние защищенности, при котором, прежде всего, обеспечиваются реализация конституционных прав и свобод граждан⁴. Все международные акты о правах человека допускают ограничение прав и свобод как в условиях ординарного (нормального) правопорядка, так и при введении какого-либо чрезвычайного режима (чрезвычайное положение, военное положение, осадное положение и др.) [6, с. 338–342].

Согласно статье 29 Всеобщей декларации прав человека «при осуществлении своих прав и свобод каждый человек должен подвергаться только таким ограничениям, какие установлены законом исключительно с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод других и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе».

В таких условиях, как полагает Н.С. Бондарь, важно определиться в выборе приоритетов, ибо вопрос заключается в том, являются ли глобалистскими приоритетами свобода и права человека или ценности безопасности. Это связано с тем, что в силу возникновения в нынешнем веке новых глобальных угроз человечеству (международный терроризм, природные и техногенные катастрофы, угроза глобального потепления и т.д.) все большее значение в мире приобретают вопросы безопасности личности, общества и государства. Положительный ответ только на один из этих вопросов, заключающийся в выборе только одного из вышеназванных приоритетов, представляется сомнительным [7, с. 15–17].

Свобода человека и гражданина не может существовать без ограничений по причине того, что каждый должен при реализации своих прав считаться с правами других индивидов для нормального функционирования как общества, так и государства [8, с. 17].

В современных реалиях достаточно жесткой, если не сказать жестокой, международной конкуренции зачастую проблемы приоритетов в реализации прав и свобод человека, включая вопросы безопасности личности, а не только государства, выходят на передний план при выработке управленческих решений жизни общества.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации закрепляет задачи, решение которых призваны способствовать достижению целей обеспечения государственной и общественной безопасности, исключению посягательства на основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина и одновременно — повышению уровня антитеррористической защищенности мест массового пребывания людей, предупреждению и пресечению террористической и экстремистской деятельности⁵.

⁴ См. п. 5 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 года № 400.

⁵ См. п. 47 Стратегии национальной безопасности Российской Федерации...

Естественно, возникает вопрос о приоритетности поставленных задач в контексте обеспечения прав и свобод человека. Принцип верховенства основных (фундаментальных) прав человека следует признать не только одним из важнейших общеевропейских принципов естественного права (наряду с принципами верховенства права и права на суд), но и главенствующим среди них [9, с. 134–135]. В научной литературе отмечается, что государство действует лишь в интересах человека и юридически способствует обеспечению его физической, материальной и духовной защиты [10, с. 25], фактически создавая систему безопасности для каждого человека в отдельности и всего социума в целом.

В 2005 году на совещании ОБСЕ было отмечено, что «Терроризм никаким образом не может быть оправдан преследованием политических или иных целей, поскольку он приводит к жертвам среди населения и подрывает неприкосновенность человеческой жизни. Вот почему в условиях противодействия терроризму исключительность обстоятельств требует законного и контролируемого вмешательства в права и свободы, — особенно если под угрозой находится безопасность большинства населения. Ограничение прав человека допускается в исключительных случаях, когда существуют достаточные основания предполагать наличие угрозы национальной и международной безопасности и согласно принципу наименьшего вреда — когда ограничение прав меньшинства допускается ради защиты прав большинства. Тем не менее даже в таком случае должны уважаться конкретные основные права и достоинство каждого человека, а также должен обеспечиваться надлежащий контроль со стороны государства и гражданского общества»⁶.

Согласно федеральному законодательству, противодействие терроризму в Российской Федерации базируется на принципах, важнейшими из которых, помимо прочих, являются обеспечение основных прав и свобод человека и гражданина, а также важность защиты прав и законных интересов лиц, подвергающихся террористической опасности⁷. Именно исходя из этих доктринальных подходов можно говорить об определенных приоритетах при возникновении террористических угроз.

Конституция закрепляет и защищает две категории прав: права человека и права гражданина. Права человека принадлежат каждому человеку от природы, человек обладает ими по рождению, и они неотчуждаемы. Политические права и свободы не относятся к этой группе.

В Конституции закреплён широкий круг личных прав человека (ст. 20–30), к которым относятся: право на жизнь (ст. 20), право на защиту своей чести и доброго имени (ст. 21 и ч. 1 ст. 23), право на свободу и личную неприкосновенность (ст. 22), право на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, на тайну переписки, телефонных переговоров, почтовых,

⁶ Man, rights, and the fight against terrorism // Final Report of OSCE Supplementary Human Dimension Meeting, Vienna, 14–15 July 2005. P. 3.

⁷ Ст. 2 ФЗ «О противодействии терроризму» от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ.

телеграфных и иных сообщений (ст. 23), неприкосновенность жилища (ст. 25), право на свободное передвижение, выбор места жительства и пребывания (ст. 27), свобода совести и вероисповедания (ст. 28), свобода мысли и слова, свобода информации (ст. 29) и ряд других. Ограничения этих прав могут осуществляться только в случаях, установленных федеральным законом и на основании судебного решения.

Международная практика свидетельствует, что правовые и правоприменительные системы государств также ищут оптимальные пути сохранения «полного пакета» политических прав и свобод, включая избирательные, даже при угрозе террористических атак, экстремистских вылазках и других чрезвычайных ситуациях.

* * *

В критических ситуациях, в том числе в ходе борьбы с экстремизмом и терроризмом для государств очень важно не отступать от своих обязательств, установленных нормами о правах и свободах человека и международным правом, обеспечивая реализацию прав и свобод в максимально полном объеме. Международная электоральная практика реализации избирательных прав в чрезвычайных ситуациях наглядно демонстрирует применяемый достаточно широкий спектр мер, направленный на обеспечение политических прав и свобод в нештатных ситуациях.

Нельзя однозначно утверждать об их эффективности и возможности широкого применения, но, несомненно, электоральная международная практика имеет право на ее аналитическое изучение. Законодательство ряда зарубежных государств, прежде всего государств региона ОБСЕ, регулирует вопросы проведения голосования избирателей в условиях чрезвычайных ситуаций (в частности, стихийных бедствий, пожаров, в том числе террористической угрозы)⁸.

⁸ Международные документы по вопросам избирательного процесса практически не касаются вопроса об эвакуации избирательных участков в чрезвычайных ситуациях. В одном из ранее действовавших документов Совета Европы — Рекомендациях (2004)11 «Государствам-членам о юридических, организационных и технических стандартах электронного голосования» от 30 сентября 2004 года, содержалось положение, относящееся только к эвакуации основного оборудования для электронных выборов или электронного референдума.

Так, в указанных Рекомендациях (в Приложении III) содержалось положение о том, что «основное оборудование для электронных выборов или электронного референдума должно располагаться в безопасной зоне, которая в течение всего периода проведения электронных выборов или референдума обеспечивает охрану от любого вмешательства в их работу, откуда бы оно ни исходило. На время проведения выборов или референдума следует иметь план эвакуации на случай стихийного бедствия».

При проведении международного наблюдения на президентских, парламентских и местных выборах, а также референдумах в итоговых отчетах БДИПЧ ОБСЕ также не содержится каких-либо положений о правовом регулировании и практике эвакуации избирательных участков в условиях чрезвычайных ситуаций, в том числе террористической угрозы, особенностях организации и проведения голосования в указанных условиях.

При этом на практике в некоторых государствах (Великобритании, США, Франции) проведение голосования избирателей в чрезвычайных условиях, в том числе требующих эвакуации избирательных участков в случае террористической угрозы, является одним из «угрожающих» компонентов избирательного процесса на протяжении последних избирательных циклов, в том числе при проведении 8 ноября 2022 года промежуточных выборов в Конгресс США.

При этом законодательно регламентируются в том числе такие вопросы, как порядок принятия решения о прекращении голосования избирателей в помещении избирательного участка, эвакуации избирателей и избирательного участка, определение субъектов, правомочных принимать решения об эвакуации избирательных участков, порядок перемещения голосования избирателей на близлежащие (соседние) избирательные участки либо восстановления процедуры голосования после устранения чрезвычайных причин, вызвавших эвакуацию избирательного участка (Канада).

Так, в соответствии с законодательством (Актом о выборах от 1 сентября 2000 года) руководитель Ведомства по выборам Канады наделен полномочиями по адаптации избирательных процедур в условиях чрезвычайных ситуаций, в том числе в условиях чрезвычайного положения с тем, чтобы обеспечить реализацию избирателями их активного избирательного права и доступность для голосования помещений избирательных участков.

В некоторых государствах регулирование указанных вопросов в целях обеспечения единообразного применения положений законодательства осуществляется также нормативными и иными актами центральных избирательных (электоральных) органов (Великобритания).

При этом в законодательстве закрепляются различные модели, в рамках которых осуществляется наделение соответствующих государственных и иных органов и (или) руководителей соответствующих избирательных (электоральных) органов полномочиями по принятию решения об эвакуации избирательных участков в случае, в частности, стихийных бедствий, пожаров, террористической угрозы.

В одних государствах закрепляется положение о том, что правом принятия решения об эвакуации избирательного участка наделены как уполномоченные лица соответствующих правоохранительных органов, так и руководители избирательных участков, которые в случае наступления чрезвычайных обстоятельств вправе самостоятельно принимать решения о прекращении голосования избирателей в помещении избирательного участка, эвакуации избирателей и избирательного участка, определении субъектов, правомочных принимать решения об эвакуации избирательных участков, перемещении голосования избирателей на близлежащие (соседние) избирательные участки, а также о восстановлении процедуры голосования после устранения чрезвычайных причин, вызвавших эвакуацию избирательного участка (Великобритания).

В других государствах решение вопросов об эвакуации избирательных участков в чрезвычайных условиях предоставлено уполномоченным лицам соответствующих правоохранительных органов (Бельгия, Франция, США — отдельные штаты), либо решение указанных вопросов осуществляется в рамках взаимодействия уполномоченных лиц соответствующих правоохранительных органов и руководителей соответствующих избирательных (электоральных) органов (отдельные штаты США).

В законодательстве ряда государств закреплены и иные модели (их разновидности) наделения соответствующими полномочиями должностных лиц государственных или иных органов либо руководителей центральных электоральных органов, либо соответствующих вышестоящих избирательных органов по принятию решений об эвакуации избирательных участков в случаях стихийных бедствий, пожаров, террористической угрозы (Канада, США — отдельные штаты).

На практике сообщения о чрезвычайных ситуациях, прежде всего о террористической угрозе поступают в участковые или иные избирательные (электоральные) органы, правоохранительные и другие специализированные органы и организации, главным образом по таким каналам, как телефон, социальные сети, а также в результате бдительности избирателей и сотрудников избирательных органов.

При возникновении чрезвычайных ситуаций, связанных, прежде всего с террористической угрозой, избирательные участки эвакуируются, при этом голосование избирателей может быть продолжено на соседних избирательных участках либо на временно оборудованном избирательном участке, а при выявлении отсутствия террористической угрозы вновь возвращено в помещение для голосования «родного» избирательного участка (Великобритания, США, Франция).

Некоторые избирательные органы размещают на своих сайтах либо в социальных сетях информацию о новом «временном» месте голосования избирателей — соседнем избирательном участке (в связи с эвакуацией «родного» избирательного участка), а также номера телефонов или иных коммуникационных устройств для информационных контактов. При этом в некоторых случаях голосование избирателей — по решению соответствующих вышестоящих избирательных (электоральных) органов — может быть перенесено на другой календарный день. И для такого «экстремального» голосования может быть образован отдельный временный избирательный участок (Канада), либо по решению уполномоченного органа, в том числе суда, время голосования избирателей может быть продлено (Канада, США — штат Иллинойс).

Законодательство зарубежных государств регулирует порядок нахождения представителей правоохранительных органов и вооруженных сил страны в помещениях избирательных участков, в том числе в условиях чрезвычайных ситуаций, включая террористическую угрозу; при этом используются различные модели такого регулирования.

В одних государствах, хотя законодательно закреплено, что правоохранительные органы и вооруженные силы страны обеспечивают безопасность избирательного процесса, в том числе процесса голосования избирателей, указанные лица *не могут* находиться непосредственно в помещении для голосования избирательного участка, *однако могут* прибыть туда по указанию руководителя избирательного участка, в том числе в условиях террористи-

ческой угрозы (Армения, Бангладеш, Болгария, Буркина-Фасо, Бурунди, Великобритания, Гана, Италия, Камерун, Канада, Лесото, Либерия, Северная Македония, Мексика, Нигерия, Панама, Палестина, Папуа — Новая Гвинея, Руанда, Турция, Украина, ФРГ, Чехия, Эквадор).

В других государствах законодательство прямо закрепляет положение о том, что правоохранительные органы и вооруженные силы страны, обеспечивая безопасность избирательного процесса, в том числе процесса голосования избирателей, могут находиться непосредственно в помещении для голосования избирательного участка, в том числе в условиях террористической угрозы (Албания, Аргентина, Венесуэла, Зимбабве, Непал, США — штат Нью-Йорк, Уганда).

* * *

В рамках модели наделения как уполномоченных лиц соответствующих правоохранительных органов, так и руководителей избирательных участков полномочиями по принятию решения об эвакуации избирательного участка в чрезвычайных условиях в **Великобритании** при проведении 23 мая 2019 года выборов депутатов Европейского парламента Избирательной комиссией страны на основе положений, в частности Акта о народном представительстве 1983 года, Акта о политических партиях, выборах и референдумах 2000 года, было разработано и принято Руководство для сотрудников избирательных участков, в котором в специальном разделе (Приложение 7: «Обеспечение безопасности избирательного участка») было закреплено положение о том, что на руководителя избирательного участка возложена обязанность и ответственность за обеспечение безопасности избирательного участка, в том числе помещения для голосования избирательного участка.

Кроме того, особо закреплено положение о том, что в случаях стихийных бедствий, пожара, либо террористической угрозы, *уполномоченные лица правоохранительных органов* вправе принять решение об эвакуации избирательного участка (исполнение указанного решения для руководителя избирательного участка является обязательным). При этом *аналогичным правом, то есть правом самостоятельного принятия решения об эвакуации избирательного участка в чрезвычайных условиях*, наделены также *руководители избирательных участков*.

В рамках указанной правовой модели в случае стихийных бедствий, пожаров, террористической угрозы *уполномоченные лица правоохранительных органов* дают руководителю соответствующего участка обязательное для исполнения указание об эвакуации избирательного участка (в частности, о прекращении голосования избирателей и их незамедлительном удалении из помещения для голосования избирательного участка, о выносе избирательной документации и технологического электорального оборудования).

При этом, в случае самостоятельного принятия руководителем избирательного участка решения об эвакуации избирательного участка, он может

также одновременно распорядиться о перемещении процедуры голосования избирателей на близлежащий (соседний) избирательный участок либо о переносе продолжения процедуры голосования избирателей на другое время либо календарный день. Руководитель избирательного участка должен незамедлительно поставить в известность соответствующего вышестоящего местного руководителя выборов об эвакуации избирательного участка и о принимаемых мерах, а также следовать поступающим от него указаниям.

Во время проведения 23 мая 2019 года выборов депутатов Европейского парламента от Великобритании на одной из строительных площадок, расположенных в непосредственной близости от помещения для голосования избирательного участка, образованного на территории Кенсингтонского Университета, при производстве строительных работ была обнаружена бомба времен Второй мировой войны. По решению руководителя избирательного участка голосование избирателей было прекращено, избирательный участок был эвакуирован, при этом по решению руководителя указанной участковой избирательной комиссии избиратели были перенаправлены для продолжения голосования в другое, выделенное для этих целей, помещение избирательного участка.

На другом избирательном участке, расположенном в Highgate Library по адресу Shepherds Hill, № 6, непосредственно в помещении для голосования избирательного участка был обнаружен подозрительный сверток. Председатель избирательного участка незамедлительно (в 10:10) проинформировал об этом органы полиции, самостоятельно не принимая решения об эвакуации избирательного участка. В этих условиях уполномоченное лицо полиции приняло решение об эвакуации избирательного участка и блокировке улицы, ведущей к помещению для голосования, до установления содержимого указанного свертка. Впоследствии (через час) в свертке взрывоопасных веществ не было обнаружено, и в 11:45 по местному времени голосование избирателей было возобновлено.

При проведении 12 декабря 2019 года досрочных выборов в Палату Общин в одном из нижних этажей одного из блоков жилого комплекса (the Glen tower block of flats in Motherwell) города Лондона около одного часа ночи, за шесть часов до начала голосования избирателей в помещении избирательного участка (время голосования избирателей — с 07:00 до 22:00 по местному времени, то есть продолжительность голосования избирателей составляет 15 часов), расположенного в одном из блоков этого комплекса, был обнаружен подозрительный предмет, о чем незамедлительно была поставлена в известность полиция. По указанию уполномоченного лица полиции все жители были эвакуированы; был вызван специалист, который с помощью дистанционно управляемого робота направленным взрывом разрушил указанный подозрительный предмет (полиции удалось задержать 48-летнего мужчину, подозреваемого в «закладывании» сомнительного предмета между 00:00 и 01:00). При этом в целях обеспечения безопасности

избирателей *руководитель избирательного участка во взаимодействии с правоохранительными органами принял решение о перенаправлении избирателей на другой избирательный участок.*

6 мая 2021 года при проведении специальных выборов в населенном пункте Hankelow Village Green (графство Чешир) в здании, соседнем с помещением для голосования избирательного участка, возник пожар. В связи с возгоранием (около 13:00 по местному времени), представляющим опасность для голосования избирателей в помещении избирательного участка, председатель избирательного участка самостоятельно принял решение об эвакуации избирателей и сотрудников участковой избирательной комиссии. При этом голосование избирателей фактически не прерывалось, поскольку сотрудники избирательного участка с использованием легковых автомобилей организовали своеобразный *временный уличный (выносной) избирательный участок и места для голосования избирателей.* После устранения пожарной опасности голосование избирателей было перемещено в стационарное помещение «родного» избирательного участка.

В рамках модели наделения уполномоченных лиц соответствующих правоохранительных органов полномочиями по принятию решения об эвакуации избирательного участка в чрезвычайных условиях (Бельгия, Франция) в **Бельгии** при проведении выборов 14 октября 2014 года в городе Тонгерен (провинция Лимбург) вследствие ложного сигнала о пожаре, прозвучавшего около 09:30 по местному времени, руководителем одного из избирательных участков было принято решение о его *временной эвакуации.* На этой основе — до приезда сил пожаротушения — было прекращено голосование избирателей, они были незамедлительно удалены из помещения для голосования избирательного участка, начался вынос избирательной документации и технологического электорального оборудования. При установлении срабатывания ложного сигнала о пожаре руководителем избирательного участка было принято решение о возобновлении (продолжении) голосования избирателей в помещении данного избирательного участка.

В **США** в соответствии с законодательством штатов уполномоченные должностные лица вышестоящих избирательных органов, правоохранительных органов, в том числе шерифы графств, наделены полномочиями по принятию решения об эвакуации избирательного участка в чрезвычайных условиях, в том числе в условиях стихийных бедствий, пожара, террористической угрозы (штат Флорида), при этом — в условиях обязательной эвакуации избирательного участка по решению уполномоченных лиц — руководители избирательных участков могут принимать решения о перемещении (передислокации) процедуры голосования избирателей на другие (соседние) избирательные участки.

Так, при проведении 4 ноября 2014 года промежуточных выборов в конгресс США в городе Лос-Анджелесе (штат Калифорния) в 10:00 по местному времени полиции стало известно о минировании помещения для голосо-

ния одного из избирательных участков, расположенного в здании средней школы. *По указанию уполномоченного представителя полиции участок был незамедлительно закрыт, избиратели и сотрудники участка были эвакуированы из помещения для голосования, а зона вокруг участка была оцеплена сотрудниками правоохранительных органов.*

При проведении в штате Флорида 8 ноября 2016 году выборов поступило сообщение якобы о минировании помещения для голосования одного из избирательных участков. Председатель избирательного участка незамедлительно проинформировал об этом органы полиции и вышестоящий избирательный орган — избирательный совет графства. *По указанию уполномоченного представителя полиции во взаимодействии с избирательным органом графства избирательный участок был закрыт, а избиратели и сотрудники участка были эвакуированы.*

Во **Франции** при проведении 23 апреля 2017 года первого утра голосования на президентских выборах в городе Безансон на востоке страны на стыке территориальных границ двух избирательных участков и их помещений для голосования был обнаружен угнанный неизвестными и оставленный с работающим двигателем легковой автомобиль (с поддельным государственным регистрационным номером). Он находился в 50 метрах от здания школы, где проводилось голосование избирателей. При наличии подозрений со стороны избирателей, что данный автомобиль мог быть заминирован, в известность была поставлена полиция и вызваны специалисты-взрывотехники.

По указанию уполномоченного представителя полиции избирательный участок был незамедлительно закрыт для голосования, а избиратели и сотрудники участкового избирательного бюро были эвакуированы с этих двух избирательных участков. После того, как было установлено, что припаркованный автомобиль не представляет какой-либо опасности, голосование было возобновлено (спустя примерно полтора часа после принятия полицией решения об их эвакуации).

Отметим, что при проведении указанных выборов безопасность обеспечивали около 50 000 полицейских и представителей специальных служб, а также около 7 000 военнослужащих.

В рамках модели наделения руководителей центральных, в том числе некоторых иных электоральных органов полномочиями по эвакуации избирательных участков в чрезвычайных условиях в **Канаде** при проведении 13 октября 2019 года досрочного голосования во время урагана произошел обрыв линий высокого напряжения и 13 избирательных участков в городе Виннипеге и его пригородах, в том числе в отдаленных местностях проживания коренных жителей Канады (провинция Манитоба)⁹, было обесточено.

⁹ Некоторые населенные пункты, входящие в состав территории указанных (городских) избирательных участков, были расположены в отдаленных местностях, в частности, некоторые из них более чем в 250 км от города Виннипега.

В этих условиях продолжение голосования избирателей на данных избирательных участках было невозможно.

В соответствии с законодательством руководитель Ведомства по выборам Канады наделен *полномочиями по адаптации избирательных процедур в условиях чрезвычайных ситуаций, в том числе в условиях чрезвычайного положения с тем, чтобы обеспечить реализацию избирателями их активного избирательного права и доступность для голосования помещений избирательных участков*. Им было принято (во взаимодействии с руководителями 13 участковых избирательных комиссий) решение о прекращении голосования избирателей и об эвакуации указанных избирательных участков. При этом для избирателей был открыт дополнительный (временный) специальный избирательный участок в зале собраний университета Виннипега, где они могли принять участие в голосовании. Голосование было перенесено на следующий день. Для участия в голосовании эвакуированные избиратели должны были зарегистрироваться непосредственно в помещении для голосования указанного избирательного участка.

При этом на других (стандартных) избирательных участках в связи с имеющимися проблемами, вызванными ураганом, избирателям была предоставлена возможность проголосовать с использованием специальных избирательных бюллетеней {в том числе для сотрудников организаций, прибывших из соседних провинций (Саскачеван и Онтарио) для оказания помощи в восстановлении энергоснабжения провинции Манитоба}; кроме того, на некоторых избирательных участках провинции Манитоба официальное время голосования избирателей было сокращено.

* * *

Таким образом, правовое регулирование вопросов проведения голосования избирателей в условиях чрезвычайных ситуаций (в частности, стихийных бедствий, пожаров, *террористической угрозы*) в международной практике реализуется на двух уровнях:

- законодательное регулирование {порядок принятия решения о прекращении голосования избирателей в помещении избирательного участка, эвакуации избирателей и избирательного участка, определение субъектов, правомочных принимать решения об эвакуации избирательных участков, порядок перемещения голосования избирателей на близлежащие (соседние) избирательные участки либо восстановления процедуры голосования после устранения чрезвычайных и др. ситуаций};
- издание нормативных и иных актов центральных избирательных (электоральных) органов.

Выделяются следующие модели реализации обеспечения безопасности граждан в чрезвычайных ситуациях в ходе выборов:

- правом принятия решения об эвакуации избирательного участка, приостановке и/или переноса голосования, других ограничительных действий

(относительно реализации избирательных прав) наделены как уполномоченные лица соответствующих правоохранительных органов, так и руководители избирательных участков, которые в случае наступления чрезвычайных обстоятельств вправе самостоятельно принимать решения;

– решение указанных вопросов предоставлено уполномоченным лицам соответствующих правоохранительных органов;

– разрешение обозначенных проблем осуществляется в рамках взаимодействия уполномоченных лиц правоохранительных органов и руководителей избирательных (электоральных) органов;

– руководители центральных, в том числе некоторых других электоральных органов наделяются специальными должностными полномочиями в чрезвычайных ситуациях.

Российское законодательство предусматривает приоритет защиты прав и законных интересов лиц, подвергающихся террористической опасности. Так, Федеральный закон «О противодействии терроризму» декларирует такие принципы как: а) обеспечение и защиту основных прав и свобод человека и гражданина; б) законность и в) приоритет защиты прав и законных интересов лиц, подвергающихся террористической опасности¹⁰. Статья 11 указанного закона предусматривает в качестве обеспечительных мер, помимо прочего, «удаление физических лиц с участков местности и объектов».

Исходя из неделимости и всеобъемлемости прав человека и гражданина и проведенного эмпирического анализа, в случаях необходимости ограничения избирательных прав в чрезвычайных ситуациях органы, принимающие решение, должны основывать свои выводы на экспертных заключениях представителей государственных министерств, ведомств и учреждений, обеспечивающих безопасность населения, которые, в свою очередь, должны обозначать границы допустимых действий и решений людей в той или иной ситуации. В противном случае представитель избирательных органов, действующий без экспертной оценки специалиста, может либо недооценить угрозу безопасности, либо проявлять чрезмерное чувство потенциальной опасности. И то, и другое может привести к нарушению баланса в системе соблюдения прав гражданина и человека в нештатной либо чрезвычайной ситуации и не будет соответствовать поставленным целям избирательного процесса.

Как указывает Э.В. Портягина, любое законное ограничение прав и свобод человека в интересах общественной безопасности должно быть явно необходимо и оправдано конкретной ситуацией [11, с. 253–255]. Более категорично высказывается Т.Н. Нешатаева, считая, что принцип верховенства основных (фундаментальных) прав человека следует признать не только одним из важнейших общеевропейских принципов естественного права (наряду с принципами верховенства права и права на суд), но и главенствующим среди них [9, с. 134–135].

¹⁰ Федеральный закон от 06.03.2006 № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» // Российская газета. 2006. 10 марта.

В научной литературе вполне обоснованно преобладает подход, основанный на принципе приоритета личной безопасности граждан над другими принципами обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Вышеприведенные практические примеры мирового опыта, де-факто формирующие правовой обычай, еще раз подтверждают, что организация и проведение выборов возможны в различных нештатных ситуациях¹¹, в том числе при существующей террористической угрозе, при этом допустимы регулятивные ограничения прав и свобод гражданина в интересах как его личной безопасности, так и безопасности государства, прав и законных интересов других лиц.

Но при этом должны быть соблюдены четыре условия: *объективно должна существовать нештатная (кризисная, чрезвычайная) ситуация; охват проблемой должен касаться всей территории избирательного участка (избирательного округа); должна существовать действительная (не мнимая) угроза; государство обязано довести до сведения населения информацию о введении ограничительных мер*. Именно эти условия считаются необходимыми и достаточными для применения отступлений от международных обязательств по соблюдению прав человека [см. более подробно: 1, с. 26–46]. В данной связи Д.Г. Назаров справедливо отметил, что «пределы того или иного конкретного права не умаляют его, а очерчивают, определяют его контуры, тем самым выявляя содержание этого права» [12, с. 89].

Конституционный суд Российской Федерации достаточно конкретно выразил правовую позицию в своих решениях, которые Б.С. Эбзеев систематизировал в некоторых работах: «Ограничения конституционных прав должны быть необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям таких ограничений; в тех случаях, когда конституционные нормы позволяют законодателю установить ограничения закрепляемых ими прав, он не может осуществлять такое регулирование, которое посягло бы на само существование того или иного права и приводило бы к утрате его реального содержания; при допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство, обеспечивая баланс конституционно защищаемых ценностей и интересов, должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры; публичные интересы, перечисленные в части 3 статьи 55 Конституции, могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц, носят общий и абстрактный характер, не имеют обратной силы и не затрагивают само существование конституционного права,

¹¹ Для целей настоящей статьи под «нештатной ситуацией» мы понимаем ситуацию, при которой по независимым от организаторов выборов причине возникают риски нарушения прав и свобод человека и гражданина.

т.е. не ограничивают пределы и применение основного содержания соответствующих конституционных норм; с тем чтобы исключить возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации, норма должна быть формально определенной, точной, четкой и ясной, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения» [3, 13].

В данном контексте Н.С. Бондарь совершенно верно замечает, что «нахождение баланса власти и свободы составляет главное содержание теории и практики современного конституционализма» [7, с. 15–17]. Но при этом «резкая диспропорция интересов, их жесткая конкуренция не просто вредна, а пагубна. И право на этом пути должно жестко регламентировать соблюдение баланса интересов, способствовать гармонизации» [14, с. 86].

Именно в такой постановке вопроса, учитывая богатый мировой опыт, необходимо и допустимо решать вопросы обеспечения избирательных прав граждан в нештатных ситуациях (в кризисных или чрезвычайных условиях) организации выборов. Любые ограничения избирательных прав должны носить соразмерный характер, быть обоснованными применительно к конкретной ситуации, требующей принятия определенных мер реагирования в интересах защиты и сохранения других фундаментальных прав и свобод человека и гражданина. С этой точки зрения несомненно, что данная тема требует дальнейшего анализа и изучения для выработки правовых подходов к системе приоритетов прав и свобод человека и гражданина в период организации и проведения электоральных процедур.

Список литературы

1. Борисов И.Б. Трансформация избирательных систем под воздействием неблагоприятных факторов // Гражданин. Выборы. Власть. 2022. № 2.
2. Подмарев А.А. Соразмерность как конституционный принцип ограничения прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации // Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2021. Т. 21, вып. 1.
3. Романовский В.Г. Ограничение прав человека в современном конституционном праве России. Электоральный научный журнал «Наука. Общество. Государство» № 4 (28), 2019.
4. Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России. Опыт синтетического исследования. М.: Проспект, 2016. 336 с.
5. Лебедев В.А. Конституционные основы ограничений прав и свобод человека и гражданина // Lex Russica. 2017. № 1 (122).
6. Подмарев А.А. Международные стандарты ограничения прав и свобод человека и гражданина и их значение для правотворческой и правоприменительной деятельности в Российской Федерации. Известия Саратовского университета. Новая серия. Серия: Экономика. Управление. Право. 2018. Т. 18. № 3.

7. Бондарь Н.С. Конституционное правосудие как фактор модернизации российской государственности // Журнал российского права. 2005. № 11.
8. Куричев А.А. Основные проблемы ограничения прав человека в современном государстве в целях противодействия экстремизму и терроризму // Стратегии развития социальных общностей, институтов и территорий материалы IV Международной научно-практической конференции, Екатеринбург, 23–24 апреля 2018 года: в 2-х т. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2018. Т. 2.
9. Нешатаева Т.Н. Суд и общепризнанные нормы международного права // Вестник Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. 2004. № 3.
10. Макушин А.А. Идея конституционной защиты человека в России // Правоведение. 2004. № 1.
11. Портнягина Э.В. К вопросу о борьбе с терроризмом и ограничении прав человека в международном праве // Всероссийская научно-практическая конференция: Сборник научных статей. 2015.
12. Назаров Д.Г. Пределы и ограничения прав и свобод человека и гражданина в России // Законы России: опыт, анализ, практика. 2016. № 1.
13. Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности / Б.С. Эбзеев. М.: Норма, 2007. 383 с.
14. Баранов В.М. Деструктивное воздействие права и национальные интересы // Журнал российского права. 2005. № 12.