

ТРАНСФОРМАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СИСТЕМ ПОД ВОЗДЕЙСТВИЕМ НЕБЛАГОПРИЯТНЫХ ФАКТОРОВ

***Аннотация.** Вызовы современности, связанные с природными катаклизмами, эпидемиями, попытками переоценки фундаментального права народов на самоопределение, вмешательством извне в национальные политические процессы, ведением многоуровневых гибридных войн, санкционным и информационным нажимом требуют от государств соответствующих мер реагирования, направленных на сохранение демократии, обеспечения суверенитета и целостности государства. Необходимость решения этих задач в полной мере относится и к организации электоральных процедур, которые должны обеспечивать свободное, без давления и вмешательства, волеизъявление своего народа и одновременно решить вопросы дальнейшего безопасного и устойчивого развития нации. Один из путей достижения указанной цели проходит через непривлекательную, но необходимую в таких случаях процедуру — ограничение политических и избирательных прав на период выхода из кризиса или неблагоприятной ситуации. Пределы усмотрения законодателей и правоприменителей в подобных ситуациях выступили объектом исследования в настоящем материале.*

***Ключевые слова:** избирательная система, участие населения в управлении делами государства, выборы, референдумы, избирательные права, чрезвычайные ситуации, ограничение избирательных прав, перенос выборов, избирательные цензы, электоральный суверенитет.*

TRANSFORMATION OF ELECTORAL SYSTEMS UNDER THE INFLUENCE OF UNFAVORABLE FACTORS

***Abstract.** The challenges of our time associated with natural disasters, epidemics, attempts to reevaluate the fundamental right of nations to self-determination, external interference in national political processes, multi-level hybrid wars, sanctions and information pressure demand from states to respond appropriately to preserve democracy, ensuring sovereignty and integrity of a state. The need to solve these problems fully applies to the organization of electoral procedures, which should ensure people's free will, without pressure and interference. At the same time it should solve issues of further safe and sustainable development of a nation. One of the ways to achieve this goal goes through an unattractive, but necessary procedure in such cases — the restriction of political and electoral rights for the period of*

overcoming a crisis or an unfavorable situation. The limits of the discretion of legislators and law enforcers were the object of the study.

Keywords: *electoral system, participation of population in the management of state affairs, elections, referendums, voting rights, emergency situations, restriction of voting rights, postponement of elections, electoral qualifications, electoral sovereignty.*

Введенный обрушившейся на мир пандемией COVID-19 общественный и научно-прикладной дискурс о возможности и допустимости трансформации избирательных систем под воздействием внешних неблагоприятных факторов в последующем был еще более усилен специальной военной операцией, направленной на демилитаризацию и денацификацию Украины.

Далеко не всегда преобразование избирательных систем под влиянием внешних негативных явлений расширяло избирательные права и свободы. Зачастую наоборот. Проходящие изменения были связаны с определенным ограничением избирательных, как составной части политических, прав и свобод в сложных условиях обрушившихся на народы внешних угроз, — будь то пандемия или неизбежность противостояния возрастающему фашизму и необходимость защиты от потери государственного суверенитета.

Проблематике ограничений избирательных прав посвящено немало работ отечественных исследователей [см., например: 1, с. 63–69; 2, с. 130–131; 3, с. 11–14; 4, с. 34–41; 5, с. 50–56; 6, с. 11–14; 7, с. 25–28; 8, с. 49–52], но проблема воздействия на эти процессы внешних негативных факторов сохраняет высокую научную и практическую актуальность.

Несомненно, что избирательные права составляют важный элемент правового статуса личности в государствах современного мира [9, с. 7]. Однако при выполнении сложных задач, требующих приложения дополнительных сил и даже определенной жертвенности ради коллективных интересов, люди, участвующие в подобных мероприятиях, попадают в строгие рамки ограничений своих прав и свобод, что является допустимым и обоснованным не только и не столько с точки зрения норм права, но и с морально-этической точки зрения; оно оправдано интересами общества, нации и своего народа, как одна из форм демократии, определяющей государственное устройство и форму правления в государстве [10, с. 322]. Именно так демократию закрепляет Конституция Российской Федерации, — «не в смысле господства народа, основой которого могла бы быть его единодушная воля, речь идет о рациональной организации политического процесса и обеспечении политического единства народа в условиях многопартийности и ее институтов» [11, с. 363].

В качестве ответа на информационное и санкционное давление со стороны западных государств в обществе актуализировался дискурс о возможных корректировках в избирательном законодательстве и назревших изменениях в нем с учетом текущей ситуации, возрождающейся политики нетерпимости и русофобии.

Спектр предлагаемых идей и точек зрения в интересах оптимизации избирательной системы достаточно широк, — от отмены и переноса выборов, до изменения порядка наделения полномочиями выборных лиц и сокращения электоральных процедур. Практически все предложения в той или иной степени затрагивают избирательные права и свободы.

Ограничение политических и избирательных прав в интересах легитимности избранной власти и дальнейшей стабильности в развитии демократии даже при незначительных временных интервалах сужения политических свобод требует взвешенного и сбалансированного подхода, учитывающего международную практику и зарубежный опыт, связанный с ограничением избирательных прав и отступлением от международных обязательств.

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.

Но если принимаемые в подобных ситуациях меры нормативного регулирования электорального процесса, направленные на расширение избирательных прав, не должны вызывать вопросы, то определенные ограничения в правах и изъятия из устоявшейся практики вызывают не только политический, но и научный дискурс, связанный с поиском путей укрепления и совершенствования всеобъемлющей системы обеспечения и защиты прав личности.

Международные подходы в вопросах ограничения прав граждан

Б.С. Эбзеев в свое время отмечал, что уже в начале текущего столетия применительно к правам и свободам личности «сложились международные гуманитарные стандарты..., международный гуманитарный консенсус, предусматривающий единство в понимании прав и свобод человека и гражданина и обязательств государств по их защите...» [12, с. 28]. Международно закрепленные права и свободы личности, их перечень, словесное выражение, содержание, значение должны служить обязательным ориентиром для национальных законодателей.

Всеобщая декларация прав человека 1948 года, Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 года, Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 года, Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1950 года, Протоколы к ней, Документ Копенгагенского совещания СБСЕ по человеческому измерению 1990 года, — это далеко не полный перечень международных актов,

в которых на межгосударственном уровне закреплены общепризнанные права и свободы человека и гражданина. Государства-участники международных соглашений взяли обязательства по обеспечению закрепленного общеобязательного минимального набора прав и свобод индивида, которыми он должен обладать в частной, политической, экономической, культурной и иных сферах жизнедеятельности.

При этом 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.) [13, с. 338–342].

Нормы статьи 29 Всеобщей декларации прав человека допускают ограничение прав и свобод личности: «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».

Возможность ограничения прав и свобод индивида предусмотрена практически во всех профильных международных актах: Всеобщей декларации прав человека, Пакте о гражданских и политических правах, Пакте об экономических, социальных и культурных правах, Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод и других¹.

Международные акты подразделяют права человека на абсолютные и неабсолютные, имеющие определенные ограничения. Соответственно, эти группы прав имеют разный уровень защиты. Абсолютный характер прав предусматривает, что при обеспечении баланса между их осуществлением и достижением какой-либо законной цели ограничение этих прав не допускается.

К абсолютным правам относятся право на жизнь, запрет пыток, рабства, «обратная сила» при применении уголовного законодательства. Большинство прав, включая политические и избирательные права, не являются абсолютными по характеру.

Государства могут ограничивать реализацию прав по объективным причинам при условии, что принятые меры со стороны государства отвечают ряду условий. В качестве примера можно привести право на свободу выражения, свободу собраний, свободу ассоциаций и свободу передвижения, а также требование публичности судебных разбирательств. При ограничении этих

¹ См., например, ст. 2, 4, 5, 8, 9, 11, 12, 14, 15, 17, 29 Всеобщей декларации прав человека, ст. 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 25 Пакта о гражданских и политических правах, ст. 2, 4, 5, 8 Пакта об экономических, социальных и культурных правах, ст. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 17 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

прав применимы различные обоснования, такие, как национальная безопасность или общественный порядок, а также условия, которые должны быть удовлетворены для их ограничения на законных основаниях.

Некоторые ограничения, предусмотренные Международным пактом о гражданских и политических правах {например, ст. 18 (3) и 19 (3)}, могут быть применены независимо от объявления чрезвычайного положения. Так, даже в период чрезвычайного положения, как это предусмотрено в статье 4 Международного пакта, государства могут принять решение о применении таких ограничений вместо использования права отступления от предусмотренных положений². В исключительных случаях «во время чрезвычайного положения в государстве, при котором жизнь нации находится под угрозой»³, государства могут принимать меры по отступлению от обязательств, то есть временно приостановить или изменить свои обязательства по договору при условии выполнения ряда условий.

Конвенция о защите прав человека и основных свобод, принятая в рамках Совета Европы 4 ноября 1950 года и являющаяся с учетом дополняющих ее протоколов основополагающим международным правовым актом Совета Европы в сфере прав человека, допускает отступление от соблюдения обязательств в чрезвычайных ситуациях. Она прямо предусматривает возможность отступления от обязательств в условиях войны или чрезвычайных обстоятельств, угрожающих жизни нации, в той мере, в которой это определено чрезвычайными обстоятельствами, ограничивая на этот период права и свободы человека, за исключением прямо перечисленных в Конвенции. При этом к правам, не подлежащим ограничению, не отнесены избирательное право, равно как и иные политические права граждан. Ограничения должны быть обусловлены обстоятельствами, являющимися их причиной, и не должны применяться для целей, не связанных с провозглашенными при установлении ограничений.

Аналогичные положения содержатся в Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках СНГ от 7 октября 2002 года, являющейся единственным юридически обязывающим международно-правовым актом, детально устанавливающим содержание избирательных прав и свобод. Согласно части 2 статьи 18 Конвенции ограничения для выдвижения кандидатов, списков кандидатов, касающиеся создания и деятельности политических партий (коалиций), избирательных прав и свобод граждан, могут применяться в интересах защиты конституционного строя, национальной безопасности, поддержания общественного порядка, защиты общественного благосостояния и морали,

² Электронный ресурс: <https://www.unodc.org/e4j/ru/terrorism/module-7/key-issues/limitations-permitted-by-human-rights-law.html>.

³ Статья 4 (1) Международного пакта о гражданских и политических правах (МПГПП).

прав и свобод граждан и должны соответствовать международным обязательствам государства.

Международная практика введения ограничений исходит из того, что для принятия соответствующих ограничительных мер необходимы конкретные условия: объективно должна существовать кризисная или чрезвычайная ситуация; охват проблемой должен касаться всего населения территории; должна существовать действительная (не мнимая) угроза для организации жизни сообщества; 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.

При определении необходимого порогового уровня применения ограничений Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) установил, что *необходимо выполнение трех условий для принятия соответствующего решения: должна существовать кризисная или чрезвычайная ситуация исключительного характера; которая затрагивает все население; и которая представляет угрозу для организованной жизни сообщества*⁴. При этом ЕСПЧ разрешает государствам некоторую свободу усмотрения, — так называемый «предел свободы оценки» при определении предполагаемых угроз безопасности и ответных мер на них⁵.

Международные суды также требуют официального объявления о чрезвычайном положении до осуществления любого отступления от обязательств. А органы власти должны информировать о положениях, применение которых было приостановлено в связи с таким объявлением⁶. Особое место в международном праве, связанном с ограничением прав и свобод (отступлением от международных обязательств государств), занимают условия и принципы этих отступлений в целях предотвращения злоупотребления ими.

Как отмечает Комитет по правам человека ООН в Замечании общего порядка № 29 в отношении статьи 4 Международного пакта о гражданских и политических правах, данная статья, с одной стороны, позволяет государству-участнику в одностороннем порядке временно отступать от части его обязательств по Пакту; с другой стороны, она предусматривает особый режим гарантий как в отношении самого отступления, так и его материальных последствий. *Восстановление нормальных условий, когда может быть вновь обеспечено всестороннее соблюдение положений Пакта, должно быть главной целью государства-участника, отступающего от своих обязательств по Пакту.*

⁴ Решение ЕСПЧ по делу Лолесс против Ирландии (№ 3), 1961, п. 28.

⁵ Решение ЕСПЧ по делу А и другие против Соединенного Королевства, 2009, пп. 171 и 173.

⁶ Решения ЕСПЧ по делам Лолесс против Ирландии (№ 3), 1961, п. 28 и Замбрано Велез против Эквадора, 2007, п. 45–47.

Важно отметить, что «не все беспорядки или бедствия можно квалифицировать как чрезвычайное положение, при котором жизнь нации находится под угрозой», что тем самым предусматривает возможность отступлений. Европейский суд по правам человека в 2017 году определил требования в отношении допустимых отступлений от обязательств в рамках Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод⁷: должно иметь место «чрезвычайное положение, при котором жизнь нации находится под угрозой» (*наличие войны или другого чрезвычайного положения, угрожающего жизни нации*); меры по отступлению не могут быть несовместимыми с другими обязательствами государства по международному праву (*принцип соответствия международным обязательствам*); отступление от обязательств по Конвенции допустимо «только в той степени, в какой это требуется остротой положения» (*принцип соразмерности*); *определенные права, обеспечиваемые Конвенцией, не допускают никаких отступлений.*

Ограничение избирательных прав нельзя отождествлять с их умалением⁸, то есть нарушением. Ограничение можно признать умалением, а значит, и нарушением избирательных прав, только при несоблюдении одного из трех условий: ограничение устанавливается федеральным законом; ограничение имеет целью защиту основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства; ограничение должно быть необходимым, то есть соразмерным вышеуказанным целям.

Указанные международные подходы к ограничениям прав и свобод, несомненно, требуют реализации принципа подконтрольности за отступлением от соответствующих обязательств для исключения возможности злоупотребления полномочиями. Важно обеспечить контроль за ограничительными действиями на регулярной основе с целью убедиться, что основные критерии соблюдаются. Ведение мониторинга мер по отступлению от обязательств необходимо для поддержания верховенства права, защиты прав, отступление от которых не допускается, а также предупреждения злоупотреблений. Как отмечал бывший Комиссар Совета Европы по правам человека, *национальные власти пользуются значительными пределами свободы усмотрения в отношении отступлений*, именно потому Европейская Конвенция предполагает установление системы национального контроля. Это представляет суть принципа субсидиарности при защите прав, предусмотренных Конвенцией.

⁷ Электронный ресурс: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_15_ENG.pdf.

⁸ Умаление избирательных прав — это не соответствующее нормам международного права, конституции, федеральным законам ограничение объема правомочий лица избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях, а также создание неправомерных препятствий реализации избирательных прав.

Все права человека, в том числе те, отступления от которых допустимы, могут быть защищены в судах. Таким образом, любое лицо, считающее, что его права нарушаются, сохраняет право на внутренние средства правовой защиты согласно статье 13 Европейской конвенции о правах человека.

Подходы Российской Федерации, связанные с ограничением избирательных прав

Российская Федерация в полном объеме продолжает соблюдать взятые на себя международные обязательства по обеспечению прав и законных интересов, которые не только имплементированы в национальное право, но и эффективно применяются на практике⁹.

Конституция Российской Федерации, провозглашая свободные выборы высшим непосредственным выражением власти народа (ч. 3 ст. 3), устанавливает право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления (ч. 2 ст. 32) и запрещает издание законов, отменяющих или умаляющих права и свободы человека и гражданина (ч. 2 ст. 55). При этом предусматривается возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина федеральным законом только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (ч. 3 ст. 55), возможность ограничения прав и свобод в условиях чрезвычайного положения (ч. 1 ст. 56). Основной закон содержит перечень прав и свобод, не подлежащих ограничению, в том числе в условиях чрезвычайного положения (ч. 3 ст. 56). Избирательные права к этому перечню граждан не относятся.

Закрепленная в части 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации принципиальная возможность допустимости ограничения государством прав и свобод личности предопределяет, что ни один человек, живущий в обществе, не может претендовать на неограниченную свободу, а его желания и устремления в определенных законодательством случаях должны быть соизмеримы с интересами других лиц и государства в целом, что требует от индивидуума совершать свои действия в определенных юридических границах и рамках в соответствии с текущей ситуацией.

⁹ На необходимость использования норм международного права при разрешении вопроса о законности или незаконности ограничений прав и свобод индивида направлены постановления Пленума Верховного Суда РФ «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» от 31.10.1995 г. № 8, «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» от 10.10.2003 г. № 5, «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 года и Протоколов к ней» от 27.06.2013 г. № 21 и некоторые другие.

Часть 3 статьи 55 является самой важной в регулировании ограничений прав и свобод, поскольку перечисляет исчерпывающим образом цели ограничений: защита основ конституционного строя, защита нравственности, защита здоровья, защита прав и законных интересов человека, обеспечение обороны страны и безопасности государства.

* * *

Поправки последних лет в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон об основных гарантиях) предусматривают положения о возможности отложения голосования на выборах при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации решением избирательной комиссии на определенной ей территории в каждом конкретном случае исходя из особенностей установленного режима на соответствующей местности, с сохранением полномочий действующих на момент принятия такого решения органов и депутатов до отмены специального режима и избрания нового состава органов. При этом порядок реализации отдельных избирательных прав регулируется с учетом не только избирательного законодательства, но и иных правовых актов в соответствующей сфере, например, установленные в связи с режимом повышенной готовности правовыми актами высших должностных лиц субъектов Российской Федерации ограничения на проведение публичных мероприятий на территории соответствующего субъекта Российской Федерации распространяются и на предвыборные агитационные мероприятия, проводимые на такой территории в ходе избирательной кампании.

В период распространения пандемии COVID-19 для законодателей и правоприменителей в электоральной сфере стояла задача не только обеспечить безопасность и здоровье граждан, но и минимизировать в этот период ограничения в избирательных правах и свободах, что, на наш взгляд, было успешно реализовано. С одной стороны для безопасности избирателей были приняты процедурные меры, — перед входом на избирательный участок измерялась температура тела (граждане с повышенной температурой в общее помещение для голосования не допускались), участки были обеспечены одноразовыми масками и перчатками, санитайзерами, одноразовыми ручками, дезинфицирующими ковриками, а также разметками социального дистанцирования [14, с. 89–106].

Данные меры для склонных к «электоральному пацифизму» лиц уже становились определенной преградой на пути к реализации права голоса. Но эти меры, пожалуй, стали единственными, которые каким-то образом негативно влияли на реализацию избирательных прав. Все остальные решения по оптимизации электоральных процедур только расширяли возможности для участия в голосовании.

23 мая 2020 года вступили в силу поправки в Закон об основных гарантиях, согласно которым ЦИК России «в целях создания условий для защиты здоровья избирателей» получила возможность самостоятельно определять порядок и сроки голосования граждан, в том числе по количеству дней голосования. Кроме того, закон ввел возможность дистанционного электронного голосования граждан, — без использования бумажного бюллетеня. В условиях пандемии эти меры должны были минимизировать случаи передачи инфекции в ходе голосования.

В качестве правовой дефиниции понятие «многодневное голосование» было введено в избирательное законодательство чуть позже, — 21 июля 2020 года были внесены поправки в Федеральные законы № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». При этом право принятия решения о проведении голосования на выборах или референдумах в течение нескольких дней подряд, но не более трех, сохранилось за избирательной комиссией, организующей данные выборы или референдумы.

Решение о проведении многодневного голосования, возникшее в ходе пандемии, не только решило проблему, связанную с минимизацией контактов населения в период эпидемии, но и фактически расширило временные рамки реализации избирательных прав, что в целом было позитивно воспринято населением. Так, по данным опроса ВЦИОМ, проведенного 15 июня 2021 года, 56 процентов респондентов из тех, кто собирался принять участие в выборах, заявили, что «скорее положительно» относятся к предложению голосовать в течение трех дней; 21 процент — дали ответ «скорее отрицательно»; 61 процент опрошенных заявили, что им была бы удобна возможность голосования в один из трех дней; 34 процента участников опроса предпочли бы однодневное голосование.

* * *

Пандемия придала толчок развитию дистанционного электронного голосования (ДЭГ). Впервые онлайн-голосование состоялось в 2019 году в качестве эксперимента на выборах в Мосгордуму в двух округах. Если бы не пандемия, то этот эксперимент, наверное, и остался бы экспериментом или, по крайней мере, не получил бы такого стремительного развития, порой опережающего свое нормативное регулирование. Уже в 2020 году ДЭГ применялось дважды: на голосовании по поправкам в Конституцию (в Москве и Нижегородской области) и осенью 2020 года на муниципальных выборах в Москве и на дополнительных выборах в Государственную Думу в Курской и Ярославской областях.

В ходе выборов Государственной Думы в сентябре 2021 года к практике дистанционного электронного голосования присоединились еще несколько регионов. Потенциальная возможность принять участие в электронном голосовании была уже более чем у 10 миллионов человек. Это — жители Москвы, Севастополя, Курской, Мурманской, Нижегородской, Ростовской и Ярославской областей. Кроме того этой возможностью могли воспользоваться граждане, не имеющие регистрации по месту жительства на территории страны и получившие гражданство в упрощенном порядке, в частности граждане России, проживающие на территории ЛНР и ДНР.

Тем не менее ЦИК России в 2020 году все-таки пришлось пойти на временные ограничения избирательных прав: было принято решение отложить 102 избирательные кампании, запланированные на период с 5 апреля по 21 июня 2020 года, а общероссийское голосование по поправкам в Конституцию было перенесено с 22 апреля 2020 года. В последствии оно состоялось только в середине лета (25 июня — 1 июля 2020 г.).

Мировой опыт, связанный с ограничением избирательных прав

В зарубежном нормотворческом процессе в последнее время наблюдаются противоречивые тенденции, выражающиеся в дуалистических подходах к реализации демократических принципов организации и проведения демократических выборов. Так, с одной стороны, отмечается поступательное движение по пути расширения принципа всеобщности избирательного права (снижение возрастных цензов, нивелирование ценза гражданства на отдельных уровнях публичной власти, квотирование для меньшинств и т.д.), а с другой, — сохранение даже в некоторых государствах с «устоявшимися демократическими традициями» заведомо атактистических ограничений активного и пассивного избирательного права (например, ценза оседлости, религиозного ценза и др.), более того — констатация «реакционных явлений» в сфере установления изъятий из принципа всеобщности избирательного права [9, с. 9]. Яркий пример — Закон Украины от 16 сентября 2014 года № 1682-VII «Про очищение власти»¹⁰, вводящий ограничения пассивного избирательного права, в частности, в зависимости от предыдущего места работы.

Мировая практика ограничений избирательных прав и свобод, связанных с неблагоприятными и чрезвычайными ситуациями, достаточна широка и многообразна. Неблагоприятные ситуации могут возникать в результате кризисов в области общественного здравоохранения, наводнений, ураганов,

¹⁰ Так называемый закон о люстрации. См.: Официальный сайт Верховной Рады Украины [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1682-18>.

землетрясений, пожаров, отключений электроэнергии, активных перестрелок, кибератак, внешних угроз и множества других событий. Они могут затрагивать не одну административно-территориальную единицу¹¹. Государства не могут быть готовы абсолютно ко всем обстоятельствам, но они могут и должны предпринимать шаги для того, чтобы быть готовыми правильно отреагировать на внешние вызовы [см., например, 15, с. 96–122].

Только в первой половине 2020 года в 18 государствах в условиях пандемии COVID-19 были приняты решения о переносе выборов и референдумов в целом, либо вторых туров голосования, либо введен ряд ограничительных мер, которые фактически не позволяют провести соответствующие выборы, референдумы в ранее установленные календарные сроки. В их числе — Австралия, Армения, Боливия, Великобритания, Иран, Италия, Канада, Кипр, Киргизия, Северная Македония, Сербия, Сирия, США, Франция, Чили, Швейцария, Шри-Ланка, ЮАР. В Армении, Италии, Чили были перенесены голосования на референдумах. 24 американских штата и столица США Вашингтон объявили о чрезвычайном положении. А глава государства Дональд Трамп заявил, что федеральное правительство США оставляет на усмотрение властей штатов вопрос о возможном переносе на их территориях праймериз из-за коронавируса. При этом ряд стран, среди которых Южная Корея, Белоруссия, не стали менять запланированные сроки организации электоральных процедур, приняв дополнительные меры обеспечения безопасности своих граждан.

По данным Российского общественного института избирательного права (РОИИП¹²) в США в большинстве штатах существуют правовые нормы, регулирующие проведение выборов в чрезвычайных ситуациях, при этом исследователи отмечают отсутствие единообразия в таком регулировании. В качестве основных инструментов при возникновении чрезвычайных ситуаций в день выборов используются перенос (отложение) выборов (применяется в штатах: Айдахо, Кентукки, Нью-Йорк, Орегон, Южная Дакота, Юта) и перенос (изменение места нахождения) избирательных участков или помещений для голосования (Аляска, Арканзас, Калифорния, Колорадо, Джорджия, Иллинойс, Канзас, Мэн, Миннесота, Миссури, Монтана, Невада, Нью-Джерси, Огайо, Пенсильвания, Теннесси, Вермонт, Западная Вирджиния). При этом в ряде штатов допускаются оба варианта действий в случае возникновения чрезвычайных ситуаций (Флорида, Гавайи, Луизиана, Мэриленд, Южная Каролина, Вирджиния).

Ряд штатов законодательно установил достаточно широкий набор возможных мер в случае проведения выборов в чрезвычайных ситуациях.

¹¹ Электронный ресурс: <https://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/election-emergencies.aspx>.

¹² Электронный ресурс: www.roiip.ru.

В Калифорнии допускается изменение местоположения избирательных участков и установление дополнительных мест для голосования, а государственный секретарь наделен правом устанавливать правила и процедуры в случае возникновения чрезвычайной ситуации. Во Флориде предусмотрена возможность отмены и переноса выборов, а избирательные комиссии вправе устанавливать экстренные правила. В Виргинии предусмотрена возможность изменения мест голосования, а также возможность устанавливать альтернативные методы и процедуры обработки заявок на открепительные удостоверения.

В штате Нью-Йорк после терактов 11 сентября 2001 года законодательным собранием был принят закон о переносе сроков проведения выборов. Здесь также действует закон, согласно которому если в результате чрезвычайной ситуации для голосования явилось менее 25 процентов зарегистрированных избирателей, то может быть назначен еще один день голосования не позднее, чем через 20 дней после первоначальной даты выборов.

В чрезвычайных обстоятельствах, связанных с выборами, могут сыграть роль все три ветви власти. Как правило, в чрезвычайном положении губернатору предоставляется максимальная исполнительная власть: возможность приостанавливать действие законодательных актов и постановлений; возможность приостанавливать действие нормативных актов, предписывающих ведение государственных дел; возможность приостанавливать действие постановлений; возможность напрямую изменять выборы. Как минимум в 14 штатах (Алабама, Калифорния, Коннектикут, Гавайи, Мэн, Мэриленд, Массачусетс, Невада, Нью-Мексико, Нью-Йорк, Теннесси, Юта, Вашингтон, Висконсин) законодательные органы предоставили губернаторам право приостанавливать действие законов. Еще в 22 штатах (Аляска, Аризона, Арканзас, Колорадо, Делавэр, Флорида, Джорджия, Иллинойс, Индиана, Айова, Канзас, Луизиана, Мичиган, Миссисипи, Монтана, Небраска, Северная Дакота, Оклахома, Пенсильвания, Род-Айленд, Техас, Западная Вирджиния) губернатор может приостановить действие нормативных актов, которые могут включать законы, касающиеся выборов. В 12 штатах (Айдахо, Миннесота, Миссури, Нью-Гемпшир, Нью-Джерси, Северная Каролина, Орегон, Южная Каролина, Южная Дакота, Вермонт, Вирджиния, Вайоминг) губернатор может приостанавливать действие нормативных актов, принятых административными органами. Кентукки наделил своего губернатора чрезвычайными полномочиями в отношении некоторых аспектов выборов. Семь других штатов (Флорида, Иллинойс, Луизиана, Орегон, Южная Каролина, Техас, Вирджиния) предоставили губернаторам чрезвычайные полномочия в отношении некоторых аспектов выборов. Перенос выборов был весьма распространенной практикой в ходе пандемии COVID-19: 20 штатов приняли решение о переносе праймериз

(предварительных выборов) законодательных органов, чтобы учесть опасность общественного здравоохранения по поводу распространения вируса на многолюдных избирательных участках.

В октябре 2012 года ураган «Сэнди» сорвал выборы по всему восточному побережью США. Штаты Мэриленд, Северная Каролина и Вирджиния были вынуждены отменить дни досрочного голосования, а Нью-Джерси использовал предварительные бюллетени, продленные часы голосования и мобильные избирательные участки для размещения перемещенных избирателей. Во время урагана «Майкл» во Флориде в октябре 2018 года избирательные комиссии использовали «мегацентры для голосования», расширили досрочное голосование и разрешили избирателям получать бюллетени по почте по разным адресам. Некоторые избиратели в округе Бэй — одном из районов, наиболее пострадавших от урагана, — использовали факс и электронную почту, чтобы проголосовать. В августе 2010 года пожар на складе за несколько месяцев до дня голосования уничтожил почти все электронные машины для голосования в округе Харрис, штат Техас, которые нельзя было заменить. В такой ситуации сотрудники избирательных комиссий призывали людей голосовать досрочно и по почте, чтобы ограничить давку на избирательных участках.

Выборы в Афганистане 9 октября 2004 года также проводились в условиях чрезвычайной ситуации, вызванной операцией присутствовавшего в стране международного военного контингента, и недостаточным обеспечением безопасности избирательного процесса. В Афганистан как в государство-партнер ОБСЕ впервые была направлена группа поддержки выборов. В ходе организации выборов наблюдались запугивание участников избирательного процесса и угроза нарушения тайны голосования. В результате было принято решение о проведении подсчета голосов не на избирательных участках, а в 8 счетных центрах страны. В качестве меры противодействия многократному голосованию, предпосылкой к которому являлось отсутствие списков избирателей и наличие нескольких удостоверений личности у граждан, было внедрено использование несмываемых чернил.

В Великобритании во время обеих мировых войн выборы не проводились. Так, выборы в Парламент, которые должны были проводиться в 1916 году, не были проведены, его состав, избранный в 1910 году, продолжал осуществление полномочий до избрания нового состава в 1918 году, — то есть уже после завершения войны. Аналогичным образом выборы в английский Парламент, которые должны были пройти в 1940 году, не состоялись, а депутаты, избранные в 1935 году, осуществляли свои полномочия до избрания нового Парламента в 1945 году, — также после окончания войны.

Во Франции выборы, которые должны были состояться во время Первой и Второй мировых войн, были перенесены до их окончания. Так, выборы,

намеченные на 1918 год, прошли в 1919 году, а выборы, которые должны были пройти в 1940 и 1944 годах, — в 1945 году.

В Боснии и Герцеговине в рамках политического решения кризиса Дейтонскими соглашениями предусмотрены, в том числе, национальные цензы, ограничивающие право граждан быть избранными в Президиум Боснии и Герцеговины, являющийся коллективным главой государства, и в Палату народов — верхнюю палату парламента: в указанные органы могут избираться только представители государствообразующих наций в соответствующем энтитете — субъекте федерации.

Задекларированные в различных международных актах и в основных законах государств основополагающие принципы и стандарты организации и проведения выборов в действительности имеют достаточно много изъятий и отступлений, обусловленных необходимостью защиты или обеспечения жизни и здоровья человека либо факторами, «угрожающими жизни нации»¹³. Избирательные права не отнесены к правам, не подлежащим ограничению.

История развития демократии знает множество примеров поражения и ограничения в избирательных правах в особых ситуациях. Такие случаи встречались в США, Франции, Великобритании и других государствах так называемой «развитой демократии». Также в мировой истории отмечались случаи, когда возможность ограничения избирательных прав передавалась от законодательного органа правоприменителям.

Некоторые особенности развития избирательных систем на современном этапе

Избирательный процесс лишь частично направлен на реализацию прав человека. В изначальном качестве данный процесс определяет форму и способы обеспечения управления государством, а в отдельных государствах является составной частью общего процесса демократизации. Многие нормы и институты избирательного права направлены на защиту прав и интересов государства, а не отдельно взятого человека — коллективных, а не индивидуальных прав. И здесь нет противоречия: баланс интересов личности, общества и государства обеспечивается всей совокупностью правовых норм, содержащихся в различных источниках права [16, с. 67].

Эффективность избирательной системы с ее институтами, системой законодательства, организаторами и участниками выборов, инфраструктурой во многом зависит от того, насколько она является отражением правовой культуры электората и соответствует состоянию развития общества. Она, словно зеркало, должна отражать в себе электорально-правовую культуру, правосознание граждан, развитие социально-экономических отношений

¹³ Статья 15 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

и соответствовать им. Если становление избирательных институтов не имеет политико-культурных корней в обществе или, напротив, правовой формат организации выборов отстает от требований времени, неизбежен конфликт между правовыми регуляторами, определяющими основания и порядок передачи власти, и социальными регуляторами общественных отношений.

Современные избирательные системы — достаточно сложный механизм, в идеале позволяющий учесть при формировании представительных (законодательных) органов власти любое, даже незначительное, изменение настроения и ожидания избирателей. Задача государства и его политических институтов, политических партий (если это не маргинальные партии и не партии-однодневки) и организаторов выборов — предложить избирателям прозрачную и доступную модель механизма реализации их активных избирательных прав. Модель, которая полностью отражает потребности и ожидания избирателей на текущем этапе развития государства и соответствует новым вызовам времени, в том числе связанным с глобальным переделом сфер международного влияния.

Порядок и способы реализации избирательных прав должны идеально соответствовать текущему состоянию общества, отвечать ожиданиям и потребностям населения. Пренебрежение этим условием приводит к необратимым последствиям, откату общества назад, приходу к власти антинародного правительства и, как следствие, ослаблению государства и его деградации.

В современном обществе прямая демократия — не самоцель, ведь законодатель в своей практической деятельности руководствуется не отвлеченными идеалами, а рациональным расчетом. В условиях развитой системы представительства и структурированной партийной системы более рациональное использование механизмов пропорционального представительства открывает большие возможности.

Опираясь на международные нормы и обязательства, каждая нация, реализуя свой суверенитет, может и имеет право создавать свою национальную избирательную систему. Главная задача при выборе избирательной системы состоит в том, чтобы создать саморегулирующийся механизм, способный стать средством удержания демократических основ в стабильном (или достаточно стабильном) состоянии, что можно обеспечить только при устойчивости государства на конкретном текущем этапе развития.

Установленная национальным законодателем избирательная система (в узком смысле этого слова) должна оптимально соответствовать реалиям времени, учитывать все нюансы историко-политического развития государства и задавать направления его дальнейшему совершенствованию с учетом текущей ситуации. В основу надежности политической структуры общества должна быть заложена модель избирательной системы, позволяющая за счет постоянно и динамически меняющегося политического вектора сохранять

баланс между электоральным настроем (ожиданиями) и проводимым политическим (реальным) курсом, не давая в период турбулентности потерять устойчивость государственности.

В качестве примера можно привести рамочную норму российского избирательного права, позволяющую гибко реагировать на текущие вызовы времени и возникающие негативные факторы. Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусмотрено избрание высшего должностного лица субъекта Федерации гражданами, проживающими на ее территории, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в качестве общего порядка наделения полномочиями такого лица.

Вместе с тем, указанным законом предусмотрен альтернативный способ избрания: избрание депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, которое может быть предусмотрено конституцией (уставом) или законом. При этом Федеральный закон не ограничивает законодателя субъекта Федерации какими-либо условиями выбора такого способа наделения полномочиями, как и необходимостью мотивировать такой выбор, предоставляя законодателю возможность самостоятельного принятия политического решения по данному вопросу. Единственным ограничением по сроку является принятие и вступление в силу изменений в конституцию (устав), закон субъекта Федерации до наступления периода, в течение которого должны быть назначены выборы.

Новейшая история нашей страны знает разные модели наделения полномочиями глав субъектов Российской Федерации. Первые выборы руководителей субъектов были проведены в 1991 году в Москве, Ленинграде (ныне Санкт-Петербург) и Татарстане. При этом до 1996 года в ряде регионов главы назначались Президентом России. С принятием в конце 1994 года Федерального закона № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» выборы глав исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации стали повсеместными. Но после трагедии в Беслане 1 сентября 2004 года с 2005 года наделение полномочиями региональных руководителей происходило посредством косвенных выборов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Федерации. Прямые выборы были возвращены в 2012 году. Одним из мотивов этого возвращения послужили протестные акции на «Болотной площади».

Таким образом, в случае выявления обстоятельств, ставящих под угрозу проведение прямых выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, в том числе в сфере безопасности, здоровья граждан,

обеспечения реализации прав и свобод человека (в том числе с учетом необходимости реализации прав военнослужащих и иных лиц, принимающих участие в специальной военной операции и находящихся за пределами России) законодательным (представительным) органов государственной власти субъекта Федерации может быть принято решение о внесении соответствующих изменений в конституцию (устав) или закон, предусматривающий изменение порядка избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Некоторые выводы

Правила и процедуры проведения выборов в каждой стране вырабатываются под влиянием совокупности специфических факторов, влияющих на национальное развитие. В результате такого влияния в современном мире существуют проявления *электорального суверенитета*, выражающегося в существенном разнообразии национальных моделей построения избирательной системы и организации избирательного процесса.

Вызовы современности, связанные с природными катаклизмами, эпидемиями, попытками переоценки фундаментального права народов на самоопределение, вмешательством извне в национальные политические процессы, ведением многоуровневых гибридных войн, санкционным и информационным давлением, требуют от государств соответствующих мер реагирования, направленных на сохранение народной демократии, электорального суверенитета и целостности государства.

Один из путей достижения этой цели проходит через непривлекательную, но необходимую в таких случаях процедуру — ограничение политических и избирательных прав на период выхода из кризиса или неблагоприятного положения. И в этом смысле вопрос о пределах ограничения прав и свобод человека и гражданина в особых ситуациях является одним из самых острых не только для законодателей, но и для правоприменителей.

С правовой точки зрения подобные процедуры не только необходимы, но зачастую даже обязательны с целью обеспечения должного признания и уважения прав и свобод и удовлетворения справедливых требований морали, общественного порядка и общего благосостояния в демократическом обществе, а также «в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства»¹⁴.

Мировой опыт насчитывает множество примеров изменения процедур голосования под воздействием неблагоприятных факторов. Только за последние два года из-за разгула пандемии COVID-19 изменения в той или

¹⁴ Часть 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации.

иной степени претерпели практически все национальные избирательные системы. В период военных действий выборы не проводились, а голосования переносились на неопределенные сроки, в том числе в новейшей истории становления современных границ Евросоюза.

В США штаты самостоятельно устанавливают конкретные процедуры реагирования избирательных систем на возникающие чрезвычайные ситуации. В некоторых штатах единоличным правом изменять избирательное законодательство, как ответной меры на воздействие неблагоприятных факторов, наделены губернаторы и секретари штатов, организующие выборы. В большинстве штатов предусмотрен перенос или отложение выборов, изменение места голосования, установка альтернативных методов и процедур голосования уже в ходе назначенных выборов.

Право государств по вопросам выбора модели избирательной системы и процедур волеизъявления только формально имеют ограничения в рамках «международных избирательных стандартов», — в действительности национальные власти пользуются значительными пределами свободы усмотрения в отношении отступлений. Однако, эти отступления для их легитимации должны соответствовать «цивилизованным процедурам».

Высшие судебные инстанции, включая Европейский Суд по правам человека и Конституционный Суд Российской Федерации, допускают ограничения избирательного права в случае, если они установлены конституцией или на ее основе законом, не носят дискриминационного характера, не ограничивают права до степени утраты реального содержания, а преследуют правомерную цель и являются соразмерным средством ее достижения.

Конституционный суд Российской Федерации неоднократно обращал внимание на возможность ограничения права на свободные выборы «в целях защиты конституционных ценностей при соблюдении принципа юридического равенства и вытекающих из него критериев разумности, соразмерности (пропорциональности) и необходимости в правовом демократическом государстве; такие ограничения не должны искажать основное содержание данного конституционного права и посягать на само его существо, — иное ведет к его умалению и отмене; при этом любая дифференциация, приводящая к различиям в правах и обязанностях субъектов избирательных правоотношений, допустима, лишь если она объективно оправданна, обоснована и преследует конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им»¹⁵.

Таким образом, можно достаточно уверенно говорить, что сегодня национальному законодателю предоставляются весьма широкие пределы усмотрения относительно закрепления тех либо иных ограничений актив-

¹⁵ См., например, Постановления Конституционного суда Российской Федерации от 30.10.2003 г. № 15-П, от 16.06.2002 г. № 7-П, от 22.06.2010 г. № 14-П, от 10.10.2013 г. № 20-П и др.

ного и пассивного избирательного права и соответствующей трансформации избирательного законодательства, как ответа на вызовы неблагоприятных внешних факторов. Но эти изменения должны быть соразмерными, осуществляться в общепризнанных пределах, закрепленных в различных международных актах как универсального, так и регионального характера, и быть направлены на обеспечение стабильного демократического развития современного социума с учетом его национального многообразия.

В этом контексте возможны (и даже необходимы) соответствующие изменения в российской избирательной системе, но эти изменения не должны базироваться на «политической целесообразности», а должны отвечать запросам общества и интересам его развития при поддержании на соответствующем уровне его благополучия и обеспечения фундаментальных прав и свобод.

Решения по конкретному изменению процедур, связанных с изменениями избирательной системы под воздействием негативных факторов, по аналогии с некоторыми мировыми державами, могут принимать региональные власти в рамках, установленных федеральными законами, обеспечивающими и гарантирующими основополагающие принципы реализации избирательных прав и свобод в период временного ограничения.

Список литературы

1. Бажуков С.А. Соотношение понятий «естественные пределы права» и «ограничение права» на примере избирательных прав граждан // Юридические записки. № 2. 2014.
2. Заславский С.Е. Избирательные цензы и проблема политического представительства // ПОЛИС (Политические исследования). 1998. № 4.
3. Игнатенко В.В. Избирательные цензы на выборах в Государственную думу России: история и современность // Избирательное право. 2006. № 2.
4. Красинский В.В. О правовых позициях Европейского суда по правам человека и Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам ограничения избирательных прав в связи с наличием судимости // Современное право. 2014. № 2.
5. Оленников С.М. Ограничение избирательных прав граждан в связи с осуществлением экстремистской деятельности // Адвокат. 2013. № 3.
6. Сергеев А. Право быть избранным: об ограничении пассивного избирательного права в законодательстве Российской Федерации // Выборы. Законодательство и технологии. 2001. № 3.
7. Стародубцева И.А. Конституционные ограничения пассивного избирательного права в России и зарубежных странах // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 4.
8. Черепанов В.А. К вопросу об ограничении избирательных прав граждан // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9.
9. Борисов И.Б., Головин А.Г., Игнатов А.В., Комиссаров Ю.Ю. Выборы в мире: избирательные цензы / под общ. ред. И.Б. Борисова. М.: РОИИП, 2015.

10. Эбзеев Б.С. Введение в Конституцию России: монография / М.: Норма: ИНФРА-М, 2013.
11. Эбзеев Б.С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации: монография. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2013.
12. Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М.: Норма, 2007. 384 с.
13. 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.
14. Данилин П.В., Данилов В.Н. Многодневное голосование: международная практика и российский опыт // Гражданин. Выборы. Власть. 2021. № 3(21).
15. Чистобородов И.Г. Государственное управление избирательным процессом: концептуальные и доктринальные основания // Гражданин. Выборы. Власть. 2019. № 1(11).
16. Борисов И.Б. Электоральный суверенитет. М.: РОИИП, 2010.