

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ДЕМОКРАТИИ В РОССИИ

© 2020 г. Л. А. Нудненко^{1, *}, Л. А. Тхабисимова^{2, **}

¹ РАНХиГС, Москва

² Пятигорский государственный университет

*E-mail: nudnenko@rambler.ru

**E-mail: thabisimova@mail.ru

Поступила в редакцию 06.02.2020 г.

Аннотация. Дан обзор VII Международной научно-практической конференции «Гражданин. Выборы. Власть», прошедшей 23–26 октября 2019 г. в Пятигорске по инициативе Правительства, Избирательной комиссии Ставропольского края и Пятигорского государственного университета. В докладах и сообщениях участников конференции были подняты актуальные проблемы совершенствования демократии в России.

Ключевые слова: Россия, Международная научно-практическая конференция, гражданин, выборы, власть, демократия.

Цитирование: Нудненко Л.А., Тхабисимова Л.А. Актуальные проблемы совершенствования демократии в России // Государство и право. 2020. № 6. С. 171–178.

DOI: 10.31857/S013207690009948-4

ACTUAL PROBLEMS OF IMPROVING DEMOCRACY IN RUSSIA

© 2020 L. A. Nudnenko^{1, *}, L. A. Tkhabisimova^{2, **}

¹ RANEP, Moscow

² Pyatigorsk state University

*E-mail: nudnenko@rambler.ru

**E-mail: thabisimova@mail.ru

Received 06.02.2020

Abstract. The review of the VII International scientific and practical conference “Citizen. Election. Power”, held on October 23–26, 2019 in Pyatigorsk on the initiative of the Government, the Election Commission of the Stavropol territory and Pyatigorsk state University. In the reports and reports of the conference participants, topical issues of improving democracy in Russia were raised.

Key words: Russia, International scientific and practical conference, citizen, election, power, democracy.

For citation: Nudnenko, L.A., Tkhabisimova, L.A. (2020). Actual problems of improving democracy in Russia // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 6, pp. 171–178.

С 23 по 26 октября 2019 г. в г. Пятигорске по инициативе Правительства, Избирательной комиссии Ставропольского края и Пятигорского государственного университета состоялась VII Международная научно-практическая конференция «Гражданин. Выборы. Власть», в которой приняли участие ученые и практики из многих субъектов Российской

Федерации, а также зарубежные ученые. В докладах и сообщениях участников конференции были подняты актуальные проблемы совершенствования демократии в России.

Результаты своего исследования по теме «Вызовы транснациональной демократии на примере европейских выборов»

изложила *Дорис Видра* (исполнительный директор Зальцбургского центра исследований Европейского Союза).

С 1979 г. Европейский парламент избирается непосредственно гражданами ЕС. Эти прямые выборы поддержали не все, поскольку парламент, легитимированный прямыми выборами, был укреплен по отношению к Совету и министрам национальных государств, а правительства государств-членов боялись потерять суверенитет. В то же время укрепление Европарламента рассматривалось как равновесие для постепенного распространения голосования квалифицированного большинства в Совете. Возможность побеждать отдельных государств — членов большинством голосов разрывает цепочку ответственности национальных министров, национальных парламентов и избирателей. Таким образом, ослабление контроля национальных парламентов над европейскими процессами требует укрепления демократического элемента на европейском уровне.

Многие из правил, которые затрагивают европейских граждан в их повседневной жизни, сегодня уже не решаются в национальных парламентах, а регулируются европейскими правовыми актами, в принятии которых Европейский парламент играет существенную роль. Поэтому можно предположить, что европейские выборы имеют высокую явку избирателей. На деле совсем наоборот. С 1979 г. наблюдается устойчивая тенденция к снижению явки избирателей с небольшим ростом только в 2019 г.¹ Поэтому в литературе европейские выборы часто характеризуются как выборы второго порядка. Избиратели считают национальный уровень более значительным для принятия важных решений, чем европейский. Роль и влияние национальных партий, формирование правительства, последствия их индивидуального решения при голосовании понимаются лучше, чем на европейском уровне.

В целях повышения интереса избирателей к европейским выборам в 2014 г. была введена система выдвижения высших кандидатур. Партии европейского уровня перед выборами впервые предложили соперничающим кандидатам самый влиятельный исполнительный пост в Европейском Союзе — Председателя Комиссии. Была надежда, что это усилит европейский элемент в избирательных кампаниях, персонализирует отдаленную бюрократическую систему и тем самым повысит интерес и участие в европейской демократии.

Но выборы 2019 г. уже дали понять, что европейские лидеры не готовы оставлять европейским электоратам столь важное решение, как замещение поста Председателя Комиссии. После выхода ЕНП из выборов как явно сильнейшая группа, ведущий кандидат от ЕНП М. Вебер также должен был быть выдвинут на пост Председателя Комиссии. Однако сразу же возникло политическое сопротивление, в частности, со стороны Президента Франции Макрона и Премьер-министра Венгрии Орбана. Только после жесткой политической борьбы Урсула фон дер Лейен была предложена в качестве нового Председателя Комиссии.

Однако существуют разногласия не только в отношении системы кандидатов на высшие руководящие должности. Другой спорный момент — транснациональные списки. Макрон — за, Меркель — против. В чем проблема? Как уже упоминалось, депутаты Европарламента избираются на основе национальных списков. Те, кто выступает за транснациональные списки, рассматривают это как возможность укрепить европейскую общественную сферу.

Транснациональные списки дают партиям возможность составлять предвыборные программы по всему ЕС и обращаться к гражданам по всему Европейскому Союзу. Это позволит гражданам Греции избрать депутата Европарламента Финляндии в Европейский парламент, если он будет лучше представлять их интересы.

Вопрос о достаточном количестве представителей государств — членов ЕС подводит к следующей проблеме транснациональной демократии. Эта проблема связана с различным количеством избирателей в государствах — членах. Население Германии составляет 82,8 млн человек, в то время как на Мальте проживает всего 453 тыс. человек. Как обеспечить, чтобы при столь различной численности населения представительный орган был работоспособен и в то же время в достаточной степени представлял маленькие государства? Европейское решение называется «дегрессивной пропорциональностью». Дегрессивная пропорциональность позволяет малым и средним государствам более эффективно участвовать в принятии решений. В противном случае соблюдение их интересов может быть заблокировано интервенцией нескольких крупных государств-членов. Такой принцип был особенно сильно раскритикован Германией. Исходя из этого, Конституционный суд ФРГ пришел к выводу, что общеевропейская демократия, основанная прежде всего на Европейском парламенте, невозможна. А это, в свою очередь, заставило судей настаивать на том, что немецкое право вето должно всегда сохраняться в важнейших вопросах европейской политики, и что «в частности, формирование независимого правительства от [Европейского] парламента с полномочиями, привычными для государств» должно быть отвергнуто. Это означает, что при таком неравном праве голоса ЕС никогда не может быть демократическим «союзом граждан», а всегда только «объединением суверенных государств».

С.А. Авакьян (д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ, зав. кафедрой конституционного и муниципального права МГУ им. М.В. Ломоносова) в докладе «Участие населения во власти: формализация правил и реальные результаты» отметил необходимость воспитания уважительного отношения власти к консультативным институтам непосредственной демократии и их применению. Наиболее важными факторами при этом являются: информационно-познавательный, многие даже не имеют представления о богатстве институтов непосредственной демократии; обеспечение применения, использования, в т.ч. и обучение соответствующим технологиям как в их «бумажном», так и в электронном вариантах; воспитание у власти и ее представителей, сотрудников уважительного отношения к случаям обращения населения к соответствующим институтам непосредственной демократии.

Ученый обратил внимание на необходимость не путать консультативный опрос с анкетным опросом. Второй вариант хотя и предусмотрен Федеральным законом 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», но все же малоэффективен, поскольку не связан с необходимостью выявления мнения какого-то процента населения, не представляет собой вообще голосования с подачей бюллетеней, тем более тайного. Его результаты подаются в варианте усмотрения лица, проводившего анкетирование, наконец, в полной мере оглашение и учет результатов анкетного опроса зависит от органа или лица, организующего этот путь выявления мнения населения.

В стране образовалась сложная ситуация с отзывом депутатов и выборных должностных лиц. Для деятелей

¹ Явка избирателей составила 61,9% в 1979 г. и снизилась до 42,61% к 2014 г. К 2019 г. явка увеличилась до 50,62% (см.: URL: <https://tinyurl.com/wacf5dn>).

федерального уровня этот вариант воли народа не закреплён. Отзыв депутатов законодательного органа субъекта Российской Федерации возможен лишь там, где все депутаты избираются по избирательным округам (например, в Москве). Однако и здесь четкого регулирования порядка отзыва нет. В субъектах Российской Федерации, где применяется пропорциональная избирательная система, невозможен отзыв депутатов, избранных в состав парламента по партийным спискам.

Для муниципального уровня Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не исключает отзыв избираемого населением главы муниципального образования, но он нереален из-за сложности процедур. К тому же все больше субъектов Российской Федерации вводят избрание главы муниципального образования депутатским собранием.

Во многих субъектах Федерации появились свои положения и/или законы о наказах. И уже пришло время, как это было сделано когда-то на уровне Союза ССР, обобщить органам власти Российской Федерации практику наказов и их нормативного регулирования и принять на этот счет хотя бы рекомендательный нормативный правовой акт.

В последние годы появился новый институт непосредственной демократии — общественная электронная инициатива. Пока в реальности особой эффективности от этого института нет. Предложений на федеральный сайт поступило несколько тысяч, но не видно, чтобы они были отражены в изменениях законодательства либо в принятии новых актов. Да и сами процедуры в малой степени гарантируют учет интересов граждан, пославших свои обращения.

В завершение доклада С.А. Авакьян отметил, что при всей важности использования непосредственной демократии решение проблем остается в сильной степени на усмотрение аппаратов представительной и исполнительной власти, и улучшение нормативной базы даст позитивные результаты только при их желании. А вот как это обеспечить — вопрос не столько права, сколько политики и качества тех, кто приходит во власть.

К. Экштайн (д-р юрид. наук, проф., почетный консул Российской Федерации в Швейцарии) подверг критике избирательное законодательство в России, которое, по его мнению, представляет собой непонятное нагромождение бюрократических формулировок, которые скорее похожи на инструкции для внутреннего пользования, а не на закон. Законы должны создаваться для граждан и быть простыми, понятными и четкими. В настоящее время разработана концепция и предложена структура новых норм выборов в России. У докладчика создалось впечатление, что снова возникнет юридическая путаница, в которой так же, как и до этого, будет сложно разобраться даже подготовленным юристам.

Докладчик изложил концепцию регулирования политических прав (выборов, референдумов и инициатив) в Швейцарии, в которой существует много достойных принципов и организационных структур для государства. Большинство структур в Швейцарии организовано по принципу кооператива. Отсутствует руководство, которое диктует управляемому им населению как ему жить. Законы принимаются народом для народа. Из этого следует принцип: законы должны быть краткими, четкими, логичными и понятными.

Кодекс о выборах и референдумах также должен быть ясным и понятным для каждого гражданина. По этой причине он должен содержать только основные принципы. Все детали должны быть прописаны в подзаконных актах

и инструкциях. Федеральный закон Швейцарии о политических правах (выборах, референдумах, инициативах) содержит менее 100 коротких и понятных для всех статей. Они регулируют не только всю процедуру выборов, но также же референдумы и инициативы.

Теоретические проблемы конституционной реализации принципа большинства были изложены **А.А. Ливеровским** (д-р юрид. наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права НИУ «Высшая школа экономики», Санкт-Петербург).

В докладе рассмотрены особенности механизма регулирования общественных отношений конституционными принципами. Механизм действия конституционного принципа состоит в возможности вариативного применения его содержания, т.е., воздействия на регулирование общественных отношений в *некоторой мере*, и эта определенная *мера* реализации содержания принципа закрепляется законодательством, а ее конституционность проверяется органом конституционного нормоконтроля.

Н.А. Боброва (д-р юрид. наук, профессор Тольяттинского государственного университета) представила предложения по реформированию системы регистрации кандидатов и возвращению избирательного залога. Она отметила многократные случаи отказа в регистрации кандидатов-самовыдвиженцев и списков непарламентских партий по подписям избирателей. Делалось это на основании результатов проверки подписных листов, проводимой весьма предвзято по отношению к выдвиженцам из народа и весьма формально и лояльно по отношению к техническим кандидатам правящей партии.

По мнению Н.А. Бобровой, только на первый взгляд кажется, что денежная составляющая есть в избирательном залоге и её нет в подписях избирателей. На самом же деле денежная составляющая имеется в институте регистрации по подписям, но она скрытая, изощренная и потому наиболее опасная. Сколько денег должен приготовить самовыдвиженец, чтобы собрать качественные подписи избирателей? При этом следует учесть, что контроль качества подписей тоже требует временных, квалификационных и денежных ресурсов.

Судя по объявлениям в СМИ о расценках избирательных услуг и иным данным о рынке избирательных услуг, цена сбора одной подписи зависит от уровня выборов, региона, времени, оставшегося до окончания сбора подписей, и иных обстоятельств. В среднем на выборах в Государственную Думу кандидату нужно собрать 15–20 тыс. подписей, умножаем их на 100 руб. на периферии и 250–300 руб. в Москве и Санкт-Петербурге. Получается, что кандидату необходимо потратить от 1.5 млн до 6 млн руб. Такие суммы гораздо больше избирательного залога.

При этом деньги за сбор подписей, как правило, выплачиваются сборщикам подписей наличными, а не по официальным договорам, минуя избирательный фонд, что является грубым нарушением избирательного законодательства, которое разрешает оплачивать избирательные работы и услуги только из средств избирательного фонда.

Анализ практики применения избирательного законодательства в 2012–2019 гг. показывает, что система регистрации кандидатов и списков кандидатов на основании подписей избирателей (подписной фильтр) часто приводит к результату, противоположному декларируемому. Через фильтр легко проходят слабые, например, «технические» кандидаты, которые затем по итогам голосования получают ничтожную поддержку избирателей. И одновременно эти фильтры не

преодолевают сильные кандидаты, о поддержке которых избирателями свидетельствуют социологические опросы.

Подписной фильтр в нынешнем виде, по мнению докладчика, не отвечает своему конституционно-правовому предназначению. Однако его реформирование потребует времени и может не дать быстрого результата. Поэтому необходимо в качестве альтернативного варианта вернуть избирательный залог как еще один способ регистрации кандидатов и списков кандидатов, который вполне отвечает конституционно-правовому предназначению регистрационных процедур. Дело в том, что избирательный залог возвращается сильным кандидатам и партиям, которые получают не менее 5% голосов избирателей. Кандидатам же, которые получают менее 5%, залог не возвращается и поступает в соответствующий бюджет, что является дополнительным источником пополнения бюджета. И если деньги при сборе подписей идут непонятно кому и непонятно как, то при регистрации по залогу деньги идут прозрачными суммами в государственный или муниципальный бюджет. Прозрачность этого процесса — немаловажный фактор, способствующий реализации принципа прозрачности выборов.

Необходимо исключить такие основания для отказа в регистрации и отмены регистрации, как не создание вовремя избирательного фонда, нарушение законодательства об интеллектуальной собственности, непредставление или ненадлежащее оформление документов. Следует очертить перечень документов, без которых кандидат не может быть зарегистрирован. Отсутствие документов об образовании, смена фамилии двадцатилетней давности, отсутствии собственности за рубежом у членов семьи не может быть основанием для отказа в регистрации и т.п. Отказ в регистрации допустим лишь в случае попытки сознательно ввести избирателей в заблуждение относительно важных аспектов своей биографии и статуса (судимость, место работы).

Проблема совершенствования избирательного законодательства была затронута в докладе *С.В. Нарумто* (д-р юрид. наук, почетный работник высшего профессионального образования РФ, профессор кафедры конституционного и муниципального права МГЮУ им. О.Е. Кутафина).

Одна из актуальных проблем в области развития избирательного законодательства — повышение правосознания и правовой культуры как законодателя, так и правоприменителей. При этом особую роль играет Конституция РФ, которая служит ориентиром для духовного и культурного развития человека, стимулом его гражданской активности.

Не случайно в Конституции РСФСР 1978 г. содержалась отдельная глава, посвященная избирательной системе, что было абсолютно логично, служило конкретизацией положения ст. 2 о том, что вся власть в государстве принадлежит народу. В действующей Конституции РФ отсутствует глава об избирательной системе, однако в качестве одной из основ конституционного строя России закрепляется народовластие, т.е. конституционная система власти народа. Это означает, что единственным легитимным источником публичной власти является многонациональный народ Российской Федерации. Реальное народовластие требует гражданственности, т.е. политической активности, достаточно высокой общей и правовой культуры населения, его диалога с властью. Показательно в этом плане положение Преамбулы первой российской Конституции 1918 г.: «V Всероссийский съезд Советов поручает Народному комиссариату просвещения ввести во всех без изъятия школах и учебных заведениях Российской Республики изучение основных положений настоящей Конституции, а равно и их разъяснение и истолкование». Современный образовательный

процесс не требует изучения Конституции в школах и других образовательных организациях, что не способствует социальной активности молодых людей. Изучение Конституции РФ важно в т.ч. и для того, чтобы лучше понимать текущее избирательное законодательство, воплощение в нем конституционных идеалов и ценностей.

Не менее важное значение для развития избирательного законодательства в духе его конституционализации, популяризации для молодежи имеет творческий профессиональный подход преподавателей к разъяснению не только норм права, но и проблем, возникающих в практике их применения, а также взаимодействие вузов, кафедр конституционного права с кадрами избирательных комиссий, представителями политических партий, СМИ.

Для повышения правовой избирательной культуры, политической активности молодежи необходимо изучение законодательства о выборах не только в юридических вузах, но и общеобразовательных организациях, во всех профессиональных образовательных организациях высшего образования. Такая задача ставится, в частности, и Центризбиркомом России: разработка программ для бакалавриата, магистратуры, аспирантуры — предметов, дисциплин, курсов по избирательному праву и избирательному процессу; привлечение к преподаванию дисциплин (курсов) по вопросам избирательного права и избирательного процесса сотрудников избирательных комиссий.

Весьма негативное впечатление на молодежь от реализации избирательного законодательства оставили выборы в Московскую городскую Думу седьмого созыва. Широкий общественный резонанс и массовые акции протеста против нарушений закона органами власти сопровождали процесс выдвижения и регистрации кандидатов в депутаты. Очевидно, многих нарушений можно было избежать, закрепив в законодательстве наряду со сбором подписей альтернативной возможности внесения избирательного залога.

Таким образом, развитие избирательного законодательства связано не только с изменениями его текста и правоприменительной практики, но и с влиянием на формирование идеологии честных справедливых выборов и активного участия в них граждан Российской Федерации.

Проблема молодежного абсентеизма в избирательном процессе была продолжена в докладе *Л.А. Тхабисимовой* (д-р юрид. наук, проф., почетный работник сферы образования РФ, заместитель директора по научной работе Юридического института Пятигорского государственного университета).

Причинами молодежного абсентеизма в Российской Федерации является целый ряд факторов: низкий уровень доверия молодежи к власти; правовой нигилизм, порождающий безразличие к политическому процессу; низкий уровень доверия к выборам; отсутствие желания участия в выборах; протест против власти; неориентированность молодежи на политическую жизнь общества. Кроме того, абсентеизм демонстрирует неудовлетворенность молодежи возможностями политического выбора.

Каждый из вышеперечисленных факторов возникновения абсентеизма имеет социально-политический корень. Рассматривая каждый из факторов в отдельности и в совокупности, можно говорить о том, что основанием их возникновения являются такие социально-политические факторы, как отсутствие социальной интегрированности молодежи в общественную жизнь страны; отсутствие заинтересованности в направлении внутренней и внешней политики, отсутствие жилья, постоянного и стабильного заработка, что ведет к нехватке

времени и всякого желания у молодежи уделять внимание политической жизни своей страны.

Молодежь в итоге является инертной, непостоянной социальной группой. Ее непостоянство обусловлено прежде всего отсутствием у них жизненной стабильности, что является фактором, направляющим в русло постоянного поиска работы, средств к существованию, развлечениям, что отдаляет их от политической жизни общества.

Проблемы реформы избирательной системы СССР 1936 г. в аспекте модернизации советского конституционализма как цивилизационный слом были раскрыты в докладе **С.Н. Бабурина** (д-р юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ, главный научный сотрудник Института государства и права РАН, профессор Московского университета им. С.Ю. Витте).

Проблемы развития советской избирательной системы в 1918–1936 гг. были оценены докладчиком не только как процесс модернизации существовавших политических традиций, но и как цивилизационное развитие политико-правовых основ русского общества. В докладе была показана преемственность системы советов периода 1918–1936 гг. от земского управления дореволюционной России. Сделан вывод о пагубности копирования Конституцией СССР 1936 г. избирательной системы буржуазных государств. По мнению ученого, сложившаяся в 1918–1936 гг. многоуровневая избирательная система Советов рабочих, крестьянских, казачьих и красноармейских депутатов, впоследствии — депутатов трудящихся, обладавших всей полнотой государственной власти (ст. 2 Конституции РСФСР 1925 г., ст. 2 Конституции РСФСР 1937 г., соответствующие статьи конституций СССР), больше отвечала русским традициям народовластия, чем установленная Конституцией СССР 1936 г. система прямого избрания депутатов всех уровней.

В докладе сделана попытка аргументировать вывод, что принцип управления государством через разделение властей несовместим с традициями отечественного народовластия.

Л.А. Нудненко (д-р юрид. наук, профессор ИГСУ РАНХиГС, почетный работник высшего профессионального образования РФ) осветила проблемы правовой регламентации представительных органов муниципального образования.

В докладе была отмечена тенденция сокращения прямых выборов при формировании представительных органов муниципальных образований, результатом которой является отчуждение населения от местного самоуправления.

Другой тенденцией было названо укрепление контрольной функции представительного органа муниципального образования в сфере местного самоуправления. Достижению этой цели призваны способствовать новые п/п. 10 и 11 п. 10 ст. 35 Федерального закона 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», закрепившие в качестве исключительных полномочий представительного органа муниципального образования принятие решения об удалении главы муниципального образования в отставку, а также утверждение правил благоустройства территории муниципального образования.

Укреплению контрольной функции представительного органа муниципального образования способствовало также новое право заслушивать ежегодные отчеты глав муниципального образования и местной администрации о результатах их деятельности, деятельности местной администрации и иных, подведомственных главе муниципального образования органов местного самоуправления, в т.ч. о решении вопросов, поставленных представительным органом

муниципального образования (п/п. 11.1 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ).

Федеральный законодатель существенно расширил перечень оснований досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования. Основания прекращения полномочий представительного органа муниципального образования условно можно подразделить на две группы: традиционные, имеющие место с 2003 г., и новые, введенные в содержание п. 16 ст. 35 указанного Закона в период с 2007 по 2017 г.

Новыми основаниями досрочного прекращения полномочий представительного органа муниципального образования стали: утрата поселением статуса муниципального образования в связи с его объединением с городским округом; увеличение численности избирателей муниципального образования более чем на 25%, произошедшего вследствие изменения границ муниципального образования или объединения поселения с городским округом; уставом муниципального образования может быть предусмотрено досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования в случае нарушения срока издания муниципального правового акта, требуемого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления граждан.

Усиление административного контроля за деятельностью органов местного самоуправления ознаменовалось принятием актов государственных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, детально регламентирующих контроль исполнительных органов государственной власти за осуществлением делегированных органам местного самоуправления государственных полномочий.

С.К. Амандыкова (исполнительный директор Института правовых исследований Международного научного комплекса (Астана), декан Высшей школы прав Международного института, Астана) и **Ж. Корпебаев** (докторант Евразийского национального университета им. Л.Н. Гумилева) раскрыли некоторые вопросы совершенствования избирательного законодательства в сфере правового регулирования выборов депутатов Мажилиса парламента Республики Казахстан.

Мажилис Парламента — одна из палат Высшего представительного органа Республики Казахстан. Процессы демократизации, происходящие в политической системе Казахстана, коснулись и Парламента, особенно процедуры формирования Мажилиса Парламента Республики.

Принятый 15 июля 2002 г. Закон РК «О политических партиях» в п/п. 3 п. 1 ст. 15 закрепил право политической партии выдвигать кандидатов в президенты Республики Казахстан, в депутаты Мажилиса Парламента и маслихатов Республики. Через своих представителей в маслихатах предлагать кандидатуры в депутаты Сената парламента Республики Казахстан. Статья 9 регламентирует, что Устав политической партии должен содержать порядок выдвижения от политической партии кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти. В Уставе политической партии согласно п/п. 9 п. 1 ст. 9 Закона о политических партиях должны быть указаны основания отзыва или ротации выдвинутых политической партией кандидатов в депутаты Мажилиса по территории единого общенационального избирательного округа.

Докладчики считают данное положение об отзыве выдвинутых политической партией кандидатов в депутаты Мажилиса весьма спорным. По их мнению, смысловую нагрузку п/п. 9 п. 1 ст. 9 достаточно сложно однозначно уяснить. Отзыв и ротация касаются только кандидатов в депутаты

Мажилиса, выдвигаемых политической партией еще не избранных населением, либо же ротация и отзыв касается уже и лиц, избранных в качестве депутатов Мажилиса от данной политической партии. В этом случае возникает ряд вопросов коллизионного характера. Прежде всего п. 5 ст. 52 дает перечень оснований прекращения полномочий депутата парламента. К ним Конституция РК относит: подачу в отставку, признание депутата недееспособным, роспуск парламента. Депутат парламента также лишается своего мандата при вступлении в силу обвинительного приговора суда в отношении него, его выезда на постоянное место жительства за пределы Республики Казахстан. Конституцией не предусмотрен в качестве основания прекращения полномочий депутата Парламента отзыв выдвинувшей его политической партией. Что касается ротации выдвинутых политической партией кандидатов в депутаты Мажилиса, в этом случае в законе должно быть четко указано, что ротация возможна в случае прекращения полномочий депутата, представляющего данную политическую партию.

Докладчики предложили новую редакцию п/п. 9 п. 1 ст. 9 Закона РК «О политических партиях».

Дальнейшее становление в Республике Казахстан получил институт выборов. Вопросам установления механизма выборов депутатов Мажилиса и Сената, а также определения победителей в выборах и распределения депутатских мандатов посвящена новая редакция п. 5 ст. 51 Конституции РК. В соответствии с ней считается избранным кандидат, набравший более 50% голосов избирателей или выборщиков, принявших участие в голосовании. Депутатские мандаты по итогам выборов в Мажилис на основе партийных списков будут распределяться среди политических партий, набравших не менее 7% голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Анализ теоретических и практических проблем муниципальных выборов в Дагестане был представлен в докладе *А.М. Муртазалиева* (д-р юрид. наук, проф., зав. кафедрой теории и истории государства и права Юридического института Дагестанского государственного университета). Докладчик отметил, что нередко на практике малочисленные политические партии становятся площадками для «проталкивания» в депутатский корпус представителей кланов на национально-этнической, а порою и криминальной основе. По его мнению, предусмотренные сейчас на федеральном и региональном уровнях выборы по смешанной системе должны стать для муниципального уровня правилом, если не говорить даже о полном переходе на мажоритарную систему проведения муниципальных выборов.

Механизм отзыва депутатов, в т.ч. и на муниципальном уровне, остается также проблемным, по сути, фиктивным. Необходимо признать недееспособность этого института, особенно на муниципальном уровне, который не может функционировать из-за сложности и многоступенчатости самой процедуры. При этом представляется не совсем обоснованным отсутствие механизмов отзыва депутатов хотя бы со стороны выдвинувших их политических партий, а также отзыва делегированного из районов депутата в состав городского собрания.

На федеральном и региональном уровнях в результате принятия мер ответственности за пропуски сессий в определенной мере повысили активность депутатского корпуса, что оказалось недоступной мерой для местного уровня без внесения изменений в федеральное законодательство.

Процедура избрания глав муниципальных образований остается мало защищенной перед административным влиянием на этот процесс.

И.М. Евлов (судья Конституционного суда Республики Ингушетия, заслуженный юрист РФ) подробно исследовал развитие взглядов Конституционного Суда РФ на институт референдума.

За всю историю российской государственности проведено лишь четыре общенациональных референдума, причем все — в течение 1991–1993 гг. После принятия Конституции РФ, т.е. более четверти века, общегосударственный референдум в России не проводился, региональных референдумов проведено менее трех десятков, почти половина из которых инициирована «сверху» в связи с решением вопросов об объединении регионов. Практически все референдумы субъектов Российской Федерации инициированы властью или являются для нее безопасными: о принятии конституции, о принятии поправок к конституциям, о введении поста выборного президента, о наименовании главы субъекта, о количестве оплачиваемых депутатов. Что касается муниципальных референдумов, то на сайте ЦИК России приведены данные за последние 11 лет, согласно которым за этот период проведено более 4.5 тыс. местных референдумов². Цифра, казалось бы, немаленькая, однако с учетом общего количества муниципальных образований в России (21.5 тыс.) в среднем приходится по одному референдуму на каждое пятое муниципальное образование за весь этот период, притом что практически все они касались вопросов самообложения. Голосование по иным вопросам — большая редкость.

В самом начале своей деятельности Конституционный Суд РФ придавал огромное значение институту референдума. В последующем, после принятия Конституции РФ 1993 г., отношение к референдуму постепенно менялось. Если в деле о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» Конституционный Суд РФ, обосновывая невозможность досрочного прекращения полномочий органов самоуправления районов и городов республиканского подчинения без учета мнения населения, указывал, что наиболее адекватной формой учета мнения населения, согласно ч. 2 ст. 130 Конституции РФ, является референдум, который «во всяком случае должен быть проведен по требованию населения»³, то уже в следующем году в практике Конституционного Суда РФ наметились признаки настороженного отношения к этому институту.

В Постановлении от 10 июня 1998 г. № 17-П Конституционный Суд РФ признал конституционными нормы о том, что на местный референдум не могут быть вынесены вопросы о досрочном прекращении полномочий органов местного самоуправления, а также о проведении их досрочных выборов. Впоследствии Конституционный Суд РФ Определением от 6 ноября 1998 г. № 151-О распространил эту позицию и на запрет выносить на референдум субъекта Российской Федерации вопрос о досрочном прекращении полномочий органов государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации. Как следует из этих двух решений, Суд придерживается этой же позиции и в отношении общефедерального референдума. Такой вывод можно сделать из содержащегося в мотивировочной части обоснования, что референдум не может быть направлен на отрицание состоявшихся законных свободных выборов,

² См.: Календарь выборов (1.04.2020–30.09.2020) // Официальный сайт ЦИК России. URL: <http://www.vybory.izbirkom.ru/region/izbirkom> (дата обращения: 16.10.2019).

³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 24.01.1997 г. № 1-П // Вестник КС РФ. 1997. № 1.

поскольку это приводило бы к нарушению стабильности и непрерывности функционирования органов публичной власти, т.е. позиция сформулирована обобщенно в отношении функционирования публичной власти в целом, а не только региональной или местной власти.

Докладчик полагает, что решение народом вопроса о досрочном прекращении полномочий органов государственной или муниципальной власти вряд ли может быть признано препятствующим выборам и приводящим к пересмотру их итогов, а тем более — к отрицанию их конституционно-правового статуса. Результатом выборов является избрание выборных органов и должностных лиц, но по прошествии определенного времени деятельность этих лиц может пойти вразрез с интересами народа, тогда становится актуальным вопрос о досрочной смене власти.

Еще одним значимым в судьбе института референдума решением Конституционного Суда РФ стало Постановление от 11 июня 2003 г. № 10-П, которым Суд подтвердил конституционность введенного Федеральным конституционным законом от 27 сентября 2002 г. № 5-ФКЗ запрета на проведение референдумов в период избирательной кампании, проводимой одновременно на всей территории Российской Федерации, а также в последний год полномочий Президента РФ, иных выборных федеральных органов государственной власти. Не совсем ясно, из каких принципов исходил Конституционный Суд, делая вывод о том, что «период, в течение которого граждане Российской Федерации вправе выступать с инициативой о проведении референдума Российской Федерации и непосредственно участвовать в нем, должен составлять не менее половины избирательного цикла». Вряд ли можно признать достаточным обоснованием утверждение о том, что обеспечение равных возможностей участия граждан Российской Федерации в выборах и в референдуме требует строгой соразмерности периодов, в течение которых граждане могут осуществить свободное волеизъявление в одной и другой формах.

Еще менее убедительно выглядит предположение о том, что «одновременное проведение выборов и референдума в силу объективных обстоятельств может воспрепятствовать адекватному волеизъявлению граждан и привести к снижению эффективности и той и другой формы непосредственного народовластия». Какие есть у суда и любого правоприменителя основания воспринимать выборы и референдум как взаимоисключающие инструменты народовластия? Какие неназванные в постановлении «объективные обстоятельства» могут исказить волеизъявление граждан? Не носят ли эти обстоятельства гипотетический, а не реальный характер? Ведь в противном случае пришлось бы признать, что одновременное проведение выборов в Государственную Думу и Совет Федерации и референдума по принятию Конституции РФ 12 декабря 1993 г. воспрепятствовало адекватному волеизъявлению граждан и привело к его искажению, а следовательно, не легитимности Конституции РФ либо первого состава парламента, поскольку на момент рассмотрения дела (как, впрочем, и на настоящий момент) это был единственный пример совмещения общероссийских выборов и референдума, и только исходя из этого примера, Конституционный Суд РФ мог вывести такое суждение. Данное положение в сочетании с предоставлением только Конституционному Собранию права выносить на референдум проект Конституции РФ в периоды избирательных кампаний создает возможность узурпации референдума, превращая его в средство политического манипулирования.

В заключение автор сделал вывод, что в противостоянии непосредственной и опосредованной демократии последняя

раз за разом одерживает верх. Каждое решение Конституционного Суда РФ в отдельности можно было бы признать в какой-то мере оправданным и даже сама тенденция все большего делегирования властных полномочий государственным органам, возможно, не вызвала бы серьезных опасений, если бы при этом одновременно не наблюдались серьезные проблемы в избирательном процессе при отсутствии сколь-нибудь влиятельных институтов общественного контроля, что в совокупности заставляет со все возрастающим беспокойством задумываться о судьбе демократии в стране. Перелом этой ситуации невозможен без четко обозначенной политической воли к существенному упрощению порядка проведения референдумов, включая законодательное закрепление более четкого и исчерпывающего перечня вопросов, по которым они не могут проводиться.

Ж.И. Овсепян (д-р юрид. наук, проф., зав. кафедрой государственного (конституционного) права Южного федерального университета) выступила с докладом на тему «О правовом статусе политических партий в соотношении со статусами иных общественных объединений в избирательном процессе в Российской Федерации».

Докладчик считает, что достаточно продолжительное время для России более приемлемой может являться партийная система с доминированием одной партии, но при условии постепенного сокращения чрезмерного «разрыва» представительства доминирующей партии с ближайшими малыми партиями. В этой связи весьма важны для демократического развития государства эволюционные процессы возникновения слоя сторонников конструктивных оппозиционных партий, сформировавшегося вследствие успешных социально-экономических преобразований. В избирательном законодательстве России основы для эволюционного вызревания конструктивных оппозиционных партий могут быть созданы посредством правового регулирования статусов «иных общественных объединений», участвующих в выборах наряду с общественными объединениями, утвердившимися в политической системе в качестве политических партий.

Е.В. Демьянов (канд. юрид. наук, председатель Избирательной комиссии Ставропольского края) поделился опытом Избирательной комиссии Ставропольского края по повышению правовой культуры избирателей. Для достижения этой цели в Ставропольском крае запланировано проведение Дня молодого избирателя во всех районах края; проведение среди учащихся образовательных организаций общего образования олимпиады по вопросам избирательного права и избирательного процесса; организация Молодежного форума «Твой выбор». С апреля по октябрь 2020 г. будет проводиться конкурс на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса среди учащихся края. Запланированы организация и проведение цикла мероприятий по повышению правовой культуры избирателей Ставропольского края «Знай о выборах!», а также обучающие мероприятия для общественных наблюдателей, которые будут осуществлять наблюдение в единый день голосования в 2020 г., и волонтеров (добровольцев) для оказания помощи гражданам с инвалидностью в реализации их избирательных прав. В мае—июне 2020 г. на одном из радиоканалов пройдет цикл радиовикторин, посвященных 25-летию Избирательной комиссии Ставропольского края.

Традиционно в октябре 2020 г. в Пятигорске планируется провести Международную научно-практическую конференцию «Гражданин. Выборы. Власть», которая является дискуссионной площадкой по вопросам совершенствования избирательного законодательства, подготовки кадров

для обеспечения проведения демократических выборов, повышения доверия к избирательному процессу.

Доклад «*Цифровые проекты оптимизации и совершенствования электоральных процессов (опыт Ленинградской области)*» был представлен **М.Е. Лебединским** (председатель Избирательной комиссии Ленинградской области) и **Д.Ю. Ивановым** (канд. полит. наук, начальник отдела аппарата Избирательной комиссии Ленинградской области).

Избирательная комиссия Ленинградской области активно поддержала реализацию национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» и выступила с рядом технологических инициатив. В 2019 г. Леноблизбиркомом была развернута защищенная система видеоконференцсвязи (ВКС) с 18 территориальными избирательными комиссиями (ТИК) муниципальных образований Ленинградской области. Руководство Леноблизбиркома получило возможность в двустороннем режиме онлайн присутствовать на заседаниях ТИК. Широкий охват и интерактивный характер взаимодействия участников системы ВКС позволяет проводить в дистанционном режиме обучающие семинары и практические занятия с ТИК.

Кроме того, с помощью системы ВКС велось видеонаблюдение в помещениях ТИК в день голосования 8 сентября 2019 г. с одновременной трансляцией в сеть Интернет, а также при приеме документов у кандидатов. Для совершенствования избирательного процесса перспективным является не только внедрение аппаратных технологических решений, но и программных комплексов, особенно на базе концепции блокчейн.

За короткий период ученые СПбГУ и специалисты Избирательной комиссии Ленинградской области создали программный комплекс, в который входят: «Система мобильного клиента платформы для фиксации и оперативного реагирования на нарушения в избирательном процессе» (свидетельство о депонировании № 219.017.СОЕ6 от 16.08.2019 г.), «Платформа для фиксации и оперативного реагирования на нарушения в избирательном процессе» (свидетельство о депонировании № 219.017.СОЕ3 от 16.08.2019 г.), «Сервер для взаимодействия с распределенным реестром и мобильным клиентом» (свидетельство о депонировании № 219.017.СОЕ4 от 16.08.2019 г.).

Программный комплекс — это система внутреннего и внешнего контроля избирательного процесса «ЭЛОРИС» (электронная Ленинградская область российской избирательной системы).

Разработанная распределенная информационная система формирует пространство взаимодействия наблюдателей и членов (работников) избирательных комиссий по фиксации

и оперативному разрешению нарушений (возможных нарушений) в ходе избирательного процесса в режиме реального времени.

Все это позволило Леноблизбиркому совместно с Центром технологий распределенных реестров Санкт-Петербургского государственного университета успешно апробировать систему «ЭЛОРИС» в единый день голосования 8 сентября 2019 г. на территории двух пилотных муниципальных образований Ленинградской области: в Киришском муниципальном районе и Сосновоборском городском округе Ленинградской области.

Ш.Н. Ягизаров (канд. ист. наук, доцент Академии государственного управления при Президенте Азербайджанской Республики) дал характеристику конституционно-правовых основ функционирования СМИ в Азербайджане.

Гласность и демократия не мыслимы без свободной, независимой печати. СМИ в данном случае являются такими же сторонами демократической системы, как парламент, исполнительные органы, независимый суд. В этом плане СМИ называют ещё четвёртой властью. Это выражение не только говорит о них как о власти, но и указывает на специфический характер этой власти, непохожий на законодательную, исполнительную и судебную.

Основной закон Азербайджана при закреплении механизма реализации группы информационных прав оперирует методами прямого и отсылочного регулирования и устанавливает общие и конкретные обязанности государства. Конституционно-правовые основы обеспечения информационной безопасности включают «суперинституциональность» субъектного состава: индивидуальные и коллективные (субъекты права), в т.ч. государство как суперинституциональная организация, которая определяет социальный порядок в республике.

Конституционно-правовые основы обеспечения информационной политики Азербайджана способствуют гармоничному формированию и использованию информационных ресурсов страны, расширению информационных услуг и средств информационного производства, реализации права всех субъектов на информацию при условии защиты интересов собственников информационных ресурсов. Нормы Конституции АР, устанавливающие информационные права и закрепляющие их конституционные основы, делятся на: базовые (позволяющие иметь реальные, обеспеченные национальной правовой системой, информационные права); общие (устанавливающие общие для субъектов информационных правоотношений права и обязанности); специальные (закрепляющие конкретные элементы механизма реализации информационных прав).

Сведения об авторах

НУДНЕНКО Лидия Алексеевна —

доктор юридических наук, почетный работник высшего профессионального образования РФ, профессор ИГСУ РАНХиГС; 119571 г. Москва, проспект Вернадского, д. 82

ТХАБИСИМОВА Людмила Аслановна —

доктор юридических наук, профессор, заместитель директора по науке Юридического института Пятигорского государственного университета; 357532 Ставропольский край, г. Пятигорск, проспект Калинина, д. 9

Authors' information

NUDNENKO Lydia A. —

Doctor of Law, honorary employee higher professional education of the Russian Federation, Professor of the Institute of public service and management of the RANEPa; 82 Vernadsky avenue, 119571 Moscow, Russia

TKHABISIMOVA Lyudmila A. —

Doctor of Law, Professor, Deputy Director of the Law Institute Pyatigorsk state University; 9 Kalinin avenue, 357532 Stavropol territory, Pyatigorsk, Russia