

Научная статья
УДК 342
DOI 10.33184/pravgos-2022.3.18

Original article

МАЛЫЙ Александр Фёдорович
Казанский (Приволжский) федеральный университет, Казань, Россия;
e-mail: afm-10@mail.ru;
<https://orcid.org/0000-0002-9983-4894>

MALVI Alexander Fedorovich
Kazan (Volga Region) Federal University,
Kazan, Russia.

НИГМЕТЗЯНОВ Алмаз Альбертович
Казанский (Приволжский) федеральный университет, Казань, Россия;
e-mail: diamondnig@mail.ru;
<https://orcid.org/0000-0001-7222-1986>

NIGMETZYANOV Almaz Albertovich
Kazan (Volga Region) Federal University,
Kazan, Russia.

МОДИФИКАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА – ВЕЛЕНИЕ ВРЕМЕНИ

MODIFICATION OF THE ELECTORAL LEGISLATION IS THE IMPERATIVE OF OUR TIMES

Аннотация. В статье рассмотрены вопросы модернизации избирательного законодательства, осуществленной в последние несколько лет, факторы, обусловившие появление новаций, и их содержание. Значительную роль в этом процессе сыграла политическая составляющая – противостояние двух подходов к пониманию будущего России: усиление государственных начал и следование либеральным идеям. Акцентировано внимание на нововведениях, появившихся в условиях пандемии, дано краткое их изложение. Цель: показать модификацию избирательного законодательства в России в увязке с политической и эпидемиологической обстановкой, а также возможность решения текущих задач посредством отражения их в нормативном правовом регулировании. Методы: сравнительный метод использовался при сопоставлении норм избирательного права; метод формальной логики позволил показать взаимосвязь политической и эпидемиологической составляющих при модификации избирательного законодательства; формально-юридический метод применялся в процессе оценки новаций избирательного права. Результаты: сделан вывод о том, что законодатель при формировании правовой основы выборов обязан учитывать политические, социально-экономические, эпидемиологические условия. Всенародное голосование является единственным способом выражения воли народа, обеспечения доверия избирателей к их представителям, проводимой органами власти политике.

Ключевые слова: выборы, избирательное право, пандемия, модернизация законодательства

Для цитирования: Малай А.Ф. Модификация избирательного законодательства – веление времени / А.Ф. Малай, А.А. Нигметзянов // Правовое государство: теория и практика. – 2022. – № 3. – С. 132–136. DOI 10.33184/pravgos-2022.3.18.

Abstract. The article discusses the issues of modernization of the electoral legislation implemented in the last few years. The factors that caused the appearance of innovations and their content are considered. A significant role in this process was played by the political component, the increased confrontation between two approaches to understanding the future of Russia: strengthening state principles and following liberal ideas. Attention is focused on the innovations that appeared in the conditions of the pandemic. A brief summary of them is given. Purpose: to show the modification of the electoral legislation in Russia in connection with the political and epidemiological situation in the country, to demonstrate the possibility of solving current problems by reflecting them in the statutory legal regulation. Methods: the comparative method is used to compare the norms of electoral law. The method of formal logic allows to show the relationship of political and epidemiological components in the modification of electoral legislation. The formally legal method is applied in the process of evaluating the innovations of electoral law. The result of the study is that the legislator is obliged to take into account political, socio-economic, epidemiological conditions when forming the legal basis of elections. A popular vote is the only way to express the will of the people and to ensure that voters trust their representatives in the policies pursued by the authorities.

Keywords: elections, electoral law, pandemic, modernization of legislation

For citation: Malyi A.F., Nigmatzyanov A.A. Modification of the electoral legislation is the imperative of our times. *Pravovoe gosudarstvo: teoriya i praktika* = *The Rule-of-Law State: Theory and Practice*, 2022, no. 3, pp. 132–136. DOI 10.33184/pravgos-2022.3.18. (In Russian).

ВВЕДЕНИЕ

Выборы общенационального масштаба являются знаковым событием для конкретной страны и привлекают внимание зарубежных аналитиков и комментаторов. В период выборов происходит обострение внутривнутриполитического противостояния, активизируются значительные массы избирателей, нередко проявляется стремление определенных политических сил воспользоваться не только легальными средствами политической борьбы, но и запрещенными методами склонения избирателей на свою сторону (вплоть до прямого подкупа голосующих).

Несмотря на все недостатки существующих систем формирования представительных органов, всенародное голосование – единственный способ выражения воли народа, обеспечения доверия избирателей не только к избранным представителям, но и проводимой ими политике. Народовластие, реализуемое посредством голосования, – это основание любого демократического государства [1, с. 22].

Избрание федерального и региональных парламентов в России (Государственной Думы РФ, представительных органов субъектов Российской Федерации) всегда вызывало повышенный интерес национального политического истеблишмента и зарубежных политических деятелей, политтехнологов, комментаторов различного ранга. Причем последние часто еще до проведения голосования говорили о грядущих возможных нарушениях, о возможности непризнания итогов голосования. Поводом для таких суждений являлись как действительные (выявляемые каждый раз при очередном голосовании) нарушения, так и формируемые и активно распространяемые западными и отечественными «доброжелателями» подделки о якобы выявленных нарушениях, не имеющие ничего общего с действительностью.

НОВАЦИИ – ОБЪЕКТИВНАЯ НЕОБХОДИМОСТЬ

В каждой избирательной кампании выявлялись нарушения, анализ которых позволял обратить внимание законодателя на недостатки избирательного законодательства и корректировать его. Можно наблюдать постоянные изменения федеральных и региональных законов о выборах.

В последние два года на ситуацию с выборами повлияла пандемия, связанная с широким распространением коронавируса

COVID-19. В такой ситуации российский законодатель вынужден был учесть вновь возникшие обстоятельства. На вооружение были взяты доктринальные разработки и рекомендации, обсуждавшиеся на различных конференциях и форумах, в том числе связанные с проникновением в нашу жизнь новых технологий [2, с. 32]. Использование цифровых средств коммуникации позволило внедрить ряд новаций в российскую избирательную систему. Прежде всего, это дистанционное электронное голосование.

Федеральный закон от 23 мая 2020 г. № 154-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹ закрепил понятие «дистанционное электронное голосование», под которым понимается «голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с использованием специального программного обеспечения». Этим же законом изменен Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Его ст. 81 дополнена пунктом 17: «в случаях и порядке, установленных Центральной избирательной комиссией Российской Федерации, может быть предусмотрена возможность голосования избирателей по почте, а также посредством дистанционного электронного голосования».

На выборах в сентябре 2020 г. было проведено дистанционное электронное голосование в одномандатных избирательных округах. Постановлением ЦИК РФ от 27 июля 2020 г. № 261/1924-7 «О проведении дистанционного электронного голосования на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва по одномандатным избирательным округам 13 сентября 2020 года»² предусматривалось проведение дистанционного электронного голосования на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы седьмого созыва по двум одномандатным избирательным округам в Курской и Ярославской областях.

НОРМАТИВНАЯ ОСНОВА

Руководствуясь законом, ЦИК принял ряд документов, позволивших создать нормативную основу такого голосования. В частности, Постановлением ЦИК России был утвержден

¹ Собрание законодательства РФ. 2020. № 21, ст. 3233

² Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 08.12.2021).

Порядок дистанционного электронного голосования на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы 13 сентября 2020 г.³ Для подачи заявки использовался портал «Госуслуги». Заявку на участие в дистанционном электронном голосовании можно было подать в период с 29 июля по 8 сентября 2020 г. Голосование зарегистрированных избирателей осуществлялось через личный кабинет с 8.00 час. 11 сентября до 20.00 час. 13 сентября.

Если такое голосование было проведено на федеральном уровне впервые, то в субъектах Российской Федерации оно уже было опробовано. В 2019 г. был принят Федеральный закон от 29 мая 2019 г. № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва»⁴. Проведенный эксперимент был оценен скорее негативно, чем позитивно. Причина в том, что электронные системы не были надлежащим образом подготовлены, произошел сбой, а организаторов обвинили в подтасовках результатов голосования⁵.

В числе важнейших нововведений следует отметить законодательное закрепление возможности проведения голосования в течение нескольких дней. Федеральным законом от 31 июля 2020 г. № 267-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁶ в Закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» введена ст. 63.1 «Дни голосования на выборах, референдумах», согласно которой допускается проведение голосования в течение нескольких дней подряд, но не более трех дней. Решение о проведении голосования «вне помещения для голосования на территориях и в местах, пригодных к оборудованию для проведения голосования (на придомовых территориях, на территориях общего пользования и в иных местах)» принимает соответствующая избирательная комиссия.

Критика такого положения появилась сразу же. Однако следует отметить, что его авторы исходили из необходимости учитывать условия, в которых проводилось голосование. Пандемия

требовала принятия адекватных мер для минимизации негативных последствий, связанных с концентрацией людей на небольшом пространстве в избирательных участках. Возможно и другое объяснение принятому решению о проведении голосования вне избирательных участков, но все высказанные суждения основаны на предположениях, которые тоже являются частью политической борьбы.

Любые нововведения предполагают появление правовых конструкций. Если отвлечься от политической оценки законодательных новаций и сосредоточить внимание на их юридической составляющей, то акцент на понятийном аппарате оправдан. Законодатель должен реагировать на вызовы, расширять понятийный ряд, уточнять содержание терминов. Это обязанность нормотворческого органа, который в том числе снимает неопределенность в понимании нормы вне зависимости от сферы правового регулирования [3, с. 71].

Все эти новации не могли не повлиять как на явку избирателей в условиях пандемии, так и на результат голосования. История развития избирательного законодательства показывает, что эксперименты с нормативным регулированием могут оказать существенное влияние на итоги голосования [4, с. 33–34]. Не всегда они оказываются продуктивными, что тоже является результатом и позволяет скорректировать правовое установление.

На итоги выборов оказывают влияние многие факторы, основным, но не единственным из которых является политический фактор. Приоритеты избирателя формируются социально-экономическими условиями, авторитетом политических партий и их лидеров, чьи кандидаты претендуют на места в представительных органах, авторитетом самих кандидатов. Эти приоритеты определяются не только во время предвыборной агитации, но и задолго до дня голосования. Можно говорить и о готовности избирателя воспринимать идеи и планы кандидатов, поддержку тех или иных политических программ. Важно и доверие к законодательству, тем методам политической борьбы и способам волеизъявления, которые оно закрепляет. Сегодня вряд ли значительную роль играют правовые знания, хотя их распространение, особенно в популярной форме [5, с. 6–7], может оказать помощь избирателю в оценке работы участников избирательного процесса.

Использованные избирательные технологии в период выборов в 2020 г. были реализованы при проведении избирательной кампании

3 Дистанционное электронное голосование : сайт [Электронный ресурс]. URL: <https://vybory-gov.ru> (дата обращения: 08.12.2021).

4 Собрание законодательства РФ. 2019. № 22, ст. 2659.

5 Электронное голосование на выборах в Мосгордуму в 2019 году [Электронный ресурс]. URL: www.drivt.google.com (дата обращения: 08.12.2021).

6 Собрание законодательства РФ. 2020. № 31 (ч. I), ст. 5026.

2021 г. Выборы 2021 г. были более масштабными: переизбирался состав Государственной Думы Федерального Собрания, многие представительные органы субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, избирались главы регионов. Проведенные точечные изменения затронули федеральное избирательное законодательство, а также соответствующее нормативное правовое регулирование в субъектах Российской Федерации.

В течение 2021 г. федеральный законодатель принял пять законов, которыми дополнил избирательные установления. В частности, законом от 9 марта 2021 г.⁷ были расширены полномочия избирательных комиссий – им было предоставлено право обращаться в уполномоченный орган, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере средств массовой информации, массовых коммуникаций, информационных технологий и связи с представлениями о пресечении распространения в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети Интернет, агитационных материалов, изготовленных и (или) распространяемых с нарушением требований законодательства Российской Федерации о выборах, а также в суд. Законом от 5 апреля 2021 г.⁸ внесены изменения, затрагивающие порядок формирования избирательных комиссий, касающиеся особенностей информирования избирателей о кандидатах (изложение сведений о кандидатах), если в бюллетень для тайного голосования внесено более десяти зарегистрированных кандидатов. Законом от 20 апреля 2021 г.⁹ избирательное законодательство дополнено положениями, уточняющими избирательный статус кандидатов, выполняющих функции иностранного агента. Законом от 30 апреля 2021 г.¹⁰ уточнены основания судебного обжалования решений или действий (бездействия) избирательных

комиссий. Законом от 4 июня 2021 г.¹¹ в избирательное законодательство внесены дополнения, касающиеся ограничений избирательных прав граждан, являющихся членами экстремистских или террористических организаций.

ЦИК РФ также расширил свою нормативную базу, приняв ряд правовых документов. Так, Постановлением ЦИК РФ от 1 июля 2021 г. № 13/103-8 утверждено «Положение об особенностях голосования, установления итогов голосования при проведении голосования на выборах, референдумах, назначенных на 19 сентября 2021 года, в течение нескольких дней подряд»¹². Данным постановлением подтверждалась возможность голосования вне помещения для голосования, которое в прессе назвали голосованием «на пеньках». Действительно, голосование признавалось возможным на придомовых территориях, а также в населенных пунктах и иных местах, где отсутствуют помещения для голосования, и транспортное сообщение с которыми затруднено. Это создало условия для нарушения процедуры голосования, которые были официально зафиксированы и отражены в материалах ЦИК.

Выводы

Мотивы изменения избирательного права могут быть различными. Во-первых, поскольку избирательное законодательство формируется государством, то понятно желание законодателя следовать принципу обеспечения политической стабильности и максимально ограничить возможности оказания влияния на результаты голосования иностранных политических игроков. Во-вторых, выборы должны быть легитимными, результаты – точно отражать волю народа и вызывать доверие у граждан, а потому быть прозрачными. Это тоже одно из

7 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 09.03.2021 № 43-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2021. № 11, ст. 1708.

8 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 05.04.2021 № 89-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2021. № 15 (ч. 1), ст. 2456.

9 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 20.04.2021 № 91-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2021. № 17, ст. 2877.

10 О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 30.04.2021 № 115-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2021. № 18, ст. 3059.

11 О внесении изменений в статью 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статью 4 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» : федер. закон от 04.06.2021 № 157-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2021. № 23, ст. 3916.

12 Положение об особенностях голосования, установления итогов голосования при проведении голосования на выборах, референдумах, назначенных на 19 сентября 2021 года, в течение нескольких дней подряд : постановление ЦИК РФ от 01.07.2021 № 13/103-8 (ред. от 01.09.2021) [Электронный ресурс] // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 08.12.2021).

условий политической стабильности, поскольку в противном случае оппозиция получает козырь в политической борьбе, а народ – основание для протестного движения. В-третьих, процедуры агитации и голосования должны исключать распространение недостоверной информации, фальсификации, подтасовки итогов. Изменение положений избирательного закона должно быть направлено на создание равных условий для всех, имеющих право принимать участие в выборах.

У политического истеблишмента всегда есть соблазн воспользоваться своим особым

положением и подправить законодательство в целях создания более благоприятных условий для голосования в нужном направлении. В то же время есть и опасность создать ситуацию, благоприятную для возникновения политического кризиса. Так что законодатель при модификации правовой основы выборов обязан учитывать политические, социально-экономические, эпидемиологические и географические условия, оценивать последствия своих решений.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Малый А.Ф. Народовластие – фундамент демократического государства / А.Ф. Малый, А.А. Нигметзянов, И.Г. Никитенко // Правовое государство: теория и практика. – 2021. – № 3 (65). – С. 21–31.
2. Курячая М.М. Электронное голосование как этап развития непосредственной демократии / М.М. Курячая // Конституционное и муниципальное право. – 2017. – № 11. – С. 31–35.
3. Нигметзянов А.А. О понятии права на государственную награду / А.А. Нигметзянов // Вестник Евразийской академии административных наук. – 2018. – № 2 (43). – С. 68–72.
4. Вискулова В.В. Голосование «против всех»: исключить нельзя оставить (в свете решений Конституционного Суда РФ) / В.В. Вискулова // Конституционное и муниципальное право. – 2008. – № 5. – С. 28–34.
5. Малый А.Ф. Избирательная система Российской Федерации : учебное пособие в схемах / А.Ф. Малый. – Саранск : Изд-во Мордовского ун-та, 1995. – 80 с.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Малый Александр Фёдорович – доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права юридического факультета Казанского (Приволжского) федерального университета;

Нигметзянов Алмаз Альбертович – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права юридического факультета Казанского (Приволжского) федерального университета.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Malyi Alexander Fedorovich – Doctor of Law, Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law, Kazan (Volga Region) Federal University;

Nigmatzyanov Almaz Albertovich – Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law, Kazan (Volga Region) Federal University.

Статья поступила в редакцию 11.05.2022; одобрена после рецензирования 15.06.2022; принята к публикации 17.06.2022. The article was submitted 11.05.2022; approved after reviewing 15.06.2022; accepted for publication 17.06.2022.

REFERENCES

1. Malyi A.F., Nigmatzyanov A.A., Nikitenko I.G. The government by the people – the foundation of a democratic state. *Pravovoe gosudarstvo: teoriya i praktika = The Rule-of-Law State: Theory and Practice*, 2021, no. 3 (65), pp. 21–31. (In Russian).
2. Kuryachaya M.M. Electronic voting as a direct democracy development stage. *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2017, no. 11, pp. 31–35. (In Russian).
3. Nigmatzyanov A.A. On the concept of the right to state award. *Vestnik Evrazijskoj akademii administrativnyh nauk = Herald of the Eurasian Academy of Administrative Sciences*, 2018, no. 2 (43), pp. 68–72. (In Russian).
4. Viskulova V.V. Voting «against all»: it cannot be excluded (in the light of the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation). *Konstitucionnoe i municipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2008, no. 5, pp. 28–34. (In Russian).
5. Malyi A.F. *Izbitatel'naya sistema Rossijskoj Federacii [The electoral system of the Russian Federation]*. Mordovia State University, 1995. 80 p.