



юрист
издательская
группа

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА

№ 3
2020

ISSN 2500-0306



9 772500 030009 >

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА | 2020—№ 3

Издается 4 раза в год

СОДЕРЖАНИЕ

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: ПРОБЛЕМЫ И НОВАЦИИ

Брод А.С. Новые формы голосования: правотворчество, практика применения, перспективы реализации..... 3

ВЫБОРЫ И ОБЩЕСТВО

Реут Д.А. Цифровая демократия сегодня 9

ДИСКУССИОННАЯ ТРИБУНА

Белоконев С.Ю. Эргономика электоральной кодификации: опыт неюридической рецензии 15

ВЫБОРЫ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

Лафитский В.И. Уголовно-правовые ограничения права быть избранным в историческом и сравнительно-правовом контексте 18

Городецкая Е.А. Международные избирательные стандарты как гарантия избирательных прав граждан: имплементация в национальное законодательство на примере Приднестровья..... 24

ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ И СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

Берлявский Л.Г., Жегалова А.А. Статус эксперта-почерковеда при проверке подписных листов в избирательном процессе: на пути разрешения правовой неопределенности..... 29

ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫБОРОВ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

Тюков Н.А. Организация и проведение выборов в условиях пандемии COVID-19..... 34

ТРИБУНА МОЛОДОГО УЧЕНОГО

Лесив Б.В. Поправка к Конституции Российской Федерации о президентских сроках и основы конституционного строя России 41

КНИЖНЫЕ НОВИНКИ

Честно о пережитом 48

Журнал рекомендуется Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования РФ для публикаций основных результатов диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук по юридическим дисциплинам.
Журнал включен в базу данных Российского индекса научного цитирования (РИНЦ).

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ЖУРНАЛА:
Заславский Сергей Евгеньевич,
доктор юридических наук

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

Автономов Алексей Станиславович,
доктор юридических наук, профессор.

Веденеев Юрий Алексеевич,
заслуженный юрист РФ,
доктор юридических наук.

Дамаскин Олег Валерьевич,
заслуженный юрист РФ,
доктор юридических наук, профессор,
академик АВН.

Кабышев Сергей Владимирович,
заслуженный юрист РФ,
кандидат юридических наук, доцент.

Колоколов Никита Александрович,
доктор юридических наук, профессор.

Комарова Валентина Викторовна,
доктор юридических наук, профессор.

Красинский Владислав Вячеславович,
доктор юридических наук, доцент.

Лысенко Владимир Иванович,
заслуженный юрист РФ,
доктор юридических наук.

Садовникова Галина Дмитриевна,
доктор юридических наук, профессор.

Эбзеев Борис Сафарович,
заслуженный юрист РФ,
заслуженный деятель науки РФ,
доктор юридических наук, профессор.

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

Борисов Игорь Борисович,
кандидат юридических наук.

Заславский Сергей Евгеньевич,
доктор юридических наук.

Головин Алексей Геннадьевич,
кандидат юридических наук.

Игнатов Александр Вячеславович,
кандидат юридических наук.

ОТВЕТСТВЕННЫЙ СЕКРЕТАРЬ ЖУРНАЛА:

Голубкова Наталья Игоревна,
кандидат политических наук

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ИГ «ЮРИСТ»:

Гриб Владислав Валерьевич, чл.-корр. РАО,
заслуженный юрист РФ, д.ю.н., профессор

ЗАМЕСТИТЕЛИ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА ИГ «ЮРИСТ»:

Бабкин А.И., Бельх В.С., Платонова О.Ф.,
Ренов Э.Н., Трунцевский Ю.В.

ПОДПИСКА НА ИЗДАНИЕ:

Объединенный каталог. Пресса России — 93647

ЦЕНТР РЕДАКЦИОННОЙ ПОДПИСКИ:

Тел.: (495) 617-18-88 (многоканальный).

РЕДАКЦИЯ:

Лаптева Е.А., Курукина Е.И.

НАУЧНОЕ РЕДАКТИРОВАНИЕ И КОРРЕКТУРА:

Швечкова О.А., к.ю.н.

АДРЕС РЕДАКЦИИ/ИЗДАТЕЛЯ:

115035, г. Москва, Космодамианская наб.,
д. 26/55, стр. 7. Тел.: (495) 953-91-08.
E-mail: avtor@lawinfo.ru

Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

ПИ № ФС77-38718 от 22 января 2010 г. ISSN — 2500—0306.

Подписано в печать 11.06.2020 г. Выход в свет 25.06.2020 г.

Отпечатано в типографии «Национальная полиграфическая группа». 248031, г. Калуга, п. Северный, ул. Светлая, д. 2. Тел. (4842) 70-03-37.

Формат 60x90/8. Печать офсетная.

Физ. печ. л. — 6,0. Усл. печ. л. — 6,0.

Общий тираж 2 000 экз. Цена свободная

EDITOR IN CHIEF:

Zaslavskiy Sergey Yevgenyevich,
LL.D.

EDITORIAL BOARD:

Avtonomov Aleksey Stanislavovich,
LL.D., Professor.

Vedenev Yuriy Alekseevich,
Honored Lawyer of the Russian Federation,
LL.D.

Damaskin Oleg Valeryevich,
Honored Lawyer of the Russian Federation,
LL.D., Professor, Member of the Academy
of Military Science.

Kabyshev Sergey Vladimirovich,
Honored Lawyer of the Russian Federation,
PhD (Law), Associate professor.

Kolokolov Nikita Aleksandrovich,
LL.D., Professor.

Komarova Valentina Viktorovna,
LL.D., Professor.

Krasinsky Vladislav Vjacheslavovich,
LL.D., Associate professor.

Lysenko Vladimir Ivanovich,
Honored Lawyer of the Russian Federation,
LL.D.

Sadovnikova Galina Dmitrievna,
LL.D., Professor.

Ebzeev Boris Safarovich,

Honored Lawyer of the Russian Federation,
Honored Scientist of the Russian Federation, LL.D.,
Professor.

EDITORIAL STAFF:

Borisov Igor Borisovich, PhD (Law).

Zaslavskiy Sergey Yevgenyevich, LL.D.

Golovin Aleksey Gennadyevich, PhD (Law).

Ignatov Aleksandr Vyacheslavovich, PhD (Law)

EXECUTIVE SECRETARY OF THE MAGAZINE:

Golubkova Nataliya Igorevna,
PhD in Political Sciences.

EDITOR IN CHIEF OF JURIST PUBLISHING GROUP:

Grib Vladislav Valeryevich, corresponding
member of the RAE, Honored Lawyer
of the Russian Federation,
LL.D., Professor

DEPUTY EDITORS IN CHIEF OF JURIST PUBLISHING GROUP:

Babkin A.I., Belykh V.S., Platonova O.F.,
Renov Eh.N., Truncevskij Yu.V.

SUBSCRIPTION TO RUSSIA:

Unified Catalogue. Russian Press – 93647

EDITORIAL SUBSCRIPTION CENTRE:

Tel.: (495) 617-18-88 (multichannel).

EDITORIAL OFFICE:

Lapteva E.A., Kurukina E.I.

SCIENTIFIC EDITING AND PROOFREADING:

Shvechkova O.A., PhD (Law).

EDITORIAL OFFICE / PUBLISHER:

Bldg. 7, 26/55, Kosmodamianskaya Emb.,
Moscow, 115035

Tel.: (495) 953391308. E-mail: avtor@lawinfo.ru

Authors shall not pay for publication of their articles.

PI № ФС77-38718 since 22.01.2010.

ISSN – 2500–0306.

Passed for printing 11.06.2020.

Issue is printed 25.06.2020.

Printed by National Polygraphic Group Ltd.

248031, Kaluga, settlement Severnij, street Svetlaya,
h. 2. Tel. (4842) 70-03-37.

Size 60x90/8. Offset printing. Printer's sheet – 6,0.

Conventional printed sheet – 6,0.

General circulation 2 000 copies. Free market price

ELECTORAL LEGISLATION AND PRACTICE | 2020–No. 3

Published 4 times per year

CONTENTS

ELECTION LAWS: ISSUES AND NOVELTIES

Brod A.S. New Voting Forms: Law Making, Application Practice,
Implementation Prospects 3

ELECTIONS AND SOCIETY

Reut D.A. Digital Democracy Today 9

DISCUSSION TRIBUNE

Belokonev S.Yu. Ergonomics of Electoral Codification: Experience of a
Non-Legal Review 15

ELECTIONS: INTERNATIONAL EXPERIENCE

Lafitskiy V.I. Criminal Law Limitations of the Right to be Elected in the
Historical and Comparative Legal Framework 18

Gorodetskaya E.A. International Electoral Standards as a Guarantee
of Civil Electoral Rights: The Implementation in National Laws on the
Example of Transnistria 24

LAW ENFORCEMENT AND JUDICIAL PRACTICE

Berlyavskiy L.G., Zhegalova A.A. The Status of a Handwriting Expert
in the Verification of Signature Sheets in the Electoral Procedure: On
the Way towards Solving the Legal Uncertainty 29

PREPARATION OF ELECTIONS AND ELECTORAL TECHNOLOGIES

Tyukov N.A. Preparation and Holding of Elections in the Conditions
of the COVID19 Pandemic 34

YOUNG SCIENTIST`S TRIBUNE

Lesiv B.V. The Amendment to the Constitution of the Russian
Federation Concerning the Presidential Term of Office and
Fundamentals of the Russian Constitutional System 41

BOOK NOVELTIES

Honestly About the Experienced 48

The journal is recommended by the Higher Assessment Commission under the Ministry of Science and Higher Education of the RF for the publications of the main results of theses for the degree of PhD and doctoral degrees in legal disciplines.

Journal is included in the database of the Russian Science Citation Index eLIBRARY.ru

Поправка к Конституции Российской Федерации о президентских сроках и основы конституционного строя России

ЛЕСИВ БОГДАН ВАСИЛЬЕВИЧ,

аспирант Юридического факультета

Московского государственного университета (МГУ) имени М.В. Ломоносова,

магистр права

lesiv_bv@gov.ru

Введение

Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации¹ (далее — Конституция РФ) от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ² предполагается дополнить ст. 81 Конституции РФ ч. 3.1, которая устанавливает переходный порядок применения новой нормы предела нахождения в должности Президента Российской Федерации

(далее также — поправки 2020 г., поправка). Согласно переходному порядку, эта норма должна применяться к действующему Президенту без учета предыдущих сроков его нахождения в должности. Таким образом, действующему Президенту предоставляется возможность баллотироваться на следующих выборах даже при достижении ранее действовавшего предела президентства.

Указанная поправка привлекла широкое внимание представителей как общественности, так и юридического сообщества, особенно в контексте ее сопоставления с основами конституционного строя России. *Не претендуя на окончательность и всесторонность* исследования вопроса, настоящая статья представляет ряд аргументов и доводов, которые в стиле профессиональной

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

² Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СПС «КонсультантПлюс».

Одной из самых обсуждаемых поправок к российской Конституции в 2020 г. стала новая норма о переходном порядке применения сроков нахождения в должности Президента. 16 марта свое положительное заключение по этой поправке дал Конституционный Суд, после чего она была одобрена 1 июля на общероссийском голосовании. Настоящая статья представляет ряд дополнительных аргументов и доводов к суждению о соответствии данной поправки основам российского конституционализма, которые не нашли отражения в заключении органа конституционного контроля в силу формата этого документа, но которые органично следуют из фундаментальных положений конституционно-правовой доктрины. Указанная норма Конституции Российской Федерации индуктивно рассматривается с позиции трех основ конституционного строя: республиканизм, демократия и высшая ценность прав человека. В результате логической теоретико-правовой индукции сделан вывод о том, что имманентные признаки демократической республики, рассмотренные в статье, не препятствуют осуществлению подобного конституционного регулирования.

Ключевые слова: конституционная реформа, конституционный предел, ограничение президентских сроков, принцип сменяемости, право избирать, республиканизм, демократия.

The Amendment to the Constitution of the Russian Federation Concerning the Presidential Term of Office and Fundamentals of the Russian Constitutional System

Lesiv Bogdan V., Postgraduate Student of the Law Faculty of the Lomonosov Moscow State University (MSU), LL.M.

Russian constitutional Amendment on Presidential term limit was one of the most discussed parts of 2020 constitutional reform. On March 16, the Constitutional Court held this amendment as consistent with constitutional order, after which it was approved on July 1 through the All-Russia Vote. This article presents a number of additional arguments to the judgment on the conformity of this amendment with the core principles of Russian Constitution, which were not reflected in the Decision of the Court due to the format of this document, but which in the meantime naturally follow from the fundamental provisions of the constitutional doctrine. Mentioned constitutional clause is inductively considered from the position of three basics of the constitutional order: republicanism, democracy and the highest value of human rights. As a result of theoretical induction, the Author concluded that inherent principles of a democratic republic considered in the Article do not prohibit the implementation of such constitutional regulation.

Keywords: constitutional amendment, term limit, term of office, rotation in office, suffrage, republicanism, democracy.

конституционно-правовой дискуссии способны пролить свет на вопрос, почему предложенная поправка может быть признана соответствующей основам российского конституционализма.

Вопрос о возможности включения в текст Конституции РФ положения, закрепляющего особый порядок вступления в силу нового подхода к ограничению и исчислению сроков полномочий Президента, по своей амбивалентно-диалектической природе, по сути, сводится к вопросу о том, не противоречит ли такой подход неизменным («вечным») конституционным ценностям, которые установил для себя многонациональный народ Российской Федерации в гл. 1 и 2 Конституции. В частности (и в большей степени), это касается принципов республиканизма и демократии.

Нельзя умалять значение того факта, что, принимая Конституцию РФ и выражая свою суверенную волю, многонациональный народ России, имея многовековую историю собственной государственности и глубоко укоренившиеся в духовном самосознании общества традиции и ценности общественно-политического властвования, не мог при этом отрицать свою причастность к развитию мировой демократической социализации и правовой глобализации. Это в том числе отражено и в преамбуле российской Конституции, которая утверждает осознание многонациональным народом России себя в качестве части мирового сообщества.

Из этого следует, что воля многонационального народа России, принявшая форму Конституции РФ, была сформирована, без всяких сомнений, суверенно, но не в условиях правовой и духовно-политической изоляции, а с учетом тех конституционных практик, которые уже успели к тому моменту продемонстрировать свою общественно-прикладную значимость и эффективность. Иными словами, включая в текст Конституции РФ правовые принципы и стандарты, которые либо не были известны советскому государственному устройству, либо которым — в противовес тоталитарной идеологии Советов — придавалось теперь принципиально новое значение и понимание, конституционный законодатель наполнял их таким материально-правовым содержанием, которое имеет место в развитых правовых демократиях. После принятия Конституции РФ в 1993 г. Конституционный Суд России неоднократно демонстрировал приверженность этим конституционным универсалиям, при этом совершенствуя их, при необходимости, с учетом особенностей российской политико-правовой идентичности.

Таким образом, для того чтобы ответить на вопрос о совместимости подхода, закрепленного в новой редакции ч. 3.1 ст. 81 Конституции РФ, с вышеназванными принципами, необходимо задействовать комплексный аналитико-атрибутивный аппарат конституционного права, в том числе компаративного (не ограничиваясь нашими собственными представлениями о демократии и республике).

§ 1. Республиканизм

Рассматриваемое конституционное положение вступало бы в прямое противоречие с принципом республиканизма, если имели бы место следующие обстоятельства:

а) безусловная сменяемость Президента после нахождения его в должности в течение нескольких сроков подряд (конституционный предел нахождения в должности) является имманентной характеристикой республиканской формы правления;

б) возможность утверждения действующего Президента на новый срок без учета предыдущего нахождения в должности приводила бы *prima facie* к присвоению власти, т.е. к нарушению принципов народовластия и разделения властей;

в) переизбрание действующего Президента на новый срок без учета предыдущего нахождения в должности привело бы *a posteriori* к нуллификации, т.е. к обесцениванию самого института республиканской формы правления.

Хотя принцип сменяемости политической власти и является одной из ключевых характеристик современной республиканской формы правления, но все же он никогда не рассматривался в качестве ее незыблемого структурного ядра, отступление от которого, пусть даже ответственное и благоразумное, приводило бы к упразднению самой республики³. Структурным ядром республики является запрет передачи государственной власти по наследству, а также периодическое и неотвратимое участие граждан страны в формировании высших органов государственной власти и принятии некоторых решений государственной важности. Следовательно, до тех пор, пока это ядро остается неприкосновенным, республика имеет полную политическую и юридическую жизнеспособность. Вопрос же гармоничного соотношения других республиканских характеристик может быть разрешен по-разному в зависимости от конкретных общественно-политических условий и в любом случае остается на усмотрение конституционного законодателя.

При анализе конкретной рассматриваемой нормы в контексте принципа республиканизма следует учитывать, что возможное переизбрание действующего Президента на новый срок без учета предыдущего нахождения в должности вовсе не превосходит несменяемость власти *per se*.

Во-первых, конституционными поправками 2020 г. предусматривается комплексное перераспределение полномочий между высшими органами государственной власти: наряду с изменением структуры компетенций Президента вносятся корреспондирующие расширяющие и видоизменяющие правки в вопросы ведения обеих палат Парламента и Правительства, а также в предметы ведения Федерации и ее субъектов. Такое перераспределение есть не что иное, как

³ См., например: Whitridge F.W. Rotation in Office // Political Science Quarterly. 1889. Vol. 4. No. 2. P. 282.

функциональная властная сменяемость: определенные властные функции, которые раньше осуществлялись одними лицами и органами, с принятием поправки передаются другим органам или на другие уровни власти. Таким образом, даже в случае переизбрания действующего Президента на новый срок он, по сути, вступит в измененную должность с обновленным набором властных компетенций, чем в свою очередь и будет обеспечена эксплицитная сменяемость власти, т.е. с одной стороны, смена властных полномочий, а с другой — смена лиц, осуществляющих отдельные властные функции.

Во-вторых, отечественный опыт конституционного правопользования на протяжении последних 20 лет в условиях легитимного переизбрания одного и того же лица на должность Президента также опровергает тезис о несменяемости власти *per se*, поскольку переизбрание главы государства вовсе не предreshает переназначение других лиц на высшие должности, (главным образом это касается системы исполнительной власти). Так, каждое переизбрание Президента Российской Федерации на должность всегда сопровождалось некоторыми принципиальными кадровыми решениями как в отношении Правительства Российской Федерации, так и в отношении Администрации Президента Российской Федерации.

Более того, сама возможность переизбрания действующего Президента на новый срок не только не вступает в противоречие, но имплицитно коррелирует с конституционными принципами *народовластия и разделения властей*, что, в свою очередь, отвергает любую возможность узурпации или присвоения власти. С одной стороны, решению народа принадлежит не только допуск следующего Президента к его должности по результатам свободных выборов, но и сама возможность такого развития событий по результатам общероссийского голосования. То есть действующий Президент Российской Федерации, в отличие от своих будущих потенциальных политических соперников по избирательной кампании, обязан, по сути, *пройти двойную демократическую верификацию*, чтобы занять должность главы государства в ее видоизмененном конституционном формате. Иными словами, в условиях народовластия к нему предъявляются *повышенные требования для того, чтобы продолжить свою деятельность* на посту главы государства — сначала соответствующая поправка к Конституции РФ должна заручиться поддержкой народа, после чего он сам должен завоевать голоса граждан России на федеральных выборах. Вряд ли такой подход можно назвать несоответствующим принципу народовластия.

Еще более очевидным является отсутствие противоречия между возможностью переизбрания действующего Президента на очередной новый срок и принципом разделения властей. Возможное отступление от критерия сменяемости Президента Российской Федерации никак не за-

трагивает функционирование государственного механизма в условиях разделения властей, как он действует в настоящее время. Президент Российской Федерации, независимо от народного волеизъявления по вопросу персонификации этой должности, остается в рамках Конституции РФ и федеральных законов, которые принимаются Федеральным Собранием и обеспечиваются правосудием. Вне зависимости от решения вопроса о персонификации должности Президента его обязательства перед обществом, равно как характер взаимоотношений с законодателем и судебной властью, не ставятся под сомнение.

Таким образом, рассматриваемое регулирование не проявляет *prima facie* такого отступления от принципа сменяемости власти, которое посягало бы на саму форму республиканского государства.

В-третьих, конституционная практика зарубежных правовых демократий также указывает на то, что безусловная сменяемость Президента не является имманентной характеристикой республиканской формы правления. Так, флагманом и родоначальником современной континентальной республиканской традиции общепризнанно считается французский конституционализм. Исторически именно французскому народу и его политической мысли (Ф. Лассаль⁴, Э.-Ж. Сийес⁵) мы обязаны наступлением эпохи республиканизма Нового времени. Претерпев после Великой французской революции множество исторических изменений, французский конституционный закон в его окончательном виде (Конституция V Французской республики⁶) в своей ст. 89 устанавливает, что республиканская форма правления не может быть предметом конституционного пересмотра (аналогичная норма закреплена, к примеру, в ст. 139 Конституции Италии⁷, ст. 288 Конституции Португалии⁸). При этом республиканская форма правления означает не просто запрет *изменять форму правления*, но и запрет внесения такого изменения в Конституцию, которое бы *изменяло суть* этой формы правления.

То есть серьезнее, чем Франция, к республиканской форме правления, пожалуй, не относится никто во всем мире (особенно с учетом того, какой ценой эта республика была отвоєвана у абсолютистской монархии). Несмотря на это, до недав-

⁴ Лассаль Ф. О сущности конституции: Что же теперь о сущности конституции: две речи. Ростов-на-Дону : Донская речь, 1905. 74 с.

⁵ Сийес Э.-Ж. Что такое третье сословие? СПб. : Голос, 1906. 64 с.

⁶ Конституция Французской Республики от 4 октября 1958 г. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/france/france-r.htm

⁷ Конституция Итальянской Республики от 22 декабря 1947 г. URL: <http://italia-ru.com/page/konstitutsiya-italyanskoirespubliki>

⁸ Конституция Португальской Республики от 2 апреля 1976 г. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/portugal/portug-r.htm

него времени Конституция Франции ни в одном из своих положений не содержала ограничения по количеству сроков, которые одно лицо может занимать в качестве президента республики (такое ограничение было введено только в 2008 г.⁹). Таким образом, очевидным является вывод о том, что занятие одним и тем же лицом должности президента республики неограниченное количество раз — на условиях периодичной выборности — в принципе совместимо с ее природой, а безусловная сменяемость должности президента не является имманентной чертой республиканской формы правления в ее классическом понимании.

Несмотря на это, необходимо учитывать, что если не *де-юре*, то *де-факто* передовые республики, как правило, обеспечивают сменяемость главы государства — на протяжении истории она достигалась не за счет жесткого конституционного запрета, а в результате деятельности самого народа, его политической активности на выборах. Так, в современной Франции даже в отсутствие письменного конституционного предела не было ни одного президента, который занимал бы должность более двух сроков по семь лет (14 лет в совокупности). В истории США ни один президент до 1945 г. также не избирался более чем на два срока, хотя запрета не существовало. После того как Ф.Д. Рузвельту удалось воспользоваться этим в 1945 г. и избраться на третий срок, была незамедлительно принята 22-я поправка к Конституции США.

Хотя ограничение количества сроков нахождения в должности Президента и не является, как мы выяснили, органическим условием республиканства, предложенными поправками к Конституции РФ вовсе не предполагается отказ от воспринятого ранее подхода. Напротив, *подход ограничения сроков только ужесточается*, но при этом предусматривается переходный порядок применения новых ограничений. Именно в течение переходного периода предполагается возможность действующего Президента баллотироваться на выборах. Такая практика получила широкое легитимное распространение в зарубежных республиках, на историческом пути которых встречались подобные конституционные изменения, затрагивающие срок нахождения высших должностных лиц на посту (к примеру, США, Бразилия, Аргентина и др.). Так, после конституционных поправок 1997 г. президент Бразилии Ф. Кардозо во время своего первого президентского срока снова получил возможность участвовать в выборах и занимал должность вплоть до 2002 г. согласно новым правилам. Аналогичный подход имел место в Аргентине (президент К. Менем), а также в некоторых штатах США¹⁰. Примечательно,

что во всех этих примерах высшие должности замещались лицами в республиках с федеративной формой государственного устройства.

Следует иметь в виду, что Конституционный Суд Российской Федерации уже рассматривал аналогичный по своему материально-правовому содержанию вопрос, касающийся принципа сменяемости высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, в том числе после достижения им предела нахождения в должности. Так, в Постановлении от 9 июля 2002 г. № 12-П¹¹ Конституционный Суд России признал соответствующим Конституции РФ, в том числе принципам демократии и республиканства, возможность переизбрания действовавших на тот момент губернаторов субъектов Российской Федерации после введения на федеральном уровне ограничения количества сроков их полномочий. При этом Конституционный Суд осуществил конституционную легализацию не только переизбрания губернаторов в тех субъектах Российской Федерации, в которых подобного ограничения ранее не существовало, но и в тех, в которых оно уже до этого было установлено региональным законодательством и распространялось на действовавших губернаторов. В последнем решении вопроса он оставил на усмотрение регионального законодателя и конституционного (уставного) суда. При этом Конституционный Суд отметил, что само требование об ограничении количества сроков нахождения в должности вытекает непосредственно из Конституции РФ (принцип республиканства). То есть имела место ситуация, при которой Конституционный Суд признал за высшими должностными лицами, в отношении которых уже действовал конституционный предел нахождения в должности, *возможность очередного переизбрания на новые сроки с новым конституционным пределом*. Именно поэтому использованный в данном деле Конституционным Судом России подход к оценке соответствующих норм закона полностью применим по аналогии конституционного права и закона — обладающего наиболее выраженными свойствами текстуального абстрактного единства — к рассматриваемой норме Закона о поправке 2020 г.

В-четвертых, анализируя рассматриваемую норму в ее системном единстве с ч. 3 ст. 81 Конституции РФ на предмет возможного *a posteriori* вторжения в существо республиканства, достаточно удостовериться в том, что даже в случае переизбрания действующего Президента на новый срок без учета предыдущего нахождения в должности конституционный предел президентства не только не отменяется, но и ужесточается — и будет в дальнейшем действовать в отношении каждого вновь избранного Президента. Следовательно, новый подход к ограничению возможностей для будущего переизбрания президентов сохраняет

⁹ Loi constitutionnelle № 2008-724 du 23 juillet 2008.

¹⁰ Например, возможность переизбрания по новым правилам в свое время получили М. Блумберг как мэр Нью-Йорка, Б. Клинтон как губернатор Арканзаса, П. Паттон как губернатор Кентукки, Дж. Браун как губернатор Калифорнии.

¹¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2002 г. № 12-П // СПС «КонсультантПлюс».

преимущество развития Российской Федерации как демократического государства с республиканской формой правления.

С учетом изложенного можно со значительной долей уверенности заявить, что поправка может рассматриваться как укладывающаяся в устоявшееся понятие республиканской формы правления и характерные для нее разумные пределы конституционных изменений.

§ 2. Демократия

Вместе с тем соответствие рассматриваемой нормы стандартам республиканской формы властвования отнюдь не выступает беспрекословной гарантией того, что эта норма в равной степени будет отвечать принципу республиканизма, взятому не в его автономном конституционно-правовом содержании, а в системной корреляции с демократической моделью формирования и отправления властеотношений. Эта конституционная формула требует к себе особого внимания в контексте рассматриваемого вопроса, поскольку воля многонационального народа — провозглашение Российской Федерации демократическим государством с республиканской формой правления — в конкретном общественно-временном континууме стала волей к отказу от гипертрофированного понимания советской демократии и, следовательно, к восприятию дихотомической — а значит, гарантийной — структуры конституционного правления, где демократия не мыслится без либерализма и республиканизма и наоборот. Таким образом, необходимо выяснить, не вступает ли рассматриваемая норма в имплицитное противоречие с материальным ядром либеральной демократии.

Идентификация в структуре рассматриваемой поправки *эксплицитных проявлений демократической природы*, т.е. предусмотренных ею механизмов собственной легализации, легитимации и, как следствие, демократизации, является наиболее очевидным и первичным — по отношению к либерально-демократической дихотомии — тестом отсутствия конституционной дисгармонии. Первичный и даже в некоторой степени предварительный характер такой проверки позволяет ограничиться лишь установлением того факта, что рассматриваемая норма поправки, чтобы быть реализованной, должна преодолеть *тройной барьер сплошной императивной верификации*. Так, ее применение возможно лишь при условии ее одобрения не только конституционным законодателем *де-юре* — в том числе высшими органами представительной власти, т.е. представителями народа, получившими свои мандаты на выборах, — но и верховным конституционным законодателем *де-факто* — самим многонациональным народом на общероссийском голосовании, — а также повторно многонациональным народом на очередных выборах Президента Российской Федерации. *Императивность этой трехчленной структуры* конституционного санкциониро-

вания обеспечивает не только гарантию того, что отрицательный результат любого из этапов означает отклонение рассматриваемой нормы и невозможность ее применения. Но, что имеет особую демократическую значимость, этот подход предоставляет суверену — народу — также *временной ресурс дополнительного осмысления конституционной поправки* и возможность в отдельной демократической процедуре самостоятельно разрешить вопрос о целесообразности применения нормы на практике. Такой подход отлагательного, субсидиарного одобрения хоть и не является тождественным, но по духу конституционализма соотносится с практикой развитых демократических государств, которые используют особые процедурные и временные барьеры для защиты от поспешных конституционных реформ (к примеру, ст. 112 Конституции Норвегии¹²).

Касательно соответствия рассматриваемой нормы республиканско-демократическому (либеральному) критерию необходимо, прежде всего, иметь в виду практику зарубежных органов конституционного правосудия, нашедшую свой отклик и в деятельности *Европейского Суда по правам человека*, согласно которой современная правовая демократия не может сводиться лишь к выявлению воли большинства¹³. Иными словами, одобрение определенного решения на референдуме вовсе не означает, что такое решение является конституционно приемлемым для демократического правового государства. Хотя механизм легитимации любого конституционно-значимого решения (внешняя, формальная часть) и играет определяющую роль в признании его демократичным, однако наряду с этим должна обеспечиваться и его внутренняя, материальная согласованность, которая известна конституционному праву такими категориями, как *баланс конституционных ценностей* — т.е. баланс различных общественных интересов — и *принцип пропорциональности*.

Конституционную ценность ограничения количества президентских сроков в республике обуславливает, главным образом, общественный интерес в том, чтобы уберечь пост главы государства, обладающий сакральными для обеспечения общего блага функциями, от возможных проявлений личностной деформации и властного самовозрастания. С другой же стороны, поправка 2020 г. нацелена, как заявлялось ее инициаторами¹⁴, на *ценность стабильности государственной политики и авторитета нации* в лице ее лидера и интерес в эффективном противо-

¹² Конституция Норвежского Королевства от 17 мая 1814 г. URL: http://www.concourt.am/armenian/legal_resources/world_constitutions/constit/norway/norway-r.htm

¹³ См., например: Young James and Webster v. the United Kingdom, 13.08.1981, Series A no. 44, § 63; Gorzelik and Others v. Poland, 17.02.2004, A no. 44158/98, § 90.

¹⁴ Терешкова предложила снять ограничение по числу президентских сроков // Коммерсантъ. 2020. 10 марта.

действию тем вызовам и угрозам, которые стоят перед российским обществом здесь и сейчас.

Хотя, как было ранее отмечено, ограничение количества президентских сроков и не является имманентной характеристикой республики, все же в государствах, установивших такой предел, действует презумпция негативного влияния высшей власти на человека и, следовательно, негативного влияния человека, бессменно находящегося в должности, на осуществляемую им власть. Ключевым ориентиром — с точки зрения исследования конституционной совместимости рассматриваемой нормы с принципами либеральной демократии — является то, что названная презумпция по сути своей опровержима, а значит, не отрицается возможность установления таких фактов и такого баланса ценностей-интересов, которые могли бы ее опровергнуть.

Из этого следует, что не противоречит Конституции, принципам демократии и республиканизма такое отступление от правила сменяемости Президента, при котором, с одной стороны, не допускается пагубное влияние конкретного лица на должность и связанные с ней властные функции, а с другой — достигаются совершенно определенные и ясные конституционно значимые цели и общественное благо. Кроме того, касательно второй части указанной конституционной формулы, недостаточно было бы самого факта достижения и претворения каких бы то ни было конституционно значимых целей, ценностей и интересов — в каждом конкретном случае достигаемые (претворяемые) конституционные цели, ценности и интересы должны качественно — т.е. по характеру и степени — соотноситься с отодвигаемым на второй план принципом сменяемости власти. В любом случае отступление от названного конституционного правила должно быть пропорционально тем конституционным целям, ради которых оно принимается.

Вопрос остается лишь в том, какой субъект конституционного властвования является наиболее компетентным и авторитетным в вопросе такого ценностно-целевого баланса, т.е. способен адекватно оценить текущее состояние общественных отношений, определить реальную необходимость отступления от конституционного предела, а также учесть возможные риски негативного влияния личности на должность.

Не вызывает никакого сомнения, что вопросы подобного характера исключены из ведения судебной власти, в том числе органа конституционного контроля, постольку, поскольку они имеют естественно-политическую природу и заключаются в сущности не в установлении соответствия фактов действительности, а в оценке фактов на предмет целесообразности. Уравнение, состоящее из самоограничения судебной власти и компетенции политической власти, нашло отражение в практике зарубежных органов конституционного правосудия в виде доктрины политического

вопроса¹⁵. Она была впервые применена Верховным Судом США в деле *Marbury v. Madison*¹⁶ и получила развитие в деле *Baker v. Carr*¹⁷ и др. Суть ее заключается в том, что некоторые вопросы требуют чисто политического разрешения, в которое судам не следует вмешиваться. Однако при этом отмечается, что в подавляющем большинстве случаев, в отсутствие экстраординарной обстановки, политическая дискреция должна осуществляться под действием закона и конституции, а следовательно, подлежит судебному контролю. Таким образом, этот критерий допустимо применить для определения существа спора, который в исключительных случаях может быть признан чисто политическим и не подлежащим контролю.

Как было сказано выше, наличие или отсутствие такой экстраординарной обстановки (ситуации), наличие или отсутствие объективных общественных вызовов и угроз должно устанавливаться актом политической власти. При этом акт опосредованной политической власти, не являющийся по природе абсолютным, может быть подвергнут судебному конституционному контролю. Но если соответствующие факты будут установлены — на основании взаимосвязанных положений ст. 1 (ч. 1) и 3 (ч. 1-3) Конституции РФ — актом высшей политической власти — актом народного волеизъявления, — то такой акт принимает форму решенного вопроса, не подлежащего никакому контролю, поскольку нет субъекта, более компетентного и авторитетного в вопросе общественных вызовов и угроз, чем сам многонациональный народ Российской Федерации¹⁸. На усмотрение народа отдается вопрос, стоят ли на данном этапе перед российским обществом и государством такие внутренние и внешние вызовы, необходимость профессионального противодействия которым перевешивает ценность пределов президентских сроков. Одновременно за народом остается и исключительная компетенция определять, обладает ли тот или иной человек личными и деловыми качествами должного уровня и не создается ли в конкретной ситуации (как в случае принятия поправки, так и в случае переизбрания) угроза его пагубного влияния на политическую систему.

Таким образом, поскольку рассматриваемая норма представляет собой не что иное, как отступление от слепого конституционного утверждения (презумпции) о необходимости сменяемости Президента в пользу осознанного и принятого в конкретных общественно-политических условиях решения, основанного на оценке самим народом Российской Федерации стоящих

¹⁵ См., например: Choper J.H. The Political Question Doctrine: Suggested Criteria // Duke Law Journal. 2005. Vol. 54. No. 6. P. 1457–1523.

¹⁶ *Marbury v. Madison* (1803) 5 U.S. 137.

¹⁷ *Baker v. Carr* (1962) 369 U.S. 186.

¹⁸ О верховенстве воли нации см. упоминаемый ранее труд аббата Сийеса: Сийес Э.-Ж. Указ. соч. С. 44–45.

перед ним вызовов и угроз, а также на оценке личностных, деловых и профессиональных качеств конкретного лица, их способности (неспособности) негативно отразиться на осуществляемых им функциях, постольку она не может быть признана несоответствующей гл. 1 и 2 Конституции РФ, принципам демократического государства с республиканской формой правления.

Иными словами, если бы требование сменяемости президента было бы неотъемлемым для любой республики, то презумпцию негативного влияния власти на человека нельзя было бы опровергнуть. Но поскольку это не так, постольку не может быть ничего более демократичного, чем *отдать предпочтение не слепой формальности, а реальной общественной необходимости (при ее наличии)*, не преклоняться перед юридической догмой, а использовать правовой инструментарий для достижения определенного общественного блага.

§ 3. Высшая ценность прав человека

При рассмотрении вопроса о «взвешивании» (соотношении) затронутых поправками 2020 г. конституционных ценностей нельзя оставить без внимания ст. 2 Конституции РФ. В отличие от рассмотренных выше ценностей и интересов, которые можно сравнить с гипотетическим императивом (по Канту), эта конституционная аксиома не подлежит никаким исключениям ни при каких обстоятельствах, представляя собой наглядный пример категорического императива (или хотя бы имея своей целью такое представление). Она гласит, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью нашего общества.

Такая норма, как правило, не является обязательным элементом конституций других развитых демократий. Однако, как было отмечено в самом начале статьи, такая категоричность особенно характерна для российской Конституции 1993 г., желавшей подчеркнуть свой отказ от советской практики в отношении прав человека. Это значит, что в современной Российской Федерации *ничего не может быть ценнее прав человека и никакие другие интересы не могут их перевешивать в процессе балансирования ценностей*.

Очевидно, что поправка по президентским срокам затрагивает в основном *политические права граждан России*. Трудно сказать и тем более обнаружить какую-либо явную или обоснованную взаимозависимость предложенной поправки и,

скажем, прав человека в культурной, духовной сферах или в сфере свободы личности. В большей степени поправки 2020 г. распространяются на содержание и реализацию *права избирать, права быть избранным, права участвовать в управлении делами государства*.

В какой степени затронуты эти права? Во-первых, право избирать (активное избирательное право) получает свое видоизмененное применение при проведении очередных выборов Президента Российской Федерации, поскольку на суд избирателей могут быть представлены кандидатуры, которые не имели бы возможности баллотироваться по старым правилам. Во-вторых, указанной возможности очевидно корреспондирует право быть избранным (пассивное избирательное право), действующее по новым правилам одинаково в отношении всех граждан Российской Федерации, независимо от предыдущего их нахождения в должности Президента. В-третьих, право граждан участвовать в управлении делами государства находит применение, не имевшее до этого себе аналогов (уже упомянутая ранее процедура двухуровневой императивной демократической верификации).

В 2020 г. взамен юридической формальности (пределам президентства) гражданам России предлагается дважды принять непосредственное участие в решении конкретного вопроса государственной важности, т.е. *реализовать свои политические права*. Таким образом, на «весы Конституции» положены, с одной стороны, сразу три вида вышеназванных политических прав граждан, а с другой — ценность ограничения президентских сроков. А поскольку права граждан, в том числе политические, являются высшей ценностью (ст. 2 Конституции РФ), то никакая другая норма Конституции, не связанная со статусом личности, в том числе и предел нахождения в должности главы государства, не может считаться более ценной. В конечном счете это вопрос приоритетов — а если этот вопрос касается непосредственно и исключительно институтов народовластия, в том числе персонализации выборных государственных должностей (и не влияет при этом на содержание и охрану конституционных прав и свобод), то приоритет, без всяких сомнений, имеет место точно такой же, как и в республиках до эпохи прав человека, и может быть уверенно выражен формулой *Vox Populi Vox Dei*.

Литература

1. Лассаль Ф. О сущности конституции: Что же теперь о сущности конституции: две речи / Ф. Лассаль. Ростов-на-Дону : Донская речь, 1905. 74 с.
2. Сийес Э.-Ж. Что такое третье сословие? / Э.-Ж. Сийес. Санкт-Петербург : Голос, 1906. 64 с.

References

1. Choper J.H. The Political Question Doctrine: Suggested Criteria / J.H. Choper // Duke Law Journal. 2005. Vol. 54. Iss. 6. P. 1457–1523.
2. Whitridge F.W. Rotation in Office / F.W. Whitridge // Political Science Quarterly. 1889. Vol. 4. Iss. 2. P. 279–295.