

## Реализация избирательных прав граждан России в экстраординарных условиях: доктринальное осмысление нового опыта

Л. Л. Маркина

член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.  
Адрес: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации,  
109012, Москва, Большой Черкасский пер., д. 9.  
E-mail: marka15@mail.ru

## Realization of the Electoral Rights of Russian Citizens in Extraordinary Conditions: the Doctrinal Understanding of the New Experience

L. L. Markina

Member of the Central Election Commission of the Russian Federation.  
Address: Central Election Commission of the Russian Federation,  
9 Bolshoy Cherkassky Lane, Moscow, 109012, Russian Federation.  
E-mail: marka15@mail.ru

*Поступила 20.02.2025 Принята к печати 05.03.2025*

### Аннотация

В статье представлен опыт организации и проведения выборов, голосования на выборах в России в условиях чрезвычайных ситуаций в 2024 г., показан антикризисный ресурс позитивного избирательного права и избирательной системы Российской Федерации, обобщены новеллы правового регулирования избирательных отношений, обеспечившие их стабильное функционирование и воспроизводство. Рассмотрены вопросы совершенствования пространственно-правовой организации электоральных отношений, расширения состава дополнительных мер по обеспечению избирательных прав граждан, дифференциации категорий избирателей, совершенствования практики применения вариативности сроков и форм голосования, а также сочетания различных форм досрочного голосования. Осмысление опыта организации и проведения выборов и отдельных избирательных действий в экстраординарных условиях 2024 г. побудило автора к постановке научных задач и выдвижению гипотез, решение и проверка которых имеют важное значение не только для отраслевого регулирования и доктринального знания, но и для юридической науки, а также российского правопорядка в целом.

**Ключевые слова:** выборы, досрочное голосование, единый день голосования, избирательное право, избирательные действия, меры по обеспечению избирательных прав граждан, категории избирателей, пространственно-правовое устройство электоральных отношений, экстерриториальные избирательные участки, эффективность избирательного права.

### Abstract

The article presents the experience of organizing and conducting elections and voting in Russia in emergency situations in 2024, shows the anti-crisis resource of positive electoral law and the electoral system of the Russian Federation, summarizes the novelties of the legal regulation of electoral relations, which ensured their stable functioning and reproduction. The issues of improving the spatial and legal organization of electoral relations, expanding the composition of additional measures to ensure the electoral rights of citizens, differentiating categories of voters, improving the practice of applying variability in terms and forms of voting, as well as combining various forms of early voting are considered. Understanding the experience of organizing and conducting elections and individual electoral actions in the extraordinary conditions of 2024. This prompted the author to set scientific goals and hypotheses, the solution and verification of which is important not only for industry regulation and doctrinal knowledge, but also for legal science, as well as the Russian legal order as a whole.

**Keywords:** elections, early voting, single voting day, electoral law, electoral actions, measures to ensure the electoral rights of citizens, categories of voters, spatial and legal structure of electoral relations, extraterritorial polling stations, effectiveness of electoral law.

Правовое регулирование избирательных отношений в Российской Федерации динамично развивается в общем русле эволюции позитивного права России. Для текущего этапа характерно совмещение модернизации избирательного права в ответ на новые глобальные вызовы (технологическая революция, пандемический кризис, международная турбулентность и др.) и его адаптации к стремительно меняющимся условиям жизни общества и государства, в том числе, к возникающим кризисным ситуациям<sup>1</sup>. Антикризисные настройки и их совершенствование характерны для российского позитивного права XXI в.<sup>2</sup> в целом и избирательного права в частности. Избирательное право, как и другие отрасли, стало более приспособленным к экстраординарным ситуациям, что сыграло положительную роль в условиях пандемии COVID-19 [18; 19] и других чрезвычайных ситуаций, возникших в последующие годы, – таких как военная спецоперация, атака вооруженных формирований Украины на Курскую область, затопление части территории Оренбургской области в результате прорыва защитной дамбы в городе Орске.

Правовое регулирование, придающее юридическую форму избирательной системе и поддерживающее ее в актуальном состоянии, снабжает систему аналогичными настройками, которые проявляют себя в значительной степени в функционировании ее институциональной компоненты, а именно – в деятельности избирательных комиссий. Институциональная составляющая избирательной системы Российской Федерации функционировала и функционирует эффективно как в штатных, так и в нештатных ситуациях во многом благодаря закреплению российским законодательством модели определения статуса и компетенции Центральной избирательной комиссии России (ЦИК России), а также параметров соотношения законодательного и подзаконного регулирования электоральных отношений. ЦИК России в рамках своих полномочий оперативно реагирует, совершенствует и эффективно применяет необходимые организационные и правовые механизмы, позволяющие избирателям реа-

лизовать свои права в полной мере вне зависимости от характера социальной, экономической, санитарно-эпидемиологической обстановки и местонахождения избирателя в день (дни) голосования.

Динамика общественной жизни столь высока, что каждый очередной единый день голосования (ЕДГ) отличается от предыдущего применением или формированием новых практик, процедур, воплощением оригинальных организационных решений. Их легальность обеспечивается посредством коррекции законодательства по инициативе ЦИК России, а также принятия нормативных актов этого органа, что позволяет адаптировать избирательные процедуры сообразно требованиям времени и обстановки.

В 2023 г. были расширены возможности граждан Российской Федерации для реализации активного избирательного права в результате совершенствования пространственно-правовой организации электоральных отношений, закрепления позитивным избирательным правом России дополнительных мер по обеспечению избирательных прав граждан, продолжения дифференциации категорий избирателей, совершенствования практики установления вариативности сроков и форм голосования, а также сочетания различных форм досрочного голосования.

В части совершенствования пространственно-правовой организации электоральных отношений следует указать на реализацию идеи экстерриториальных избирательных участков – участков, образованных за пределами территории субъекта Российской Федерации, где избиратели обладают активным избирательным правом на региональных выборах. Пункт 5<sup>1</sup> статьи 19 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>3</sup> установил возможность их образования по решению избирательной комиссии субъекта Российской Федерации (ИКС РФ), организующей подготовку и проведение выборов в органы государственной власти, а также наделил ЦИК России полномочиями по установлению

<sup>1</sup> Об одновременном существовании тенденций модернизации российского законодательства в целом и его отраслей, а также его адаптации к меняющимся с высокой скоростью условиям жизни общества и государства, в том числе к возникающим кризисным ситуациям см. подробнее: [7].

<sup>2</sup> Об антикризисном регулировании см., например, [21].

<sup>3</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 24. – Ст. 2253. Пункт 5<sup>1</sup> статьи 19 введен Федеральным законом от 29 мая 2023 г. № 184-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

особенностей подготовки и проведения голосования на экстерриториальных избирательных участках. Постановлением ЦИК России от 28 июня 2023 г. было утверждено Положение об особенностях подготовки и проведения голосования на экстерриториальных избирательных участках<sup>1</sup>.

Первый опыт проведения голосования на таких участках был получен на выборах в 2023 г. в ходе работы по обеспечению избирательных прав жителей Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей, которые находились в дни голосования в других регионах России. В 2024 г. постановлением ЦИК России от 31 июля 2024 г.<sup>2</sup> данное Положение было скорректировано с учетом накопленного опыта и возникших обстоятельств: содержание Положения дополнено возможностью для избирателя подать заявление о включении в список избирателей в экстерриториальную участковую избирательную комиссию (ЭУИК) через механизм «Мобильный избиратель»; уточнен порядок передачи и хранения протоколов участковой избирательной комиссии (УИК) об итогах голосования и иной избирательной документации. Положение позволяет в современных условиях обеспечить избирательными правами следующие категории избирателей, которые фактически были бы лишены возможности проголосовать на региональных выборах, если бы не были образованы экстерриториальные участки:

- военнослужащие в зоне проведения военной спецоперации;
- граждане, которые участвуют в строительных работах и восстановлении инфраструктуры;
- иные избиратели, которые по тем или иным причинам находятся за пределами территории субъекта Российской Федерации, в котором они обладают активным избирательным правом.

<sup>1</sup> Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 28 июня 2023 г. № 120/950-8 «Об особенностях подготовки и проведения голосования на избирательных участках за пределами территории субъекта Российской Федерации, где избиратели обладают активным избирательным правом».

<sup>2</sup> Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 31 июля 2024 г. № 178/1420-8 «О внесении изменений в Положение об особенностях подготовки и проведения голосования на избирательных участках за пределами территории субъекта Российской Федерации, где избиратели обладают активным избирательным правом».

Своими решениями 19 ИКС РФ образовали 209 экстерриториальных избирательных участков. Благодаря этому около 200 тысяч избирателей смогли реализовать свое избирательное право на экстерриториальных избирательных участках в единый день голосования в 2024 г.

В свою очередь, 28 избирательных комиссий тех субъектов Российской Федерации, на территории которых были образованы экстерриториальные участки, оказывали содействие экстерриториальным участковым избирательным комиссиям в реализации их полномочий, в том числе в части предоставления технологического оборудования, а также информирования избирателей об образовании таких участков.

Голосование на экстерриториальных избирательных участках проводилось в день голосования (при проведении многодневного голосования – в дни голосования). ИКС РФ, организующая выборы, была вправе принять решение о проведении досрочного голосования на экстерриториальных избирательных участках. Такое голосование проводилось в течение одного или нескольких дней (но не ранее чем за десять дней до дня голосования). Конкретные даты, время начала и окончания такого досрочного голосования также определялись ИКС РФ, организующими соответствующие выборы.

В целях безопасности, защиты жизни и здоровья граждан, реализации их избирательных прав для регионов, граничащих с зоной военных действий, постановлением ЦИК России от 14 августа 2024 г.<sup>3</sup> были выработаны и формализованы новые возможности: адаптирован ряд избирательных действий; утвержден Порядок досрочного голосования избирателей на территориях отдельных субъектов Российской Федерации с использованием дополнительных форм реализации избирательных прав.

В единый день голосования, 8 сентября 2024 г., новыми возможностями при проведении досрочного голосования активно воспользовались три региона – Брянская, Курская области и город Севастополь. Избирательная комиссия соответствующего субъекта Российской Федерации са-

<sup>3</sup> Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 14 августа 2024 г. № 179/1431-8 «О дополнительных мерах по обеспечению избирательных прав граждан на территориях отдельных субъектов Российской Федерации».

мостоятельно определяла сроки, формы и территории проведения досрочного голосования.

Ценный опыт приобретен в процессе организации и проведения выборов губернатора Курской области. Это был, без преувеличения, ни на что не похожий, эксклюзивный проект, осуществленный в целях обеспечения избирательных прав жителей Курской области. Из девяти территорий Курской области были эвакуированы жители. Часть из них переехала в другие, более безопасные районы Курской области, часть – в другие регионы страны.

Для избирателей, выехавших за пределы Курской области, решением Избирательной комиссии Курской области был образован 21 экстерриториальный участок на территории 14 субъектов Российской Федерации, благодаря чему тысячи курян смогли реализовать свое активное избирательное право.

В целях обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья избирателей и в целях создания условий для реализации избирательных прав граждан по решению Избирательной комиссии Курской области было проведено досрочное голосование с использованием всех форм голосования.

Для эвакуированных избирателей, переместившихся в пределах Курской области, также были созданы широкие возможности для участия в выборах: постановлением ЦИК России для такой категории избирателей была предусмотрена вариативность сроков и форм голосования.

Так как избиратели размещались как организовано – в пунктах временного размещения (ПВР), так и самостоятельно – у родственников, знакомых, в гостиницах, необходимо было предоставить максимальные возможности для включения их всех в список избирателей:

- дистанционное электронное голосование (ДЭГ);
- голосование по месту нахождения («Мобильный избиратель»);
- письменное заявление, поданное не позднее дня, предшествующего дню (первому дню) голосования, в УИК по месту нахождения;
- устное обращение, поданное в УИК в день (дни) голосования, в том числе досрочного.

В основные дни голосования – 6, 7 и 8 сентября 2024 г. – избиратели могли проголосовать дистанционно, в помещении для голосования, на дому или воспользоваться одной из двух дополнительных форм голосования.

Таким образом, комплекс мер, предпринятых ЦИК России и избирательными комиссиями Курского региона, позволил адаптировать традиционные избирательные процедуры к абсолютно нестандартной, чрезвычайной ситуации.

Адаптировать избирательные процедуры к условиям чрезвычайной ситуации пришлось и при организации и проведении выборов губернатора Оренбургской области в ЕДГ 2024 г. Как известно, вечером 5 апреля 2024 г. произошел прорыв защитной дамбы в городе Орске Оренбургской области. В связи с вынужденной эвакуацией из зоны затопления достаточно большого количества человек постановлением ЦИК России от 19 июня 2024 г.<sup>1</sup> была предусмотрена возможность на выборах, проводимых на территории муниципального образования «город Орск», использовать две дополнительные формы голосования все три дня голосования – 6, 7 и 8 сентября. Избирательные кампании муниципального уровня на территории города Орска не проводились. Данная норма была применена на выборах губернатора Оренбургской области.

Система избирательных комиссий, ЦИК России своими действиями показали возможности избирательной системы в кратчайшие сроки адаптироваться, трансформироваться при чрезвычайных ситуациях любого характера. Важно отметить, что текущие преобразования правового регулирования избирательных отношений во многом продиктованы ходом строительства избирательной системы, с одной стороны, отражающим процессы в политической сфере, а с другой стороны, обеспечивающим их течение в русле, заданном Конституцией Российской Федерации. Анализ динамики правового регулирования избирательных отношений приводит к выводу о сохранении преемственности целей и приоритетов.

Практическая ценность состоявшегося, апробированного и продемонстрировавшего свою эффективность правового регулирования электоральных отношений состоит, во-первых, в расширении и совершенствовании существующих вариативных сценариев правового сопровождения организации и проведения выборов, отдельных избирательных действий в экстраор-

<sup>1</sup> Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 19 июня 2024 г. № 173/1361-8 «Об электронном голосовании на выборах, назначенных на 8 сентября 2024 года».

динарных условиях. Во-вторых, это развивает организационно-правовые механизмы преодоления внутреннего противоречия, имманентно присущего конституционному правопорядку в демократическом правовом государстве в предшествующие периоды. Речь идет о неявном, но столкновении конституционного права на свободу передвижения (и свободой его осуществления), с одной стороны, и одного из условий реализации гражданином активного избирательного права, выраженного в правовом требовании физически находиться в определенном месте в определенное время (в некотором смысле – между элементами частного и публичного в избирательном праве), с другой. Соблюдение данного требования в условиях вышеупомянутых и подобных им чрезвычайных ситуаций потенциально и реально может быть сопряжено с опасностью для жизни гражданина (избирателя и лиц, обеспечивающих возможность осуществления активного избирательного права – членов избирательных комиссий и т. п.) и, соответственно, с риском для конституционного (в современных условиях – признанного всеобщего, универсального, абсолютно) права человека на жизнь. Следовательно, гипотетически можно рассуждать о столкновении указанного условия еще и с этим фундаментальным правом человека. Применяемые и развиваемые в избирательном процессе в Российской Федерации организационно-правовые механизмы (опосредующие в том числе использование новейших технологий при осуществлении избирательных действий [6]), обеспечивающие гражданину возможность реализовать принадлежащее ему активное избирательное право, снимают данное противоречие, придают конституционно-правовому регулированию в этой части большую стройность и гармоничность, устраняют предпосылки подобного внутреннего конфликта.

Опыт организации и проведения выборов, отдельных избирательных действий в экстраординарных условиях в 2024 г. представляет значительный интерес как с практической, так и с доктринальной точки зрения. Его осмысление побуждает к постановке научных задач и выдвижению гипотез, решение и проверка которых могут оказаться весьма перспективными направлениями научного поиска. Сфокусируем внимание на двух сюжетах, навеянных примерами проведения выборов и голосования в экстраординарных условиях, причем сделаем это лишь в порядке постановки вопроса и формулирования гипотезы,

так как каждое из этих действий требует отдельного рассмотрения.

Первое из них касается пространственно-правовой организации (устройства) электоральных отношений. Тема не новая, хотя в такой формулировке, возможно, заявлена впервые. Новейший материал, во-первых, позволяет взглянуть на пространственно-правовую организацию электоральных отношений несколько иначе, чем прежде, акцентировав внимание на соотношении и взаимодействии территориальности и экстерриториальности в функционировании и воспроизводстве упомянутой организации. Во-вторых, он служит поводом к рассмотрению пространственно-правового устройства электоральных отношений не автономно, а в более широком контексте – в соотношении, а возможно, в структуре пространственно-правовой матрицы современной России. Правоведы некоторое время назад обратили внимание на то обстоятельство, что пространственно-правовое устройство Российской Федерации имеет значительную специфику и не сводится к государственному устройству. Оно гораздо более многослойное, включающее федеративное, муниципально-правовое устройство, организацию федеральных округов и территорий с особыми правовыми режимами и др. Их наложение друг на друга прочно армирует территорию и правовое пространство России, обеспечивает целостность пространственно-правовой основы российского государства, его устойчивость к воздействию кризисных явлений [20]. На вопрос о том, каковы место и роль пространственно-правового устройства электоральных отношений в этой матрице, науке еще предстоит дать ответ. Сама же его постановка является важным шагом на пути поиска этого ответа и понимания перспективы укрепления взаимосвязи своеобразных плоскостей в объемной фигуре пространственно-правовой матрицы России, самостоятельное место в которой, судя по всему, занимает пространственно-правовое устройство электоральных отношений.

Второй сюжет, на который стоит обратить внимание, – это оценка эффективности правового регулирования избирательных отношений. Теория эффективности правовых норм (нормативных правовых актов) [1; 8; 13; 14; 20] и практический инструментарий оценивания хорошо известны. В отечественной юридической науке на основе этой теории создана методология оценки действия юридических норм, разработаны ин-

струменты, предназначенные для повышения эффективности права (юридическое прогнозирование [2; 15], оценка правовых рисков [16], проектирование и моделирование правового регулирования [11], правовой мониторинг [10; 17], способы преодоления множественности нормативных актов, пробелов и противоречивости нормативного регулирования [3; 5; 10] и др.). Существуют методики оценки эффективности правовых норм, правового регулирования в определенных сферах [4; 9; 17]. Однако ни одна из них, как, впрочем, и научные разработки, положенные в их основу, в числе критериев и показателей эффективности не содержит такого параметра, как способность нормы, нормативного массива, взаимосвязанного нормативного и индивидуального правового регулирования в конкретной области общественной жизни обеспечивать необходимую регуляторную в экстраординарных условиях (снабжение регулирования антикризисными настройками).

Полагаем, что такой показатель в современных реалиях может быть весьма полезным и уместным при оценке эффективности правового регулирования избирательных отношений в

частности и правового регулирования в целом. Если данная гипотеза будет подтверждена в процессе последующих исследований, то можно поставить вопрос не только об актуализации упомянутых методик, расширении состава критериев и показателей, позволяющих оценивать эффективность правового регулирования, но и о необходимости переосмысления, а также возможной коррекции базовых общетеоретических и общеправовых подходов к решению фундаментальной для юридической доктрины научной проблемы определения эффективности права, юридических норм, нормативно-правовых актов, правового регулирования.

Таким образом, обобщение и анализ опыта организации и проведения выборов, проведения голосования в чрезвычайных условиях позволяют не только развивать соответствующую регуляторную, но и ставить научные задачи, значение которых не ограничено областью отраслевого доктринального знания об избирательном праве и процессе. Они имеют более масштабный характер, а соответствующие решения важны для юридической науки и российского правопорядка в целом.

### Список литературы

1. Глазкова М. Е., Нанба С. Б. Оценка эффективности нормативных правовых актов: современные подходы // Журнал российского права. – 2011. – № 9. – С. 73–80.
2. Глазырин В. В. Прогнозирование эффективности правовых норм: возможный подход // Труды ВНИИСЗ. Вып. 41. – М., 1988. – С. 23–33.
3. Закон: создание и толкование / под ред. А. С. Пиголкина. – М. : Спарк, 1998.
4. Иванова Л. А. Определение эффективности нормативных актов в процессе правового мониторинга : дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2011.
5. Конституция, закон, подзаконный акт / отв. ред. Ю. А. Тихомиров. – М. : Юрид. лит., 1994.
6. Маркина Л. Л. Технологическая платформа правопорядка в сфере выборов (на примере Российской Федерации) // Образование и право. – 2024. – № 10. – С. 100–107.
7. Научные концепции развития российского законодательства : монография / В. Р. Авхадеев, Е. Г. Азарова, Л. В. Андриченко и др.; под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова. – М. : Норма, 2024.
8. Никитинский В. И. Эффективность норм трудового права. – М. : Юрид. лит., 1971.
9. Правовой мониторинг: актуальные проблемы теории и практики / под ред. Н. Н. Черногора. – М. : Международный юридический ин-т, 2010.
10. Правовой мониторинг: Научно-практическое пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова, Д. Б. Горохова. – М.: Юриспруденция, 2009.
11. Правовые модели и реальность: монография / О. А. Акопян, Н. В. Власова, С. А. Грачева и др.; отв. ред. Ю. А. Тихомиров, Е. Е. Рафалюк, Н. И. Хлуденева. – М. : Инфра-М, 2014.
12. Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации: науч.-метод. пособие / отв. ред. А. С. Пиголкин. – М. : Норма, 1998.
13. Самощенко И. С., Никитинский В. И. Изучение эффективности действующего законодательства // Советское государство и право. – 1969. – № 8. – С. 3–11.

14. Самощенко И. С., Никитинский В. И. О понятии эффективности правовых норм // Ученые записки ВНИИСЗ. Вып.18. – М., 1969. – С. 3–19.
15. Сырых В. М. Прогнозирование эффективности норм права на стадии их разработки // Труды ВНИИСЗ. Вып. 36. - М., 1987. - С. 17–28.
16. Тихомиров Ю. А. Право: прогнозы и риски. – М. : Инфра-М, 2015.
17. Тихомиров Ю. А. Рекомендации по проведению мониторинга действия закона // Законодательство и экономика. – 2008. – № 6. – С. 5–9.
18. Хабриева Т. Я. Управление пандемическим кризисом на основе права: мировой и российский опыт // Журнал российского права. – 2021. – № 2. – С. 5–17.
19. Хабриева Т. Я., Черногор Н. Н. Право и пандемия: уроки кризиса // Вестник РАН. – 2022. – Т. 92. – № 8. – С. 803–808.
20. Черногор Н. Н., Емельянов А. С. Пространственно-правовая матрица современной России // Журнал российского права. – 2020. – № 5. – С. 5–22.
21. Шувалов И. И. Правовое регулирование предпринимательской деятельности в период социально-экономического кризиса (теория и практика) : дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2022.
22. Эффективность правовых норм / В. Н. Кудрявцев [и др.]. – М.: Юрид. лит., 1980.