



Правовые гарантии избирательного процесса в чрезвычайных обстоятельствах в России

Ржановский В. А.

Адвокатская палата города Москвы (Москва, Российская Федерация)

E-mail: v.rzhanovskii@rambler.ru

Аннотация

Введение: в статье рассматриваются правовые гарантии проведения выборов и соблюдения избирательных прав граждан в чрезвычайных обстоятельствах. Целью статьи является определение данных гарантий и связанных актуальных проблем в соответствии с российским законодательством.

Методы и материалы: общие и частные научные методы познания. Автор использовал метод анализа для выявления особенностей некоторых методов регулирования (отложение и приостановление выборов). Используя формально-догматический метод, автор пришел к выводу, что в процедуре голосования в чрезвычайных обстоятельствах существует правовой пробел. Метод синтеза позволил учесть недостатки дистанционного электронного голосования и прийти к выводу о рисках при использовании данной формы голосования.

Результаты исследования и их обсуждение: выявлены способы правового регулирования проведения выборов в условиях чрезвычайных обстоятельств. Выборы могут быть отложены или приостановлены. Прекращение выборов не предусмотрено действующим законодательством. Обоснована правовая неопределенность использования категории «отложение выборов» ввиду угрозы для жизни и здоровья граждан. Проанализированы отдельные альтернативные способы голосования, предусмотренные законодательством. Выявлен правовой пробел в избирательном законодательстве в виде отсутствия достаточного регулирования порядка голосования при перемещении избирательной документации членами участковой избирательной комиссии в случае угрозы для жизни и здоровья лиц, присутствующих на избирательном участке.

Выводы: исследование правовых гарантий проведения выборов в чрезвычайных обстоятельствах позволит разработать комплекс мероприятий, направленный на минимизацию негативных последствий общественных и природных явлений в сфере избирательного права. Нормативное утверждение соответствующих правил устранил правовую неопределенность в данной области, в связи с чем будут определены действия участников избирательного процесса в критических ситуациях.

Ключевые слова: выборы, голосование, приостановление выборов, отложение выборов, угроза жизни и здоровью, порядок голосования, перемещение избирательной документации, дистанционное электронное голосование, досрочное голосование.

Для цитирования: Ржановский В. А. Правовые гарантии избирательного процесса в чрезвычайных обстоятельствах в России // Теоретическая и прикладная юриспруденция. 2026. № 3 (29) С. 110–122. EDN: VRZLOE

Legal Guarantees of Holding Elections in Extraordinary Circumstances in Russia: Procedural Aspects and Unresolved Issues

Valeriy A. Rzhanovskii

Moscow Bar Association (Moscow, Russian Federation)

E-mail: v.rzhanovskii@rambler.ru

Abstract

Introduction: The article discusses the legal guarantees of elections and the observance of citizens' electoral rights in emergency circumstances. The purpose of this article is to identify these guarantees and related current issues in accordance with Russian law. The subject of the study includes constitutional and legal principles of elections, Russian legislation regulating electoral relations in the field of voting in extraordinary circumstances, by-laws of the Central Election Commission of the Russian Federation. The purpose of the article is to determine the legal guarantees for holding elections in extraordinary circumstances in accordance with Russian legislation.

Methodology and materials: general and particular scientific methods of cognition. The author used the analysis method to identify the features of some methods of regulation (postponement and suspension of elections). Using a formally dogmatic method, the author came to the conclusion that there is a legal gap in the voting procedure in extraordinary circumstances. The synthesis method made it possible to take into account the disadvantages of remote electronic voting and come to a conclusion about the risks when using this form of voting.

Research results: The methods of legal regulation at the stage of holding elections in emergency situations have been identified. Elections may be postponed or suspended. These decisions can be made, among other things, based on consultations with law enforcement agencies in order to plan elections as a set of numerous measures and analysis of risks. Termination of elections is not provided for by the current legislation. The legal uncertainty of using the category of "postponement of elections" in the presence of a threat to the life and health of citizens is substantiated. The alternative voting methods provided for by the current legislation are analyzed. Some types of early voting do not provide for a voter to visit a polling station. Remote electronic voting has obvious advantages. However, at the moment, the legal regulation of the remote electronic voting system in Russia has serious drawbacks. The inadmissibility of using remote electronic voting as the only form of voting is substantiated. A legal gap has been identified in the electoral legislation in the form of the lack of sufficient regulation of the voting procedure when moving election documents by members of the precinct election commission in the event of a threat to the life and health of persons present at the polling station. The future regulations should reflect not only the consistent order of organizational actions of PEC members, including the suspension / resumption of voting at the PEC, the preservation of election documentation, but also consolidate the provisions on the protection of life and health of PEC members, observers and other persons located in the premises of the PEC.

Conclusions: The study of legal guarantees for holding elections in emergency circumstances will make it possible to develop a concept of measures aimed at minimizing the negative consequences of certain social and natural phenomena in the field of electoral law. The regulatory approval of the relevant rules will eliminate legal uncertainty in this area, and therefore the actions of participants in the electoral process in critical situations will be determined.

Keywords: elections, voting, suspension, postponement, threat to life and health, voting procedure, movement of election documentation, remote electronic voting, early voting.

For citation: Rzhanovskii, V. A. (2026) Legal Guarantees of Holding Elections in Extraordinary Circumstances in Russia: Procedural Aspects and Unresolved Issues. *Theoretical and Applied Law*. No. 3 (29). P. 110–122. (In Russ.).

Введение

Процедуре выборов, как и любому длящемуся во времени явлению публичного характера, свойственно наличие юридических фактов, свидетельствующих о начале и результате процедуры (назначение выборов, установление итогов). Между тем юридический процесс может быть прекращен или приостановлен независимо от воли его участников. В ходе проведения выборов могут возникнуть обстоятельства, препятствующие нормальному ходу избирательного процесса и требующие адаптации механизмов регулирования и действий субъектов права. Такими обстоятельствами могут быть введение военного или чрезвычайного положения, общественные беспорядки, наводнения. В контексте выборов при наступлении катаклизмов природного или социального характера необходимо найти баланс между принципами обязательности и периодичности проведения выборов, защитой и обеспечением прав и свобод человека, в первую очередь защиты жизни и здоровья, а также сохранением народовластия и минимизацией рисков для государственного суверенитета.

Существующие механизмы регулирования проведения выборов в России, в том числе приостановление и отложение выборов, а также применение дистанционных способов голосования, позволяют внести определенные коррективы в избирательный процесс при возникновении чрезвычайных обстоятельств. При этом данные институты не лишены недостатков и исследованы не в полной мере, что на практике выражается прежде всего в наличии значительных правовых пробелов. Например, в избирательном законодательстве содержится неопределенность между отложением и приостановлением голосования, фактически отсутствует правовой алгоритм действий членов УИК при наступлении чрезвычайных ситуаций в период голосования.

Обозначенные проблемы имеют особую актуальность в современных условиях развития публично-го права в России, характеризующегося в том числе цифровизацией избирательного процесса (развитием электронного и дистанционного электронного голосования), геополитическими вызовами (санкционное давление, иностранное вмешательство в выборы, периодические инциденты и угроза обстрелов территории ряда регионов; актуальность проблемы не исчерпывается ситуацией в данных регионах). При этом принципы правового государства и народовластия остаются неизменными конституционными императивами независимо от внешних обстоятельств. Как правильно заметила В. И. Ерыгина, ориентация развития избирательного права должна повернуться в сторону создания надежных гарантий безопасности избирательных прав граждан с учетом современной геополитической ситуации¹. Способы регулирования и принимаемые меры должны соответствовать характеру и времени наступления чрезвычайной ситуации.

В 2026 г. будут проводиться федеральные выборы депутатов Государственной Думы ФС РФ как по одномандатным округам, так и по партийным спискам². В рамках подготовки к выборам Центральная избирательная комиссия РФ (далее — ЦИК РФ) координирует проведение соответствующих организационных мероприятий³. При этом на территории любого избирательного округа в любом регионе страны может возникнуть чрезвычайное обстоятельство разного масштаба. В связи с этим регулирование избирательных отношений, несмотря на традиционную детальную регламентацию действий участников избирательного процесса, должно быть гибким и соответствовать тем или иным экстраординарным обстоятельствам,

¹ См.: Ерыгина В. И. Рискогенные факторы избирательного процесса в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 10. С. 19–26.

² См.: Выборы в Государственную Думу в 2026 году. [Электронный ресурс]. URL: <https://vybory2026.ru/spisok-okrugov-na-vyborah-v-gosdumu-2026> (дата обращения: 25.07.2025).

³ См.: Антон Лопатин: Актуальным вопросом остается учет избирателей, важно заниматься этой работой на постоянной основе. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cikrf.ru/news/news/57382> (дата обращения: 25.07.2025).

возникающим до или во время выборов. Соответственно, необходим нормативно закрепленный порядок голосования в данных условиях. Наличие такого порядка требуется прежде всего не только для сохранения основ народовластия и избирательного процесса, но и для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья граждан Российской Федерации, что является обязанностью государства (ст. 2 Конституции РФ).

В настоящей работе предпринята попытка выявить особенности некоторых механизмов регулирования выборов (отложение, приостановление выборов, альтернативные способы голосования) при наступлении чрезвычайных обстоятельств, а также сделать ряд предложений, касающихся порядка голосования и действий членов избирательных комиссий. Дальнейшая доктринальная разработка этих положений позволит создать концепт регулирования избирательного процесса, необходимый в современных условиях, при которых публичные институты должны обладать устойчивостью к разным видам угроз, приспосабливаться к ним, и при этом существуют необходимые гарантии народовластия.

Методы и материалы

При подготовке настоящего исследования автор использовал общие и частные научные методы. С помощью анализа выявлены особенности некоторых механизмов регулирования выборов (отложение и приостановление выборов). Используя формально-догматический метод, автор пришел к выводу о наличии правового пробела в процедуре голосования в чрезвычайных обстоятельствах и сформулировал ряд предложений для устранения данного пробела. Метод синтеза позволил учесть недостатки дистанционного электронного голосования и прийти к выводу о рисках, связанных с его проведением.

Результаты исследования и их обсуждение

Отложение выборов

В соответствии со ст. 11.2 Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»⁴ при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации в целях защиты жизни и здоровья граждан РФ голосование на выборах, референдумах может быть отложено по решению соответствующей избирательной комиссии в порядке, предусмотренном Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме» (далее — Федеральный закон № 67-ФЗ)⁵.

Решение об отложении принимается:

- избирательной комиссией субъекта РФ: в отношении выборов на территории муниципального образования при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации;
- Центральной избирательной комиссией РФ: во всех иных случаях, предусмотренных пп. 2–3 п. 2 ст. 10.1 Федерального закона № 67-ФЗ.

Кроме того, соответствующая избирательная комиссия, принимая решение об отложении голосования, в каждом конкретном случае может определить специальные сроки и порядок совершения избирательных действий, действий по подготовке и проведению референдума исходя из особенностей фактических обстоятельств (п. 3 ст. 10.1 Федерального закона № 67-ФЗ). Данное положение создало дополнительную возможность для применения адаптированного подхода к организации выборов в нестандартных условиях, в связи с чем нельзя не согласиться с С. Н. Слободчиковой, что появление ст. 10.1 Федерального закона № 67-ФЗ позитивно отразилось на развитии избирательного права⁶.

⁴ Федеральный закон от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» // Российская газета. 1994. № 250.

⁵ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2002. № 106.

⁶ См.: Слободчикова С. Н. Трансформация принципа народовластия в новом конституционном цикле Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 3. С. 11–14.

ЦИК РФ уже откладывала местные выборы в восьми муниципальных районах Курской области ввиду сложной оперативной обстановки в 2024 г.⁷ Выборы были отложены из-за постоянных атак. При этом сохранилась возможность провести выборы губернатора на оставшейся территории Курской области с сохранением условий для признания выборов состоявшимися. Данные обстоятельства требуют от организующей избирательной комиссии исчерпывающей подготовки и объективной оценки рисков. С одной стороны, не должны быть нарушены одни из главнейших принципов выборов — обязательность и периодичность проведения; с другой — не должна создаваться угроза жизни и здоровью людей при проведении выборов. Выбор оптимального решения зависит от множества обстоятельств.

Приостановление выборов

В соответствии с п. 4 ст. 7 Федерального конституционного закона «О военном положении» на территории, на которой введено военное положение, референдумы и выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления не проводятся, за исключением случаев, если решение об их проведении принимается ЦИК РФ в соответствии с федеральным законом⁸. Право ЦИК РФ назначать и проводить выборы в условиях военного положения появилось относительно недавно и стало, по справедливому замечанию Е. И. Колюшина, трансформацией правовых подходов к проведению выборов⁹. Сценарий принятия ключевых решений относительно проведения выборов в условиях военного положения зависит от уровня проведения выборов (пп. 5–7 ст. 10.1 Федерального закона № 67-ФЗ).

После принятия ЦИК РФ решений о назначении и проведении выборов в условиях военного положения, при наличии угрозы жизни и здоровью граждан, местные и региональные выборы могут быть отложены по решению комиссии (п. 10 ст. 10.1 Федерального закона № 67-ФЗ). Федеральные выборы, при наличии вышеуказанных обстоятельств, по решению ЦИК РФ не проводятся либо приостанавливаются (п. 10.1 ст. 10.1 Федерального закона № 67-ФЗ).

В случае устранения обстоятельств, послуживших основанием для отложения (приостановления) выборов, референдума, избирательная кампания или кампания референдума может быть возобновлена по решению ЦИК РФ (п. 11 ст. 10.1 Федерального закона № 67-ФЗ).

Непонятно, почему в случае с местными и региональными выборами законодатель использует категорию «отложение», а применительно к федеральным выборам — «приостановление». При этом и выборы, которые были отложены, и выборы, которые были приостановлены, могут быть возобновлены после устранения причин отложения/приостановки. Как представляется, категория «отложение выборов», указанная в п. 10 ст. 10.1 Федерального закона № 67-ФЗ, должна быть заменена категорией «приостановление выборов», поскольку именно с ней связывается наличие объективных причин, до устранения которых невозможно объективно продолжить юридический процесс.

О проблеме отложения голосования упоминает и Е. И. Колюшин, полагая, что фактически речь идет о переносе голосования на неопределенный срок. Если отсутствуют условия для проведения выборов, то день голосования будет неизвестен¹⁰.

Под приостановлением понимается временная пауза реализации субъективных прав и обязанностей, процессуальной деятельности, действия нормативных правовых актов, иных юридических средств, применяемых уполномоченными лицами до наступления определенных в действующем законодательстве событий, совершения действий¹¹.

⁷ Постановление ЦИК России от 11.06.2025 № 202/1554-8 «Об отложении голосования на выборах, которые должны быть назначены на 14 сентября 2025 года, на территориях ряда муниципальных образований Курской области» // Вестник ЦИК России. 2025. № 6.

⁸ Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении» // Российская газета. 2002. № 21.

⁹ См.: Колюшин Е. И. Проблема баланса конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина // Конституционное и муниципальное право. 2025. № 2. С. 19–25.

¹⁰ См.: Колюшин Е. И. Избирательная реформа 2020 года в свете принципов избирательного права // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 12. С. 55–61.

¹¹ См.: Бекин А. В. Приостановления как средства правового регулирования: проблемы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. С. 8–9.

Институт приостановления широко применяется в российском праве (в частности, ст. 208 УПК РФ¹², ст. 215–216 ГПК РФ¹³, ст. 26 Федерального закона «О государственной регистрации недвижимости»¹⁴).

В 2020 г. указом Президента РФ № 205 в связи с неблагоприятной эпидемиологической обстановкой было установлено, что дата голосования по вопросу одобрения изменения в Конституцию переносится и определяется отдельным указом Президента РФ, что фактически означало приостановку голосования до улучшения эпидемиологической обстановки¹⁵. Такое специфическое регулирование вопросов переноса (приостановления) общероссийского голосования 2020 г. породило вопросы в исследовательской среде о правовых основах такого регулирования¹⁶.

Общим для всех приостановлений является пауза на неопределенный срок. Момент возобновления юридического процесса, который был временно остановлен, зависит от наступления определенного события, которое устранил первопричины, из-за которых было решено приостановить все действия, будь то: задержание преступника; вступление правопреемника в судебный процесс; представление необходимых документов в целях совершения регистрационных действий; признание законным нормативного правового акта, в отношении которого было принято решение о его приостановке.

В связи с изложенным является спорным использование категории «отложение выборов» в п. 10 ст. 10.1 Федерального закона № 67-ФЗ. Голосование не будет проводиться, пока не будут устранены риски для жизни и здоровья граждан, что свидетельствует о наличии временных обстоятельств, препятствующих юридическому процессу, которые рано или поздно будут разрешены. Соответственно, полагаем, что в данном случае будет более обоснованным использовать категорию «приостановление выборов».

Прекращение выборов

Наряду с использованием средств правового регулирования в виде приостановления и отложения выборов при возникновении чрезвычайных обстоятельств, препятствующих проведению голосования, встает вопрос об использовании механизма прекращения выборов.

Как считает А. С. Лунгу, прекращение является правовым явлением, представляющим собой завершение определенного правового состояния в связи с наступлением юридически значимых фактов. Прекращение позволяет определить момент завершения определенной правовой связи между субъектами отношений¹⁷.

Прекращение проведения выборов как средство правового регулирования, на наш взгляд, будет противоречить принципу обязательности выборов, закрепленному в ст. 9 Федерального закона № 67-ФЗ. Обязательное и периодическое проведение выборов в разумные сроки — одна из публичных обязанностей демократического правового государства. Каждый новый цикл избрания публичных органов подтверждает соблюдение принципа народовластия. Незаконный отказ назначить и/или проводить выборы в установленные сроки является нарушением принципа народовластия и конституционных прав граждан избирать и быть избранными в органы власти¹⁸.

Альтернативные способы голосования

Голосование на избирательном участке подразумевает скопление в одном месте большого количества людей, что может послужить причиной возникновения угрозы для жизни и здоровья людей. В целях

¹² Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ // Российская газета. 2001. № 249.

¹³ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 № 138-ФЗ // Российская газета. 2002. № 220.

¹⁴ Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» // Российская газета. 2015. № 156.

¹⁵ Указ Президента РФ от 25.03.2020 № 205 «О переносе даты общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации» // Российская газета. 2020. № 66.

¹⁶ См.: Старостина И. А. Общероссийское голосование в контексте конституционных поправок 2020 г. // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 3–8.

¹⁷ См.: Лунгу А. С. Прекращение как правовое средство // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2025. № 1 (162). С. 43–55.

¹⁸ См.: Авакьян С. А., Большаков С. В., Веденеев Ю. А. и др. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (постатейный). М.: Норма, 2003. 896 с.

нивелирования данных рисков можно использовать альтернативные способы голосования. Однако насколько они могут быть полезными?

Досрочное голосование. Постановлением ЦИК РФ от 14.08.2024 № 179/1431-8 закреплено, что на определенных территориях, где введено военное положение, по решению избирательной комиссии субъекта РФ могут быть применены некоторые виды досрочного голосования: в помещении для голосования; вне помещения для голосования; на территориях и в местах, пригодных к оборудованию для проведения голосования (на придомовых территориях, на территориях общего пользования; в местах, где отсутствуют помещения для голосования и транспортное сообщение с которыми затруднено)¹⁹. Таким образом, большинство вышеуказанных видов досрочного голосования не требует посещения избирателем помещения для голосования.

Порядок голосования применительно к каждой форме досрочного голосования регулируется нормами Федерального закона № 67-ФЗ (ст. 64, 66) с особенностями, установленными вышеуказанным постановлением ЦИК РФ. Специальное регулирование данных аспектов представляется абсолютно оправданным, учитывая наличие возможных рисков не только для избирательного процесса, но и в первую очередь для жизни и здоровья граждан. К примеру, исключается размещение информации о дате, месте и времени проведения досрочного голосования в средствах массовой информации и сети Интернет. Данная информация доводится до сведения избирателей силами участковой избирательной комиссии (далее — УИК). В отношении наблюдения данное постановление ЦИК РФ не вводит специальных норм, соответственно, все гарантии для наблюдателей, предусмотренные Федеральным законом № 67-ФЗ и другими постановлениями ЦИК РФ, должны сохранять свою силу при организации и проведении различных форм досрочного голосования в регионах, где введено военное положение.

Дистанционное электронное голосование (далее — ДЭГ) также не предполагает обязательного нахождения избирателя на избирательном участке. Как неоднократно отмечала А. О. Гаджиева, отличительной особенностью ДЭГ является возможность для избирателя проголосовать независимо от своего местонахождения с помощью своего электронного устройства²⁰. С внедрением ДЭГ в избирательный процесс для избирателя становится возможным не посещать избирательный участок и проголосовать практически из любого места²¹. Соответственно, ДЭГ может стать основной формой голосования на территориях со сложной оперативной обстановкой.

Так, осенью 2024 г. на территории Курской области с использованием ДЭГ проголосовало более 58 тыс. человек на выборах губернатора Курской области²². Однако в 2025 г. ДЭГ на очередных губернаторских выборах в Курской области не применялось²³. Причиной стала нестабильная связь на территории региона. Таким образом, в ситуациях, когда имеется риск для жизни и здоровья граждан при голосовании на избирательных участках, ДЭГ может создать гарантии для реализации активного избирательного права. Однако пример Курской области свидетельствует, что воздействие определенных факторов технического характера приводит к ограничениям или невозможности полноценного использования программно-технического сегмента ДЭГ.

Кроме того, нельзя не учитывать отсутствие достаточных правовых гарантий при организации и проведении ДЭГ. Во-первых, нормативно не закреплены технические характеристики и алгоритмы программно-технического комплекса ДЭГ как цифровой инфраструктуры²⁴. Отсутствие закреплённых право-

¹⁹ Постановление ЦИК России от 14.08.2024 № 179/1431-8 «О дополнительных мерах по обеспечению избирательных прав граждан на территориях отдельных субъектов Российской Федерации». Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

²⁰ См.: Гаджиева А. О. Активное избирательное право в условиях применения цифровых технологий (на примере города Москвы): дис. ... канд. юрид. наук. М.: 2023. С. 74–76.

²¹ См.: Липчанская М. А., Чаннов С. Е. Правовое обеспечение цифровой трансформации местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2024. № 2. С. 239–253.

²² См.: В Курской области более 58 тысяч человек проголосовали по ДЭГ. [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/20240907/vybory-1971225702.html> (дата обращения: 25.07.2025).

²³ Там же.

²⁴ См.: Брикульский И. А. Между правом и забвением: конституционные стандарты дистанционного электронного голосования // Электронная политика. 2024. № 1 (11). С. 1.

вых норм об алгоритмах и технических характеристиках ПТК ДЭГ несет риск их произвольного изменения в любое время. Не имеет нормативного закрепления с точки зрения избирательного законодательства и правовой статус операторов ДЭГ — лиц, фактически разработавших и контролирующих функционирование программно-технического комплекса ДЭГ. Отсутствие правового закрепления деятельности лиц, которые устанавливают и сопровождают технические параметры работы ДЭГ, не соответствует правовой природе публичных отношений с присущей нормативно-правовой централизацией, приматом императивных норм и определенностью в отношении порядка взаимодействия участвующих лиц. Кроме того, ДЭГ изменило форму деятельности наблюдателей²⁵, в связи с чем требуется создание дополнительных правовых гарантий для реализации наблюдателями за ДЭГ своих прав²⁶.

Таким образом, несмотря на преимущества проведения ДЭГ на территориях, где имеются сложности в проведении голосования на избирательных участках, оно не должно быть единственной формой голосования. Наличие на текущий момент правовых пробелов в регулировании технического сегмента ДЭГ способствует сохранению обоснованного скептицизма в отношении объективности всей системы ДЭГ.

Действия членов участковых избирательных комиссий

Правовой статус участковых избирательных комиссий и их членов достаточно подробно исследован в научной среде²⁷. Проанализированы особенности структуры и функционирования участковых избирательных комиссий²⁸. Рассмотрены конституционно-правовые гарантии деятельности избирательных комиссий²⁹.

Вместе с тем текущее избирательное законодательство недостаточно регулирует действия членов участковой избирательной комиссии при возникновении серьезных препятствий, способных блокировать проведение голосования. Для избирательных комиссий это сравнимо с появлением «черного лебедя» (редкого непредсказуемого события)³⁰. Подобные явления нерегулярны, поэтому им уделяется не так много внимания в исследовательской среде.

Только в 2016 г. ст. 64 Федерального закона № 67-ФЗ была дополнена п. 11.1, наделяющим председателя УИК правом следить за порядком в помещении для голосования. Распоряжения председателя участковой комиссии, отданные в пределах его компетенции, обязательны для всех присутствующих в помещении для голосования.

Общее содержание норм Федерального закона № 67-ФЗ рассчитано на проведение выборов в обычной обстановке, и ни одним правовым актом невозможно предусмотреть все экстраординарные ситуации, которые могут нарушить стандартный ход избирательного процесса. Тем не менее можно предусмотреть общий порядок действий избирательной комиссии при возникновении исключительных обстоятельств, которые препятствуют голосованию (специальное регулирование).

Постановление ЦИК РФ от 14.08.2024 № 179/1431-8 закрепляет возможность для членов УИК, в случае угрозы для жизни и здоровья членов УИК или других лиц, переместить избирательные бюллетени и иную избирательную документацию в помещение ТИК (иное помещение) в день голосования как до подсчета голосов, так и во время него (п. 5). Если во втором случае необходимо приостановить действия (по подсчету голосов, установлению итогов), то в первом случае не совсем понятен правовой режим дальнейших действий:

²⁵ См.: Федоров В. И. Наблюдение за ДЭГ в России для обеспечения легитимности выборов // Власть. 2024. Т. 32. № 4. С. 38–41.

²⁶ См.: Ржановский В. А. Правовое положение избирателей и наблюдателей в системе дистанционного электронного голосования в России // Теоретическая и прикладная юриспруденция. 2024. № 1. С. 51–59.

²⁷ См.: Игнатенко В. В. Участковая избирательная комиссия: правовой статус, порядок формирования и компетенция. М. : РЦОИТ, 2003. 128 с.

²⁸ См.: Рыкова Л. В. Участковые избирательные комиссии в Российской Федерации: конституционно-правовые гарантии организации и функционирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Орел, 2017. С. 16–20.

²⁹ См.: Бузин А. Ю. Проблемы правового статуса избирательных комиссий в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С. 12–25.

³⁰ См.: Талёб Н. Н. Черный лебедь. Под знаком непредсказуемости. М. : Колибри; Азбука-Аттикус, 2017. С. 16–18.

1. Приостанавливается ли голосование? В отсутствие как минимум бюллетеней, списков избирателей, наблюдателей дальнейшее голосование представляется невозможным. После устранения угрозы опасности все изъятые документы, по логике, должны быть возвращены на избирательный участок, и голосование должно продолжиться. Кто принимает решение о приостановлении/возобновлении голосования, какое правовое основание существует для такого решения? Каков должен быть порядок возобновления голосования?
2. Правовые последствия временного изъятия избирательной документации и избирательных бюллетеней и возврата их в помещение для голосования. Покидая помещение для голосования, члены УИК лишаются возможности контролировать обстановку в данном помещении, где остаются, например, ящики (стационарные и переносные) для голосования. Если событие произошло до открытия избирательных участков, риски искажения волеизъявления избирателей отсутствуют. Если событие произошло уже после открытия избирательных участков, то есть риски нарушения избирательных прав, в частности нарушение целостности ящиков для голосования, вброс/утеря бюллетеней и т. п. Остаются неурегулированными вопросы юридической судьбы бюллетеней, находящихся на момент ЧП в ящиках для голосования. Бюллетени изымают из ящиков для голосования и перемещают в сейф-пакеты или ящики не трогают? Безусловно, в условиях ограниченного времени выполнение этих действий может увеличить риск угрозы для жизни и здоровья членов УИК. Тем не менее актуальными остаются вопросы последующего признания таких бюллетеней действительными.
3. Кто принимает решение о наличии угрозы и перемещении документации в другое место? Председатель УИК или члены УИК коллегиально с учетом кворума? В ситуации объективно надвигающейся опасности может быть невозможно организовать собрание. Соответственно, принятие решений и организация работы УИК в данном случае на основе принципа единоначалия (под руководством председателя УИК) может быть предпочтительнее. Но для этого должно быть правовое регулирование. Что является основанием для принятия решения о перемещении избирательной документации в другое место в связи с наличием угрозы: поступившая в УИК информация из ТИК или правоохранительных органов?

Разрешение данных вопросов представляется важным с точки зрения разработки доктрины и правоприменения.

Автор данного исследования полагает, что решения о приостановлении и возобновлении голосования, а также о перемещении документации в другое место должны приниматься участковой избирательной комиссией коллегиально, поскольку в соответствии с п. 1 ст. 28 Федерального закона № 67-ФЗ именно таким образом осуществляется деятельность комиссий. Основанием для таких решений должна быть поступившая в письменном виде информация из правоохранительных органов, органов в области обеспечения обороны. Избирательная документация, включая незаполненные бланки избирательных бюллетеней и списки избирателей, перемещается в место, определенное решением УИК (помещение ТИК или иное решение). Прорези стационарных ящиков заклеиваются. В присутствии не менее двух наблюдателей стационарные и переносные ящики для голосования, а также сейф-пакеты из сейфа перемещаются из помещения для голосования в другое место, о чем впоследствии составляется акт. После устранения обстоятельств, послуживших основанием для приостановления голосования, члены УИК возвращаются и принимают решение о его возобновлении. При непосредственной угрозе жизни и здоровью членам УИК и иным лицам, находящимся в помещении для голосования, они покидают помещение УИК без соблюдения вышеуказанных мероприятий. Чтобы не допустить необоснованного приостановления голосования, нужно установить уголовную ответственность за нарушение правил приостановления голосования в помещении УИК, поскольку данный механизм, по существу, является экстраординарным и может применяться только в исключительных ситуациях. Оценку соблюдения порядка и оснований приостановления голосования в помещении УИК, а также соразмерности рисков влияния чрезвычайной ситуации и отсутствия возможности у избирателей проголосовать могут осуществлять вышестоящие избирательные комиссии и суд.

При этом полагаем возможным расширить сферу действия данных норм не только в отношении избирательных комиссий, находящихся в субъектах, где введено военное положение, но и в отношении любой комиссии, которая подверглась обстоятельствам чрезвычайного характера.

Отсутствие нормативно закреплённого алгоритма действий в условиях ракетной опасности, в ситуации постоянной угрозы жизни и здоровью членов УИК и находящихся в помещении для голосования избирателей оставляет значительное количество организационных вопросов, среди которых: открытие избирательного участка, хранение избирательной документации, в том числе документов строгой отчетности, и т. д.³¹

Безусловно, за правоохранительными органами закрепляются задачи по обеспечению безопасности участников избирательного процесса³². Порядок действий сотрудников полиции на избирательных участках в случае нарушений порядка голосования закреплён ведомственными актами МВД³³.

Между тем нормативно утверждённый порядок действий членов избирательных комиссий при чрезвычайных обстоятельствах необходим, так как позволит максимально детализировать избирательный процесс для нестандартной ситуации.

Выводы

Исследование правовых гарантий избирательного процесса в чрезвычайных обстоятельствах выявило следующие механизмы регулирования: отложение и приостановление выборов, применение альтернативных форм голосования — досрочного и дистанционного электронного голосования. Выбор оптимальной формы зависит от множества обстоятельств и является непростой задачей для публичных органов, так как необходимо одновременно защищать права и свободы человека, государственный суверенитет, народовластие, обеспечивать обязательность и периодичность проведения выборов.

При этом в вышеуказанных способах регулирования избирательного процесса, на наш взгляд, имеются неточности. Обосновано, что в п. 10 ст. 10.1 Федерального закона № 67-ФЗ категория «отложение выборов» в отношении местных и региональных выборов фактически означает их приостановление. Именно с правовой категорией «приостановление» связывают наличие временных обстоятельств (препятствий), до разрешения которых объективно невозможно продолжить юридический процесс. Этот тезис подтверждается также положениями п. 11 ст. 11 Федерального закона № 67-ФЗ (в случае устранения обстоятельств (устранения угрозы жизни и здоровью граждан), послуживших основанием для отложения, избирательная кампания может быть возобновлена). Соответственно, более корректным было бы использование в п. 10 ст. 10.1 Федерального закона № 67-ФЗ категории «приостановление выборов» вместо категории «отложение выборов».

При организации голосования на территориях, попавших под воздействие чрезвычайных обстоятельств, полагаем необоснованным использование только одной формы голосования в виде ДЭГ. Отсутствие на текущий момент достаточных правовых гарантий применительно к данному институту и его высокая зависимость от технических факторов ставят под угрозу соблюдение избирательных прав граждан и объективность выборов в целом. Поэтому применение ДЭГ рекомендуется совмещать с иными формами голосования, например с различными видами досрочного голосования.

Ключевым правовым пробелом является отсутствие нормативно закреплённого порядка действий членов УИК и иных участников выборов, который должен не только предусматривать гарантии жизни и здоровья граждан в критических ситуациях, но и обеспечивать избирательный процесс. Концептуально предлагается следующая модель регулирования отношений:

- Наделение УИК правом принимать решения о приостановлении/возобновлении голосования на избирательном участке. Решения принимаются коллегиально на основании письменного уведомления от правоохранительных органов, органов в области обеспечения обороны.
- Избирательная документация перемещается в место, определённое решением УИК. Прорези стационарных ящиков заклеиваются. В присутствии не менее двух наблюдателей стационарные и пе-

³¹ См.: Ерыгина В. И. Указ. соч. С. 19–26.

³² См.: Правонарушающие ситуации на избирательном участке и взаимодействие с правоохранительными органами. [Электронный ресурс]. РЦИОИТ. URL: http://www.tula.izbirkom.ru/etc/rcoit_uik_edu_part_09.pdf (дата обращения: 25.07.2025).

³³ Там же.

реносные ящики для голосования, а также сейф-пакеты из сейфа перемещаются из помещения для голосования в другое место, о чем впоследствии составляется акт.

- В случае непосредственной угрозы жизни и здоровью лиц, находящихся на избирательном участке, происходит эвакуация без выполнения вышеуказанных формальных процедур.
- В целях уменьшения риска необоснованного приостановления голосования предлагается установить уголовную ответственность, поскольку предлагаемый механизм приостановления/возобновления по существу является экстраординарным и предназначен только для критических ситуаций.
- Контроль обоснованности решений УИК может осуществляться судом и вышестоящими избирательными комиссиями.

Теоретическое значение настоящего исследования состоит в обосновании необходимости концептуализации порядка голосования, устойчивого к существенным негативным и непредвиденным обстоятельствам, а практическое — в попытке предложить модель регулирования избирательного процесса в случае угрозы жизни и здоровью лиц, находящихся в помещении для голосования.

Список источников

1. Авакьян С. А., , Большаков С. В., Веденеев Ю. А. и др. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (постатейный). М.: Норма, 2003. 896 с. EDN: QVQNZN
2. Бекин А. В. Приостановления как средства правового регулирования: проблемы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2017. 24 с. EDN: ARSWWA
3. Брикульский И. А. Между правом и забвением: конституционные стандарты дистанционного электронного голосования // Электоральная политика. 2024. № 1 (11). С. 1. EDN: LFTBJY
4. Бузин А. Ю. Проблемы правового статуса избирательных комиссий в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2004. 28 с. EDN: NHQXYB
5. Бутаев В. И., Волков В. П., Шебунова В. Я. Методическое пособие по оказанию органами внутренних дел содействия избирательным комиссиям в реализации их полномочий и проведении выборов органов государственной власти и органов местного самоуправления. М.: РЦОИТ, 2007. 113 с. EDN: CZOJML
6. Гаджиева А. О. Активное избирательное право в условиях применения цифровых технологий (на примере города Москвы) : дис. ... канд. юрид. наук. М. В. П. Волков, В. Я. Шебунова. 2023. 291 с. EDN: CZOJML
7. Ерыгина В. И. Рискогенные факторы избирательного процесса в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2024. № 10. С. 19–26. DOI: 10.18572/1812-3767-2024-10-19-26 EDN: STFVHM
8. Игнатенко В. В. Участковая избирательная комиссия: правовой статус, порядок формирования и компетенция. М.: РЦОИТ, 2003. 128 с. EDN: QVUNPZ
9. Колюшин Е. И. Проблема баланса конституционных прав, свобод и обязанностей человека и гражданина // Конституционное и муниципальное право. 2025. № 2. С. 19–25. DOI: 10.18572/1812-3767-2025-2-19-25 EDN: UYOPOX
10. Колюшин Е. И. Избирательная реформа 2020 года в свете принципов избирательного права // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 12. С. 55–61. DOI: 10.18572/1812-3767-2020-12-55-61 EDN: RUEAFM
11. Липчанская М. А., Чаннов С. Е. Правовое обеспечение цифровой трансформации местного самоуправления в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2024. № 2. С. 239–253. DOI: 10.17072/1995-4190-2024-64-239-253 EDN: HAAWPG
12. Лунгу А. С. Прекращение как правовое средство // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2025. № 1 (162). С. 43–55. DOI: 10.24412/2227-7315-2025-1-43-55 EDN: RRCLQW

13. Ржановский В. А. Правовое положение избирателей и наблюдателей в системе дистанционного электронного голосования в России // Теоретическая и прикладная юриспруденция. 2024. № 1. С. 51–59. DOI: 10.22394/2686-7834-2024-1-51-59 EDN: DKZIPT
14. Рыкова Л. В. Участковые избирательные комиссии в Российской Федерации: конституционно-правовые гарантии организации и функционирования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Орел: 2017. 23 с. EDN: ZQEXAL
15. Слободчикова С. Н. Трансформация принципа народовластия в новом конституционном цикле Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 3. С. 11–14. DOI: 10.18572/1813-1247-2022-3-11-14 EDN: UQLSKF
16. Соколов В. А., Овсянян Г. М. Совершенствование нормативного правового регулирования охраны общественного порядка в период подготовки и проведения выборов президента Российской Федерации // Административное право и процесс. 2021. № 3. С. 65–68. DOI: 10.18572/2071-1166-2021-3-65-68 EDN: QANNIN
17. Старостина И. А. Общероссийское голосование в контексте конституционных поправок 2020 г. // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 3–8. DOI: 10.18572/1812-3767-2020-8-3-8 EDN: AMIQYI
18. Талев Н. Н. Черный лебедь. Под знаком непредсказуемости. М.: Колибри, Азбука-Аттикус, 2017. 736 с.
19. Федоров В. И. Наблюдение за ДЭГ в России для обеспечения легитимности выборов // Власть. 2024. Т. 32. № 4. С. 38–41. DOI: 10.24412/2071-5358-2024-4-38-41 EDN: NGOJLU

Об авторе:

Ржановский Валерий Александрович, адвокат, Адвокатская палата города Москвы (Москва, Российская Федерация), кандидат юридических наук, ResearcherID: GMW-8185-2022, ORCID: 0000-0001-7430-913X, e-mail: v.rzhanovskii@rambler.ru

References

1. Avak'yan, S. A., Bolshakov, S. V., Vedeneev, Yu. A. (2003) *Scientific and Practical Commentary on the Federal Law "On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right of Citizens of the Russian Federation to Participate in a Referendum" (article-by-article)*. Moscow, Norma Publ. 896 p. (In Russ.).
2. Bekin, A. V. (2017) Suspensions as a means of legal regulation: theory and practice. Abst. Cand. Diss. Moscow. 24 p. (In Russ.).
3. Brikulskii, I. A. (2024) Between law and oblivion: constitutional standards for remote electronic voting. *Electoral politics*. No. 1 (11). Pp. 1. (In Russ.).
4. Buzin, A. Yu. (2004) *Problems of the legal status of election commissions in the Russian Federation*. Abst. Cand. Diss. Moscow. 28 p. (In Russ.).
5. Butaev, V. I., Volkov, V. P., Shebunova, V. Ya. (2007) *Methodological guide on rendering assistance by internal affairs bodies to election commissions in exercising their powers and conducting elections of state authorities and local self-government bodies*. Moscow, RCOIT Publ. 113 p. (In Russ.).
6. Gadzhieva, A. O. (2023) *Active election right in the context of the application of digital technologies (based on the example of the city of Moscow)*. Cand. Diss. Moscow. 291 p. (In Russ.).
7. Erygina, V. I. (2024) Risk factors of the electoral process in modern Russia. *Constitutional and Municipal Law*. No. 10. Pp. 19–26. (In Russ.). DOI: 10.18572/1812-3767-2024-10-19-26
8. Ignatenko, V. V. (2003) *Precinct Election Commission: legal status, formation procedure and competence. Training manual*. Moscow, RCOIT Publ., 128 p. (In Russ.).
9. Kolushin, E. I. (2025) The problem of the balance of constitutional rights, freedoms and duties of man and citizen. *Constitutional and Municipal Law*. No. 2. Pp. 19–25. (In Russ.).

10. Kolushin, E. I. (2020) The electoral reform of 2020 in the light of the principles of electoral law. *Constitutional and Municipal Law*. No. 12. Pp. 55–61. (In Russ.). DOI: 10.18572/1812-3767-2025-2-19-25
11. Lipchanskaya, M. A., Channov, S. E. (2024) Legal support for the digital transformation of local self-government in the Russian Federation: problems and prospects. *Perm University Herald. Juridical Sciences*. No. 2. Pp. 239–253. (In Russ.). DOI: 10.17072/1995-4190-2024-64-239-253
12. Lungu, A. S. (2025) Termination as a legal remedy. *Saratov State Law Academy Bulletin*. No. 1 (162). Pp. 43–55. (In Russ.). DOI: 10.24412/2227-7315-2025-1-43-55
13. Rzhzanovskii, V. A. (2024) The legal status of voters and observers in the remote electronic voting system in Russia. *Theoretical and Applied Law*. No. 1. Pp. 51–59. (In Russ.). DOI: 10.22394/2686-7834-2024-1-51-59
14. Rykova, L. V. (2017) *Precinct election commissions in the Russian Federation: constitutional and legal guarantees of organization and functioning*. Abst. Cand. Diss. Orel. 23 p. (In Russ.).
15. Slobodchikova, S. N. (2022) Transformation of the principle of rule of the people in the new constitutional cycle of the Russian Federation. *State Power and Local Self-government*. No. 3. Pp. 11–14. (In Russ.). DOI: 10.18572/1813-1247-2022-3-11-14
16. Sokolov, V. A., Ovsepyan, G. M. (2021) Improvement of the regulatory legal regulation of public order protection during the preparation and conduct of the presidential elections of the Russian Federation. *Administrative Law and Procedure*. No. 3. Pp. 65–68. (In Russ.). DOI: 10.18572/2071-1166-2021-3-65-68
17. Starostina, I. A. (2020) Nationwide voting in the context of the 2020 constitutional amendments. *Constitutional and Municipal Law*. No. 8. Pp. 3–8. (In Russ.). DOI: 10.18572/1812-3767-2020-8-3-8
18. Taleb, N. N. (2017) The black swan. Under the sign of unpredictability. Moscow, *Kolibri, Azbuka Atticus Publ.* 736 p. (In Russ.).
19. Fedorov, V. I. (2024) Monitoring of REV in Russia to ensure the legitimacy of elections. *Vlast'*. Vol. 32. No. 4. Pp. 38–41. (In Russ.). DOI: 10.24412/2071-5358-2024-4-38-41

About the author:

Valerii A. Rzhzanovskii, Advocate, Moscow Bar Association (Moscow, Russian Federation), PhD in Jurisprudence, ResearcherID: GMW-8185-2022, ORCID: 0000-0001-7430-913X; e-mail: v.rzhzanovskii@rambler.ru

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.
The author declares that there is no conflict of interest.