

Либеральный и демократический тренды в избирательном праве России

Е.И. Колюшин*

* Центральная избирательная комиссия Российской Федерации
ekolushin@gmail.com

Введение. Развитие избирательного права России происходит в борьбе двух трендов: либерального (буржуазного) и демократического (демократически-функционального). Первый призван обеспечить власть элит, вследствие чего избирательное право вступает в противоречие со смыслом конституционного права граждан избирать и быть избранными. Он проявляется в стремлении свести выборы к акту голосования, уклонении законодателя от содержательного наполнения основных принципов избирательного права, введении по пассивному избирательному праву множества ограничений, которые едва ли согласуются с существом этих принципов, сознательной бюрократизации избирательного процесса.

Теоретические основы. Методы. Либеральный тренд сдерживает раскрытие имеющегося демократического потенциала конституционного права гражданина избирать и быть избранным. Демократический тренд направлен на реализацию народовластия, наполнение реальным содержанием принципа свободных выборов, который должен иметь приоритет по отношению ко всем другим принципам избирательного права. Видимо, принцип свободных выборов должен быть многоаспектен в содержательном плане, предполагая и свободное формирование избирателем своего мнения, и свободное выражение этого мнения, т. е. свободную процедуру голосования, и адекватное волеизъявлению определение результатов выборов. В системе принципов избирательного права названный принцип следовало бы поставить на первое место, обратив внимание на взаимосвязь и взаимодействие с другими принципами, прежде всего – с принципами всеобщего и равного избирательного права. В статье используются общенаучные и научно-научные методы исследования: анализ, синтез, сравнительно-правовой, формально-юридический и др.

Результаты исследования. Вносятся предложения, направленные на укрепление демократического содержания избирательного права. Необходимо либо снять покров закрытости с подготавливаемых до дня голосования списков избирателей (во многих зарубежных странах списки избирателей вывешиваются на избирательных участках для всеобщего обозрения), либо составление таких списков осуществлять при явке избирателей на голосование, как это делается на избирательных участках за границей. Думается, основания отказа в регистрации кандидатов, списков кандидатов следовало бы рассматривать с позиции ценности пассивного избирательного права и свободных выборов. В настоящее время наибольшее количество отказов в регистрации связано с наличием ненадлежаще оформленных документов либо с отсутствием каких-либо сведений. Преобладает приоритет формы над содержанием. Необходимо закрепить обязательное наличие института самовыдвижения на всех видах и уровнях выборов, включая и выборы по пропорциональной избирательной системе. Целесообразно установление взаимозависимости между числом избирателей на соответствующих выборах и числом необходимых для регистрации подписей избирателей как главного логичного критерия в отношении всех кандидатов и списков кандидатов. Работа комиссий и судебная практика по спорам о признании подписей недостоверными свидетельствуют об избыточно высоких уровнях и формализма, и субъективности при оценке подписей избирателей.

Следует пересмотреть сложившееся соотношение предметов федерального и регионального избирательного законодательства. Поскольку федеральный законодатель предоставил субъектам Федерации право дополнять гарантии избирательных прав по сравнению с основными гарантиями), постольку собственное правовое регулирование субъектов Российской Федерации в области избирательного права не должно выходить за пределы введения тех или иных дополнительных гарантий избирательных прав граждан.

Обсуждение и заключение. В результате борьбы разновекторных тенденций избирательное право приобрело нелогичную конфигурацию. Федеральный закон об основных гарантиях формально посвящен не избирательным правам, а гарантиям. Получается некая перевернутая основанием кверху пирамида: ее основанием выступают избирательные действия, осуществление которых обеспечивается закрепленными гарантиями, а на самом вершине пирамиды красуются избирательные права во главе с конституционным правом избирать и быть избранным. Думается, необходимо в законодательстве и правоприменении, судебной практике перевернуть эту пирамиду таким образом, чтобы позитивно зафиксированные избирательные права превратились в ее основание. Гарантии и избирательные действия должны быть приспособлены под обслуживание этих прав, а не наоборот, как в настоящее время, когда гарантии определяют содержание избирательных прав.

Ключевые слова: конституционное право граждан избирать и быть избранными, власть элит, народовластие, избирательное право, либеральный тренд, демократический тренд, борьба, принцип свободных выборов, избирательный кодекс, перечень избирательных прав, гарантии избирательных прав, избирательные действия

Для цитирования: Колюшин Е.И. Либеральный и демократический тренды в избирательном праве России // Правосудие. 2019. Т. 1, № 2. С. 73–100. DOI: 10.17238/issn2686-9241.2019.2.73-100

Liberal and Democratic Trends in Russian Electoral Law

Evgeniy I. Kolyushin*

* *Central Election Commission of Russia, Moscow, Russia*
For correspondence: ekolushin@gmail.com

Introduction. The development of Russian electoral law is taking place in the struggle of two trends: liberal (bourgeois) and democratic (popular). The first is designed to ensure the power of elites, as a result of which the electoral right conflicts with the meaning of the constitutional right of citizens to elect and be elected. It manifests itself in the desire to reduce elections to the act of voting, the legislator's evasion from the substantive filling of the basic principles of electoral law, the introduction of multiple restrictions on passive electoral law, which are hardly consistent with the essence of these principles, the conscious bureaucratization of the electoral process.

Theoretical Basis. Methods. The liberal trend constrains the disclosure of the existing democratic potential of the constitutional right of a citizen to elect and be elected. The democratic trend is aimed at the implementation of democracy, filling the real content to the principle of free elections, which should take precedence over all other principles of electoral law. Apparently, the principle of free elections should be multifaceted in terms of content, assuming the free formation of the voter's opinion, and the free expression of this opinion, i.e., a free voting procedure, and adequate determination of the will while drawing the election results. In the system of principles of electoral law, this principle should be put in the first place, paying attention to the relationship and interaction with other principles, especially with the principles of universal and equal suffrage.

Results. Proposals are made to strengthen the democratic content of the electoral law. It is necessary either to remove the veil of secrecy from voter lists prepared before polling day (in many foreign countries, voter lists are posted at polling stations for public viewing), or to draw up such lists when voters turn out to vote, as is done at polling stations abroad. It seems that

the grounds for refusing to register candidates and lists of candidates should be considered from the standpoint of the value of passive suffrage and free elections. Currently, the largest number of refusals in registration is due to the presence of improperly executed documents or the absence of any information. The priority of form over content prevails. It is necessary to consolidate the mandatory existence of the institution of self-nomination at all types and levels of elections, including elections under the proportional electoral system. It is advisable to establish the interdependence between the number of voters in the relevant elections and the number of signatures required for registration of voters as the main logical criterion for all candidates and lists of candidates. The work of the commissions and judicial practice on disputes on recognition of signatures as unreliable testify to excessively high levels of both formalism and subjectivity in the process of evaluation of voters' signatures.

The existing correlation between Federal and regional electoral legislation should be reviewed. Since the Federal legislator granted the subjects of the Federation the right to supplement the guarantees of electoral rights in comparison with the basic guarantees, to the extent that the own legal regulation of the subjects of the Russian Federation in the field of electoral law should not go beyond the introduction of certain additional guarantees of electoral rights of citizens.

Discussion and Conclusion. As a result of the struggle of different trends, the electoral right has acquired an illogical configuration. The Federal law on basic guarantees is not formally devoted to electoral rights, but to guarantees. It turns out a kind of inverted pyramid: it is based on electoral actions, the implementation of which is provided by fixed guarantees, and at the very top of the pyramid flaunts electoral rights, headed by the constitutional right to elect and be elected. I think it is necessary in legislation and law enforcement, judicial practice to turn this pyramid in such a way that positively recorded electoral rights become its Foundation. Guarantees and electoral actions should be adapted to the maintenance of these rights, and not vice versa, as at present, when guarantees determine the content of electoral rights.

Keywords: the constitutional right of citizens to elect and to be elected, the power of elites, democracy, election law, liberal trend, the democratic trend, the struggle, the principle of free elections, the electoral code, the list of electoral rights, guarantees of electoral rights, the electoral operation, the inverted pyramid

For citation: Kolyushin, E.I., 2019. Liberal and democratic trends in russian electoral law. *Pravosudie = Justice*, 1(2), pp. 73–100. DOI: 10.17238/issn2686-9241.2019.2.73-100

Введение

Бывший председатель Комитета по конституционному законодательству Государственной Думы Федерального Собрания известный юрист В.Н. Плигин метафорично отождествляет изменения избирательного законодательства с колебаниями маятника¹. Оценки действующего избирательного права и практики его применения различаются от избыточно хвалебных² до весьма критических, предполагающих необходимость проведения реформы³.

¹ См.: Плигин В.Н. Частые перемены – это желание обеспечить легитимность // Коммерсант. 2013. 9 дек. Нередко справедливо отмечают, что избирательное законодательство «грешит нагромождением норм» [Колобаева, Н.Е., 2015, с. 19].

² «...Процесс совершенствования избирательного законодательства приблизился к пределу своих возможностей (если у совершенства есть предел)», – пишут известные организаторы выборов [Вавилов, С.В. и Реут, Д.А., 2018, с. 29].

³ См. об этом: Итоговый отчет миссии ОБСЕ по наблюдению за выборами Президента Российской Федерации 18 марта 2018 г. URL: www.osce.org; [Черепанов, В.А., 2019, с. 33].

Теоретические основы. Методы

Избирательное право России в различных его проявлениях (позитивное право как составная часть конституционного права России, естественное право, нормативное закрепление соотношения политических сил, юридическая наука, избирательный процесс) исследуется с позиции содержания и механизма действия конституционного права гражданина России избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления. Обусловленное как объективными особенностями первичного правового регулирования посредством конституционных положений, так и субъективно-политическими причинами отсутствие однозначного содержания названного конституционного права дает основания для его трактовки и дальнейшего построения механизма действия и с позиций либеральных (буржуазных) теорий основных прав гражданина, и с позиций демократически-функциональных теорий.

Автор обращается и к догматическим методам анализа нормативных источников, прослеживая в том числе тенденции их изменений, и к трудам ученых-юристов, и к практике работы избирательных комиссий, судебной практике по делам о защите избирательных прав граждан.

Результаты исследования

Если сравнить источники избирательного права России, практику выборов в первые постсоветские годы и в настоящее время, то, думается, можно прийти к выводу о том, что развитие институтов выборов и избирательного права происходит в борьбе **двух разновекторных тенденций: либеральной и демократической.**

Либеральный (буржуазный) тренд – закрепление власти элит

Либеральный тренд **основан на необходимости обеспечения власти элит, подозрительно-негативном отношении к провозглашенному в Конституции России народовластию, рассматриваемому в качестве некой иконы, красивого пропагандистского образа, которому непозволительно иметь действенные механизмы реализации.** Он проявляется уже в самом стремлении свести **выборы только к акту голосования.**

В соответствии с Конституцией России выборы – это непосредственное выражение власти народа (ч. 3 ст. 3). Однако действующий Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁴ (далее – Федеральный закон об основных гарантиях

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

избирательных прав) на понятийном уровне (п. 9 ст. 2) не продвигается дальше фиксации выборов как формы прямой демократии, сводя их к прямому волеизъявлению граждан, осуществляемому в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица, т. е. к акту голосования. При таком понимании выборов большую часть действий на пути к голосованию и после голосования можно вывести из области «выражение власти народа» и перевести в плоскость формально-бюрократических мероприятий без участия этого самого народа. Именно на такое развитие событий направлен либеральный тренд. Происходит **бюрократизация избирательного права и выборов** с печальной перспективой сохранения буквы конституционного права «избирать и быть избранным» при выхолащивании его существа.

Вместе с тем регулирование избирательными законами последовательности избирательных действий, сроков их осуществления дает все основания для рассмотрения выборов как процесса, проходящего ряд стадий и завершаемых не голосованием, а определением и публикацией результатов. Следовательно, **конституционное понимание выборов как непосредственного выражения власти народа должно определять содержание не только голосования, но и всех других стадий выборов**. Именно оно должно определять содержание демократического избирательного права.

Либеральный тренд сдерживает раскрытие имеющегося демократического потенциала конституционного права гражданина избирать и быть избранным. Такой вывод следует, в частности, из текстов Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» в первоначальной редакции от 6 декабря 1994 г.⁵ и Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. в действующей редакции.

Первый из названных – Закон 1994 г. – предусматривал значительно более широкий круг субъектов права выдвижения кандидатов на выборные должности. В настоящее время в этот круг не входят избирательные блоки и почти все общественные объединения, кроме политических партий. Действующий Закон не предусматривает всеобщего ознакомления со списком избирателей. Сами избиратели утратили право выдвижения кандидатов по месту работы, учебы, службы и жительства. Ликвидирован институт независимых кандидатов. Принижено значение особого мнения члена избирательной комиссии, не согласного с решением комиссии, которое ранее должно было быть доведено до сведения вышестоящей комиссии в трехдневный срок. Вышестоящие избирательные комиссии утратили право принять самостоятельное решение по существу жалобы. Досрочное голосование в Законе 1994 г. (ст. 30)

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 33. Ст. 3406.

предусматривалось только для тех, кто в течение 15 дней, включая день выборов, будет отсутствовать по месту своего жительства. В настоящее время резко расширены правовые возможности для досрочного голосования, что используется нередко в интересах административного ресурса. Ослаблены материальные гарантии тайного голосования, так как из избирательного Закона исключено положение о наличии специально оборудованной кабины или комнаты для голосования, в которых не допускается присутствие иных лиц (ч. 6 ст. 30 Федерального закона от 6 декабря 1994 г.). Этот перечень можно продолжить [Лукиянова, Е.А. и Порошин, Е.Н., 2019].

В литературе имеются предложения о возврате к «демократии налогоплательщиков» с известными в прошлые века имущественным, образовательным цензами, цензом оседлости [Шахрай, С.М., 2013, с. 171]. С.М. Шахрай делает и более глобальный вывод: «...само наличие институцированного всеобщего, равного и прямого избирательного права превратилось в одну из самых значимых экономических, даже цивилизационных проблем стран ЕС и США» [Шахрай, С.М., 2013, с. 169]. Заманчиво решать экономические проблемы через ограничения политического права избирать и быть избранным. По всей вероятности, предложение соответствует либеральным представлениям о демократии как власти не народа, а элиты, для которой народ является только объектом управления. Однако такой подход возвращает к исторически отвергнутой практике приоритета имущественного положения над равенством прав и свобод человека и гражданина. Он противоречит ст. 19 Конституции России, в части второй которой государство обязалось гарантировать **равноправие граждан независимо от их имущественного положения**.

В русле либерального тренда находится **уклонение законодателя от содержательного наполнения основных принципов избирательного права и введение по пассивному избирательному праву множасьихся ограничений, которые едва ли согласуются с существом этих принципов**. Так, позитивное избирательное право не определяет содержания принципа обязательности и периодичности выборов, а суды сводят его к проведению выборов через определенные периоды, но только при условии, что сами выборы не отменены⁶. Вследствие такого понимания принципа обязательности и периодичности выборов законодатель может по своему усмотрению отменять выборность государственных органов и должностных лиц, кроме выборов депутатов Государственной Думы и Президента России, манипулировать

⁶ В Определении от 27 февраля 2008 г. (дело № 46-Г08-2) Верховный Суд Российской Федерации отметил, что «принципы обязательности и периодичности, а также судебный порядок назначения срока выборов действуют в отношении тех выборов, проведение которых предусмотрено по окончании срока полномочий органов или депутатов». Верховный Суд Российской Федерации фактически стоит на весьма прагматической позиции, в соответствии с которой отмена выборов лишает смысла рассуждения о их обязательности и периодичности.

сроками полномочий, досрочно прекращать полномочия выборных органов. В стране сокращается число выборных муниципальных органов и должностных лиц. Идет процесс отказа от выборов глав муниципалитетов и представительных органов муниципальных образований второго уровня.

Выборы должностных лиц в широких масштабах заменяются избранием. Хотя избирательное право в настоящее время по существу не признает подобный способ замещения должности выборами, не регулирует эти процедуры, но терминологически далеко не всегда имеет место соблюдение такого подхода⁷.

Можно придумать большое число аргументов в пользу замены выборов избранием, например, законодательными органами глав ряда субъектов Российской Федерации, в том числе: большая безопасность, повышение уровня компетентности участвующих в принятии решения, компактность сроков принятия решения, дешевизна процедуры и др. Однако **практику замены выборов избранием нужно оценивать как ограничение действия принципа обязательности и периодичности выборов**, который требует безусловного проведения выборов по истечении определенного периода времени после предыдущих аналогичных выборов и **запрет их отмены** без объективной необходимости. Целесообразно выработать и закрепить в законодательстве обстоятельства, свидетельствующие о возникновении такой необходимости. К ним можно было бы отнести такие обстоятельства, которые обуславливают введение в действие специальных режимов функционирования власти и населения вплоть до военного положения, серьезные территориальные изменения и изменения численности населения, а также конституционную реформу.

Демократическая тенденция обусловлена поиском избирательного права, адекватного потребностям обеспечения реального народного власти и стремлением наполнить содержанием **принцип свободных выборов**. Вследствие чего в предмет избирательного права включаются те отношения на выборах, которые и/или их различные проявления раньше избирательным правом не регулировались (статус кандидата, обязанность государственных органов содействовать избирательным комиссиям, активное голосование, статус членов избирательных комиссий, избирательные фонды, продвижение статуса избирательных комиссий по пути усиления публично-властных начал в сочетании с общественными, регламентация процедур голосования, определения итогов голосования и др.). Расширение сферы судебного контроля за дей-

⁷ Так, ч. 1 ст. 96 Конституции России устанавливает, что Государственная Дума избирается, а ч. 2 этой же статьи повествует о порядке выборов депутатов Государственной Думы. В текстах избирательных законов слово «выборы» нередко заменяется словом «избрание» и производными от него, что не способствует проведению принципиальных различий между выборами и избранием.

ствиями избирательных комиссий формально не относится к предмету избирательного права, но находится в русле демократизации порядка организации и проведения выборов.

Принцип свободных выборов

В части избирательного права только два положения Конституции России имеют универсальный характер и распространяются на все виды выборов. В статье 3 Конституция России объявила референдум и свободные выборы высшим непосредственным выражением власти народа, а в ст. 32 провозгласила **конституционное право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления.** Избирательное право лишь упоминает о свободных выборах, но мало сделало для юридического оформления содержания и определения их места в системе принципов. **Видимо, принцип свободных выборов должен быть многоаспектен в содержательном плане, предполагая и свободное формирование избирателем своего мнения, и свободное выражение этого мнения, т. е. свободную процедуру голосования, и адекватное волеизъявлению определение результатов выборов.** В системе принципов избирательного права названный принцип следовало бы поставить на первое место, обратив внимание на взаимосвязь и взаимодействие с другими принципами, прежде всего – с принципами всеобщего и равного избирательного права. Именно принцип свободных выборов должен задавать тренды содержательного демократического развития всех других принципов избирательного права.

Обсуждение и заключение

Известно, что списки избирателей являются одной из важных гарантий принципа всеобщего избирательного права. Существующая весьма громоздкая и дорогостоящая система регистрации избирателей и включения их в списки избирателей теоретически может считаться соответствующей принципу всеобщего избирательного права только без учета влияния на него принципа свободных выборов. Если же исходить из того, что списки определяют круг граждан, воля которых должна формироваться и выражаться свободно, то оценка существующего порядка может быть иной⁸.

Такая система учета и регистрации, составления списков избирателей заведомо повышает уровень абсентеизма избирателей. Она отрица-

⁸ В России процедура учета и регистрации избирателей ежегодно по состоянию на 1 января и 1 июля такова, что никто из граждан, политических партий не имеет никакой информации о регистрации его в качестве избирателя или об от-

ет право избирателя на исключение из списка избирателей. При этом значительно увеличивается возможность манипулирования результатами выборов как путем незаконного голосования за избирателей, о которых достоверно известно, что они не придут голосовать, так и путем «засушивания» избирательных кампаний с целью отталкивания от выборов активных граждан и привлечения к голосованию наиболее подверженных административному влиянию категорий граждан.

Необходимо **либо снять покров закрытости с подготавливаемых до дня голосования списков избирателей** (во многих зарубежных странах списки избирателей вывешиваются на избирательных участках для всеобщего обозрения), **либо составление таких списков избирателей осуществлять при явке избирателей на голосование**, как это делается на избирательных участках за границей.

Широкое использование многочисленных норм и технологий фильтрации кандидатов на стадии выдвижения и регистрации⁹, неравного доступа зарегистрированных кандидатов к СМИ вследствие отсутствия объективных содержательных различий между информированием избирателей о выборах и предвыборной агитацией¹⁰, повышения

сутствии таковой, поэтому нередко наблюдаются большие различия между числом зарегистрированных избирателей и числом последних в списках. Возможности ознакомления на избирательном участке со списком избирателей без права получения копий, производства выписок из него де-юре предоставлены очень небольшому кругу лиц под предлогом защиты персональных данных. При этом полученная информация не имеет никакого юридического значения. Работать со списками, т. е. иметь реальный доступ к ним, могут только председатели и секретари избирательных комиссий, отдельные члены комиссий по поручению председателя комиссии и системные администраторы разного уровня, включая сотрудников Федерального центра информатизации при ЦИК России. При дистанционном электронном голосовании списки избирателей на бумажном носителе вообще могут отсутствовать.

⁹ Согласно п. 24 и 25 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав имеется 19 оснований отказа в регистрации кандидата и 16 оснований отказа в регистрации федерального списка кандидатов. Пунктом 26 названного Закона установлено 10 оснований исключения кандидата из заверенного избирательной комиссией списка кандидатов. Кроме того, столь многочисленные основания сформулированы с разной степенью определенности и допускают различные толкования. Поэтому, как показывает практика, имеются излишне большие возможности для усмотрения со стороны регистрирующего органа и его должностных лиц. Избирательным законам известны 9 оснований отмены регистрации кандидата и 7 оснований отмены регистрации списка кандидатов. Большая их часть касается нарушений, аналогичных нарушениям, являющимся основаниями для отказа в регистрации. В итоге регистрация отнюдь не означает, что к одним и тем же обстоятельствам нельзя возвратиться с целью ее отмены.

¹⁰ Согласно правовой позиции Конституционного Суда России, сформулированной в его Постановлении от 30 октября 2003 г. № 15-П, они различаются только целевой установкой. Внешнее сходство не является доказательством наличия агитации. Выявление подобной специальной цели не может быть объективным.

явки избирателей на выборы¹¹ должно оцениваться с позиции требований принципа свободных выборов. Нельзя не согласиться с выводом о том, что значительная часть таких проектов апеллировала к корыстным чувствам избирателей. На конкретных выборах они могут повысить явку, однако формируют у части избирателей «устойчивое восприятие выборов как способа приобрести те или иные материальные блага, оттесняя на второй план их суть» [Селезнев, П.С., Мокин, А.Б. и Соболев, А.В., 2018, с. 116.].

Думается, **основания отказа в регистрации следовало бы рассматривать с позиции ценности пассивного избирательного права и свободных выборов.** В настоящее время наибольшее количество отказов в регистрации связано не с отсутствием у кандидата пассивного избирательного права или приостановлением такого права на законных основаниях, а с наличием **ненадлежаще оформленных документов либо с отсутствием каких-либо сведений. Преобладает приоритет формы над содержанием**¹².

¹¹ Например, за счет увеличения продолжительности голосования на 2 часа, как это было в Москве на выборах мэра города в 2018 г., переноса дня голосования на выборах Президента России с 4 марта на 18 марта 2018 г., т. е. фактически на день празднования годовщины принятия Крыма и Севастополя в состав Российской Федерации, высокого уровня досрочного голосования и/или голосования вне помещения участковой избирательной комиссии, проведения в день голосования массовых мероприятий, формально не относящихся к избирательным действиям, но фактически направленных на мобилизацию избирателей для участия в выборах (концерты и акции типа «Фото на выборах» с розыгрышем призов для участников выборов, проведение школьных референдумов, голосований в помещениях избирательных комиссий по коммунальным проектам и многое другое).

¹² Так, при выявлении неполноты сведений о кандидатах или несоблюдения требований закона к оформлению документов соответствующая избирательная комиссия согласно п. 11 ст. 38 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав не позднее чем за три дня до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, списка кандидатов, извещает об этом кандидата, избирательное объединение. Не позднее чем за один день до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации, кандидат, избирательное объединение вправе вносить уточнения и дополнения в представленные документы (за исключением подписных листов с подписями избирателей). Это прогрессивное положение избирательного права, укрепившие гарантии избирательных прав, нередко трактуется в интересах не обладателей пассивного избирательного права, а избирательных комиссий, препятствуя представлению дополнительных сведений. Например, если не представлены сведения о зарубежном имуществе супруги (супруга), то комиссия извещает об этом кандидата, но последний, несмотря на наличие и времени до заседания комиссии, и желая, не вправе исправить ошибку, так как указанные сведения рассматриваются как новый документ. Право заменить представленный документ ограничено только случаем оформления его с нарушением требований закона, что влечет либо отказ в такой замене, либо разрешение замены по усмотрению руководите-

Отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов на конкретных выборах означает если не лишение, то, во всяком случае, приостановление действия пассивного избирательного права у конкретного гражданина, группы граждан. Гражданин, группа граждан привлекаются к конституционно-правовой ответственности. Цена вопроса – частичное приостановление действия конституционного права избирать и быть избранным во второй его части. Соответственно должна быть определенная соразмерность между деянием (действием, бездействием) и мерой ответственности. Однако избирательное законодательство и практика выборов идут по другому пути, вследствие чего **конституционное право быть избранным** для многих граждан **теряет реальное содержание** уже на начальном этапе попытки его реализации. Видимо, кроме случаев отсутствия пассивного избирательного права, отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов должен рассматриваться как мера, обусловленная **неоднократными виновными грубыми нарушениями избирательного законодательства**.

У кандидатов, избирательных объединений должно быть право заменить любой документ, исключая подписные листы, представить недостающие документы и сведения вплоть до заседания, на котором рассматривается вопрос о регистрации. Если после регистрации выяснится недостоверность представленных документов и сведений, то следует обязать избирательную комиссию обращаться в суд с административным иском заявлением об отмене регистрации с взысканием с виновника определенной части расходов на выборы.

Необходимо закрепить обязательное наличие института самовыдвижения на всех видах и уровнях выборов, включая и выборы по пропорциональной избирательной системе. Институт самовыдвижения кандидатов служит определенным противовесом полной монополизации выборов политическими партиями, позво-

ля комиссии. Например, кандидат, его супруга (супруг), их несовершеннолетние дети не имеют ни счетов в иностранных банках, ни недвижимого имущества за границей, не совершали никаких сделок с имуществом в течение последних трех лет. Сведения об этом должны быть представлены в избирательную комиссию по форме, которая установлена не законом, а соответствующим указом Президента Российской Федерации. Поэтому заменять представленные документы нельзя. Форма сведений на практике трактуется таким образом, что кандидат не может представить один документ с указанием себя, супруга (супруги) и двух несовершеннолетних детей. Таких документов должно быть четыре. Исправлять что-либо в представленных документах кандидат не вправе. Более того, прочерки, незаполненные графы чаще всего трактуются как отсутствие сведений с вытекающим из этого обстоятельства отказом в регистрации. В итоге, например, совершенно очевидно, подтверждено представленными в комиссию сведениями, что у кандидата и его родственников нет никакого имущества за рубежом. Однако ему отказывают в регистрации в качестве кандидата на выборную должность только по причине незаполнения формы с заведомо нулевым содержанием.

для активным гражданам участвовать в выборах независимо от формальных или фактических связей с политическими партиями. Вместе с тем законодатель мог бы внести свой вклад в минимизацию использования института самовыдвижения в целях манипулирования избирателями. Видимо, **целесообразно запретить членам политических партий участвовать в выборах в качестве самовыдвиженцев.**

Заявительный порядок регистрации кандидатов на выборах муниципальных депутатов известен в небольшом числе регионов. Думается, что для муниципалитетов первого уровня он должен быть обязательным на выборах и депутатов, и глав муниципальных образований, независимо от нормы представительства, так как в настоящее время весьма острой является проблема обеспечения конкурентности на подобных выборах.

Количество необходимых для регистрации подписей колеблется в широких пределах и часто меняется. Оно установлено относительно числа избирателей или в абсолютных цифрах¹³. Можно утверждать, что каких-либо научно обоснованных параметров необходимого количества подписей на выборах разного уровня до настоящего времени не выработано. **Видимо, необходимо установление взаимозависимости между числом избирателей на соответствующих выборах и числом необходимых для регистрации подписей избирателей как главного логичного критерия в отношении всех кандидатов и списков кандидатов**¹⁴. В итоге **абсолютное число подписей будет значительно уменьшено.**

При выборах по смешанной избирательной системе, разумеется, будут различия в числе подписей, приходящихся на одного кандидата. Однако и существующие в настоящее время диспропорции представ-

¹³ В первом случае оно колеблется в пределах 0,5–3 процента от числа избирателей округа, во втором речь идет, например, о 200 000 подписей на выборах депутатов Государственной Думы по общефедеральному округу, 300 000 подписей для кандидата-самовыдвиженца и 100 000 подписей для выдвинутого политической партией кандидата на выборах Президента Российской Федерации. Если округленно число избирателей России считать равным 110 млн, то указанные тысячи избирателей составят соответственно 0,18 процента, 0,27 процента, 0,09 процента от избирательного корпуса страны. Получается, что доля необходимых подписей в общем числе избирателей на федеральных выборах не увеличивается, а уменьшается, что едва ли логично.

¹⁴ Если требуемые в настоящее время для выдвинутого политической партией кандидата 100 000 подписей на выборах Президента Российской Федерации считать предельной величиной (исторически это оправданно, так как именно такое число подписей требовалось для регистрации кандидата на должность на первых выборах Президента страны в 1991 г.), т. е. до 0,1 процента от числа избирателей, то эту долю можно было бы считать максимально допустимой для выборов федерального уровня. На региональных и муниципальных выборах она может быть и меньше.

ляются резко ограничивающими возможности реализации пассивного избирательного права в одномандатных избирательных округах¹⁵.

Смысл подписей в поддержку кандидата, списка кандидатов в том, чтобы **выявить наличие самых минимальных предпосылок общественной поддержки соответствующих личных или групповых претензий на участие в осуществлении публичной власти**. Однако регулирование порядка сбора и фильтрации подписей в комиссиях построено на других основаниях. Так, круг обстоятельств для признания подписей недействительными включает в себя в настоящее время **полтора десятка оснований**¹⁶. Работа комиссий и судебная практика по спорам о признании подписей недостоверными свидетельствуют об **избыточно высоких уровнях и формализма, и субъективности при оценке подписей избирателей**¹⁷.

¹⁵ Например, в нынешних условиях, собрав 200 тыс. подписей, политическая партия имеет потенциальную возможность зарегистрировать список кандидатов в депутаты Государственной Думы, состоящий из 400 человек, т. е. арифметически на одного зарегистрированного кандидата приходится 500 подписей избирателей, а в поддержку одного кандидата-самовыдвиженца, кандидата, выдвинутого этой же политической партией в одномандатном округе, в зависимости от числа избирателей должно быть собрано от 3000 до 22 000 подписей. Если для регистрации федерального списка кандидатов партии необходимо собрать 100 000 подписей избирателей, то в одномандатных округах их число должно резко сократиться. При средней численности избирателей округа порядка 480 000 человек для регистрации, видимо, достаточно 480 подписей.

¹⁶ Недействительными считаются подписи, собранные вне периода сбора подписей, подписи в неправильно оформленных подписных листах, включая неоговоренные исправления, подписи, внесенные с нарушениями со стороны избирателя (в частности, если избиратель собственноручно не проставил дату), и многие другие. Многие методики экспертизы подписей не признают в принципе возможность установления принадлежности одному и тому же человеку подписи и даты ее выполнения в подписном листе по причине недостаточности исследуемого материала. Тем не менее в практике выборов так называемые экспертные заключения по подписи и дате ее выполнения получили широкое распространение, выводы экспертов не могут быть оспорены в суде и, как правило, воспринимаются избирательными комиссиями в качестве неопровержимых доказательств.

¹⁷ На первом плане находится не выявление действительных намерений избирателя поддержать кандидата, список кандидатов, а выявление малейших неточностей в сведениях и оформлении подписных листов. Если, например, сборщик подписей не указал номер квартиры, в которой он проживает, то все поставленные избирателями подписи в подписном листе признаются недействительными, хотя никто не сомневается в том, что именно он собирал подписи, и никаких сомнений нет в том, что именно эти избиратели высказались в поддержку кандидата. Думается, принимаемое избирательной комиссией решение о признании подписи недействительной должно иметь объективное подтверждение, которое позволяло бы провести судебную проверку на предмет наличия или отсутствия истинных намерений подписантов. Однако законодательство и практика идут по другому, сугубо формальному пути. Более того, при проверке подписных ли-

В рамках отдельных информационных блоков запрещены **предпочтения** какому-либо кандидату, избирательному объединению, **дискриминация (умаление прав)** кандидатов, избирательных объединений. Названо одно из запрещенных проявлений дискриминации – время освещения предвыборной деятельности кандидатов, избирательных объединений. На практике все эти запреты имеют **оценочный характер**, вследствие чего многократные различия времени освещения аналогичных предвыборных мероприятий разных кандидатов не считаются дискриминацией. Если их исключить, то это, разумеется, не будет способствовать уменьшению уровня неравенства кандидатов, политических партий. Если же в последний месяц до дня голосования отказаться от разделения информационного обеспечения выборов на две фактически неразделимые части и **любое, кроме исходящего из избирательных комиссий, информирование о выборах в средствах массовой информации за месяц до дня голосования считать предвыборной агитацией, то это будет способствовать укреплению принципов равных и свободных выборов.**

Избирательное право не должно искажать конституционный принцип равенства [Sebula, A., 2018]. Равное избирательное право должно находиться под судебным контролем [Smekal, H. and Vyhnanek, L., 2016]. При этом не следует забывать о том, что конституционное право избирать и быть избранным входит в группу политических (общественно-политических прав), поэтому существуют пределы избирательного равенства, обусловленные в том числе и необходимостью политической представленности¹⁸ [Chryssogonos, K. and Stratilatis, C., 2012]. Некоторые имеющиеся исключения из принципа равного избирательного права в свете принципа свободных выборов могут утратить обосновывающие их существование аргументации. Так, основные аргументы в пользу 5-процентного заградительного барьера на выборах депутатов Государственной Думы обусловлены **необходимостью поддержания работоспособности парламента, на большинство в котором обязательно опираться правительство.** Его действие влечет нередко игнорирование волеизъявления миллионов граждан, голоса которых в интересах создания работоспособного парламента трансформируются в депутатские мандаты, передаваемые оппонентам. Однако Россия не является

стов экспертиза в том виде, как ее понимает законодательство в области судебно-экспертной деятельности, не проводится, поэтому соответствующие заключения специалистов, в том числе и называемые экспертными, могут быть в разных формах. При проведении экспертизы подписей и подписных листов не применяется Федеральный закон от 31 мая 2001 г. «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации».

¹⁸ В России, например, достаточно обоснованно отступление от принципа равного избирательного права при создании одномандатных избирательных округов на выборах депутатов Государственной Думы в субъектах Российской Федерации с небольшим числом избирателей.

парламентской республикой, в которой правительство зависит от парламентского большинства. Правительство России не несет ответственности перед парламентом¹⁹.

Сроки совершения избирательных действий следует рассматривать как одну из гарантий избирательных прав. Они могут как способствовать реализации избирательных прав, так и создавать этому препятствия²⁰.

Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав часто изменяет **так называемые единые дни голосования (март, октябрь, сентябрь), устанавливая то один, то два дня в год, то второе, то третье воскресенье месяца**, что, однако, не препятствует проведению голосования в разных местах страны почти в каждое воскресенье года.

Сокращение срока обжалования в суде протокола участковой избирательной комиссии с одного года до 10 дней с момента его составления означает резкое ослабление судебных гарантий свободных выборов.

Главной **гарантией свободных выборов** должно быть **беспристрастное поведение государства и его органов** «особенно в том, что касается использования средств массовой информации, средств наглядной агитации, права на проведение демонстраций в общественных местах и финансирования партий и кандидатов»²¹. В настоящее время трудно говорить о беспристрастности государства, если важным критерием эффективности деятельности руководителей региональных администраций являются те или иные показатели явки избирателей на

¹⁹ Так, Федеральный конституционный суд ФРГ дважды (в 2011 и 2013 гг.) признавал не соответствующими Основному закону страны сначала 5-процентный, а затем – 3-процентный заградительный барьер на выборах депутатов Европейского Парламента потому, в частности, что Еврокомиссия хотя и создается Европарламентом, но в своей деятельности не зависит от постоянной поддержки Парламента. Отказ ФРГ от заградительного барьера позволил войти в состав Европарламента на выборах 2014 г. семи кандидатам от малых партий, не имеющих своего представительства в Бундестаге ФРГ. См.: [Bastian, M., 2011]. Bundesverfassungsgericht Judgment of 9 November 2011, 2 BvC 4/10, 5 % threshold Judgment of 26 February 2014, 2 BvE 2/13, 2 BvR 2220/13, 3 % threshold. A uniform system for elections to the European Parliament on the basis. May 2016 (Бастиан М. Пороги выборов в Европарламент Германия объявила дважды. Обзор Европейского конституционного права. Т. 12, вып. 1. Май 2016. С.133–147). Обстоятельный анализ см. также: [Taylor, G., 2017].

²⁰ Если, например, для сбора 100 тыс. подписей избирателей установить срок в один день, то ясно, что сделать этого кандидат, политическая партия не смогут, поэтому право выдвижения, обусловленное представлением такого количества подписей избирателей в поддержку кандидата (кандидатов), формально будет существовать, но реализовать его невозможно.

²¹ Международные избирательные стандарты : сб. док. М., 2004. С. 638.

выборы, а в информационной деятельности нередко создаются привилегии для одних участников выборов в ущерб другим²².

От имени государства выборы проводят избирательные комиссии. Поэтому организация и деятельность избирательных комиссий, их взаимодействие с органами и организациями, обязанными содействовать проведению выборов, следует рассматривать в числе гарантий свободных выборов. Избирательные комиссии в пределах своей компетенции **независимы** от органов государственной власти и органов местного самоуправления. На практике имеются **серьезные проблемы в обеспечении независимости избирательных комиссий**. Они обусловлены разными причинами. Так, существенные различия в статусе (государственные органы, муниципальные органы, не входящие в структуру органов местного самоуправления, неопределенный статус участковых избирательных комиссий) наряду с некоторыми плюсами в целом едва ли способствуют независимости комиссий. Нормы избирательных законов, обязывающие органы и организации оказывать содействие избирательным комиссиям в организации и проведении выборов, **имеют низкую эффективность, если им не корреспондируют соответствующие права, обязанности, закрепленные в других законах, регулирующих деятельность этих органов и организаций**. Например, согласно ст. 61 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав глава муниципального образования **обязан предоставить помещение для голосования безвозмездно**. Безвозмездно для участковой избирательной комиссии, но отнюдь не без дополнительных местных расходов. Однако в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления» такой обязанности не закреплено. Более того, **голосование на выборах не относится к вопросам местного значения**.

Целесообразно закрепить независимость комиссий не только от органов государственной власти и местного самоуправления, но и от работодателей, политических партий и других институтов гражданского общества.

Несмотря на провозглашение **равенства прав** членов комиссии с правом совещательного и правом решающего голоса, следует подчеркнуть, что перечисленные в п. 22 ст. 29 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав **условия** этого равенства и **исключения** едва ли подтверждают таковое.

Защита трудовых прав членов избирательных комиссий претерпела изменения под влиянием правовой позиции Конституционного Суда России²³. В итоге исполнение публично значимых функций, невоз-

²² Например, в праве ФРГ особо оговаривается, что в содержание принципа равно- го избирательного права входит, в частности, установление границы между до- пустимой информационной работой федерального правительства и недопусти- мой государственной избирательной пропагандой [Stern, K., 1984, ss. 310–311].

²³ В Определении от 16 января 2007 г. № 160-О-П Конституционный Суд Российской Федерации не согласился с приданием абсолютного характера

можное без временного прекращения трудовых обязанностей, членами избирательных комиссий, 99 процентов которых работают на общественных началах, поставлено в зависимость от усмотрения работодателя, что подрывает независимость избирательных комиссий. Исходя из **приоритетности названных функций по отношению к трудовым обязанностям** следовало бы законодательно придать запрету увольнения членов избирательных комиссий абсолютный характер как минимум на период соответствующих избирательных кампаний.

Укреплению демократического тренда могло бы способствовать решение проблемы избирательного кодекса России. С 90-х годов прошлого века периодически активизируются предложения о кодификации избирательного права. Проекты такого кодекса дважды вносились в Государственную Думу. Учеными МГУ имени М.В. Ломоносова по заказу Российского фонда свободных выборов разработан проект Кодекса Российской Федерации о выборах и референдумах, который в апреле 2019 г. представлен заказчику, но не реализован в порядке законодательной инициативы. На региональном уровне свыше полутора десятков субъектов Российской Федерации имеют свои избирательные кодексы, которые нередко называются законами (Избирательный кодекс (закон) Тюменской области или Закон города Москвы «Избирательный кодекс города Москвы»).

В условиях федеративного государства разработке и принятию избирательного кодекса страны, думается, должна предшествовать **теоретическая дискуссия и выработка для практики предложений по вопросу о распределении компетенции между Федерацией и ее субъектами в области избирательного права.**

Федеральный законодатель в настоящее время исходит из того, что избирательное право является предметом совместного ведения Федерации и субъектов Федерации, делится на федеральное и региональное, которые невозможно кодифицировать в одном акте. Однако **такая практика едва ли соответствует Конституции России.**

предусмотренному избирательным законодательством запрету на увольнение работника – члена избирательной комиссии по инициативе работодателя. Конституционный Суд констатировал, что «судебная практика исходит из того, что для признания увольнения работника незаконным достаточно лишь подтвердить его членство в избирательной комиссии с правом решающего либо совещательного голоса, не давая оценки совершенного им правонарушения». Конституционный Суд квалифицировал такую практику как освобождение работников от ответственности в виде увольнения с работы. Конституционный Суд считает, что п. 19 ст. 29 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав «не исключает возможность увольнения по инициативе работодателя лица, исполняющего полномочия члена избирательной комиссии с правом решающего голоса, по такому предусмотренному законом основанию расторжения трудового договора, как грубое нарушение трудовых обязанностей, в случае если увольнение не является результатом преследования лица за исполнение возложенных на него публично-значимых функций».

Избирательное право не упоминается в Конституции Российской Федерации ни среди предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов, ни среди предметов ведения Российской Федерации. **Господствующее ныне предположение о том, что оно входит в сферу совместной компетенции Федерации и ее субъектов, нуллифицируется исключительным правом Федерации регулировать права и свободы человека.** Пункт «в» ст. 71 Конституции России к ведению Российской Федерации относит регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина, регулирование и защиту прав национальных меньшинств. Согласно п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции России в совместном ведении Федерации и ее субъекта находится защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств. Поэтому, думается, **регулирование избирательных прав – исключительная компетенция Российской Федерации. Субъекты Федерации и муниципальные образования не вправе это делать.**

Защита этих прав упомянута и в 71-й, и в 72-й статьях Конституции России, т. е. **субъекты Федерации, муниципальные образования могут и должны защищать избирательные права граждан. С конституционных позиций едва ли можно признавать существование регионального и муниципального избирательного права. Допустимы в субъектах Российской Федерации не избирательные законы, а законы о дополнительных гарантиях избирательных прав граждан на соответствующих территориях. Их предметом могут быть только вопросы наименования и количественного состава выборных органов и должностных лиц, сроки их полномочий, применяемые избирательные системы, а также выбранные из перечисленных федеральным законодателем для введения в субъекте Федерации и/или муниципальных образованиях дополнительные меры по обеспечению избирательных прав граждан (дополнительные гарантии).**

Законодательство не определяет, **что понимается под дополнительными гарантиями избирательных прав граждан.** Практика чаще всего идет по пути введения таковых при наличии бланкетной нормы указанного Федерального избирательного закона об основных гарантиях избирательных прав. **Он содержит несколько сотен бланкетных норм, которые отсылают к другим законам, под которыми понимаются и федеральные, и региональные законы.** В субъектах Российской Федерации преобладает мнение о том, что Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав содержит «ряд необоснованных ограничений и запретов, создающих дополнительные трудности и проблемы в реализации избирательных прав граждан на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований при подготовке и проведении соответствующих выборов»

[Босова, Е.Н., 2014, с. 75]. Однако в действительности **субъектами Федерации нередко под видом дополнительных гарантий избирательных прав вводятся такие правила, которые трудно считать дополнительными гарантиями избирательных прав**²⁴.

Следует пересмотреть сложившееся **соотношение предметов федерального и регионального избирательного законодательства**. Поскольку федеральный законодатель предоставил субъектам Федерации право **дополнять гарантии избирательных прав** по сравнению с основными гарантиями (п. 3 ст. 1 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав), постольку **собственное правовое регулирование субъектов Российской Федерации в области избирательного права не должно выходить за пределы введения тех или иных дополнительных гарантий избирательных прав граждан**.

Избирательные законы субъектов Российской Федерации более чем на 90 процентов воспроизводят нормы федерального избирательного законодательства²⁵. Как справедливо полагает Конституционный суд Республики Башкортостан, речь в таких случаях идет не о собственном правовом регулировании субъекта Российской Федерации, а о вторичном, не новом регулировании [Босова, Е.Н., 2014, с. 59–61]. Возникает риторический вопрос: зачем такое регулирование?

Перевернутая пирамида

В результате борьбы разновекторных тенденций избирательное право приобрело нелогичную конфигурацию, подобную перевернутой пирамиде.

Конституционное право избирать и быть избранным есть достаточно большая **совокупность имеющихся у гражданина возможностей**.

²⁴ Например, в Республике Саха (Якутия) на выборах в законодательный орган установлено, что на головную часть допущенного к распределению мандатов списка кандидатов избирательного объединения приходится только один мандат даже в случаях получения объединением двух и более мандатов. Второй и третий кандидаты из головной части списка ставятся в очередь за мандатом на случай его вакантности после отказа от мандата или досрочного прекращения полномочий возглавляющего список кандидата. Правомочность создания и функционирования на региональных выборах избирательных участков и участковых избирательных комиссий за пределами территории города Москвы и Московской области обосновывается правом на введение дополнительных гарантий. Однако едва ли такое обоснование правомерно, так как нарушает территориальные пределы действия регионального избирательного закона.

²⁵ Последнее, в свою очередь, имеет очень высокий уровень дублирования норм в разных законах. Сопоставление текстов трех федеральных избирательных законов (об основных гарантиях избирательных прав, о выборах Президента Российской Федерации, о выборах депутатов Государственной Думы) позволило сделать вывод о том, что «общий объем дублирования в законах составляет не менее двух третей их содержания» [Чашин, А.Н., 2016, с. 41].

Перечень этих возможностей Конституция Российской Федерации не устанавливает. Это должно делать избирательное законодательство. Верховный Суд Российской Федерации трактует п. 28 ст. 2 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав как содержащий **перечень избирательных прав гражданина** [Колюшин, Е.И., 2017, с. 37–38]. В этот перечень входят: конституционное право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также: право участвовать в ряде избирательных действий (выдвижение кандидатов, списков кандидатов, предвыборная агитация, наблюдение за проведением выборов, работой избирательных комиссий), перечень дан весьма обобщенно и не является закрытым. Первое из названных в этом перечне прав является конституционным, другие же такого статуса не имеют, но порождены названным конституционным правом. Поэтому употребляемые в законе после воспроизведения указанного конституционного права слова «а также» практически не раскрывают содержание этого права, а играют деструктивную роль, отрывая конституционное право от других перечисленных прав. При такой редакции конституционное право и избирательные права в лучшем случае дополняют друг друга, но взаимосвязь их не очевидна.

Думается, что в избирательных законах следовало бы дать более развернутый перечень избирательных прав граждан. Речь могла бы идти о праве гражданина на включение в список избирателей, праве выбора избирательного участка для голосования, праве входить в составы органов, которые организуют выборы, праве выдвигать кандидата на выборную должность, праве предлагать свою кандидатуру для участия в выборах, праве приобретать специальный статус на выборах (кандидата, наблюдателя и др.), праве получить избирательный бюллетень, праве голосовать, праве отказаться от участия в выборах, праве отказаться от участия в голосовании, праве на открепительное удостоверение, праве кандидата на уполномоченных и доверенных лиц, праве кандидата на льготы, привилегии и гарантии со стороны государства, праве на участие в финансировании избирательной кампании кандидата, политической партии, которое, в свою очередь, распадается на право на внесение пожертвований в избирательные фонды кандидатов, политических партий, право на открытие специального избирательного счета, право на уполномоченных по финансовым вопросам, право на получение информации об избирательном фонде, обязанности осуществления финансовой отчетности, праве на судебную защиту избирательных прав, праве на обжалование решений избирательных комиссий и др.

Судя по п. 28 ст. 2 названного Федерального закона, избирательные права гражданина сводятся только к **правам на участие в избирательных действиях. Такой подход заведомо ставит гражданина в подчиненное положение по отношению к организаторам выборов, государственным и иным органам, должностным лицам, по-**

литическим партиям. Именно эти органы и лица организуют и осуществляют избирательные действия. Между участием в действиях и осуществлением действий существуют большие различия. Участие в действиях, как правило, не дает права на их организацию и проведение, нередко ориентирует на пассивное поведение.

Практика идет по пути **признания тех или иных действий избирательными только в период избирательных кампаний.** Более того, получается, что вне избирательных кампаний конституционное право избирать и быть избранным не действует, не дает гражданам никаких возможностей и не налагает на государство никаких обязанностей. Едва ли можно согласиться с таким подходом. Из конституционного права избирать и быть избранным следует обязанность государства устанавливать порядок выборов. Такой порядок устанавливается законами. Вправе ли граждане участвовать в создании избирательных законов? Существующее законодательство и практика отрицают такое право. Между тем известен опыт целого ряда зарубежных стран, который свидетельствует о принятии избирательных законов, существенных изменений в них самими гражданами на референдумах. **Избирательными следует считать любые действия в период избирательной кампании, которые прямо или косвенно связаны с осуществлением избирательных прав, а в межвыборный период – действия, направленные на подготовку участия в выборах (например, формирование избирательных комиссий, предварительное голосование, сбор средств для финансирования предстоящей избирательной кампании и др.).**

Федеральный закон об основных гарантиях формально посвящен не избирательным правам. Логика, заложенная в нем, создает **перевернутую пирамиду.** Любые гарантии призваны обеспечивать какое-то явление. В связке «права – гарантии» первичными должны быть права. Задача гарантий – способствовать реализации прав. В связке «права – избирательные действия» опять же первичными должны быть права. Однако названный Закон меньше всего регулирует избирательные права. При этом далеко не всегда можно разделить субъективное избирательное право и гарантии этого права. Более-менее понятно разделение между субъективным избирательным правом и его материальными гарантиями²⁶. Во многих случаях различия между субъективным избира-

²⁶ Например, материальными гарантиями права на тайное голосование выступают бумажный избирательный бюллетень, место для заполнения бюллетеня, ящик для голосования, техническое устройство, формирующее электронный бюллетень для голосования, и т. д. В этом случае возникают вопросы относительно объема регулирования со стороны избирательного права каждой из названных материальных гарантий. Так, применительно к ящику для голосования имеет правовое значение уровень прозрачности (непрозрачности) боковых стенок, размер щели, через которую опускаются бюллетени. Если стенки прозрачные, то надо вводить дополнительные гарантии тайны голосования (например,

тельным правом, обязанностью и юридической гарантией этого права, обязанности (применительно к обязанности гарантией может быть предусмотренная ответственность) законодатель не проводит²⁷.

Получается некая перевернутая основанием кверху пирамида: ее основанием выступают избирательные действия, осуществление которых обеспечивается закрепленными гарантиями, а на самом верху пирамиды красуются избирательные права во главе с конституционным правом избирать и быть избранным. Думается, необходимо в законодательстве и правоприменении, судебной практике перевернуть эту пирамиду таким образом, чтобы избирательные права превратились в ее основание. Гарантии и избирательные действия должны быть приспособлены под обслуживание этих прав, а не наоборот, как в настоящее время, когда гарантии определяют содержание избирательных прав.

Список использованной литературы

Автономов А.С. Избирательная власть. М. : Права человека, 2002. 81 с.

Арановский К.В. Всеобщее избирательное право в его ценностных основаниях и издержках // Российский юридический журнал. 2010. № 4. С. 67–75.

Bastian M. Thresholds for the European Parliament Elections in Germany Declared Unconstitutional Twice // European Constitutional Law Review. May 2016. Vol. 12, issue 1. P. 133–147.

Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Самовыдвижение на выборах: конституционная ценность и (или) социально-политическая целесообразность? // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 5. С. 27–40.

обязательное размещение заполненного избирателем бюллетеня в непрозрачном конверте). Размер щели должен быть таким, чтобы не создавать условия для опускания в ящик пачек бюллетеней. Такое регулирование в настоящее время осуществляется ЦИК РФ в виде установления стандартов технологического оборудования для участковых избирательных комиссий. Однако нарушение этих стандартов не влечет ответственности.

²⁷ Так, гражданин на выборах имеет право быть зарегистрированным кандидатом в депутаты. Для получения регистрации он наделяется правом на выдвижение своей кандидатуры, правом представления документов в соответствующую избирательную комиссию, правом открытия специального избирательного счета и другими правами, каждое из которых имеет как самостоятельный характер, так и может считаться юридической гарантией права на регистрацию в качестве кандидата на выборах. Следовательно, одно субъективное право может выступать в качестве юридической гарантии другого субъективного избирательного права.

Босова Е.Н. Система, системность, систематизация избирательно-го законодательства: состояние и перспективы развития : моногр. Уфа : БАГСУ, 2014. 131 с.

Вавилов С.В., Реут Д.А. Правовое содержание избирательного процесса в Российской Федерации // Гражданин. Выборы. Власть. 2018. № 1. С. 27–39.

Вискулова В.В. Гарантии избирательных прав граждан: вопросы теории и практики. М. : Изд-во МГУ, 2015. 296 с.

JNHW. Fateful elections? Investing in the future of Europe // International Journal of Constitutional Law. April 2014. Vol. 12, issue 2. P. 273–278.

Избирательный кодекс Российской Федерации – основа модернизации политической системы России / под ред. А.Е. Любарева. М. : Голос, 2011. 460 с.

Колобаева Н.Е. Проблемы информационного обеспечения выборов в России с участием средств массовой информации // Российское право: образование, практика, наука. 2015. № 2. С. 16–19.

Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М. : Норма ; Инфра-М, 2017. 384 с.

Комарова В.В. Правовые позиции в работе избирательных комиссий: вопросы теории и практики // Lex Russica. 2014. № 8. С. 889–898.

Кондрашев А.А. Ограничения конституционных прав в Российской Федерации: теоретические подходы и политико-правовая практика // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 7. С. 40–47.

Chrysogonos K., Stratilatis C. Limits of Electoral Equality and Political Representation // European Constitutional Law Review. February 2012. Vol. 8, issue 1. P. 9–32.

Кузнецова А.Э., Галенпольский Ф.С. К вопросу о перспективах развития института электронного голосования в Российской Федерации // Вестник Иркутского университета. 2014. Вып. 17. С. 451–453.

Лукьянова Е.А., Порошин Е.Н. Классификация поправок в избирательное законодательство как маркер целей и задач власти // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 2. С. 29–37.

LH Gvds, WTE. Thinking about elections and about democratic representation // International Journal of Constitutional Law. February 2011. Vol. 7, issue 1. P. 1–3.

Нудненко Л.А. К вопросу о люстрации в законодательстве и практике его реализации в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 9. С. 41–44.

Нудненко Л.А. Пассивное избирательное право в России: проблемы правовой регламентации : моногр. М. : Юрлитинформ, 2016. 384 с.

Павлушкин А.В., Постников А.Е. Правовой механизм дистанционного электронного голосования (анализ возможной модели) // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 5–13.

Piccirilli G. Maintaining a 4 % Electoral Threshold for European Elections, in order to clarify access to constitutional justice in electoral matters: Italian Constitutional Court Judgment of 14 May 2015 No. 110 // European Constitutional Law Review. May 2016. Vol. 12, issue 1. P. 164–176.

Попова Е.А. Судебная практика по рассмотрению дел о незаконном увольнении работника – члена избирательной комиссии // Государственная власть и местное самоуправление. 2015. № 5. С. 50–54.

Селезнев П.С., Мокин А.Б., Соболев А.В. Политические технологии увеличения явки электората на выборы как значимая часть избирательной кампании // Гражданин. Выборы. Власть. 2018. № 1. С. 109–125.

Smekal H., Vyhnanek L. Equal voting power under scrutiny: Czech Constitutional Court on the 5 % threshold in the 2014 European Parliament Elections: Czech Constitutional Court 19 May 2015, Pl. ÚS 14/14 // European Constitutional Law Review. May 2016. Vol. 12, issue 1. P. 148–163.

Taylor G. The constitutionality of election thresholds in Germany // International Journal of Constitutional Law. July 2017. Vol. 15, issue 3. P. 734–752.

Faraguna P. Do You Ever Have One of Those Days When Everything Seems Unconstitutional?: The Italian Constitutional Court Strikes Down the Electoral Law Once Again: Italian Constitutional Court Judgment of 9 February 2017 No. 35 // European Constitutional Law Review. December 2017. Vol. 13, issue 4. P. 778–792.

Cebula A. Electoral-law-induced Distortions of the Constitutional Principle of Substantive Equality of Elections. The Case of Polish Local Elections // European Constitutional Law Review. December 2018. Vol. 14, issue 4. P. 721–750.

Чашин А.Н. Предпосылки кодификации избирательного законодательства // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 40–41.

Черепанов В.А. Аналитическая записка «Некоторые соображения по поводу проблем, возникших в российской избирательной практике» // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 2. С. 33.

Черепанов В.А. О допустимых пределах ограничения избирательных прав граждан // Вопросы правоведения. 2014. № 1 (22). С. 48–66.

Шахрай С.М. Неизвестная Конституция. М. : Красная звезда, 2013. 320 с.

Шевурдяев С.Н. Допустимые отступления от принципа равенства пассивного избирательного права // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 8. С. 20–28.

Stern K. Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. 2. Aufl. Bd. 1. München, 1984.

Eijken H. van, Rossem J.W. van. Prisoner disenfranchisement and the right to vote in elections to the European Parliament: Universal suffrage key to unlocking political citizenship?: Court of Justice of the European Union Case C-650/13, request for a preliminary ruling from the tribunal d'instance de Bordeaux, made by decision of 7 November 2013, in the proceedings in Thierry Delvigne v. Commune de Lesparre-Médoc and Préfet de la Gironde, 6 October 2015, ECLI:EU:C:2015:648 // European Constitutional Law Review. May 2016. Vol. 12, issue 1. P. 114–132.

Электоральные процессы в Европейском Союзе (середина второго десятилетия XXI века). Сер.: Доклады Института Европы. Вып. 335. М.: Институт Европы РАН, 2016.

References

Aranovskiy, K.V., 2010. [Universal suffrage in its value basis and the costs]. *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal* = Russian Juridical Journal, 4, pp. 67–75. (In Russ.)

Avtonomov, A.S., 2002. *Izbiratel'naya vlast'* = [Electoral power]. Moscow: Prava cheloveka. (In Russ.)

Bastian, M., 2016. Thresholds for the European Parliament Elections in Germany Declared Unconstitutional Twice. *European Constitutional Law Review*, May, 12(1), pp. 133–147. (In Eng.)

Bondar', N.S. and Dzhagaryan, A.A., 2014. Self-nomination in elections: constitutional value and (or) socio-political expediency? *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* = [Constitutional and Municipal Law], 5, pp. 27–40. (In Russ.)

Bosova, E.N., 2014. *Sistema, sistemnost', sistematizatsiya izbiratel'nogo zakonodatel'stva: sostoyanie i perspektivy razvitiya* = [System, systematization, systematization of electoral legislation: state and prospects of development]. Monograph. Ufa: BAGSU. (In Russ.)

Cebula, A., 2018. Electoral-law-induced Distortions of the Constitutional Principle of Substantive Equality of Elections. The Case of Polish Local Elections. *European Constitutional Law Review*, December, 14(4), pp. 721–750. (In Eng.)

Chashin, A.N., 2016. Preconditions of codification of electoral legislation. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* = [Constitutional and Municipal Law], 4, pp. 40–41. (In Russ.)

Cherepanov, V.A., 2014. [About admissible limits of restriction of electoral rights of citizens]. *Voprosy pravovedeniya* = [Questions of Jurisprudence]. 2014, 1(22), pp. 48–66. (In Russ.)

Cherepanov, V.A., 2019. An executive summary some considerations of issues having originated in the russian electoral practice. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* = [Constitutional and Municipal Law], 2, pp. 33. (In Russ.)

Chrysogonos, K. and Stratilatis, C., 2012. Limits of Electoral Equality and Political Representation. *European Constitutional Law Review*, February, 8(1), pp. 9–32. (In Eng.)

Eijken, H. van, Rossem, J.W. van, 2016. Prisoner disenfranchisement and the right to vote in elections to the European Parliament: Universal suffrage key to unlocking political citizenship?: Court of Justice of the European Union Case C-650/13, request for a preliminary ruling from the tribunal d'instance de Bordeaux, made by decision of 7 November 2013, in the proceedings in Thierry Delvigne v. Commune de Lesparre-Médoc and Préfet de la Gironde, 6 October 2015, ECLI:EU:C:2015:648. *European Constitutional Law Review*, May, 12(1), pp. 114–132. (In Eng.)

Elektoral'nye protsessy v Evropeyskom Soyuze (seredina vtorogo desyatiletija XXI veka). Ser. Doklady Instituta Evropy = [Electoral processes in the European Union (mid-second decade of the XXI century). Series The Doclads of Europe Institute]. M.: Institut Evropy RAN, 2016, 335. (In Russ.)

Faraguna, P., 2017. Do You Ever Have One of Those Days When Everything Seems Unconstitutional?: The Italian Constitutional Court Strikes Down the Electoral Law Once Again: Italian Constitutional Court Judgment of 9 February 2017 No. 35. *European Constitutional Law Review*. December, 13(4), pp. 778–792. (In Eng.)

JHHW, 2014. Fateful elections? Investing in the future of Europe. *International Journal of Constitutional Law*, April, 12(2), pp. 273–278. (In Eng.)

Kolobaeva, N.E., 2015. [Problems of information support of elections in Russia with participation of mass media]. *Rossiyskoe pravo: obrazovanie, praktika, nauka* = [Russian Law: Education, Practice, Science], 2, pp. 16–19. (In Russ.)

- Kolyushin, E.I., 2017. *Vybory i izbiratel'noe pravo v zerkale sudebnykh resheniy* = [Elections and suffrage in the mirror of court decisions]. Moscow: Norma; Infra-M. (In Russ.)
- Komarova, V.V., 2014. Legal positions in the work of election commissions: theory and practice. *Lex Russica*, 8, pp. 889–898. (In Russ.)
- Kondrashev, A.A., 2014. Limitations of constitutional rights in the Russian Federation: theoretical approaches and political and legal practice. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* = [Constitutional and Municipal Law], 7, pp. 40–47. (In Russ.)
- Kuznetsova, A.E. and Galenpol'skiy, F.S., 2014. [On the prospects of development of the Institute of electronic voting in the Russian Federation]. *Vestnik Irkutskogo universiteta* = [Bulletin of Irkutsk University], 17, pp. 451–453. (In Russ.)
- LH Gvds, WTE, 2011. Thinking about elections and about democratic representation. *International Journal of Constitutional Law*, February, 7(1), pp. 1–3. (In Eng.)
- Luk'yanova, E.A. and Poroshin, E.N., 2019. Classification of amendments to the electoral legislation as a marker of goals and objectives of the government. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* = [Constitutional and Municipal Law], 2, pp. 29–37. (In Russ.)
- Lyubarev, A.E., ed., 2011. *Izбирatel'nyy kodeks Rossiyskoy Federatsii – osnova modernizatsii politicheskoy sistemy Rossii* = [The electoral code of the Russian Federation as the basis of modernization of political system of Russia]. Moscow: Golos. (In Russ.)
- Nudnenko, L.A., 2015. [On the issue of lustration in the legislation and practice of its implementation in the Russian Federation]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie* = [State Power and Local Self-government], 9, pp. 41–44. (In Russ.)
- Nudnenko, L.A., 2016. *Passivnoe izbiratel'noe pravo v Rossii: problemy pravovoy reglamentatsii* = [Passive suffrage in Russia: problems of legal regulation]. Monograph. Moscow: Yurlitinform. (In Russ.)
- Pavlushkin, A.V. and Postnikov, A.E., 2009. [Legal mechanism of remote electronic voting (analysis of a possible model)]. *Zhurnal rossiyskogo prava* = [Journal of Russian Law], 11, pp. 5–13. (In Russ.)
- Piccirilli, G., 2016. Maintaining a 4 % Electoral Threshold for European Elections, in order to clarify access to constitutional justice in electoral matters: Italian Constitutional Court Judgment of 14 May 2015 No. 110. *European Constitutional Law Review*, May, 12(1), pp. 164–176. (In Eng.)
- Popova, E.A., 2015. [Judicial practice on consideration of cases of illegal dismissal of the employee – the member of election commission].

Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = [State Power and Local Self-government.], 5, pp. 50–54. (In Russ.)

Seleznev, P.S., Mokin, A.B. and Sobolev, A.V., 2018. [Political technologies of increasing the turnout of the electorate in elections as a significant part of the election campaign]. *Grazhdanin. Vybory. Vlast'* = [Citizen. Election. Authority], 1, pp. 109–125. (In Russ.)

Shakhray, S.M., 2013. *Neizvestnaya Konstitutsiya* = [Unknown Constitution]. Moscow : Krasnaya zvezda. (In Russ.)

Sheverdyayev, S.N., 2015. Allowable deviations from the principle of the passive election law equality. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* = [Constitutional and Municipal Law], 8, pp. 20–28. (In Russ.)

Smekal, H. and Vyhnanek, L., 2016. Equal voting power under scrutiny: Czech Constitutional Court on the 5 % threshold in the 2014 European Parliament Elections: Czech Constitutional Court 19 May 2015, Pl. ÚS 14/14. *European Constitutional Law Review*, May, 12(1), pp. 148–163. (In Eng.)

Stern, K., 1984. *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*. 2. Aufl. Bd 1. München. (In Germ.)

Taylor, G., 2017. The constitutionality of election thresholds in Germany. *International Journal of Constitutional Law*, July, 15(3), pp. 734–752. (In Eng.)

Vavilov, S.V. and Reut, D.A., 2018. [The legal content of the electoral process in the Russian Federation]. *Grazhdanin. Vybory. Vlast'* = [Citizen. Election. Authority], 1, pp. 27–39. (In Russ.)

Viskulova, V.V., 2015. *Garantii izbiratel'nykh prav grazhdan: voprosy teorii i praktiki* = [Guarantees of citizens' electoral rights: issues of theory and practice]. M.: Izd-vo MGU. (In Russ.)

Информация об авторе / Information about the author:

Колюшин Евгений Иванович, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации [**Evgeniy I. Kolyushin**, Central Election Commission of Russia, Dr. Sci. (Law) (Habilitation Degree), Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation]. E-mail: ekolushin@gmail.com