

КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМ И ГОСУДАРСТВОВЕДЕНИЕ



НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ ЖУРНАЛ № 1 (29). 2023

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

Н. А. Антонова,
доктор юридических наук, доцент;

П. Н. Бирюков,
доктор юридических наук, профессор;

Н. А. Боброва,
доктор юридических наук, профессор;

Н. А. Богданова,
доктор юридических наук, профессор;

Е. А. Бондарева,
кандидат юридических наук, доцент
(отв. редактор);

Н. В. Бутусова,
доктор юридических наук, профессор;

Т. М. Бялкина,
доктор юридических наук, профессор
(гл. редактор);

В. В. Гриценко,
доктор юридических наук, профессор;

Т. Д. Зражевская,
доктор юридических наук, профессор;

Г. Н. Комкова,
доктор юридических наук, профессор;

В. Д. Мазаев,
доктор юридических наук, профессор;

Ж. И. Овсепян,
доктор юридических наук, профессор;

М. В. Сенцова (Карасева),
доктор юридических наук, профессор;

Ю. Н. Старилов,
доктор юридических наук, профессор;

С. В. Судакова,
кандидат юридических наук,
преподаватель;

Е. С. Шугрина,
доктор юридических наук, профессор

СОДЕРЖАНИЕ

От редколлегии.....5

НАУЧНЫЕ СООБЩЕНИЯ

Абаева Е. А. Формирование и учет общественного мнения на выборах в системе доверия к президентской власти: конституционно-правовое измерение 6

Бондарева Е. А. Защита избирательных прав граждан Конституционным Судом России..... 23

Бялкина Т. М. Особенности избирательного процесса на муниципальных выборах 36

Мазуревский К. С. Молодежь и выборы: некоторые аспекты реализации избирательных прав 44

Сазонникова Е. В. Молодежные избирательные комиссии и иные консультативно-совещательные органы при избирательных комиссиях..... 51

Судакова С. В. Теоретико-правовое осмысление влияния религиозно-мировоззренческих убеждений избирателей на уровень их электоральной активности..... 56

Стародубцева И. А. Конституционно-правовое регулирование ограничений пассивного избирательного права: опыт России и зарубежных стран.....61

Тюнина И. И. Конституционно-правовое регулирование юридической обязанности граждан участвовать в выборах в зарубежных странах 70

Адрес редакции:
394018 Воронеж,
пл. Ленина, 10а, к. 712
Кафедра конституционного
и муниципального права

Сайт кафедры:
www.law.vsu.ru/structure/constlaw

Телефон:
+7 (473) 220-83-78

Электронная версия журнала:
www.law.vsu.ru/const_state

E-mail:
e-a-bondareva@ya.ru

Ведущий редактор издательской
группы **В. Г. Холина**

Дата выхода в свет 23.05.2023.
Формат 70×100/16.
Усл. п. л. 9,3. Уч.-изд. л. 10,2.
Тираж 100. Заказ 134

Издательский дом ВГУ
394018 Воронеж,
пл. Ленина, 10

Отпечатано в типографии
Издательского дома ВГУ
394018 Воронеж,
ул. Пушкинская, 3

Журнал входит в систему РИНЦ
(Российский индекс научного
цитирования)
на платформе elibrary.ru

© Воронежский государственный
университет, 2023
© Оформление, оригинал-макет.
Издательский дом ВГУ, 2023

Китаева В. Е. Предварительное голосование:
особенности и влияние на избирательный процесс 74

Копыткова И. С. Проблемы участия инвалидов
в избирательном процессе.....85

Попов В. А. Косвенные выборы как способ формирования
представительных органов отдельных видов
муниципальных образований: пережиток прошлого
или эффективный демократический институт? 90

Рагжабова Е. А. Дискреционные полномочия
избирательных комиссий: правовые основы
и практика реализации 101

Требования к материалам, направляемым
в редакционную коллегию журнала
для опубликования 111

CONSTITUTIONALISM AND POLITICAL SCIENCE



SCIENTIFIC AND PRACTICAL MAGAZINE № 1 (29). 2023

EDITORIAL COMMITTEE:

- N. A. Antonova**,
doctor of legal sciences,
associate professor;
- P. N. Birukov**,
doctor of legal sciences, professor;
- N. A. Bobrova**,
doctor of legal sciences, professor;
- N. A. Bogdanova**,
doctor of legal sciences, professor;
- E. A. Bondareva**,
candidate of legal sciences,
associate professor (editor in chief);
- N. V. Butusova**,
doctor of legal sciences, professor;
- T. M. Byalkina**,
doctor of legal sciences, professor
(chief editor);
- V. V. Gritsenko**,
doctor of legal sciences, professor;
- T. D. Zrazhevskaya**,
doctor of legal sciences, professor;
- G. N. Komkova**,
doctor of legal sciences, professor;
- V. D. Mazaev**,
doctor of legal sciences, professor;
- Zh. I. Hovsepyan**,
doctor of legal sciences, professor;
- M. V. Sencova (Karaseva)**,
doctor of legal sciences, professor;
- Yu. N. Starilov**,
doctor of legal sciences, professor;
- S. V. Sudakova**,
candidate of legal sciences,
lecturer;
- E. S. Shugrina**,
doctor of legal sciences, professor

CONTENTS

From an Editorial Committee5

SCIENTIFIC MESSAGES

Abaeva E. A. Formation and consideration of public opinion in elections in the system of confidence in presidential power: constitutional and legal dimension..... 6

Bondareva E. A. Protection of the electoral rights of citizens by the Constitutional Court of Russia.....23

Byalkina T. M. Features of the electoral process in municipal elections 36

Mazurevsky K. S. Youth and elections: some aspects of realization of electoral rights.....44

Sazonnikova E. V. Youth election commissions and other advisory bodies election commissions..... 51

Sudakova S. V. Theoretical and legal understanding of the influence of religious and worldview beliefs of voters on the level of their electoral activity.....56

Starodubtseva I. A. Constitutional and legal regulation of restrictions on passive suffrage: experience of Russia and foreign countries..... 61

Tyunina I. I. Constitutional and legal regulation of the legal obligation of citizens to participate in elections in foreign countries.....70

Editorial address:
394018 Russia, Voronezh,
Lenin Sq., 10a, r. 712
Constitutional and Municipal
Law Department

The website of the Department:
www.law.vsu.ru/structure/constlaw

Phone:
+7 (473) 220-83-78

**The electronic version of the
magazine:**
www.law.vsu.ru/const state

E-mail:
e-a-bondareva@ya.ru

Kitaeva V. E. Primary elections: distinctions and influential
with the electoral process 74

Kopytkova I. S. Problems of participation of disabled
people in the electoral process 85

Popov V. A. Indirect elections as a way of forming
representative bodies of certain types of municipalities:
a relic of the past or an effective democratic institution? 90

Radzhabova E. A. Discretionary powers of election
commissions: legal basis and practice of implementation 101

The requirements to the materials, sent to the editorial staff
for publishing 111



ВСЕРОССИЙСКАЯ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ «ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ПРАВА ГРАЖДАН И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ТЕОРИЯ, ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО, ПРАКТИКА»

23 июня 2022 г.
г. Воронеж

ОТ РЕДКОЛЛЕГИИ

Данный номер нашего журнал является тематическим.

23 июня 2022 г. кафедра конституционного и муниципального права юридического факультета Воронежского государственного университета совместно с Избирательной комиссией Воронежской области организовала и провела научно-практическую конференцию на тему: «Избирательные права граждан и избирательный процесс в современной России: теория, законодательство, практика».

Конференция была заявлена организаторами как практико-ориентированное научное мероприятие, что предполагало рассмотрение не только теоретических аспектов развития избирательного законодательства России, но и проблем непосредственного правоприменения, возникающих на территории нашего многонационального государства.

В данном номере представлены научные сообщения участников указанной конференции, посвященные анализу современных проблем: развитие законодательства о выборах и референдумах; обеспечение избирательных прав граждан; внедрение и адаптация новых избирательных технологий; исследование вопросов правоприменительной практики, правовых позиций Конституционного Суда России, судов общей юрисдикции, а также направлений совершенствования избирательного процесса с учетом опыта зарубежных стран.

УДК 342.84

Е. А. Абаева

Поволжский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России) в г. Саратове,
Саратовский национальный исследовательский государственный университет
имени Н. Г. Чернышевского,
Саратовская государственная юридическая академия

ФОРМИРОВАНИЕ И УЧЕТ ОБЩЕСТВЕННОГО МНЕНИЯ НА ВЫБОРАХ В СИСТЕМЕ ДОВЕРИЯ К ПРЕЗИДЕНТСКОЙ ВЛАСТИ: КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ИЗМЕРЕНИЕ*

В представленной статье рассмотрены конституционно-правовые аспекты формирования и учета электорального общественного мнения как одного из важных элементов доверия к президентской власти. Установлено, что опубликование (обнародование) опросов общественного мнения содержит элементы и ограничения, схожие с агитацией, и коррелирует прогнозирование итогов голосования. Утверждается, что учет общественного мнения выступает одним из приоритетных направлений деятельности участников президентских избирательных кампаний. Определено, что на электоральное общественное мнение оказывают влияние различные факторы, объективно обусловленные процедурой проведения выборов, однако на практике известны случаи злоупотребления правом с целью нивелирования политической конкуренции. На основе анализа законодательства и правоприменения для достижения конституционно установленных целей доверия к президентской власти высказаны предложения о необходимости более четкой правовой регламентации ряда понятий и процедур избирательного процесса, оказывающих влияние на формирование общественного мнения и результаты выборов.

К л ю ч е в ы е с л о в а: общественное мнение, выборы, президент, избиратели, опросы, рейтинги, некоммерческие организации.

FORMATION AND CONSIDERATION OF PUBLIC OPINION IN ELECTIONS IN THE SYSTEM OF CONFIDENCE IN PRESIDENTIAL POWER: CONSTITUTIONAL AND LEGAL DIMENSION

This article examines the constitutional and legal aspects of the formation and consideration of electoral public opinion as one of the important elements of trust in presidential power. It has been established that the publication (publication) of public opinion polls contains

* Статья подготовлена при информационной поддержке справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

© Абаева Е. А., 2023

elements and restrictions similar to campaigning, and correlates with the prediction of voting results. It is argued that taking into account public opinion is one of the priority areas of activity for participants in presidential election campaigns. It has been determined that the electoral public opinion is influenced by various factors objectively determined by the procedure for holding elections, but in practice there are cases of abuse of the right to level political competition. Based on the analysis of legislation and law enforcement, in order to achieve the constitutionally established goals of trust in presidential power, proposals were made on the need for clearer legal regulation of a number of concepts and procedures of the electoral process that influence the formation of public opinion and election results.

Key words: public opinion, elections, president, voters, polls, ratings, non-profit organizations.

Поступила в редакцию 19 августа 2022 г.

В условиях современного демократического государства выборы его Главы можно считать *индикатором народовластия*. Участие в выборах дает гражданам ощущение сопричастности к управлению делами государства, обеспечивает их доверие к институтам публичной власти.

Доверие народа к власти является важным элементом политической поддержки и подразумевает веру в справедливость и законность ее деятельности в соответствии с общественными интересами, в свою очередь недостаток доверия может привести к нестабильности политической системы.

В российском массовом сознании доверие к власти зачастую носит *персонафицированный характер* и связано с личной харизмой его представителя, в связи с чем из всех институтов власти больше всего доверяют Президенту РФ. Ни с одной публичной должностью граждане не связывали такие ожидания и надежды, как с представителем этой должности, и наоборот, разочарование ведет к общественно-политическому абсентеизму. В этой связи в системе президентской власти именно доверие выступает важной политико-правовой основой ее устойчивости.

Отправной точкой доверия народа к вновь избранному Президенту РФ является голосование за кандидата и результатив-

ность выборов. Так, обращаясь к народу после объявления ЦИК РФ результатов президентских выборов 2018 г., В. Путин подчеркнул, что высокий уровень доверия связан с результатами его предыдущей работы¹.

Индикатором доверия кандидата в период избирательной кампании выступает общественное мнение, опубликование (обнародование) которого, согласно ст. 46 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ, является разновидностью *информирования избирателей*². Тем не менее ч. 2 указанной статьи содержит ограничения и запреты, схожие с агитацией – запрет на опубликование (обнародование) результатов опросов общественного мнения в течение пяти дней до дня голосования, а также в день голосования. При этом в ст. 48 указывается, что *не является предвыборной агитацией* опубликования (обнародования) результатов опроса общественного мнения.

Примечательно, что в одном из решений Верховный Суд РФ определяет как деятельность избирательных комиссий информирование избирателей о выборах Президента РФ, в том числе через СМИ, о подготовке и их проведении, сроках и порядке совершения избирательных действий, политических партиях, выдвинувших кандидатов, о кандидатах, группах избирателей, законодатель-

стве о выборах, оборудует информационный стенд, на котором размещает сведения о доходах и об имуществе кандидатов и их супругов³. Опубликование (обнародование) результатов опросов общественного мнения в этот перечень не входит.

Дефектность ст. 46 выражается также в несоответствии названия статьи «Опросы общественного мнения» и ее содержания, последнее сводится исключительно к опубликованию (обнародованию) результатов таких опросов. В этой связи представляется необходимым законодательно закрепить понятие «опросы общественного мнения», требования к заказчикам и источникам финансирования, субъектам по их проведению, а также к самой процедуре и порядку опубликования (обнародования) результатов. Следует заметить, что практически все избирательные законы на федеральном и региональном уровнях в точности дублируют норму ст. 46, не конкретизируя ее с учетом особенностей соответствующих выборов (например, ст. 47 Федерального закона о выборах Президента РФ⁴ или ст. 40 Закона Саратовской области от 2 марта 2017 г. № 19-ЗСО о выборах Губернатора⁵).

На практике опросами общественного мнения, как правило, занимаются некоммерческие организации, специализирующиеся в области *социологических исследований*. Одной из первых и наиболее значимых организаций по изучению общественного мнения и измерению электоральных предпочтений в России является Всероссийский центр изучения общественного мнения (далее – ВЦИОМ), образованный в 1987 г. Постановлением президиума ВЦСПС и Госкомтруда СССР как Всесоюзный, с 1992 г. – Всероссийский, который проводит социологические исследования по заказам органов власти, СМИ, общественных объединений и коммерческих организаций, иностранных и международных организаций⁶.

На официальном сайте ВЦИОМ в рубрике «Электоральное прогнозирование» содержатся прогнозы по президентским выборам с 2008 по 2018 г., в том числе таблицы прогноза явки и результатов голосования⁷. Так, вероятностная модель электорального поведения учитывает, помимо декларируемых намерений избирателей, предыдущий опыт участия в выборах и мотивацию к голосованию (рис. 1).

Прогноз явки на выборы Президента РФ

	«Примете ли Вы участие в выборах в Государственную Думу 4 декабря 2007 г.?» Октябрь 2007 г.	«Примете ли Вы участие в выборах Президента РФ 2 марта 2008 г.?» 12-13 января 2008 г.	«Примете ли Вы участие в выборах Президента РФ 2 марта 2008 г.?» 19-20 января	«Примете ли Вы участие в выборах Президента РФ 2 марта 2008 г.?» 26-27 января
Точно да	32.8	39.6	48.2	45.3
Скорее да	38.2	42.2	32	40
Скорее нет	9.8	8.2	7	4.4
Точно нет	9.1	5.3	4.7	4.6
Затрудняюсь ответить	10.1	4.7	8.1	5.7
Явка на выборы в Госдуму 4 декабря 2007 г.	63.3	–	–	–
Прогноз явки на выборы Президента РФ 2	–	–	–	70.7

Рис. 1

Прогноз результатов голосования 2 марта 2008 г. построен с учетом расхождений между рейтингами кандидатов, выявляемыми в ходе социологических опросов, и результатами выборов. При прогнозировании

учитывались следующие факторы: различный уровень явки в электоратах разных кандидатов, феномен «социально одобряемых ответов» части респондентов, фактор «рационального голосования» (рис. 2).

Прогноз результатов голосования 2 марта 2008 г.

	«Если Вы собираетесь принять участие в президентских выборах, то за кого из этих кандидатов Вы бы проголосовали?» : Доля среди всех опрошенных	«Если Вы собираетесь принять участие в президентских выборах, то за кого из этих кандидатов Вы бы проголосовали?» : Доля среди «активных» избирателей	Коэффициент	Прогноз итогов голосования по состоянию на 30 января
Богданов А. Ю.	0.4	0.4	2.25	0.9
Жириновский В. В.	5.5	6.1	1.89	11.5
Зюганов Г. А.	5.3	5.6	2.29	12.8
Касьянов М. М.	0.8	0.8	0	0
Медведев Д. А.	63.5	71.2	1.05	74.8
Не стал бы участвовать в выборах	7.8	—	—	—
Затрудняюсь ответить	16.8	15.9	—	—

Рис. 2

Опросам было подвергнуто 1600 респондентов в 153 населенных пунктах в 46 областях, краях и республиках России. Вероятностная модель построена на основе многолетних наблюдений ВЦИОМ при применении повышающих и понижающих коэффициентов, которые были вычислены при помощи соотнесения *результатов опросов и реальных итогов* выборов.

На выборах 2018 г. ВЦИОМ проводил еженедельные измерения электоральных предпочтений в виде опросов о намерениях граждан участвовать в голосовании и еженедельные рейтинги политиков, которым население готово отдать свои голоса на предстоящих выборах (рис. 3)⁸.

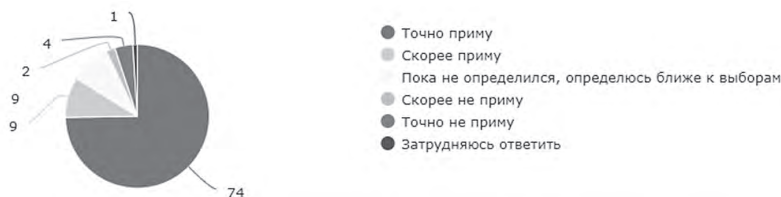
Представляется, что на сайте ВЦИОМ, как и иных подобных организаций, необхо-

димо по аналогии с правилами изготовления и размещения агитационных материалов *размещать информацию* о заказчике электоральных социологических исследований, условиях и размерах оплаты оказанных услуг, а также подавать такие сведения в соответствующую вышестоящую избирательную комиссию.

Такая процедура может быть обусловлена в том числе требованиями законодательства об иностранных агентах. Например, «Аналитический Центр Юрия Левады», включенный в 2016 г. Минюстом России в реестр некоммерческих организаций, выполняющих функции иностранного агента⁹, отказался в этой связи публиковать результаты опросов общественного мнения президентской избирательной кампа-

нии в 2018 г.¹⁰ Несмотря на жалобы НКО в Европейский Суд по правам человека и особое внимание Президента РФ к проблеме¹¹, в 2016 г., в Закон о некоммерческих организациях были внесены поправки, включившие в политическую деятельность такую форму, как «формирование общественно-политических взглядов и убеждений, в том числе путем проведения

опросов общественного мнения и обнаружения их результатов или проведения иных социологических исследований»¹². Представляется необходимым исключить данную норму, изложив абзац 8 п. 6 ст. 2 Федерального закона от 2 июня 2016 г. № 179-ФЗ в следующей редакции: «...формирование общественно-политических взглядов и убеждений...».



	Фев. 18, 2018	Фев. 26, 2018	Мар. 04, 2018	Мар. 09, 2018
Точно приму	71	71	72	74
Скорее приму	10	11	10	9
Пока не определился, определюсь ближе к выборам	11	11	10	9
Скорее не приму	3	3	3	2
Точно не приму	4	4	4	4
Затрудняюсь ответить	1	1	1	1

? Если бы президентские выборы проводились в ближайшее воскресенье и список выглядел бы следующим образом, то за кого из этих кандидатов Вы бы, скорее всего, проголосовали? Вы можете дать один ответ. (закрытый вопрос, один ответ, % от всех опрошенных)

	Фев. 18, 2018	Фев. 26, 2018	Мар. 04, 2018	Мар. 09, 2018
Путин В.В.	70	69	70	69
Грудинин П.Н.	8	8	7	7
Жириновский В.В.	5	6	6	5
Собчак К.А.	1	2	1	2
Явлинский Г.А.	1	1	1	1
Бабурин С.Н.	0	0	0	1
Титов Б.Ю.	0	0	0	0
Сурайкин М.А.	0	0	0	0
Приду и испорчу бюллетень	1	1	1	1
Не стал бы участвовать в выборах	3	3	3	3
Затрудняюсь ответить	11	10	11	11

Рис. 3

Фонд «Общественное мнение» (далее – ФОМ) – еще одна российская некоммерческая организация, на сайте которой представлены предвыборные рейтинги кандидатов в президенты избирательных кампаний с 1996 г., прогнозы, основанные

на этих рейтингах, данные экзит-полов и итоги выборов (рис. 4)¹³.

С помощью проведенных опросов показано, насколько отличны электоральные прогнозы и результаты президентских выборов (рис. 5).



Рис. 4

КАНДИДАТ	РЕЙТИНГ	ПРОГНОЗ ФОМ	EXIT POLL	ДАННЫЕ ЦИК
В. Путин	63,3	74,3	76,3	76,7
П. Грудинин	7	12,8	11,9	11,8
В. Жириновский	4,2	7,0	6,0	5,6
К. Собчак	0,9	1,5	2,0	1,7
Г. Явлинский	0,7	1,7	1,0	1,0
Б. Титов	0,3	0,7	0,7	0,8
М. Сурайкин	0,3	0,5	0,7	0,7
С. Бабурин	0,3	0,7	0,6	0,7
Недействительные бюллетени	0,3	0,8	0,8	1,1
Явка	90,2	65,0	—	67,5

Рис. 5

В рубрике проекты и спецпроекты, спецпроект «Гражданское общество» содержится информация о политических индикаторах Президента РФ, Правительства РФ, Правящей партии. В частности, представлены результаты опроса на предмет

оценки работы Президента РФ В. Путина (рис. 6)¹⁴.

Доверие Президенту РФ измерялось ответом на вопрос: «Вы скорее доверяете или скорее не доверяете В. Путину?» (рис. 7)¹⁵.

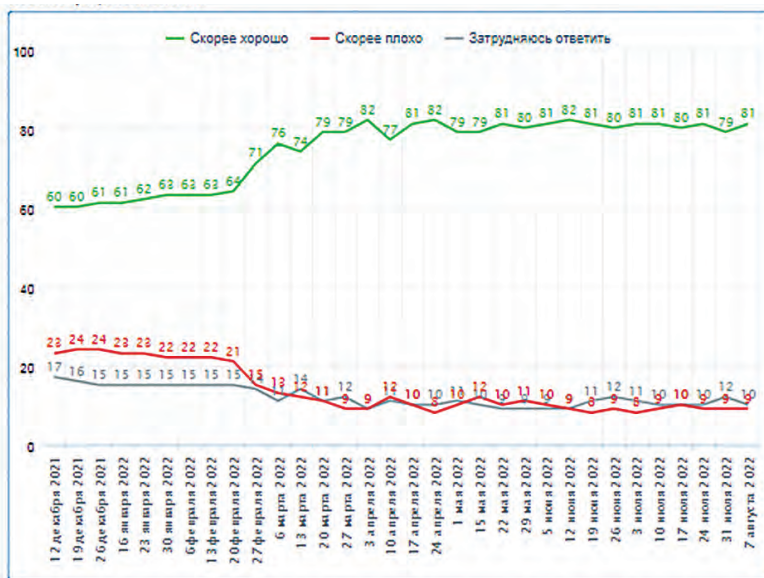


Рис. 6

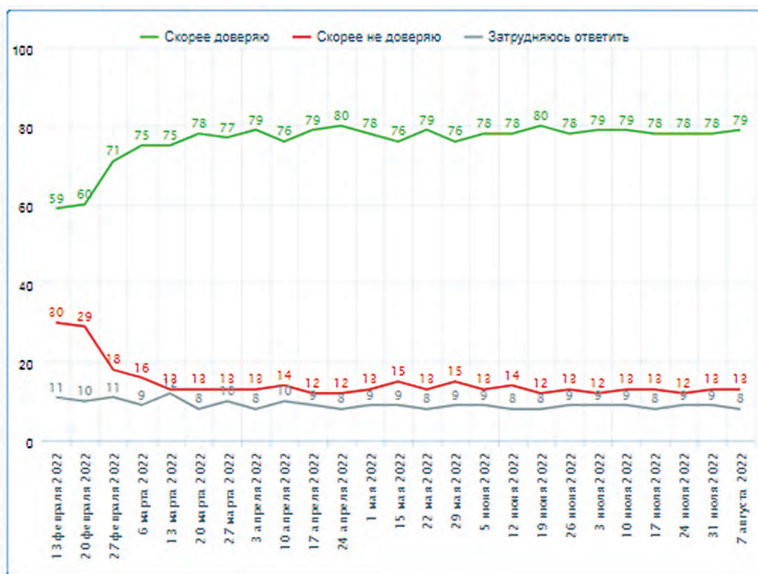


Рис. 7

Результаты аналогичных исследований общественного мнения представлены и ВЦИОМ – рейтинги доверия политикам,

оценки работы Президента и Правительства РФ, поддержка политических партий (рис. 8)¹⁶.

ДОВЕРИЕ политикам (суммы ответов «безусловно доверяю» и «скорее доверяю»)	17.07.2022	24.07.2022	31.07.2022	07.08.2022
Путин В.В.	81.1	80.7	80.8	81.3
Мишустин М.В.	62.4	62.1	63.3	63.1
Медведев Д.А.	36.4	40.5	37.6	39.1
Эюганов Г.А.	35.8	33.0	32.0	33.8
Миронов С.М.	31.1	32.0	30.6	31.3
Слуцкий Л.Э.	18.6	18.1	17.7	18.6
Нечаев А.Г.	10.0	9.10	8.90	11.6

Рис. 8

Таким образом, исходя из опубликованных (обнародованных) данных, измерение общественного мнения, связанного с выборами, осуществляется путем проведения *опросов* электората и составления различного рода *рейтингов* в отношении кандидатов.

Как же формируется общественное мнение, какие факторы оказывают на него влияние, насколько его учет влияет на результаты выборов?

Как известно, выборы – сложная *политико-правовая* процедура, выраженная в последовательных стадиях избирательного процесса, каждая из которых содержательно призвана отображать *демократический характер формирования власти*.

Однако в результате ряда реформ законодатель лишил избирателя возможности *самостоятельно* оценивать степень электоральной активности, запретив в 2006 г. графу «против всех»¹⁷ (восстановлена только на местном уровне в 2014 г.) и убрав минимальный порог явки¹⁸.

Несмотря на то, что формально маркеры (сигналы) избирательной активности были нивелированы, фактически власть *стремится к их повышению*, поскольку Гла-

ва государства нуждается в широкой электоральной легитимации.

Попыткой привлечь и активизировать часть протестного электората стало выдвижение в качестве кандидата в Президенты РФ в 2018 г. К. Собчак. ВЦИОМ провел исследования по поводу отношения россиян к кандидату и ее инициативе по выдвижению своей кандидатуры на выборы. Данные свидетельствовали, что несмотря на широкую известность (98 %), отношение к кандидату было преимущественно отрицательное: в ходе опроса об этом заявили 64 % тех, кому она известна, доля положительных ответов – 20 %. Более половины (57 %) посчитали целью Собчак самопиар и отнеслись отрицательно к ее выдвижению, 33 % остались безразличны¹⁹.

Возможность *влияния* на общественное мнение объективно обусловлена законодательно установленной процедурой проведения выборов и широкой дискрецией электорального поведения. Тем не менее на практике приходится наблюдать злоупотребление правом в виде правового манипулирования и обхода законодательно установленных ограничений и запретов.

1. *Назначение выборов.* Часть 2 ст. 5 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ определяет днем голосования на выборах Президента РФ второе воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих выборах. Ранее запрещалось проводить голосование в предпраздничный, праздничный и послепраздничный, а также рабочие дни. Однако в 2017 г. по инициативе сенаторов А. Клишаса и А. Широкова такие ограничения были расширены – теперь голосовать нельзя в воскресенье, если оно приходится на неделю, включающую нерабочий праздничный день. В результате датой голосования на президентских выборах 2018 г. стало не 11 марта, как ранее предусматривалось законодательством, а 18 марта – 4-летняя годовщина присоединения Крыма к России²⁰, что, как известно, вызвало широкое одобрение российского населения и повысило рейтинг Президента РФ.

2. *Выдвижение и регистрация кандидатов.* Сама процедура объявления действующего Главы государства о своем желании участвовать в избирательной кампании 2018 г. подтверждает тезис о стремлении заручиться народной поддержкой. Долгое время это оставалось интригой, а о своем намерении повторно баллотироваться на президентский пост В. Путин заявил в декабре 2017 г. на встрече с рабочими и ветеранами Горьковского автозавода – представителями так называемого «ядерного» электората²¹.

Весьма показательным стало массовое выдвижение кандидатов, беспрецедентное по сравнению с предыдущими избирательными кампаниями. К началу января 2018 г. в ЦИК РФ поступили уведомления о проведении мероприятий, связанных с выдвижением кандидатов на должность Президента РФ от 64 субъектов: 21 политической партии и 43 самовыдвиженцев²², тем самым создавалось впечатление об альтернативности и реальной политиче-

ской борьбе кандидатов. В итоге было зарегистрировано 8 кандидатов, представляющих широкий политический спектр, от «традиционных» участников и парламентских партий – С. Бабурина («Российский общенародный союз»), Г. Явлинского («Яблоко»), В. Жириновского (ЛДПР), до новых – К. Собчак («Гражданской инициативы»), П. Грудинина (КПРФ), М. Сурайкина («Коммунисты России»), Б. Титова (Партия роста). Примечательно, что В. Путин был зарегистрирован в качестве самовыдвиженца, о чем заявил на ежегодной пресс-конференции, несмотря на то, что Съезд партии «Единая Россия» в декабре 2017 г. поддержал его кандидатуру для участия в президентских выборах²³. Причиной дистанцирования действующего Президента РФ от парламентской партии конституционного большинства стало серьезное снижение ее рейтингов, которое могло повлиять на степень доверия будущему кандидату²⁴.

3. *Предвыборная агитация.* Одной из законно установленных форм предвыборной агитации считается деятельность, способствующая созданию положительного отношения избирателей к кандидату (подп. «е» п. 2 ст. 48 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ). На практике пребывание на посту действующего президента – кандидата на предстоящих выборах дает ему вправо использовать преимущества своего должностного положения, что ведет к нарушению ограничений ст. 41 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ, а также конституционного принципа равенства кандидатов.

В январе 2018 г. в период президентской избирательной кампании представители штабов и партий четырех кандидатов в президенты поддержали жалобу движения в защиту прав избирателей «Голос» (внесен в реестр иностранных агентов в 2013 г.) на преимущественное освещение деятельности предвыборной кампании

действующего Президента РФ в эфирах федеральных телеканалов. Представители К. Собчак подали в Центризбирком и Генпрокуратуру жалобу на «незаконную агитацию» в СМИ за В. Путина²⁵.

Своего рода предвыборной агитацией в виде предвыборной программы можно считать Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г.²⁶ Следует заметить, что в 2017 г. Глава государства не обращался к парламенту с посланием, а нынешнее пришлось на период избирательной кампании. Представляется, что гарантом Основного закона была нарушена конституционная норма п. «е» ст. 84, установившая обязательность (отсутствует слово «может») и ежегодную периодич-

ность такого обращения. Кроме того, в Послании 2018 г. говорилось не просто об основных направлениях внутренней и внешней политики государства на ближайшую перспективу, а о деятельности В. Путина на будущий президентский срок до 2024 г.

Примечательно, что измерение электоральных настроений и вовлеченности избирателей в предвыборный процесс происходит на протяжении всей избирательной кампании²⁷.

– Скажите, пожалуйста, за последнюю неделю Вы обсуждали или не обсуждали со своими родственниками, друзьями, коллегами предстоящие в 2018 г. выборы Президента? И если обсуждали выборы, то что именно? (рис. 9).

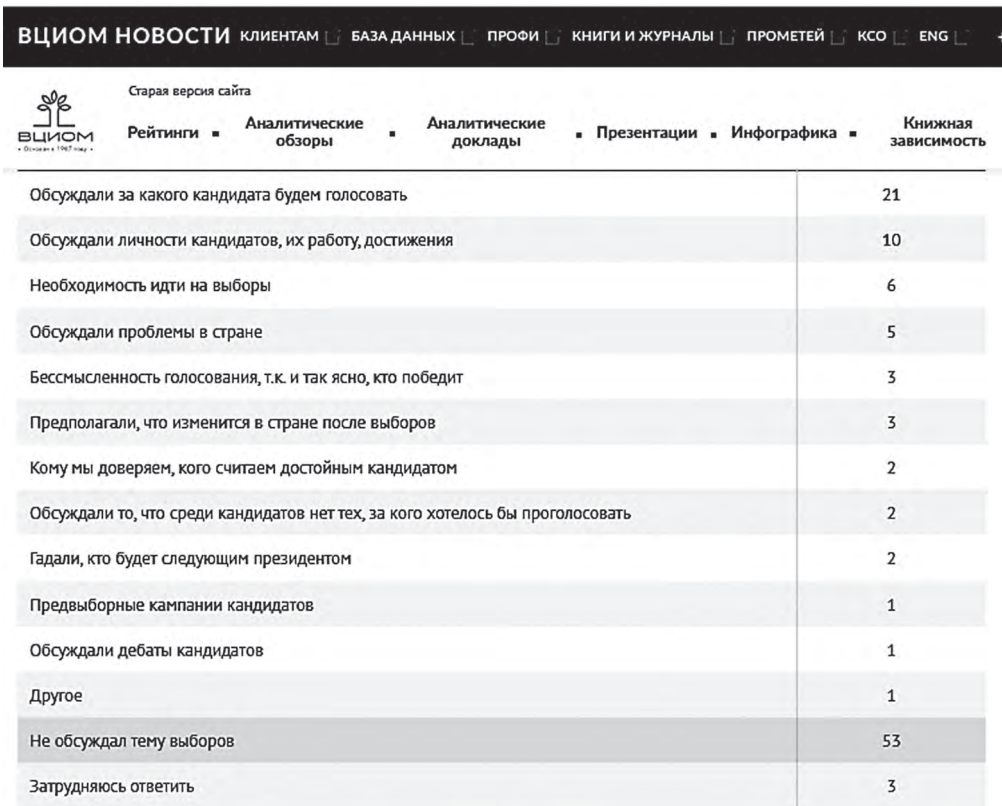


Рис. 9

– Видели ли Вы в последнее время предвыборную агитацию следующих кандидатов на пост президента или нет? Если да, то понравилась она Вам или нет? (рис. 10).

ВЦИОМ НОВОСТИ КЛИЕНТАМ БАЗА ДАННЫХ ПРОФИ КНИГИ И ЖУРНАЛЫ ПРОМЕТЕЙ КСО ENG

Старая версия сайта

ВЦИОМ
ВЦИОМ 1987-2017

Рейтинги ■ Аналитические обзоры ■ Аналитические доклады ■ Презентации ■ Инфографика ■ Книжная зависимость

	Понравилась	Не понравилась	Не могу оценить (затрудняюсь ответить)	Не видел
Путин Владимир	33	4	5	58
Жириновский Владимир	19	19	7	55
Грудинин Павел	10	18	7	65
Титов Борис	4	10	4	82
Явлинский Григорий	4	24	4	68
Бабурин Сергей	3	6	3	88
Собчак Ксения	3	36	2	59
Сурайкин Максим	2	10	3	85

Рис. 10

– Центральная избирательная комиссия завершила регистрацию кандидатов на должность президента РФ. Пожалуйста, назовите кандидатов на пост Президента, которые будут присутствовать в избирательном бюллетене на выборах в 2018 г. (рис. 11).

	Все опрошенные	18-24 года	25-34 года	35-44 года	45-59 лет	60 лет и старше
Путин Владимир	82	68	78	83	83	86
Собчак Ксения	60	37	51	62	66	67
Жириновский Владимир	60	45	51	57	66	66
Грудинин Павел	55	31	39	52	63	65
Явлинский Григорий	37	9	20	31	45	52
Титов Борис	17	3	6	12	21	31
Бабурин Сергей	8	2	3	3	10	14
Сурайкин Максим	6	0	3	1	7	12
Другие	7	9	4	7	7	6
Затрудняюсь ответить	13	31	21	12	11	5

Рис. 11

Одной из форм предвыборной агитации являются публичные *дебаты*, участие в которых не является обязательным, в связи с чем кандидат В. Путин всегда отказывался от участия в них. Как это ни парадоксально, неучастие Президента РФ повышало его рейтинг по сравнению со скандальными выступлениями кандидатов – участников теледебатов²⁸.

4. *Сбор подписей.* Статья 36 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ устанавливает норму сбора подписей в поддержку кандидата. В период избирательной кампании 2018 г. в пользу кандидата – действовавшего Президента РФ было собрано количество подписей, в несколько раз превышающее минимум. По словам А. Кондрашова, пресс-секретаря

его избирательного штаба, несмотря на то, что в Центризбирком возможно сдать не более 315 тыс. подписей, их сбор продолжается, «поскольку нельзя не дать россиянам возможность высказать свое отношение к Путину»²⁹.

5. Привлечению электорального внимания способствует формирование списка *доверенных лиц* кандидата. Практически во всех избирательных президентских кампаниях доверенными лицами кандидата В. Путина были знаменитые деятели культуры, спорта, представители бизнеса, гражданского общества и власти. В ноябре 2017 г. ВЦИОМ представил данные исследования отношения россиян к предложению хоккеиста Овечкина о создании «Putin Team» (рис. 12)³⁰.

По словам Овечкина, целью общественного движения будет объединение всех поддерживающих Путина в одну команду, чтобы «показать всем сильную и сплоченную Россию». Как Вы относитесь к этой инициативе Овечкина? (закрытый вопрос, один ответ, %)

	Все опрошенные	18-24 года	25-34 года	35-44 года	45-59 лет	60 лет и старше	Москва и Санкт-Петербург	Города-миллионники	Более 500 тыс. жителей	100-500 тыс.	Менее 100 тыс.
Скорее поддерживаю	68	65	61	66	73	72	61	64	66	70	70
Скорее не поддерживаю	6	7	6	8	5	6	12	6	7	5	6
Безразлично	22	26	30	23	19	17	26	23	21	22	21
Затрудняюсь ответить	4	2	3	3	3	5	1	7	6	3	3

Рис. 12

Таким образом, приведенные выше факты в совокупности обеспечили электоральные *преимущества* для формирования общественного мнения и оказали влияние на результаты выборов в пользу В. Путина.

18 марта 2018 г. ВЦИОМ провел *опрос на выходе с избирательных участков (экзитпол)*, который проводился по заказу Экспертного института социальных исследований (ЭИСИ) на территории 68 субъек-

тов РФ, на 1200 избирательных участках. Интервьюеры ВЦИОМ предлагали проголосовавшим избирателям пройти анонимный опрос на планшетах либо заполнить опросный лист, имитирующий бюллетень для голосования, и самостоятельно бросить его в специальную закрытую урну. Впервые данные экзитпола были верифицированы с помощью технологии распределенных реестров (блокчейн) (рис. 13)³¹.

Выборы президента РФ. Экзитпол ВЦИОМ

	Всего	Мужчины	Женщины	18-24 года	25-34 года	35-44 года	45-59 лет	60 лет и старше
Количество опрошенных на 9:00 мск	30332	13740	16592	2275	4277	6370	8614	8796

Рис. 13

В конце марта 2018 г. ВЦИОМ представляет данные исследования по оценкам *удовлетворенности и доверия* россиян к прошедшим выборам, а также сравнительные данные опросов, прогнозов, результатов экзитпола и предварительные данные ЦИК по итогам состоявшихся выборов. При этом официальные результаты голосования 18 марта 2018 г. отличались от прогнозных в пределах 2–3 %³²:

– подавляющее большинство россиян (87 %) удовлетворены прошедшими 18 марта 2018 г. выборами президента РФ. Это максимальный суммарный показатель за последние три избирательные кампании: в 2012 г. – 71 %, в 2008 г. – 72 %. Доля тех, кто выбирает вариант ответа «полностью удовлетворен», выросла за 10 лет с 28 до 70 %;

– доверие результатам голосования также достигло максимума за все пери-

оды измерений: 60 % граждан уверены, что результаты выборов соответствуют волеизъявлению народа, еще 28 % допускают, что были какие-то «подтасовки на местах», но не считают, что они оказали влияние на общий итог. Только 7 % опрошенных выражают недоверие результатам выборов;

– случаи нарушений в ходе голосования большинству граждан (60 %) не известны. Те, кто владеет подобного рода информацией, чаще всего получали ее из СМИ: 20 % – по ТВ, радио, из печатных изданий, 9 % – из Интернета. Лишь 2 % респондентов сообщили, что сталкивались с нарушениями лично, 3 % – со слов родных и знакомых;

– *В целом, Вы удовлетворены тем, как прошли президентские выборы 18 марта 2018 г., или нет?* (рис. 14).

	Выборы-2008	Выборы-2012	Выборы-2018
Полностью удовлетворен	28	37	70
Скорее удовлетворен	44	34	17
Скорее не удовлетворен	10	13	5
Совершенно не удовлетворен	5	5	4
Затрудняюсь ответить	13	11	4

Рис. 14

– Как Вам кажется, в какой мере можно доверять результатам президентских выборов? (закрытый вопрос, один ответ, % от всех опрошенных) (рис. 15).

	III.2004	III.2008	III.2012*	III.2018
Думаю, что результаты выборов достоверны, соответствуют волеизъявлению избирателей	53	53	44	60
Какие-то подтасовки на «местах», возможно, были, но они не повлияли на результаты голосования в целом по стране	30	28	34	28
Думаю, что результатам выборов доверять не следует	8	10	14	7
Затрудняюсь ответить	9	9	8	5

* в 2012 г. был задан вопрос «Как Вам кажется, в какой мере можно доверять результатам прошедших выборов президента РФ?»

Рис. 15

– Известно ли Вам о нарушениях в ходе голосования на выборах президента или нет? Если да, то из каких источников Вы получили эту информацию? (рис. 16).

	III.2012	III.2018
Известно из телевидения, радио, печатных СМИ	34	20
Известно из интернета	9	17
Известно из рассказов родственников, друзей, знакомых	8	3
Известно по личному опыту	2	2
Не известно о нарушениях	54	60
Другие источники информации	0	1
Затрудняюсь ответить	4	3

Рис. 16

– Примете ли Вы участие в выборах президента, которые состоятся в марте 2018 г., или нет? (закрытый вопрос, один ответ, %) (рис. 17).

	ОПРОС 5-7, 9 марта*	ПРОГНОЗ на 9 марта (ЯВКА)	ОПРОС 12-17 марта*	ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ИТОГИ ГОЛОСОВАНИЯ. ЦИК (ЯВКА)**
Точно приму	74	63-67	75.7	67.5
Скорее приму	9	-	8.8	-
Скорее не приму	2	-	3.3	-
Точно не приму	4	-	4.4	-
Затрудняюсь ответить	1	-	1	-
Пока не определился, определюсь ближе к выборам	9	-	6.8	-

* Примете ли Вы участие в выборах президента, которые состоятся в марте 2018 года или нет? (закрытый вопрос, один ответ, %);

** по данным ЦИК на 11:00 мск 19 марта 2018 г.

– Результаты голосования (рис. 18)

	ОПРОС 5-7, 9 марта*	ПРОГНОЗ на 9 марта***	ОПРОС 12-17 марта*	ЭКЗИТПОЛ	ПРЕДВАРИТЕЛЬНЫЕ ИТОГИ ГОЛОСОВАНИЯ. ЦИК**
Путин Владимир	69	69-73	68.6	73.9	76.7
Грудинин Павел	7	10-14	7.4	11.2	11.8
Жириновский Владимир	5	8-12	4.7	6.7	5.7
Собчак Ксения	2	2-3	1.2	2.5	1.7
Явлинский Григорий	1	1-2	1.1	1.6	1
Титов Борис	<1	<1	0.6	1.1	0.8
Бабурин Сергей	1	<1	0.6	1	0.7
Сурайкин Максим	<1	<1	0.3	0.8	0.7
Приду и испорчу бюллетень	1	-	0.8	1.2	0.9
Не стал бы участвовать в выборах	3	-	2.4	-	-
Затрудняюсь ответить	11	-	12.3	-	-

Рис. 18

Подготовкой к президентским выборам 2024 г. стала конституционная реформа 2020 г., содержание, процедура и результаты которой несомненно повлияли на формирование электорального общественного мнения: общественная поддержка в лице рабочей группы по подготовке конституционной поправки, обсуждение реформы в федеральном и региональном парламентах, научном и общественном сообществах, заключение Конституционного Суда РФ о конституционности процедуры и содержания конституционной поправки, всероссийское голо-

сование по одобрению конституционной поправки.

Таким образом, общественное мнение избирателей и их электоральные предпочтения являются приоритетными в системе *прогнозирования* результатов выборов Президента РФ. Предлагаемые изменения законодательства и правоприменения направлены на совершенствование порядка формирования и учета электорального общественного мнения, что в конечном итоге будет способствовать усилению политической конкуренции и, как следствие, повышению доверия к президентской власти.

¹ URL: <https://www.1tv.ru/news/2018-03-23/342876>

² Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 28.06.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253 ; 2022. № 27. Ст. 4621.

³ См.: Об отказе в удовлетворении заявления о признании частично недействующим пункта 2 Комплекса мер по обеспечению информирования избирателей о зарегистрированных кандидатах на должность Президента РФ, о политических партиях, выдвинувших кандидатов, утв. Постановле-

нием Центризбиркома РФ от 25 мая 2011 г. № 12/128-6 : решение Верховного Суда РФ от 11 января 2012 г. № ГКПИ11-2048. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ О выборах Президента Российской Федерации : федер. закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ (в ред. от 28.06.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 2. Ст. 171 ; 2022. № 27. Ст. 4621.

⁵ О выборах Губернатора Саратовской области : закон Саратовской области от 2 марта 2017 г. № 19-ЗСО (в ред. от 25.05.2022) // Собр. законодательства Сарат. обл. 2017. № 4 ; Сайт сетевого издания «Новости Саратовской губернии». URL: www.g-64.ru

⁶ См.: Сайт ВЦИОМ. URL: <https://ok.wciom.ru/aboutus>

⁷ См.: Прогноз явки на выборах Президента РФ 2008 г. Сайт ВЦИОМ. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/vybory-prezidenta-rf-socziologicheskij-prognoz>

⁸ См.: Выборы-2018. Сайт ВЦИОМ. URL: https://old.wciom.ru/news/ratings/vybory_2018/

⁹ См.: «Левада-центр» признан иностранным агентом. Сайт электронного издания Лента.ру. URL: <https://lenta.ru/news/2016/09/05/levada>

¹⁰ См.: Выборы президента остались без независимой социологии. Сайт электронного издания газеты Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2018/01/16/747868-vibori-bez-sotsiologii>

¹¹ См.: «Левада-центр» пожаловался в ЕСПЧ на закон об иностранных агентах. Сайт электронного издания «Ведомости». URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2017/01/13/672843-levada-tsentr-espch>

¹² О внесении изменений в статью 8 Федерального закона «Об общественных объединениях» и статью 2 Федерального закона «О некоммерческих организациях» : федер. закон от 2 июня 2016 г. № 179-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2016. № 23. Ст. 3303.

¹³ См.: Предвыборные прогнозы ФОМ: 1995–2018 годы. Сайт Фонда «Общественное мнение». URL: <https://fom.ru/posts/10341>

¹⁴ Владимир Путин: оценки работы, отношение. Показатели работы президента и отношения к нему. Сайт Фонда «Общественное мнение». URL: <https://fom.ru/Politika/10946>

¹⁵ Сайт Фонда «Общественное мнение». URL: https://fom.ru/Politika/10946#tab_02

¹⁶ Доверие политикам. Сайт ВЦИОМ. URL: https://old.wciom.ru/news/ratings/doverie_politikam_1/

¹⁷ См.: О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов) : федер. закон от 12 июля 2006 г. № 107-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 29. Ст. 3125.

¹⁸ См.: О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 5 декабря 2006 г. № 225-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2006. № 50. Ст. 5303.

¹⁹ См.: Ксения Собчак – кандидат в президенты: в шутку или всерьез? Сайт ВЦИОМ. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/kseniya-sobchak-kandidat-v-prezidenty-v-shutku-ili-vseryoz>

²⁰ См.: О внесении изменений в Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» : федер. закон от 1 июня 2017 г. № 103-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2017. № 23. Ст. 3226.

²¹ См.: Сайт Президента РФ. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56319>

²² См.: Сайт электронного издания РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20180102/1512087762.html>

²³ См.: Сайт электронного издания «Российской газеты». URL: <https://rg.ru/2017/12/23/sezdedinoj-rossii-podderzhal-uchastie-putina-v-vyborah-prezidenta.html>

²⁴ См.: Рейтинги партий, доверия политикам, одобрения работы государственных институтов. Сайт ВЦИОМ. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/rejtingi-partij-doveriya-politikam-odobreniya-raboty-gosudarstvennykh-institutov-9>

²⁵ См.: Собчак пожаловалась в Генпрокуратуру на «незаконную агитацию» за Путина. Сайт электронного издания РБК. URL: <https://www.rbc.ru/politics/18/01/2018/5a5f82d19a794744b994f956>

²⁶ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. // Рос. газета. 2018. 2 марта.

²⁷ См.: Сайт ВЦИОМ. Выборы-2018 : агитация за кандидатов. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/vybory-2018-agitacziya-za-kandidatov>

²⁸ См.: Политолог поделился впечатлениями от дебатов кандидатов в президенты. Сайт электронного издания РИА Новости. URL: <https://ria.ru/20180315/1516401828.html>

²⁹ Число подписей в поддержку участия Путина в выборах превысило нужный минимум в 2,4 раза. Сайт ТАСС. URL: <https://tass.ru/politika/4873922>

³⁰ См.: Putin Team – команда мечты? Сайт ВЦИОМ. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/putin-team-komanda-mechty->

³¹ См.: Анализ результатов выборов. Сайт ВЦИОМ. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/vcziom-dal-start-pervomu-v-rossii-elektoralnomu-issledovaniyu-na-platforme-blokchejn-ekzitolu-na-vyborakh-prezidenta-rf->

³² Выборы президента РФ – 2018: оценки, прогнозы, итоги. Сайт ВЦИОМ. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/vybory-prezidenta-rf-2018-ocenki-prognozy-itogi->

Поволжский институт (филиал) ВГУЮ
(РПА Минюста России) в г. Саратове

Абаева Е. А., кандидат юридических наук,
доцент, заведующая кафедрой государственно-
правовых дисциплин; доцент кафедры
конституционного и муниципального права
Саратовского национального исследовательского
государственного университета имени
Н. Г. Чернышевского; доцент кафедры
конституционного права имени профессора
И. Е. Фарбера Саратовской государственной
юридической академии

E-mail: tihonea@inbox.ru
Тел.: 8-927-059-09-16

Volga Region Institute (branch) VSUJU
(RPA of the Ministry of Justice of Russia) in Saratov

Абаева Е. А., Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor, Head of the State and Legal
Disciplines Department; Associate Professor
of the Constitutional and Municipal Law
Department of the Saratov National Research
State University named after N. G. Chernyshevsky,
Associate Professor of the Constitutional
Law Department named after Professor I. E. Farber
of the Saratov State Law Academy

E-mail: tihonea@inbox.ru
Tel.: 8-927-059-09-16

Е. А. Бондарева

Воронежский государственный университет

ЗАЩИТА ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН КОНСТИТУЦИОННЫМ СУДОМ РОССИИ

В статье исследуется роль Конституционного Суда России в механизме реализации и защиты избирательных прав граждан; анализируются конкретные правовые позиции органа конституционного контроля по отдельным вопросам избирательного права и процесса; аргументируется системное воздействие решений Конституционного Суда России на процесс законотворчества в области избирательного права на федеральном и региональном уровнях.

К л ю ч е в ы е с л о в а: избирательное право и процесс, защита избирательных прав, Конституционный Суд России, правовые позиции Конституционного Суда России, критерии допустимости конституционной жалобы.

PROTECTION OF THE ELECTORAL RIGHTS OF CITIZENS BY THE CONSTITUTIONAL COURT OF RUSSIA

The article examines the role of the Constitutional Court of Russia in the mechanism for the implementation and protection of the electoral rights of citizens; specific legal positions of the body of constitutional control on certain issues of electoral law and process are analyzed; the systemic impact of the decisions of the Constitutional Court of Russia on the process of lawmaking in the field of electoral law at the federal and regional levels is argued.

Key words: electoral law and process, protection of electoral rights, the Constitutional Court of Russia, legal positions of the Constitutional Court of Russia, criteria for the admissibility of a constitutional complaint.

Поступила в редакцию 15 декабря 2022 г.

Политические права являются неотъемлемым элементом в механизме реализации народовластия, отражают особую правовую связь между государством и гражданином, причем государство играет определяющую роль в их обеспечении, устанавливая гарантии реализации данного вида конституционных прав и свобод. Эффективная защита политических прав в любом демократическом и правовом государстве требует постоянного баланса

между интересами частного и публичного субъектов.

Конституция Российской Федерации 1993 г.¹, провозгласив права и свободы, определила способы их защиты, в число которых входит правосудие, являющееся оптимальным, наиболее цивилизованным и эффективным механизмом для отыскания справедливости при разрешении споров не только между частными субъектами, но и между гражданами и государством при реализации первыми своих политических прав. Основной закон гарантирует каждо-

© Бондарева Е. А., 2023

му человеку право на судебную защиту (ст. 46), а также недопустимость лишения права на рассмотрение его дела в соответствии с правилами подсудности, установленными законом (ст. 47).

После принятия действующей Конституции России наблюдаются усложнение политических процессов и возрастание потребности общества участвовать в управлении делами государства, а законодательство, регулирующее избирательное право и процесс, подвержено частым изменениям.

Развитие цифровых технологий, обусловившее дополнение избирательной системы новыми институтами: дистанционным голосованием на выборах и референдумах и электронным сбором подписей, – требует от судов общей юрисдикции правильного и единообразного толкования и применения избирательного законодательства для защиты политических прав и свобод граждан.

Конституционная реформа 2020 г. предусмотрела значительные преобразования в системе публичной власти, трансформировала взаимоотношения между органами власти различных уровней и тем самым оказала существенное влияние на институт народовластия в нашей стране.

В переходный период политические права и свободы граждан становятся наиболее уязвимыми среди конституционных прав и свобод, поэтому вопросы их защиты приобретают первостепенное значение.

Защита избирательных прав граждан – важная задача современного государства, которую традиционно принято рассматривать как совокупность приемов и средств, устраняющих препятствия и восстанавливающих нарушенные избирательные права. Существуют различные подходы к пониманию сущности указанной защиты, например:

– принудительное устройство исполнения избирательных прав граждан, как пассивного так и активного, различными орга-

низациями, государственными органами, органами местного самоуправления, в том числе самими гражданами, путем устранения нарушений²;

– защита единого и неотъемлемого суверенитета всего народа, так как даже единичные отступления нарушают избирательные права граждан и посягают на суверенитет народа в целом³.

Все авторы, так или иначе занимающиеся проблемами защиты прав и свобод личности в целом и избирательных в частности, отмечают судебный способ их защиты в качестве универсального и играющего ведущую роль в государственном механизме защиты.

Согласно ст. 18 Конституции права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием. Органы законодательной и исполнительной власти должны осуществлять свою деятельность с учетом прав и свобод человека и гражданина, а органы судебной власти обязаны их обеспечивать и защищать.

Все суды, независимо от объема их полномочий, действуют в рамках единого правового пространства и призваны содействовать защите прав и свобод человека, осуществляют судебную власть самостоятельно, независимо от чьей бы то ни было воли и действуют на основании конституции, придерживаются запрета на вторжение в компетенцию друг друга. При этом решения Конституционного Суда Российской Федерации являются обязательными для всех, включая иные суды.

Конституционное право на судебную защиту – это эффективный механизм принудительного обеспечения прав и свобод человека и гражданина, который занимает центральную, основную позицию, поскольку осуществляется самостоятельной и независимой ветвью государственной вла-

сти, специально созданной для обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

«Право на судебную защиту является сложным, комплексным, так как включает в себя право каждого заинтересованного лица на беспрепятственное обращение в компетентный суд за защитой своих прав, свобод или охраняемых законом интересов, а также право на рассмотрение судебного дела в разумный срок беспристрастным и независимым судом и право на исполнение судебного решения. Граждане вправе обжаловать как сами решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, так и послужившую основанием совершения этих действий (решений) информацию, либо то и другое одновременно. Это право обеспечивается комплексом законодательных, правоприменительных, экономических, организационных, кадровых и других мер, именуемых гарантиями конституционного права граждан на судебную защиту»⁴.

А. К. Гагиев рассматривает судебную защиту как важную конституционную гарантию, отмечает ее широкомасштабность и выделяет особые признаки: равная распространенность на всех субъектов; в любых случаях нарушения прав и свобод субъект может обратиться за судебной защитой; нет конкретных прав для защиты, все права без исключения подлежат защите. К необходимым элементам относятся: доступность правосудия, право обратиться в суд, беспристрастность суда, право на рассмотрение дел в разумный срок, право на обжалование и компенсацию⁵.

В силу п. 1 ст. 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ: «решения и действия (бездействие) органов государственной власти, органов местного само-

управления, общественных объединений и должностных лиц, а также решения и действия (бездействие) комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, могут быть обжалованы суд»⁶.

Определению содержания и сущности права на судебную защиту посвящена обширная практика Конституционного Суда России⁷, согласно которой:

– конституционное право на судебную защиту предполагает, прежде всего, право каждого на обращение в суд самостоятельно либо через своего представителя, законного представителя или защитника⁸;

– «будучи универсальным правовым средством государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, конституционное право на судебную защиту выполняет обеспечительно-восстановительную функцию в отношении всех других конституционных прав и свобод»⁹;

– права, нарушенные судом, не могут быть исключены из объектов судебной защиты, а отсутствие возможности пересмотра ошибочного судебного акта умаляет и ограничивает право на судебную защиту. Право на судебную защиту, предполагающее право на охрану прав и законных интересов не только от произвола законодательной и исполнительной власти, но и от ошибочных решений суда, имеет принципиальное значение¹⁰.

Таким образом, конституционное право на судебную защиту – многоаспектная категория, поскольку оно:

– универсальное правовое средство государственной защиты прав и свобод человека и гражданина;

– часть правового статуса личности;

– гарантия правового статуса личности;

– обязанность государства обеспечить любому лицу, права и свободы которого нарушены, доступ к такому средству правовой защиты;

– право, гарантированное конституцией, которое не подлежит ограничению.

Конституционное право на судебную защиту также представляет собой институт, который содержит помимо положений Основного закона нормы нормативных правовых актов различных уровней, содержащих соответствующие предписания. Указанный институт выполняет главенствующую роль в реализации обязанности государства по признанию, соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина.

Конституционное право на судебную защиту – это одна из основ национальной безопасности нашей страны, поскольку его наличие внушает состояние защищенности личности, а соответственно общества и государства в целом, а также обеспечивает реализацию конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Разумеется, в данное время существенная нагрузка ложится на суды общей юрисдикции, поскольку к их подсудности отнесены все избирательные споры. Они исправляют ошибки, допущенные в ходе выборов, подтверждают законность выборов в целом и деятельность отдельных субъектов избирательных отношений.

Например, областной суд может рассмотреть дела по административному исковому заявлению по поводу отказа в регистрации списка кандидатов в региональный парламент, проведении повторной проверки подписей, признанных недостоверными и недействительными. Действующим законодательством уставлено, что если в ходе проверки выявлено, что более 5 % подписей недействительны, дальнейшая проверка не проводится¹¹.

Верховный Суд Российской Федерации рассматривает дела как суд первой инстанции, реализует надзор за деятельностью нижестоящих судов по делам о защите избирательных прав, дает разъяснения по вопросам судебной практики¹².

Роль судов общей юрисдикции в защите избирательных прав граждан достаточно велика, поскольку:

– суды общей юрисдикции представляют собой конечную инстанцию в решении правовых споров;

– судебная защита распространяется на неограниченный круг лиц;

– круг действия судебной защиты распространяется на все виды конституционных прав и свобод, в большей или меньшей степени связанных с реализацией принципа народовластия;

– судебное решение обязательно для исполнения, а в случае его неисполнения обеспечивается принудительной силой государства;

– суд общей юрисдикции является обязательной инстанцией перед обращением за защитой в Конституционный Суд Российской Федерации.

Законодатель предусмотрел возможность обращения человека за защитой своих прав и свобод не только в суды общей юрисдикции, но и в Конституционный Суд Российской Федерации.

Конституционный Суд способен «преодолевать возведенную в закон волю политического большинства» путем прояснения (улучшения) воли большинства и сглаживания возмущения, получаемого от политического меньшинства¹³. Выступая в роли авторитетного арбитра в столь «чувствительной» сфере общественных отношений, орган конституционного контроля способствует достижению между большинством и меньшинством взаимного понимания «посредством интерпретации юридических смыслов»¹⁴.

Как справедливо отмечается в литературе, судебная ветвь власти, возникшая исторически позже исполнительной и законодательной ветвей, может эффективно контролировать политические ветви¹⁵, а «в отличие от иных институтов власти, Суд имеет реальные механизмы поддержания

конкурентных начал в политике, поскольку обладает такими уникальными полномочиями, как осуществление конституционного нормоконтроля и исключительное право на официальное толкование Конституции РФ»¹⁶.

Определяя компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, Конституция Российской Федерации (ст. 125) исходит из обязательности ее осуществления в специфической форме правосудия – конституционном судопроизводстве – и поэтому устанавливает основные признаки этой формы, а именно круг предметов проверки и инициаторов рассмотрения дел, связанные с этим виды процедур и юридические последствия принимаемых решений. В отношении других судов такая регламентация на конституционном уровне отсутствует.

Конституционное судопроизводство – важнейший элемент механизма защиты прав и свобод человека и гражданина в современном государстве, так как с его помощью устраняются пробелы и противоречия в правовом регулировании, и что важнее всего, положения законодательных и иных правовых актов, непосредственно влияющие на правовой статус личности, приводятся в соответствие с Основным законом или утрачивают юридическую силу.

Вся деятельность Конституционного Суда Российской Федерации нацелена на защиту основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, в том числе политических, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации.

Как отмечает Н. С. Бондарь, «Конституционный Суд не только призван обеспечивать достижение баланса конституционных ценностей, создавать условия для конституционно-правовой оптимизации публичной власти, с одной стороны, и для эффективной защиты прав и свобод чело-

века и гражданина – с другой, но Суд играет активную роль в формировании новых доктринальных подходов к институтам конституционного строя и механизмам их обеспечения, а в конечном счете и в утверждении приоритетов конституционных ценностей, в разработке, уточнении, развитии критериев оптимального баланса между ними»¹⁷.

Конституционное правосудие тесно связано с политической сферой, поэтому особенно важны государственные гарантии, защищающие его от политизации. Такие средства вырабатываются и самим Конституционным Судом Российской Федерации – это, например, недопустимость оценки норм избирательного законодательства в ходе избирательной кампании¹⁸.

Решения органа конституционного контроля имеют не только правовое, но и политическое значение и последствия, так как касаются интерпретации положений Основного закона, являющегося политическим документом¹⁹.

Чтобы как можно больше обезопасить конституционное правосудие от влияния политических сил, из ведения Конституционного Суда ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»²⁰ законодательно были изъяты полномочия по решению вопроса о конституционности политических партий и общественных объединений. Кроме того, закон устанавливает особый статус судей Конституционного Суда Российской Федерации, который призван поддержать престиж судебной власти и исключить как ее вмешательство в политику, так и вмешательство политики в судебную деятельность. Для судей предусмотрены жесткие ограничения и запреты: например, судьям Конституционного Суда Российской Федерации запрещено состоять в политических партиях, участвовать в избирательных компаниях и т. п.

Согласно правовым позициям Конституционного Суда России конституционное

судопроизводство выступает в качестве *резервного и исключительного способа защиты* конституционных прав граждан в тех случаях, когда у заявителя исчерпаны все другие возможности судебной защиты (ПКС РФ от 7 ноября 2012 г. № 24-П и от 18 сентября 2014 г. № 23-П; ОКС РФ от 27 декабря 2005 г. № 522-О, от 21 июня 2011 г. № 844-О-О, от 9 февраля 2016 г. № 222-О и др.).

Современный облик Конституционного Суда во многом определяется теми вопросами, которые ему приходится разрешать, в том числе вопросами избирательного права и процесса.

Поэтому жалоба в Конституционный Суд становится не только необходимым поводом к рассмотрению дела, но дает старт и задает направления процессу конституционно-правовой адаптации действующего законодательства с учетом социально-экономических и геополитических факторов, на него влияющих.

Новые критерии допустимости (исчерпание всех внутригосударственных средств защиты) позволяют обеспечить предметность конституционного судопроизводства, поскольку при таких условиях отчетливо отображается проблема, поставленная заявителем.

Многие положения избирательного законодательства приобрели конституционно-правовые очертания благодаря рассмотренным Конституционным Судом жалобам кандидатов и избирателей на выборах. Избирательные права, выступающие в качестве элемента конституционного статуса избирателя, хотя и носят субъективный характер, вместе с тем являются элементом института выборов и воплощают как личный интерес каждого конкретного избирателя, так и публичный интерес в объективных итогах выборов и формировании на этой основе органов публичной власти²¹.

В этой связи представляется возможным расширить круг субъектов, имеющих право на обращение в Конституционный Суд России, путем наделения Центральной избирательной комиссии РФ таким правом в порядке абстрактного контроля. ЦИК РФ осуществляет контроль за соблюдением избирательных прав, и подобное изменение позволит повысить эффективность защиты политических прав и свобод граждан, а также отвечает принципу процессуальной экономии.

Значимость решений Конституционного Суда Российской Федерации заключается также в том, что признание нормативного правового акта, полностью или частично не соответствующим Конституции Российской Федерации, в том числе и по причине установления баланса между публичными и частными интересами, влечет утрату юридической силы указанного акта и не может быть преодолено повторным принятием этого же акта (ст. 79 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»). Закон не предусматривает возможности пересмотра решений Конституционного Суда Российской Федерации.

Вместе с Конституцией России решения Конституционного Суда составляют особый вид конституционных источников права, которые по юридической силе и доктринальному значению стоят выше, чем закон, не будучи таковыми, их специфика заключается в том, что предметом (сферой) их воздействия являются прежде всего конституционные ценности, общие и отраслевые принципы права²².

Конституционный Суд Российской Федерации в ПКС РФ от 8 ноября 2012 г. № 25-П указал, что вступившее в силу итоговое решение Конституционного Суда Российской Федерации обладает юридической силой, превышающей юридическую силу нормативных правовых актов, являвшихся предметом проверки. ФКЗ

«О Конституционном Суде Российской Федерации» устанавливает обязанность для государственных органов и должностных лиц по приведению положений нормативных актов в соответствие с положениями Конституции Российской Федерации в случае принятия Конституционным Судом Российской Федерации соответствующего решения (ст. 80).

Вступившее в силу решение Конституционного Суда Российской Федерации запрещает применение правовых положений, признанных им не соответствующими Конституции Российской Федерации, а также запрещает их применение в смысле, придаваемом им правоприменительной практикой, в том числе основанной на разъяснениях Верховного Суда Российской Федерации, вопреки их конституционно-правовому смыслу, выявленному Конституционным Судом Российской Федерации. Иное означало бы, что суд общей юрисдикции или арбитражный суд могут подменять Конституционный Суд Российской Федерации.

В практике Конституционного Суда Российской Федерации в настоящее время накоплен значительный объем нормативного материала по различным аспектам и элементам организации выборов и референдумов, формирования и функционирования выборных институтов публичной власти. Обозначились правовые позиции по таким принципиальным направлениям государственно-правового развития и строительства, как политические права и свободы граждан Российской Федерации, развития субсидиарных способов их реализации, вопросы политического представительства, в которых существенное место занимает проблематика избирательных правоотношений.

В подтверждение данного тезиса позволим напомнить лишь некоторые правовые позиции Конституционного Суда, которые на определенном этапе развития

различных конституционно-правовых институтов обладали определенным резонансным эффектом.

1. Решения о конституционности различных избирательных цензов (языковых, возрастных, оседлости): в 1998 г. Конституционный Суд указал на неконституционность требований законодательства ряда республик о введении требований к кандидатам на главы региона РФ (ПКС РФ от 27 апреля 1998 г. № 12-П).

2. Подтверждение в 1998 г. конституционности смешанной системы формирования Государственной Думы (ПКС РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П); перехода от смешанной к пропорциональной избирательной системе (ПКС от 16 июля 2007 г. № 11-П, ОКС РФ № 920-О от 18 декабря 2007 г.).

3. Вопросы порядка замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ от запрета избрания его региональным парламентом в 1996 г. (ПКС РФ от 18 января 1996 г. № 2-П) до отмены прямых выборов в 2005 г. (ПКС РФ от 27 декабря 2005 г. № 13-П), а также отмены прямых выборов мэров крупных городов в 2015 г. (ПКС РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П).

4. О возможности исполнения в соответствии с Конституцией Российской Федерации постановления Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 г. по делу «Анчугов и Гладков против России» (ПКС РФ от 19 апреля 2016 г. № 12-П).

5. Квалификация общероссийского голосования в 2020 г. по поправкам в Конституцию России как формы непосредственного народного волеизъявления, отвечающего принципам народовластия, имеющим особую юридическую природу; его применение является конституционно оправданным и будет признано состоявшимся при любой явке²³.

6. О согласии с позицией судов общей юрисдикции о том, что не является нарушением избирательных прав отказ зая-

вителя от голосования путем неопущения бюллетеня в ящик для голосования (ОКС РФ от 28 апреля 2022 г. № 1111-О).

7. О судебной защите избирательных прав граждан в части порядка обжалования действий членов избирательных комиссий, о недопустимости формального исполнения требований закона избиркомами в части неуведомления кандидатов об обнаруженных нарушениях в представляемых ими документах; о признании незаконным отказа в регистрации кандидата основанием для отмены результатов выборов (ПКС от 22 апреля 2013 г. № 8-П, от 24 марта 2020 г. № 12-П, от 12 марта 2021 г. № 6-П).

К сожалению, оценить в полной мере влияние правовых позиций органа конституционного контроля на судебную практику достаточно сложно, так как отсутствует официальная систематизированная информация как о пересмотре дел тех, кто обратился в Конституционный Суд с жалобой, так и об использовании указанных позиций в других делах.

С точки зрения формирования научной доктрины, развития и совершенствования избирательного законодательства можно отметить следующие правовые позиции органа конституционного контроля.

1. Правовые позиции, раскрывающие юридическую природу избирательных прав граждан: индивидуальный характер избирательных прав, а не коллективный; активное и пассивное избирательные права – это элемент конституционно-правового статуса личности и элемент публично-правового института выборов (ПКС РФ от 22 апреля 2013 г. № 8-П, ОКС РФ от 7 июля 2016 г. № 1422-О, от 24 апреля 2018 г. № 1088-О).

Особенностями активного и пассивного избирательного права обусловлена необходимость обеспечения его надлежащих гарантий на основе баланса законных интересов каждого гражданина и общества в целом сообразно предписаниям Конститу-

ции России (ПКС РФ от 25 февраля 2004 г. № 4-П, от 26 декабря 2005 г. № 14-П, от 24 марта 2020 г. № 12-П).

Конституционной природой избирательных прав, включая их всеобщий и равный характер, предопределяется обязанность государства создавать условия, которые гарантировали бы адекватное выражение суверенитета многонационального народа России посредством осуществления ее гражданами права на участие в управлении делами государства, формирования самостоятельных и независимых органов власти, призванных обеспечивать представительство и реализацию интересов народа (ПКС от 17 ноября 2022 г. № 50-П).

Конституционное значение активного избирательного права не исчерпывается только участием в голосовании на выборах. Это право предопределяет отношения, связанные с подсчетом голосов избирателей и установлением итогов голосования на том избирательном участке, на котором гражданин принимал участие в выборах в качестве избирателя, а также с определением результатов выборов (ПКС от 22 апреля 2013 г. № 8-П).

2. Правовые позиции, касающиеся реализации общепризнанных принципов и стандартов демократических выборов, выработанных международным правом: принципы равенства, альтернативности, состязательности, стабильности правовой основы выборов (ПКС от 23 марта 2000 г. № 4-П, от 7 июля 2011 г. № 15-П).

Искажение принципа свободного волеизъявления народа на выборах ставит под сомнение их конституционную ценность и является основанием для признания их недействительными (ПКС от 25 декабря 2001 г. № 17-П).

3. Вопросы институционализации политических партий: политические партии – единственные коллективные участники избирательного процесса; их численный состав, заградительный процент для про-

хождения в Государственную Думу, недопустимость немотивированного и произвольного решения политических партий об исключении кандидатов из партийного списка и др. (ПКС РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П, от 16 июля 2007 г. № 11-П, от 11 марта 2008 г. № 4-П, от 15 ноября 2018 г. № 42-П, от 23 октября 2020 г. № 43-П, от 17 ноября 2022 г. № 50-П).

4. Форма голосования «против всех» (ПКС РФ от 10 июня 1998 г. № 17-П, от 29 ноября 2011 г. № 17-П) и ее соотношение с осуществлением права на предвыборную агитацию (ПКС РФ от 14 ноября 2005 г. № 10-П, от 16 июня 2006 г. № 7-П).

5. Разграничение между предвыборной агитацией и информированием в ходе выборов (критерий разграничения получил закрепление в ФЗ от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») (ПКС РФ от 30 октября 2009 г. № 15-П).

6. Правовые позиции по вопросам обоснованности ограничений избирательных прав и права граждан на участие в референдуме. Ограничения конституционных прав должны быть необходимыми и соразмерными конституционно признаваемым целям таких ограничений. Законодатель не может осуществлять такое регулирование, которое посягало бы на само существо того или иного права и приводило бы к утрате его реального содержания. При допустимости ограничения того или иного права в соответствии с конституционно одобряемыми целями государство, обеспечивая баланс конституционно защищаемых ценностей и интересов, должно использовать не чрезмерные, а только необходимые и строго обусловленные этими целями меры. Публичные интересы могут оправдать правовые ограничения прав и свобод, только если такие ограничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, со-

размерными и необходимыми для защиты конституционно значимых ценностей, в том числе прав и законных интересов других лиц. Чтобы исключить возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации, норма должна быть формально определенной, точной, четкой и ясной, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения (ПКС от 25 апреля 1995 г. № 3-П, от 27 марта 1996 г. № 8-П, от 30 октября 2003 г. № 15-П, от 23 октября 2020 г. № 43-П).

Большое внимание в своих решениях Конституционный Суд России уделил вопросу о сущности судебной защиты избирательных прав граждан:

– из права каждого на судебную защиту, как оно сформулировано в ст. 46 Конституции Российской Федерации, не следует возможность выбора гражданином по своему усмотрению той или иной процедуры судебной защиты, особенности которых применительно к отдельным видам судопроизводства и категориям дел определяются, исходя из Конституции Российской Федерации, федеральным законом (ОКС РФ от 14 декабря 1999 г. № 220-О, от 24 ноября 2005 г. № 508-О, от 15 апреля 2008 г. № 314-О-О, от 20 декабря 2016 г. № 2802-О, от 26 февраля 2021 г. № 199-О);

– судебная защита избирательных прав не может осуществляться без учета того обстоятельства, что следствием пересмотра результатов выборов как состоявшегося акта прямого волеизъявления населения может быть нарушение стабильности функционирования институтов представительной демократии, дисквалификация актов реализации избирательного права. Поэтому не любые, а только существенные нарушения законодательства, допущенные при подсчете голосов и установлении итогов голосования, определении результатов

выборов, не позволяющие установить действительное волеизъявление избирателей, могут служить основанием для отмены итогов голосования, результатов выборов судом на соответствующей территории (ПКС от 15 января 2002 г. № 1-П, от 22 апреля 2013 г. № 8-П, ОКС РФ от 30 июня 2020 г. № 1614-О);

– суды должны находить адекватные формы и способы защиты пассивного и активного избирательного права и не могут, признавая незаконным отказ в регистрации лица кандидатом, ограничиваться одной только констатацией нарушения избирательных прав (ПКС РФ от 15 января 2002 г. № 1-П);

– суды при осуществлении защиты избирательных прав не вправе ограничиваться формальной оценкой соответствия закона субъекта Российской Федерации о выборах депутатов законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации нормам федерального законодательства, а должны по каждому рассматриваемому ими делу реально обеспечивать эффективное восстановление в избирательных правах (ПКС от 23 марта 2000 г. № 4-П);

– внесудебное обжалование решений избирательной комиссии в вышестоящую избирательную комиссию не может заменять судебную процедуру рассмотрения спора о правах и свободах гражданина или затруднять доступ к ней (ПКС РФ от 24 марта 2020 г. № 12-П).

Неоднократно в отказных определениях Конституционный Суд указывал, что следует понимать под конкретным делом в контексте соблюдения критериев допустимости подачи жалобы соответствующим заявителем. Согласно правовой позиции органа конституционного контроля конкретным является то дело, в котором судом в установленной юрисдикционной процедуре разрешается затрагивающий права и свобо-

ды заявителя вопрос на основе положений соответствующего нормативного акта, устанавливаются и (или) исследуются фактические обстоятельства (ОКС РФ от 28 января 2016 г. № 77-О, от 19 июня 2016 г. № 1704-О, от 21 июля 2022 г. № 1718-О и др.).

Весной 2022 г. в федеральном законодательстве появились правовые нормы, регулирующие проведение дистанционного электронного голосования (далее по тексту – ДЭГ). Федеральный закон от 14 марта 2022 г. № 60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» внес изменения в Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», дополнив его ст. 64.1 «Дистанционное электронное голосование», под которым понимается голосование без использования бюллетеня, изготовленного на бумажном носителе, с помощью специального программного обеспечения (подп. 62.1 ст. 2). Несмотря на данное обстоятельство, правовые позиции Конституционного Суда по вопросу применения субсидиарных способов голосования, к которым можно отнести и ДЭГ, существуют уже достаточно продолжительное время.

Конституционный Суд указывал, что государство должно учитывать политико-правовую природу избирательных прав и поэтому обязано создавать условия для их реализации путем установления конституционно обоснованных нормативных и организационных механизмов. Данные механизмы являются таковыми, только если они гарантируют равные и справедливые условия реализации избирательных прав и подтверждение полномочий избираемых органов публичной власти. Цель субсидиарных способов осуществления активного избирательного права – максимально обеспечить доступ граждан к участию в выбо-

рах. Иностраный опыт показывает, что разумный рост видов электоральных практик способствует росту числа избирателей, участвующих в выборах. Однако главное значение имеет гарантирование надежности и эффективности данных дополнительных механизмов голосования, соблюдение принципов избирательного права и точное отображение воли избирателей (см. ПКС РФ от 22 апреля 2013 г. № 8-П).

Согласно особому мнению судьи Конституционного Суда С. М. Казанцева, при реализации избирательных прав законодатель должен исключить такие формы голосования, при которых не гарантируется надлежащий контроль подсчета голосов и подведения итогов голосования.

По смыслу Конституции Российской Федерации ни один дополнительный вид голосования не может подменять голосование в день выборов. Они могут рассматриваться только как дополнительные гарантии реализации всеобщего и равного избирательного права и подлежат применению только в случаях, предусмотренных в законе. Злоупотребления при использовании дополнительных механизмов голосования не определяются их природой, и с ними можно бороться с помощью повышения избирательной культуры населения, усиления контроля и ответственности участников избирательного процесса (членов избирательных комиссий, кандидатов, их доверенных лиц) за допущенные нарушения в ходе проведения голосования (см. ПКС РФ от 22 апреля 2013 г. № 8-П).

Активное избирательное право включает в себя, помимо обеспечения со стороны государства свободного участия избирателей в голосовании, также необходимость признания за избирателями права осуществлять контроль над избирательными процедурами подсчета голосов и определения итогов выборов, а также правомерного реагирования на выявлен-

ные нарушения (см. ПКС РФ от 15 апреля 2014 г. № 11-П).

Как отметил Конституционный Суд, совершенствование нормативного регулирования порядка ДЭГ не позволяет полагать, что ранее существовавший такой порядок, определяемый ЦИК РФ, не соответствовал конституционным требованиям всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (ОКС РФ от 29 сентября 2022 г. № 2568-О).

Правовой статус личности определяется отношениями между государством и индивидом, сложившимися в результате объективных политических, социально-экономических и культурных предпосылок развития общества, сложным характером связи между ними, а также между отдельными индивидами. Он представляет собой систему прав, свобод и обязанностей человека и гражданина и является важнейшей правовой категорией, основным базовым элементом права в целом. Государство закрепляет содержание правового статуса личности в юридической форме с помощью конституционных норм и норм иных отраслей права, но правовое государство никогда не ограничивается только юридическим закреплением прав человека. Оно гарантирует их осуществление не только правовыми средствами, но и экономическими, политическими и культурными. Для этого устанавливается система гарантий прав и свобод человека и гражданина, в отсутствие которой правовой статус личности теряет свое фактическое значение, так как не может быть надлежаще реализован. Гарантии заключаются в реальных возможностях для людей пользоваться своими правами и свободами. Такое общество можно назвать гражданским, а государство – демократическим и правовым, в котором на высоком уровне гарантируется соблюдение прав и свобод человека и гражданина, а также их защита в случае их нарушения. Гарантии

прав и свобод выходят за рамки правового статуса личности, при этом являясь его организационным элементом.

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации, который, не являясь непосредственно специализированным юрисдикционным органом по разрешению избирательных споров, играет огромную роль в избирательном процессе посредством оценивания конституционности норм избирательного права.

Анализ правовых позиций органа конституционного контроля в сфере защиты политических прав и свобод позволяет констатировать следующее:

– Конституционный Суд Российской Федерации стоит на страже конституционных принципов, которые лежат в основе политической структуры российского общества, избирательных прав граждан и их объединений, обеспечивает их реальность и действенность;

– Конституционный Суд Российской Федерации дает емкую, многоаспектную интерпретацию указанных принципов;

– указывает, что ограничение принципов избирательного права должно быть конституционно оправданно;

– орган конституционного контроля в процессе толкования Конституции обеспечивает баланс между частными и публичными интересами;

– решения Конституционного Суда Российской Федерации, его правовые позиции являются ориентиром для законодателя федерального и регионального уровней.

Конституционный Суд Российской Федерации является обязательным элементом не только лишь судебной системы, но и демократической системы в целом, и дальнейшее совершенствование института избирательного права и процесса не может проходить без его непосредственного влияния.

¹ Конституция Российской Федерации : принята всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020). URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² См.: Дубровина Ю. Я. Конституционно-правовая защита избирательных прав граждан России при применении новых избирательных технологий // Вестник Саратов. гос. юрид. акад. 2021. № 2. С. 62–69.

³ См.: Алексеев Р. А. Способы и формы защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации и в зарубежных странах (политико-правовой анализ) // Постсоветский материк. 2016. № 9. С. 6–7.

⁴ Мусаева А. Г. Судопроизводство в разумный срок как гарантия конституционного права на судебную защиту : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013. С. 195.

⁵ См.: Гагиев А. К. Право на судебную защиту как конституционная гарантия // Рос. юстиция. 2013. № 12. С. 5–7.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

⁷ Здесь и далее автором используются тексты решений Конституционного Суда России, размещенные на его официальном сайте. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx>

⁸ См.: Постановление Конституционного Суда Рос. Федерации (далее по тексту – ПКС РФ) от 20 ноября 2007 г. № 13-П.

⁹ ПКС РФ от 27 июня 2013 г. № 15-П.

¹⁰ См.: Определение Конституционного Суда Рос. Федерации (далее по тексту – ОКС РФ) от 10 июля 2003 г. № 290-О.

¹¹ См.: По делу № 33-248/2020 3А-436/2020 3А-436/2020~М33-248/2020 : решение Воронежского областного суда от 19 августа 2020 г. URL: <https://sudact.ru>

¹² См.: О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ : постановление Пленума Верховного Суда от 31 марта 2011 г. № 5 // Рос. газета. 2011. 2 апр.

¹³ См.: Зорькин В. Д. Конституционный контроль в контексте современного правового развития // Журнал конституционного правосудия. 2018. № 4. С. 2.

¹⁴ Зорькин В. Д. Конституционное правосудие : процедура и смысл. Конституционный Суд Российской Федерации. СПб., 2021. С. 30.

¹⁵ См.: Болдырев С. Н. Техно-юридические основы деполитизации судебной власти в системе разделения властей // Общество и право. 2010. № 2 (29). С. 25.

¹⁶ Галстян Н. А. Конституционный судебный контроль в механизме правовой защиты политической конкуренции в России // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2022. № 4 (51). С. 73.

¹⁷ Бондарь Н. С. Аксиология судебного конституционализма : конституционные ценности в теории и практике конституционного правосудия. Серия «Библиотека судебного конституционализма». М. : Юрист, 2013. Вып. 2. С. 38.

¹⁸ См.: ОКС РФ № 77-О от 20 ноября 1995 г.

¹⁹ Галстян Н. А. Указ. соч. С. 75.

²⁰ О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конституц. закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 01.07.2021). URL: <http://www.pravo.gov.ru>

²¹ См. подробнее: Конституционный Суд Российской Федерации : 30 лет на защите прав граждан. На примерах практики. URL: http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Documents/Юбилейный_сборник.pdf

²² См.: Бондарь Н. С. Конституционный Суд в системе юрисдикционных органов (о «богоугодных грехах» конституционного правосудия) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2017. № 1. С. 29–30.

²³ См.: О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации : заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-З. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Воронежский государственный университет

Бондарева Е. А., кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного
и муниципального права

E-mail: e-a-bondareva@ya.ru

Тел.: 8 (473) 220-83-78

Voronezh State University

Bondareva E. A., Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor of the Constitutional and
Municipal Law Department

E-mail: e-a-bondareva@ya.ru

Tel.: 8 (473) 220-83-78

Т. М. Бялкина

Воронежский государственный университет

ОСОБЕННОСТИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА НА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРАХ

В статье рассматриваются вопросы, связанные с особенностями осуществления различных избирательных процедур на основных стадиях муниципального избирательного процесса.

Ключевые слова: муниципальные выборы, муниципальный избирательный процесс, избирательные системы, избирательные комиссии, кандидаты в депутаты, кандидаты на должность главы муниципального образования.

FEATURES OF THE ELECTORAL PROCESS IN MUNICIPAL ELECTIONS

The article deals with issues related to the peculiarities of the implementation of various electoral procedures at the main stages of the municipal electoral process.

Key words: municipal elections, municipal electoral process, electoral systems, election commissions, candidates for deputies, candidates for the post of head of the municipality.

Поступила в редакцию 12 декабря 2022 г.

Муниципальные выборы проводятся в целях формирования очень важного уровня системы публичной власти, а именно органов местного самоуправления, отвечающих за обеспечение непосредственной жизнедеятельности населения на своих территориях. Органы местного самоуправления являются самым многочисленным видом органов публичной власти, поэтому выборы в эти органы, основные или дополнительные, проводятся в большинстве регионов нашей страны ежегодно. На них избирают депутатов представительных органов местного самоуправления, глав муниципальных образований и иных выборных лиц, членов выборных органов местного самоуправления, если их создание будет предусмотрено уставом муниципального образования.

Достичь таких результатов, чтобы избираемые в эти органы лица ответственно подходили к осуществлению своих обязанностей, находились в тесной взаимосвязи со своими избирателями, оперативно откликались на их запросы и предложения, – весьма непростая задача. «Муниципальные выборы – это акт самоуправления, который основывается на социальной активности населения, осознании им своей ответственности за управление местными делами. Поэтому участие населения в избирательном процессе является для них одновременно своеобразной школой самоуправления: граждане, знакомясь в процессе избирательной кампании с программами кандидатов, имеют возможность на встрече с ними высказать свои предложения и пожелания, обратиться на проблемы, которые требуют своего разрешения органами местного самоуправления»¹.

В процессе законодательного регулирования муниципальных выборов необходимо обеспечить населению муниципальных образований такие условия и возможности, чтобы оно могло сформировать выборные органы местной власти, в максимальной степени представляющие интересы своих избирателей и способные эффективно осуществлять разнообразную деятельность по решению как вопросов местного значения, так и осуществлению отдельных делегированных им государственных полномочий. К сожалению, эта ситуация пока является скорее целью, нежели достигнутым результатом в силу разных причин как объективного, так и субъективного характера, что негативно влияет на желание населения реализовывать свое право на участие в данной форме непосредственной демократии. Так, практика показывает, что именно на муниципальных выборах, по сравнению с выборами иных уровней, явка избирателей в последние годы имеет тенденцию к снижению. Как отмечает в проведенном исследовании Д. Ф. Хубаева, в среднем по стране явка избирателей на местные выборы составляет 24 %. Результатом низкой явки избирателей становятся нарушения избирательного законодательства посредством «вбросов бюллетеней», так называемые «избирательные карусели», подкуп избирателей и т. п.²

Похожий вывод на основе данных по муниципальным выборам в Сибири делается В. И. Злотковским, который говорит, что устойчиво понижающаяся избирательная активность граждан на муниципальных выборах (62,4 % в 2005 г., 39,6 % в 2010 г., 29,6 % в 2015 г., 24,6 % в 2020 г.) снижают легитимность органов местного самоуправления³.

Еще одна цифра касается г. Воронежа. В сентябре 2021 г. на дополнительных выборах депутата Воронежской гордумы по одномандатному избирательному округу № 9 явка избирателей составила 12,61 %⁴.

Исходя из отмеченных и иных обстоятельств, учитывая особенности местного самоуправления как вида публичной власти, наиболее приближенной к населению, современное законодательство Российской Федерации о выборах закрепляет ряд особенностей муниципального избирательного процесса, направленных на упрощение некоторых избирательных процедур.

Следует подчеркнуть, что в целом стадии (этапы) муниципального избирательного процесса не отличаются от всех иных избирательных процессов. Так, Е. П. Забелина отмечает: «В муниципальном избирательном процессе выделяются стадия организации выборов, стадия проведения выборов, стадия подведения итогов выборов, при осуществлении любых видов избирательного процесса используются одинаковые процедуры: процедура назначения выборов, процедура выдвижения кандидатов в депутаты, процедура их регистрации в избирательных комиссиях, агитационные процедуры, процедура идентификации личности избирателя, процедуры голосования и подведения итогов голосования, процедура опубликования результатов выборов депутатов и выдачи им депутатских удостоверений. В случаях необходимости процессуальная часть выборов депутатов расширяется за счет обжалования итогов выборов в судебном порядке»⁵.

Правовую основу муниципальных выборов составляют нормативные правовые акты разных уровней. Ведущим, безусловно, является, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2022 г. № 67-ФЗ⁶ (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ). Ряд важных положений о муниципальных выборах содержится также в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ⁷ (далее – Федеральный

закон № 131-ФЗ). В ст. 23 указанного закона говорится, что виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения устанавливаются законом субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральными законами. На основании закона субъекта Российской Федерации уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании.

Кроме того, законом субъекта Российской Федерации могут быть определены условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств. Федеральный закон № 131-ФЗ устанавливает, что выборы депутатов представительных органов поселений с численностью населения менее 3000 человек, а также представительных органов поселений и представительных органов муниципальных округов, городских округов с численностью менее 15 депутатов проводятся по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам. При применении смешанной избирательной системы распределению между списками кандидатов, выдвинутых политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями) пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым списком, подлежат не менее 10 депутатских мандатов.

Таким образом, правовое регулирование организации и проведения муниципальных выборов осуществляется федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, уставом соответствующего муниципального образования. К примеру, в Воронежской области эти вопросы регулируются Избирательным ко-

дексом Воронежской области от 27 июня 2007 г. № 87-ОЗ⁸. В нем предусмотрено, что выборы депутатов представительного органа муниципального образования проводятся с применением одной из следующих избирательных систем:

1) мажоритарная избирательная система относительного большинства;

2) смешанная избирательная система, при которой часть депутатов избирается по мажоритарной избирательной системе и часть – по пропорциональной с закрытыми списками кандидатов;

3) пропорциональная избирательная система с закрытыми списками кандидатов.

Вид избирательной системы и количество депутатов, избираемых по той или иной системе, устанавливается уставом соответствующего муниципального образования.

Если численность избирателей в поселениях, входящих в состав муниципального района, такова, что при образовании одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов число депутатов, избираемых на территории одного поселения или части территории одного поселения, превысит две пятых от общего числа депутатов представительного органа муниципального района, то применяется смешанная или пропорциональная избирательная система с закрытыми списками кандидатов.

Далее рассмотрим особенности некоторых этапов организации и проведения муниципальных выборов.

Назначение выборов. Муниципальные выборы назначаются представительным органом соответствующего муниципального образования в сроки, предусмотренные уставом муниципального образования, не ранее чем за 90 дней и не позднее чем за 80 дней до дня голосования. Решение о назначении выборов подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять

дней со дня его принятия. Муниципальные выборы назначаются на единый день голосования – 2-е воскресенье сентября года, в котором истекают сроки полномочий органов местного самоуправления. Если в этот же год запланированы выборы в Государственную Думу, то голосование проводится в тот же день, что и выборы в нижнюю палату парламента страны.

Выборы в органы местного самоуправления вновь образованного муниципального образования должны быть проведены не позднее чем через один год со дня его создания.

В Федеральном законе № 67-ФЗ предусмотрена возможность принятия решения об отложении голосования при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации. На территории муниципального образования в отношении муниципальных выборов такое решение может быть принято избирательной комиссией субъекта Российской Федерации, а на территориях двух и более муниципальных образований субъекта Российской Федерации – Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в отношении любых выборов.

Избирательные округа. На выборах депутатов представительных органов поселений, прежде всего сельских, преимущественно применяется мажоритарная избирательная система, создаются одномандатные и многомандатные избирательные округа. При проведении выборов в органы местного самоуправления сельского поселения, а также при выборах в органы местного самоуправления иного муниципального образования в избирательном округе, образованном в границах избирательного участка, в случае образования многомандатного избирательного округа не применяется установленное Федеральным законом № 67 ограничение числа депутатских мандатов, подлежащих распределению в этом округе (не более пяти).

Выборы в более крупных муниципальных образованиях чаще проводятся с использованием смешанной избирательной системы. Так, к примеру, из 36 депутатов Воронежской городской Думы 24 избираются по одномандатным избирательным округам, 12 – по единому избирательному округу.

Составление списков избирателей. В списки избирателей на муниципальных выборах включаются как граждане Российской Федерации, место жительства которых находится на территории соответствующего муниципального образования, так и в некоторых случаях иные лица. На основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах, на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации.

Избирательные комиссии. Избирательными комиссиями, организующими муниципальные выборы, прежде были избирательные комиссии муниципальных образований. Недавними изменениями, внесенными в Федеральный закон № 67-ФЗ⁹, они были упразднены, а соответствующие полномочия переданы территориальным избирательным комиссиям, которые с 1 января 2023 г. должны организовывать подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления, обеспечивать на территории муниципального образования реализацию всех необходимых для этого мероприятий, исполнять иные полномочия комиссий, организующих муниципальные выборы.

В силу большого многообразия размеров территорий, на которых проводятся муниципальные выборы, различной их населенности, здесь нередки случаи совмещения полномочий избирательными

ми комиссиями (например, окружными и участковыми).

Выдвижение кандидатов. Как и на остальных выборах, выдвижение кандидатов на муниципальных выборах может происходить непосредственно либо в составе списка кандидатов. Выдвигать списки кандидатов либо кандидатов непосредственно могут избирательные объединения, какowymi на муниципальных выборах являются не только политические партии, также возможно и самовыдвижение.

Федеральный закон № 67-ФЗ предусматривает, что при проведении выборов депутатов представительных органов муниципальных образований по одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам, глав муниципальных образований избирательным объединением является также иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах. Необходимо, чтобы оно было создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне, или соответствующее структурное подразделение указанного общественного объединения. При этом указанное общественное объединение либо внесенные в его устав изменения и дополнения, предусматривающие участие в выборах, должны быть зарегистрированы не позднее чем за один год до дня голосования, а в случае назначения выборов в орган местного самоуправления в связи с досрочным прекращением его полномочий – не позднее чем за шесть месяцев до дня голосования.

Кроме того, на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований зарегистрированные в соответствии с законом общественные объединения, не являющиеся политическими партиями, их структурные подразделения вправе предлагать кандидатуры для вклю-

чения их в списки кандидатов, выдвигаемые избирательными объединениями. Включение таких кандидатур в списки кандидатов осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом «О политических партиях»¹⁰.

Законодательство не закрепляет минимального возраста для кандидата в депутаты представительного органа местного самоуправления. В отношении кандидата на должность главы муниципального образования минимальный возрастной ценз может быть установлен, но он не должен превышать 21 год на день голосования на выборах выборного должностного лица местного самоуправления.

Избирательный кодекс Воронежской области в соответствии с федеральным законодательством предусматривает, что гражданин Российской Федерации, замещавший должность главы муниципального образования и ушедший с указанной должности в отставку по собственному желанию, в том числе в связи с избранием его депутатом либо на иную выборную должность, замещение которой несовместимо со статусом главы муниципального образования, либо отрешенный от должности главы муниципального образования губернатором Воронежской области, не может быть выдвинут кандидатом на выборах, назначенных в связи с указанными обстоятельствами. Аналогичное правило закреплено в отношении лиц, являвшихся депутатами представительного органа местного самоуправления, распущенного законом Воронежской области в связи с непроведением им в течение трех месяцев правомочного заседания, за исключением тех депутатов, в отношении которых решением суда, вступившим в законную силу, установлен факт отсутствия вины за непроведение данным представительным органом муниципального образования правомочного заседания в течение трех месяцев подряд.

Федеральный закон № 131-ФЗ закрепляет, что уставом муниципального образования могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права, не позволяющие одному и тому же лицу занимать должность главы муниципального образования более установленного количества сроков подряд.

Регистрация кандидатов, списков кандидатов в депутаты представительного органа местного самоуправления. Регистрация кандидата, списка кандидатов осуществляется соответствующей избирательной комиссией при предоставлении определенного списка документов, указанных в Федеральном законе № 67, а также при наличии необходимого количества подписей избирателей, собранных в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов. На этой стадии избирательного процесса на муниципальных выборах имеются некоторые особенности, предусмотренные данным федеральным законом, а также законами субъектов РФ, прежде всего, касающиеся сбора подписей в поддержку выдвижения кандидатов. Рассмотрим их в соответствии с Избирательным кодексом Воронежской области.

Количество подписей, которое необходимо для регистрации списков кандидатов, составляет 0,5 % от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа, а для регистрации кандидатов, выдвинутых по одномандатным избирательным округам, – 0,5 % от числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующего избирательного округа, но не может составлять менее 10 подписей, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом.

Количество подписей, которое необходимо для регистрации кандидатов в многомандатном избирательном округе, составляет 0,5 % от числа избирателей, зарегистрированных на территории соот-

ветствующего избирательного округа, поделенного на число депутатских мандатов, но не может составлять менее 10 подписей.

Для регистрации кандидата на должность главы муниципального образования необходим сбор подписей в поддержку данного кандидата в количестве 0,5 % от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа, но не менее 10 подписей.

Вместе с тем на выборах депутатов представительного органа муниципального образования выдвижение политической партией кандидата по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, списка кандидатов считается поддержанным избирателями и не требует сбора подписей избирателей на соответствующих выборах в случаях:

– если федеральный список кандидатов, выдвинутый политической партией, по результатам последних выборов депутатов Государственной Думы был допущен к распределению депутатских мандатов или получил не менее 3 % голосов избирателей, принявших участие в голосовании по федеральному избирательному округу, если список кандидатов, выдвинутый политической партией, по результатам последних выборов депутатов областной Думы был допущен к распределению депутатских мандатов или получил не менее 3 % голосов избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу;

– если список кандидатов, выдвинутый политической партией, по результатам последних выборов депутатов областной Думы был допущен к распределению депутатских мандатов или получил не менее 3 % голосов избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу;

– если в этот представительный орган муниципального образования по результатам последних выборов был избран хотя

бы один депутат, выдвинутый данной политической партией (в том числе в составе списка кандидатов).

Кроме того, на выборах депутатов представительного органа поселения, входящего в муниципальный район, выдвижение политической партией кандидата по одномандатному (многомандатному) избирательному округу, списка кандидатов считается поддержанным избирателями и не требует сбора подписей избирателей на указанных выборах в случае, если по состоянию на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов кандидат, выдвинутый этой политической партией по одномандатному (многомандатному) избирательному округу или в составе списка кандидатов и избранный на последних выборах депутатом представительного органа хотя бы одного поселения, входящего в этот муниципальный район, избран из состава данного представительного органа поселения депутатом представительного органа этого муниципального района. В данном случае речь идет о ситуации формирования представительного органа муниципально-го района из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава, предусмотренной п. 1 ч. 4 ст. 35 Федерального закона № 131-ФЗ.

В муниципальном образовании при средней норме представительства избира-

телей менее пяти тысяч человек сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов не осуществляется.

Федеральный закон № 67-ФЗ содержит норму о том, что при выборах депутатов представительных органов муниципальных образований, при которых избирательные округа образуются в соответствии со средней нормой представительства избирателей, не превышающей пяти тысяч избирателей, кандидаты не обязаны представлять в соответствующую избирательную комиссию сведения о размере и об источниках доходов кандидата (каждого кандидата из списка кандидатов), а также об имуществе, принадлежащем кандидату (каждому кандидату из списка кандидатов) на праве собственности (в том числе совместной собственности), о счетах, вкладах в банках, ценных бумагах, если иное не предусмотрено законом субъекта Российской Федерации.

Остальные стадии муниципального избирательного процесса, включая определение результатов голосования и установление итогов выборов, не отличаются от соответствующих процедур, установленных законодательством для иных видов выборов в Российской Федерации.

Таким образом, совершенствование законодательства о муниципальных выборах вообще, и муниципальном избирательном процессе в частности, является необходимым условием легитимации органов местного самоуправления как важнейшего элемента системы публичной власти в Российской Федерации.

¹ Люлина Е. И. Организация и проведение муниципальных выборов в городском округе город Воронеж // Вестник Воронеж. ин-та экономики и соц. управления. 2017. № 4. С. 51.

² См.: Хубаева Д. Ф. Абсентеизм на муниципальных выборах в Российской Федерации // Юрид. вестник Самар. ун-та. 2020. № 6 (3). С. 134.

³ См.: Злотковский В. И. Муниципальные выборы в крупном сибирском регионе в зеркале социолого-политологического анализа (2005–2020 гг.) // Siberian Socium. 2021. Т. 5, № 2 (16). С. 78–91.

⁴ URL: <https://riavr.ru/news/v-voronezhskoj-oblasti-podveli-itogi-edinogo-dnya-golosovaniya/>

⁵ Забелина Е. П. Муниципальная власть и ее процессуальное обеспечение // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 7. С. 77.

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁸ URL: <http://pravo.govrn.ru>

⁹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 14 марта 2022 г. № 60-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 12. Ст. 1787.

¹⁰ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 29. Ст. 2950.

Воронежский государственный университет

Бялкина Т. М., доктор юридических наук, профессор, заведующая кафедрой конституционного и муниципального права

E-mail: tbyalkina@yandex.ru

Тел.: 8-908-136-03-26

Voronezh State University

Byalkina T. M., Doctor of Legal Sciences, Professor, Head of the Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: tbyalkina@yandex.ru

Tel.: 8-908-136-03-26

К. С. Мазуревский

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации

МОЛОДЕЖЬ И ВЫБОРЫ: НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ РЕАЛИЗАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ

В статье рассматриваются способы реализации избирательных прав граждан, поднимаются вопросы политической активности и заинтересованности молодежи в выборном процессе, а также предлагаются эффективные методы повышения электоральной активности молодых избирателей как одного из приоритетных направлений государственной политики.

Ключевые слова: избирательный процесс, молодежь, выборы, избиратель, участие.

YOUTH AND ELECTIONS: SOME ASPECTS OF REALIZATION OF ELECTORAL RIGHTS

The article discusses ways to implement the electoral rights of citizens, raises issues of political activity and interest of young people in the electoral process, and suggests effective methods to increase the electoral activity of young voters as one of the priorities of state policy.

Key words: electoral process, youth, elections, voter, participation.

Поступила в редакцию 20 февраля 2023 г.

Избирательное право находится в постоянном изменении, и на современном этапе оно связано с новыми концептуальными подходами к состоянию избирательного законодательства с учетом общественно-политических настроений и реализации принципов избирательного процесса – открытости и прозрачности.

Сегодня усилия законодателя, а также таких субъектов избирательного процесса, как избирательные комиссии, в частности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (далее по тексту – ЦИК РФ), направлены на закрепление навыков систематического участия в выборах избирателя. Тенденции развития избирательного процесса говорят о максимально

полном обеспечении участия граждан в реализации принадлежащего им права голоса, определении комфортного механизма такого участия.

Современное состояние избирательной системы позволяет говорить об огромном шаге вперед не только в развитии избирательного процесса в целом, но и в ее техническом оснащении в частности. И конечно, фундаментальные изменения напрямую затрагивают реализацию избирательных прав граждан России.

Отметим некоторые аспекты участия в избирательном процессе такой категории граждан, как молодые люди. Согласно Федеральному закону от 30 декабря 2020 г. № 489-ФЗ «О молодежной политике в Российской Федерации» молодежь, молодые граждане – это социально-демографиче-

ская группа лиц в возрасте от 14 до 35 лет включительно¹. Здесь стоит отметить позицию ЦИК РФ, в соответствии с которой выделяются две группы молодых граждан: молодые избиратели в возрасте 18–35 лет, в том числе голосующие впервые, и будущие избиратели в возрасте 14–18 лет.

Рассмотрим участие молодежи в работе избирательных комиссий.

В России действуют чуть менее ста тысяч избирательных комиссий разного уровня, в составе которых около миллиона человек².

Наибольший процент молодежи в участковых избирательных комиссиях – 18 % (155 177 чел.) от общего состава членов участковых комиссий (855 212 чел.). В территориальных избирательных комиссиях работают 27 656 членов комиссий, 15 % из которых – молодые люди в возрасте от 18 до 35 лет (4200 чел.). В составе избирательных комиссий субъектов Российской Федерации только 12,4 % молодежи данной возрастной категории, а именно 142 человека из 1145.

Кроме того, при избирательных комиссиях формируются молодежные избирательные комиссии, основной задачей которых является повышение правовой культуры и электоральной активности молодежи. Молодежные избирательные комиссии принято считать источником кадрового резерва для избирательной системы. Председатель ЦИК РФ Элла Александровна Памфилова не раз отмечала значимость и ответственный подход к организации взаимодействия с молодежью, она предостерегала избирательные комиссии от формального подхода к данному направлению работы. Процесс вовлечения молодых людей в электоральную сферу должен быть ярким, интересным, творческим. Поэтому сегодня задача избирательных комиссий выработать такой подход к работе с молодежью, чтобы молодые люди чувствова-

ли, что заняты по-настоящему значимым гражданским делом, и безусловно, видели перспективы и свою востребованность в соответствующем направлении.

В целях повышения уровня правовой культуры и информированности молодых людей о выборах и референдумах, создания условий для осознанного участия их в голосовании и проявления активной гражданской позиции, в субъектах Российской Федерации избирательными комиссиями ежегодно проводится День молодого избирателя, в рамках которого организуются такие мероприятия, как день открытых дверей в избирательных комиссиях, деловые игры, конкурсы, выставки, посвященные теме выборов и референдумов.

Так, в 2021 г. к категории впервые голосующих относился 989 251 избиратель, в 2022 г. впервые голосовали 1 330 395 избирателей. Для сравнения: в 2016 г. на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации VII созыва впервые могли проголосовать 916 200 человек.

Помимо мероприятий, посвященных Дню молодого избирателя, в рамках работы с молодежью очень полезным является информация, представленная на официальном канале Российского центра обучения избирательным технологиям при ЦИК РФ на «YouTube» – «Просто о выборах»³. Важно отметить, что материалы, представленные в виде видеолекций, информационных роликов, репортажей с мероприятий будут полезны для всех участников избирательного процесса. Так, например, на данном канале можно найти «Путеводитель по цифровым, обучающим и информационным ресурсам ЦИК России и РЦОИТ при ЦИК России», в котором представлена самая точная информация по заявленной актуальной теме.

Таким образом, в регионах ведется активная работа по популяризации участия

в избирательном процессе молодых граждан России.

Если говорить об изменениях в законодательстве, то следует отметить, что они, безусловно, должны привлечь внимание молодежи к выборам.

Для справки укажем, что по состоянию на 1 января 2022 г. численность избирателей на территории Российской Федерации составляет более 107 млн (107 943 728) человек, из них количество молодых избирателей – более 29 млн (29 043 562). Именно данная категория граждан охотно будет применять современные технологии.

С 2017 г. в избирательном процессе появился такой термин, как «мобильный избиратель»: у избирателя появилась возможность проголосовать на любом избирательном участке в пределах своего избирательного округа. Для этого гражданину, обладающему избирательными правами, необходимо подать заявление в любом многофункциональном центре предоставления государственных услуг, в любой территориальной или участковой избирательной комиссии или через личный кабинет на портале Госуслуг. Данный механизм освободил избирателя от бремени доказывания своего права на участие в голосовании и оказался очень востребованным. Напомним, что до 2016 г. единственной возможностью проголосовать на избирательном участке по месту нахождения были открепительные удостоверения, которые выдавались в избирательных комиссиях по месту жительства.

Следующим изменением стало проведение многодневного голосования, а также дистанционного электронного голосования, что способствует привлечению молодых избирателей к участию в выборах. Основой для введения практики многодневного голосования послужило проведение общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации в 2020 г. Его резуль-

таты показали, что избиратели одобряют такой формат голосования.

Голосование с использованием информационных технологий применялось трижды.

Первый раз – в 2019 г. на выборах депутатов Московской городской Думы (в качестве эксперимента).

Второй раз дистанционное электронное голосование было проведено в 2020 г. в ходе общероссийского голосования по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации (в двух субъектах Российской Федерации: г. Москве и Нижегородской области). Заявки на участие в дистанционном электронном голосовании в ходе общероссийского голосования подали 1,19 млн избирателей, проголосовали 1,1 млн (17,5 % от принявших участие в общероссийском голосовании). Более того, дистанционное электронное голосование проводилось на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по одномандатным округам 13 сентября 2020 г. в Курской и Ярославской областях. Тогда из 31,57 тыс. избирателей, подавших заявления на участие в дистанционном электронном голосовании, своим правом воспользовались 28,9 тыс., что составило 9,67 % от принявших участие в выборах.

Третий раз дистанционное электронное голосование применялось в 2021 г. в ходе единого дня голосования. Так, 17, 18 и 19 сентября проводились выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации восьмого созыва, а также выборы региональных и муниципальных органов власти. По решению ЦИК РФ от 25 мая 2021 г. электронное голосование проводилось в семи субъектах Российской Федерации: городах Москве и Севастополе, Курской, Мурманской, Нижегородской, Ростовской и Ярославской областях.

Практика проведения дистанционного электронного голосования привела к изменениям в федеральном законодательстве: 14 марта 2022 г. в Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» внесены изменения, в результате которых дистанционное электронное голосование может проводиться на выборах и референдумах всех уровней⁴.

Безусловно, эта форма не заменит традиционное голосование на участках, но откроет новые возможности, привлечет к участию в выборах большее количество избирателей, в том числе и молодежь.

8 июня 2022 г. ЦИК РФ согласовала проведение дистанционного электронного голосования на выборах, которые должны быть назначены на 11 сентября 2022 г., в 7 регионах России: на выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и совмещенных с ними выборах в Калининградской, Новгородской, Томской и Ярославской областях; на дополнительных выборах депутата Городской Думы города Калуги седьмого созыва по одномандатному избирательному округу № 7; на выборах депутатов Курского городского Собрания седьмого созыва; на выборах депутатов Псковской городской Думы седьмого созыва.

С 2019 г. ЦИК РФ совместно с Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации внедряют цифровые сервисы для участников избирательного процесса. Эта работа направлена на формирование качественно нового уровня открытости и доступности избирательных процедур. Сервисы доступны как через личные кабинеты на портале Госуслуг, так и на интернет-портале ЦИК РФ. Так, через личные кабинеты на портале Госуслуг участникам избирательного процесса предоставляются: сер-

висы целевого адресного информирования (о выборах и сроках их проведения, их результатах, включении в список избирателей на избирательном участке, кандидатах и избирательных объединениях, избирательных комиссиях и др.); сервисы подачи заявлений (о включении в список избирателей по месту нахождения, предоставлении возможности проголосовать вне помещения для голосования (голосование «на дому»); сервис сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов или списков кандидатов.

На интернет-портале ЦИК РФ доступны разнообразные сервисы информирования: о включении в список на избирательном участке; выборах и сроках их проведения; избирательных комиссиях; кандидатах и избирательных объединениях; факте подачи избирателем заявления о включении в список избирателей по месту нахождения и др.

Сказанное позволяет заключить, что усилия законодателя и избирательных комиссий сегодня направлены на упрощение реализации активного избирательного права, привлечение избирателя к участию в выборах. Однако стоит отметить, что важной тенденцией является и внедрение современных технологий в процедуры реализации не только активного избирательного права, т. е. права голосовать, но и пассивного избирательного права – права быть избранным.

С 2020 г. внедряется и активно апробируется новый сервис сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов и списков кандидатов, который доступен на портале Госуслуг. С помощью данного сервиса избиратели, обладающие активным избирательным правом в избирательном округе, могут поддержать выдвижение кандидата или партийного списка в электронном виде. Сервис набирает популярность – если в 2020 г. им восполь-

зовались партии и кандидаты в трех регионах (было собрано чуть более семи тысяч подписей), то в ходе избирательной кампании 2021 г. уже в 11 субъектах Российской Федерации ими было представлено в комиссии почти 37,8 тысячи подписей избирателей, собранных через портал Госуслуг. Сегодня в 22 субъектах России законодательно предусмотрен сбор подписей избирателей с использованием единого портала государственных услуг. В единый день голосования 11 сентября 2022 г. такое право предоставлено на выборах в Законодательные собрания 2 субъектов: Республики Северная Осетия – Алания и Пензенской области, 50 % подписей избирателей в данных регионах могут быть собраны при помощи единого портала государственных услуг.

Отдельно хочется отметить изменения в законодательстве, которые затронули такую возрастную группу молодых кандидатов, как кандидаты в депутаты возрастной категории от 18 до 21 года. Данные граждане могут реализовать свое пассивное избирательное право только на выборах в органы местного самоуправления.

В августе 2009 г. Президентом Российской Федерации Д. А. Медведевым в Государственную Думу РФ был внесен законопроект, направленный на уточнение положений избирательного законодательства в части, касающейся возраста, по достижении которого граждане Российской Федерации могут быть избраны в органы местного самоуправления. Федеральный закон был принят достаточно быстро, и уже 9 ноября 2009 г. он был подписан Президентом России⁵.

До принятия данных поправок: в законах 28 субъектов Российской Федерации пассивное избирательное право на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований предоставлялось гражданам, достигшим на день голосования возраста 18 лет; в одном субъ-

екте Российской Федерации – достигшим 19 лет; в другом субъекте Российской Федерации – достигшим 20 лет; в иных субъектах Российской Федерации – достигшим 21 года. Таким образом, в большинстве субъектов Российской Федерации реализация пассивного избирательного права на муниципальных выборах связывалась с достижением гражданином 21-летнего возраста. Внесение изменений в федеральное законодательство изменило эту практику, и теперь гражданин Российской Федерации, достигший возраста 18 лет, может быть депутатом представительного органа местного самоуправления.

Также введена норма, согласно которой минимальный возраст кандидата не может превышать 21 год на день голосования на выборах депутатов в региональные парламенты и на выборах выборного должностного лица местного самоуправления.

Закрепив законодательно право молодых граждан быть избранными в представительные органы местного самоуправления по достижении 18-летнего возраста, российский законодатель позволил молодому поколению реализовать себя, стать участником политического процесса, чтобы интересы молодежи в муниципальном образовании представляли люди, непосредственно заинтересованные в развитии молодежной политики в конкретном муниципальном образовании.

После принятия указанного федерального закона наблюдается рост интереса молодежи к участию в выборах в качестве кандидатов в депутаты представительных органов местного самоуправления.

Так, например, доля избранных кандидатов в депутаты представительных органов местного самоуправления в возрасте от 18 до 21 года от числа выдвинутых кандидатов данной возрастной категории составила: в 2010 г. – 16,16 % (избирается каждый шестой выдвинутый кандидат); в 2015 г. –

9,48 % (избирается каждый одиннадцатый выдвинутый кандидат); в 2020 г. – 8,38 % (избирается каждый двенадцатый выдвинутый кандидат); в 2021 г. – 8,34 % (избирается каждый двенадцатый выдвинутый кандидат).

Очевидно, что некоторые представители молодежи смогли воспользоваться новыми возможностями и реализовать свое пассивное избирательное право.

Сейчас крайне важно увеличивать активность молодежи в решении вопросов местного самоуправления. Одним из важнейших шагов на пути к этой цели должна стать возможность быть избранным в представительный орган местного самоуправления уже с 18 лет. Поэтому на местах необходимо приложить максимум усилий, чтобы сохранить положительную тенденцию по увеличению числа молодых кандидатов в депутаты представительных органов местного самоуправления, и здесь среди прочих заинтересованных субъектов должны выступать избирательные объединения.

Представители молодежи есть и в депутатском корпусе регионального уровня. В среднем по стране доля депутатов в возрасте от 21 до 35 лет составляет 6,3 % (243 из 3856 депутатов).

Подводя итог вышесказанному, необходимо отметить следующее.

Вовлечение молодежи в политическую жизнь страны показывает только положительные результаты, поскольку именно молодежь является двигателем развития общества: не боится перемен, мобильна и прогрессивна. Нельзя игнорировать запросы молодых людей, необходимо продолжать активное вовлечение их в политический процесс, иначе завтра они могут стать политически пассивными гражданами.

Однако следует подчеркнуть следующее: несмотря на то, что политика государства сегодня направлена на вовлечение молодых людей в избирательный процесс,

однако все же этого недостаточно. Как упоминалось выше, одним из приоритетных направлений деятельности избирательных комиссий является вовлечение молодых людей в избирательный процесс посредством проведения деловых игр, организации конкурсов, олимпиад, дней открытых дверей. Более того, с помощью интернет-каналов ведется разъяснение в доступной форме вопросов о выборах и важности участия в них. Вместе с тем необходимо популяризировать избирательный процесс также и в средних образовательных учреждениях, среди старшеклассников, которые уже через несколько лет станут избирателями.

Хорошей базой для будущих политиков является их участие в работе молодежных парламентов и молодежных избирательных комиссиях. В данный процесс также должны активно вовлекаться политические партии, у которых есть все механизмы для привлечения молодых людей в политику, в том числе через работу своих молодежных организаций. Такие организации имеют большинство политических партий.

Молодых людей можно и нужно заинтересовывать, проводить мероприятия, направленные на популяризацию выборов. Понимание того, что от сознательного выбора каждого гражданина зависит будущее страны, что голос каждого избирателя является исключительно важным, должно стать определяющим в молодежной среде.

Политика государства направлена на закрепление навыков систематического участия избирателей в выборах, и современное состояние избирательной системы позволяет говорить о создании максимально комфортного механизма реализации избирательного права, а также об усовершенствовании технического оснащения избирательного процесса. Изменения не только создают условия для удобной реализации своего избирательного права, но

и, безусловно, привлекают молодых людей своей новизной и уникальностью.

В России планомерно проводится работа по привлечению молодых людей к участию в выборах, осуществляется зако-

нодательное определение наиболее эффективных электоральных практик с целью максимального обеспечения прав участников избирательного процесса – молодых граждан России.

¹ О молодежной политике в Российской Федерации : федер. закон от 30 декабря 2020 г. № 489-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 1 (Ч. 1). Ст. 28.

² Здесь и далее приводится информация, размещенная на официальном сайте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. URL: <http://www.cikrf.ru/>

³ Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации «Просто о выборах». URL: <https://www.youtube.com/user/rcoiticik/featured>

⁴ См.: Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (с изм. от 14.03.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2022. № 12. Ст. 1787.

⁵ О внесении изменений в статью 3 приложения к Федеральному закону «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и статью 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» : федер. закон от 9 ноября 2009 г. № 250-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 45. Ст. 5268.

*Центральная избирательная комиссия
Российской Федерации*

Мазуревский К. С., кандидат экономических наук, член Центральной избирательной комиссии РФ

*E-mail: pr_mazurevskiy@cikrf.ru
Тел.: 8 (495) 606-10-85*

*Central Election Commission
of the Russian Federation*

Mazurevsky K. S., Candidate of Economic Sciences, Member of the Central Election Commission of the Russian Federation

*E-mail: pr_mazurevskiy@cikrf.ru
Tel.: 8 (495) 606-10-85*

Е. В. Сазонникова

Воронежский государственный университет

МОЛОДЕЖНЫЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ КОМИССИИ И ИНЫЕ КОНСУЛЬТАТИВНО-СОВЕЩАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ ПРИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЯХ

В статье сформулированы современные тенденции правового регулирования, а также деятельности консультативно-совещательных органов при избирательных комиссиях разных уровней. Особое внимание уделено молодежным избирательным комиссиям. Сделан вывод о том, что консультативно-совещательные органы при избирательных комиссиях способствуют открытости и гласности работы избирательных комиссий, осуществляют экспертную и просветительскую деятельность, обеспечивают диалог с представителями разных групп общественности в интересах совершенствования избирательного законодательства и практики его применения.

Ключевые слова: избирательные комиссии, молодежные избирательные комиссии, консультативные и совещательные органы, выборы.

YOUTH ELECTION COMMISSIONS AND OTHER ADVISORY BODIES ELECTION COMMISSIONS

The article formulates modern trends in legal regulation, as well as the activities of consultative and advisory bodies under election commissions at various levels. Particular attention is paid to youth election commissions. It is concluded that the consultative and advisory bodies under the election commissions contribute to the openness and transparency of the work of the election commissions, carry out expert and educational activities, and provide a dialogue with representatives of various groups of the public in the interests of improving the electoral legislation.

Key words: election commissions, youth election commissions, consultative and advisory bodies, elections.

Поступила в редакцию 11 ноября 2022 г.

Консультативно-совещательные органы – это коллегиальные органы, создаваемые при органах публичной власти в целях обеспечения участия граждан в управлении делами государства или общества.

Консультативно-совещательные органы в системе избирательных комиссий разнообразны, их деятельность направлена на решение задач в двух направлениях.

Во-первых, содействие представителей общественности избирательным комиссиям разных уровней в интересах повышения эффективности их деятельности. Для этого создаются общественные и координационные советы, рабочие группы, экспертные группы, проводятся единичные консультации и т. д. Так, при Центральной избирательной комиссии РФ экспертная площадка существует много лет, в разные годы менялись ее название и состав участников.

© Сазонникова Е. В., 2023

В настоящее время на сайте ЦИК РФ имеется раздел «Взаимодействие с экспертами. Консультативная площадка».

Во-вторых, осуществление избирательными комиссиями деятельности по повышению правовой культуры избирателей, обучению организаторов выборов, формированию кадрового резерва избирательных комиссий, участию в реализации мероприятий, связанных с подготовкой и проведением выборов. В данном направлении безусловного внимания заслуживает многолетний опыт работы молодежных избирательных комиссий (далее – МИК).

Деятельность МИК в Российской Федерации соответствует целям Молодежной электоральной концепции, утвержденной постановлением ЦИК России от 12 марта 2014 г. № 221/1429-6 и Концепции повышения правовой культуры избирателей в Российской Федерации на 2022–2024 годы, утвержденной постановлением ЦИК России от 15 декабря 2021 г. № 74/629-8. В соответствии с данными документами МИК нацелены на подготовку молодых специалистов для избирательной системы¹. Самые первые МИК появились в России еще в 2008 г., к 2013 г. они действовали уже более чем в половине субъектов РФ.

Появление МИК было обусловлено объективным фактором: в условиях снижения численности молодежи необходимо было найти новые подходы и способы работы с молодыми избирателями для обеспечения активного и осознанного участия молодежи в избирательных кампаниях, повышения доверия молодых граждан к российской избирательной системе, информирования о деятельности ЦИК России, иных избирательных комиссий.

В ноябре 2017 г. в Москве участниками из 45 субъектов РФ на совещании молодежных избирательных комиссий учреждено Всероссийское общественное объединение «Союз молодежных избирательных

комиссий Российской Федерации» (далее по тексту – Союз МИК России). Во всех федеральных округах действуют окружные советы Союза МИК России².

Миссия Союза МИК России – содействии развитию избирательной системы нашей страны путем реализации молодежных проектов и программ. В настоящее время Союз МИК России объединяет 74 субъекта РФ, в которых активно работают МИК, в состав которых входит около 10 тысяч молодых людей с юридическими навыками и практическим опытом работы в избирательной системе.

В некоторых субъектах молодежные консультативно-совещательные органы при избирательных комиссиях называются молодежными советами (например, в Краснодарском крае).

МИК зачастую создаются при избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации и действуют на основе положений о порядке формирования молодежных избирательных комиссий, утвержденных постановлениями соответствующих избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

Но в ряде субъектов РФ МИК действуют при территориальных избирательных комиссиях. По такому пути пошли в Московской области. В декабре 2020 г. Молодежная избирательная комиссия Московской области решением Избирательной комиссии Московской области была расформирована, тогда же было принято Примерное положение о молодежной территориальной избирательной комиссии. Основные цели деятельности молодежных территориальных избирательных комиссий: создание целостной системы отбора для подготовки кадрового резерва для территориальных и участковых избирательных комиссий, а также приобщение социально активных молодых людей к избирательным процессам³.

В 2018 г. был создан Молодежный центр правового обучения при территориальных избирательных комиссиях, сформированных на территории города Иркутска⁴.

В ряде субъектов РФ был опыт создания МИК при участковых комиссиях.

Анализ законодательства субъектов Российской Федерации показывает, что МИК имеют следующие общие черты⁵:

1) постоянно действующий совещательный и консультативный орган при избирательной комиссии субъекта Российской Федерации (реже при иных избирательных комиссиях), формирующей и утверждающей состав МИК;

2) действует на общественных началах, на основе принципов коллегиальности, свободного, открытого обсуждения и решения вопросов, входящих в ее компетенцию;

3) правом выдвижения кандидатур в состав МИК обладают, как правило: политические партии, их региональные отделения, зарегистрированные и действующие на территории субъекта РФ; региональные молодежные организации и иные молодежные общественные объединения, осуществляющие свою деятельность на территории субъекта РФ; образовательные организации высшего образования, осуществляющие свою деятельность на территории субъекта РФ; избирательная комиссия субъекта РФ; территориальные избирательные комиссии в субъекте РФ; Молодежная избирательная комиссия предыдущего состава;

4) наличие собственной компетенции и востребованных в ходе избирательных кампаний или в период между ними форм деятельности, в частности:

– обеспечение взаимодействия молодежи и молодежных общественных объединений с избирательными комиссиями по вопросам повышения правовой культуры молодых избирателей; члены МИК активно участвуют в проведении «Дней

молодого избирателя», осуществляют волонтерскую деятельность в ходе избирательных кампаний;

– мониторинг и анализ электоральной активности молодежи в качестве участников избирательных кампаний (избирателей, кандидатов, их доверенных лиц, наблюдателей, членов избирательных комиссий с правом решающего голоса и т. д.);

– по поручению избирательной комиссии выработка рекомендаций, подготовка предложений и участие в реализации мероприятий по повышению правовой культуры молодых избирателей;

– оказание содействия субъектам общественного контроля в организации обучения общественных наблюдателей и участие в общественном контроле за соблюдением прав и законных интересов молодых избирателей;

– осуществление работы по созданию и ведению аккаунтов МИК в социальных сетях;

– изучение опыта работы избирательных комиссий различных уровней, молодежных избирательных комиссий иных субъектов Российской Федерации по повышению правовой культуры избирателей;

– иные полномочия (по поручению избирательной комиссии, которая сформировала соответствующую МИК);

5) решения МИК носят рекомендательный характер. В ряде субъектов России у членов МИК, не согласных с решением комиссии, есть право изложить в письменной форме особое мнение, отражаемое в протоколе комиссии и прилагаемое к ее решению, в связи с которым это мнение изложено (Санкт-Петербург).

Как следует из Молодежной электоральной концепции (2014 г.), членами МИК могут быть граждане Российской Федерации в возрасте от 14 до 35 лет. Число членов МИК составляет от 7 до 16 человек. При этом в субъектах имеется разная практика

(так, в Санкт-Петербурге, Свердловской и Белгородской областях – это 14 членов со сроком полномочий 2 года, в Архангельской области – 12 членов, избираемых на 2 года). Сохраняется институт членов МИК с правом совещательного голоса (в частности, в Свердловской области).

По-разному решается вопрос о возрастных границах членства в МИК. Например, в Московской области – это граждане от 14 до 35 лет; в Санкт-Петербурге – от 14 до 30 лет, в Белгородской области – от 18 до 30 лет, в Воронежской области – от 18 до 27 лет.

Не могут быть членами МИК (наиболее распространенные основания):

а) лица, не имеющие гражданства Российской Федерации;

б) граждане Российской Федерации, признанные решением суда, вступившим в законную силу, недееспособными, ограниченно дееспособными;

в) кандидаты в депутаты законодательного органа власти и органов местного самоуправления, их доверенные лица, уполномоченные представители по финансовым вопросам;

г) лица, имеющие неснятую и непогашенную судимость, а также лица, подвергнутые в судебном порядке административному наказанию за нарушение законодательства о выборах и референдумах, – в течение одного года со дня вступления в законную силу решения (постановления) суда о назначении административного наказания.

Участников МИК не случайно называют кадровым резервом избирательных комиссий всех уровней. К примеру, только весной 2022 г. в состав избирательных комиссий разного уровня было включено более 160 человек, имеющих опыт работы в МИК. Лидирующие позиции занимают: Свердловская область, Краснодарский край, Архангельская область, Челябинская область, Тульская область. В отдельных

субъектах России (например, в Краснодарском крае и Ульяновской области) успешно созданы молодежные участковые избирательные комиссии, полностью состоящие из представителей молодежи.

Консультативно-совещательные органы могут быть созданы и при самих МИК (например, при МИК Забайкальского края действует совет школьной молодежи).

Интересный опыт имеется в Чеченской Республике: Совет старейшин республики участвует в работе избирательных комиссий по информированию населения⁶.

Ответственность МИК по общему правилу выражается в том, что в случае нарушения требований, установленных положением о них, данная комиссия может быть расформирована по решению сформировавшей ее избирательной комиссии субъекта РФ. Общепринятой является практика, согласно которой избирательная комиссия, сформировавшая МИК, вправе отменить любое ее решение.

В апреле 2022 г. был сформирован новый состав МИК в Воронежской области из 12 членов на двухлетний срок полномочий, в числе которых 5 студентов юридического факультета ФГБОУ ВО «ВГУ»⁷.

2 и 3 июня 2022 г. в Воронеже состоялась областная форум «Молодежная команда страны». Впервые в истории форума (он проводится с 2016 г.) была организована площадка для представителей молодежных избирательных комиссий. Гостем форума стал Д. Г. Назаров – председатель Союза молодежных избирательных комиссий России. Под эгидой форума было принято решение о создании координационного органа, объединяющего членов Молодежного парламента, Молодежного правительства, а также Молодежной избирательной комиссии⁸.

В заключение важно подчеркнуть, что МИК и иные консультативно-совещательные органы при избирательных комиссиях способствуют открытости и гласности ра-

боты избирательных комиссий, демократизации избирательной системы, осуществляют экспертную и просветительскую деятельность, обеспечивают диалог с представителями разных групп общественности в интересах совершенствования избирательного законодательства.

Остановившись отдельно на вопросе о МИК, необходимо акцентировать внимание на том, что их члены рассматриваются в качестве кадрового резерва для избира-

тельных комиссий, поэтому предпочтительно сформулировать унифицированные требования к членам МИК. Важно, чтобы в составе МИК была представлена молодежь разных возрастных групп.

Целесообразно включить в перечень закрепленных федеральным законом основных гарантий избирательных прав граждан их право на участие в деятельности консультативных и совещательных органов при избирательных комиссиях.

¹ В тексте публикации использованы материалы специального доклада «Молодежь. Выборы. Власть», подготовленного межрегиональной рабочей группой Союза молодежных избирательных комиссий, размещенного на сайте Российского фонда свободных выборов. URL: <http://www.rfsv.ru/breaking-news/spetsialnyi-doklad-molodezh-vybory-vlast>

² См. информацию о Союзе Молодежных избирательных комиссий России на официальном сайте организации. URL: <https://mikrf.ru/about>

³ См. подробнее: О молодежных избирательных комиссиях Московской области : решение Избирательной комиссии Московской области от 10 декабря 2020 г. № 188/1733-6. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ См. информацию о Молодежном центре правового обучения на сайте Избирательной комиссии Иркутской области. URL: <https://tik.ikio38.ru/irkutsk-g2/irkutsk-g2-prava/3797-molodezhnyy-centr-pravovogo-obucheniya.html>

⁵ Обзор подготовлен на основе законодательства субъектов Российской Федерации, размещенного в справ.-правовой системе «КонсультантПлюс».

⁶ См.: Совет старейшин ЧР окажет всестороннюю поддержку организаторам выборов // Чечня сегодня. 2012. 2 марта. URL: <https://www.chechnyatoday.com/content/view/19279/365>

⁷ См.: Пресс-релиз итогов 55-го заседания Избирательной комиссии Воронежской области. URL: <http://www.voronezh.izbirkom.ru/news/11194>

⁸ См.: Пресс-релиз итогов форума Воронежской области «Молодежная команда страны» на сайте юридического факультета ВГУ. URL: <http://www.law.vsu.ru/news/2022/20220606.html>

Воронежский государственный университет

Сазонникова Е. В., доктор юридических наук,
доцент кафедры конституционного
и муниципального права

E-mail: sazon75@mail.ru

Voronezh State University

Sazonnikova E. V., Doctor of Legal Sciences,
Associate Professor of Constitutional and Municipal
Law Department

E-mail: sazon75@mail.ru

С. В. Судакова

Воронежский государственный университет

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВОЕ ОСМЫСЛЕНИЕ ВЛИЯНИЯ РЕЛИГИОЗНО-МИРОВОЗЗРЕНЧЕСКИХ УБЕЖДЕНИЙ ИЗБИРАТЕЛЕЙ НА УРОВЕНЬ ИХ ЭЛЕКТОРАЛЬНОЙ АКТИВНОСТИ

Проанализировано теоретико-правовое содержание электоральной активности граждан РФ в зависимости от их религиозных убеждений. Рассмотрены отдельные проблемы этой сферы, предложены возможные правовые и организационные варианты их решения.

Ключевые слова: электоральная активность, активное избирательное право, религия, убеждения, выборы, светское государство, свобода совести.

THEORETICAL AND LEGAL UNDERSTANDING OF THE INFLUENCE OF RELIGIOUS AND WORLDVIEW BELIEFS OF VOTERS ON THE LEVEL OF THEIR ELECTORAL ACTIVITY

The theoretical and legal content of the electoral activity of citizens of the Russian Federation depending on their religious beliefs is analyzed. Some problems of this sphere are considered, possible legal and organizational options for their solution are proposed.

Key words: electoral activity, active suffrage, religion, beliefs, elections, secular state, freedom of conscience.

Поступила в редакцию 8 января 2023 г.

Очевидно, что участие граждан в избирательном процессе как внешний аспект электорального поведения оценивается их электоральной активностью.

В самом общем виде под электоральной активностью понимают форму электорального поведения, в основе которой лежат действия или бездействие граждан в процессе избирательных компаний, обусловленные совокупностью целей, ценностей, убеждений и установок¹. В науке прослеживается вариативность подходов к содержанию электоральной активности. Чаще всего она рассматривается исключи-

тельно как деятельность граждан по участию в выборах в качестве избирателей. Сторонниками такого подхода являются большинство авторов. К их числу можно отнести, например, К. Р. Даскалову, Ю. В. Капранову, О. В. Коваленко, А. И. Кравченко, В. Н. Лавриненко, Р. Р. Назимова, Т. В. Павлову, С. С. Рожневу и многих других. Некоторые авторы иногда расширяют границы электоральной активности, отождествляя с ней не только вышеупомянутый аспект избирательного процесса, но и сферу реализации гражданами своего пассивного избирательного права. Однако такое (слишком широкое) понимание электоральной активности вряд ли уместно, поскольку деятельность по выдвижению кандидатур

© Судакова С. В., 2023

для участия в выборах, ведению предвыборной агитации, наблюдению за ходом голосования и т. п. относится в большей степени к профессиональной активности людей и их объединений, преследующих четко определенную цель – быть избранными в органы власти².

Очевидно, что с точки зрения созидания Российской Федерации как демократического и правового государства, электоральная активность в форме явки на выборы выступает позитивным явлением в противовес электоральной пассивности³.

Активное избирательное право является одним из наиболее важных субъективных конституционных прав гражданина Российской Федерации. Конституционное закрепление данного права позволяет:

«– конкретному гражданину, выступающему в качестве избирателя, не только отдать свой голос в поддержку того или иного кандидата, но и определить последующий вектор развития государства и общества;

– государству – обеспечить выражение воли многонационального народа РФ и соблюсти баланс законных интересов каждого гражданина;

– выборным органам народного представительства – получить необходимую демократическую легитимацию»⁴.

В политико-правовой науке уровень активности электорального поведения оценивают в зависимости от ряда факторов: социального статуса, религии, системы ценностей, политических предпочтений, индивидуального выбора избирателя.

Применительно к настоящему исследованию в фокусе нашего внимания находится анализ влияния религиозных убеждений человека на уровень его вовлеченности в избирательный процесс в качестве избирателя.

Считаем, что такое влияние возможно в силу следующих обстоятельств:

1) при отсутствии единой государственной идеологии у многих людей рели-

гиозные нравственные ориентиры вполне успешно заполняют существующий идеологический вакуум;

2) важно учитывать, что религиозное мировоззрение, если оно формируется последовательно и основано на глубоких духовных традициях, существенно влияет на многие сферы жизни человека, в том числе на его восприятие политических процессов, гражданскую активность, реализацию политических прав.

Теперь обратимся к важнейшим источникам, которые создают основу правового регулирования общественных отношений, существующих в данной сфере. Это, прежде всего, ст. 14, 28 Конституции РФ⁵, ст. 4 Федерального закона от 26 сентября 1997 г. «О свободе совести и религиозных объединениях» № 125-ФЗ⁶, а также комплекс нормативных правовых актов, составляющих избирательное законодательство Российской Федерации (Федеральный закон от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» № 67-ФЗ; Федеральный закон от 10 января 2003 г. «О выборах Президента РФ» № 19-ФЗ; Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и др.). Все упомянутые федеральные законы последовательно закрепляют норму о том, что «участие гражданина Российской Федерации в выборах является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина с целью его принуждения к участию или неучастию в выборах, а также препятствовать его свободному волеизъявлению». Аналогичные принципы закреплены и в законодательстве субъектов РФ.

В данном контексте важно упомянуть, что принцип светскости Российского государства применительно к избирательному праву раскрывается и в ст. 4 Федерального

закона № 67-ФЗ⁷, согласно которой гражданин РФ имеет право избирать, быть избранным в органы власти, участвовать в референдуме независимо от каких-либо различий, в том числе отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

В целях выявления официальной позиции наиболее распространенных на территории Российской Федерации религиозных организаций считаем целесообразным проведение анализа доктринальных документов этих организации, содержащих нормы канонического права относительно государственно-конфессионального и межконфессионального взаимодействия. Данные документы имеют существенное значение для регулирования этой сферы, поскольку относятся к внутренним установлениям религиозных организаций и одобряются государством. Нами были рассмотрены следующие документы такого характера:

– Основы социальной концепции Русской Православной Церкви (утв. Архиерейским Собором в 2000 г.);

– Социальная доктрина российских мусульман, принятая в обновленной редакции в 2015 г.;

– Социальная позиция протестантских церквей России (принята в качестве официального доктринального документа Консультативным Советом Глав Протестантских Церквей России в 2003 г.).

В результате проведенного анализа этих и иных источников, имеющих важное правовое и регулирующее значение, становится очевидным вывод, что в рамках правового поля негативного влияния религиозных организаций на электоральную активность верующих граждан не обнаруживается. Теперь рассмотрим эту сферу с практической стороны.

Например, Ю. В. Карпич, анализируя влияние религиозности на политический выбор верующей части населения России,

обнаружила следующие основные закономерности.

1. Из-за особенностей российской религиозности исследуемый аспект электорального поведения требует существенных уточнений. Ведь большинство россиян причисляет себя к одной церкви – Православной, но при этом не практикует веру.

2. Политические установки верующих вполне могут зависеть от уровня их религиозности.

3. Влияние религиозности имеет дополнительный эффект. Религиозные убеждения избирателей складываются со светскими.

4. Большая религиозность делает группу наиболее религиозных верующих требовательными к нравственности⁸.

Рассмотрим еще одну научную позицию относительно взаимовлияния общественных отношений, складывающихся в духовно-религиозной и электоральной сферах, которую, опираясь на разнообразие конфессиональных предпочтений российских граждан, предлагает И. А. Паленый⁹. Его аргументация по данным вопросам сводится к следующим основным выводам.

1. Гражданин, обладающий избирательным правом, в процессе реализации своих религиозных потребностей становится обладателем и особой формы правосознания, уровень и содержание которого зависят от принадлежности к той или иной религиозной конфессии. Исходя из этого, гражданин формирует свое отношение к исполнению гражданского долга, в том числе к участию в выборах.

2. В ряде случаев целесообразно говорить о непосредственной форме влияния религиозных институтов на избирательный процесс в России. Так, граждане РФ, являющиеся членами той или иной религиозной организации и следующие канонам и правилам жизни, предписываемым этой организацией, могут на основании таких канонов отказаться от своих избиратель-

ных прав, что, без сомнения, отражается на политических процессах.

3. В некоторых случаях вполне возможна смешанная форма влияния религиозных институтов и религиозного самосознания граждан РФ на избирательный процесс, при которой происходит взаимодействие и слияние правового и религиозного правосознания. Это происходит, например, в ситуации, когда тот или иной кандидат или партия в своей избирательной программе выдвигают соответствующие предложения, основанные на взглядах, близких религиозно-нравственной позиции приверженцев той или иной религии. Иными словами, участники избирательного процесса опираются в своем выборе на такую форму правосознания, которая базируется не только на праве, но и на нравственных и религиозных идеях.

4. В современных реалиях жизни возможна и отрицательная форма влияния религиозного института на политические (в том числе электоральные) процессы. Такое восприятие избирательной правосубъектности отдельными верующими гражданами может быть сформировано религиозными объединениями деструктивной направленности, которые характеризуются высокой степенью закрытости и резко отрицательным отношением к светской жизни¹⁰.

Считаем, что данная классификация форм влияния религиозных институтов на электоральный процесс является вполне объективной, имеющей существенное теоретическое и практическое значение.

Резюмируя все вышесказанное и в целях снижения последствий отрицательного воздействия религиозных институтов на электоральный процесс, считаем целесообразным принятие следующих правовых и организационных мер профилактического характера.

1. В ряде публикаций нами поддерживается и аргументируется позиция о

целесообразности разработки и принятия Стратегии государственно-конфессиональной политики РФ, отвечающей современным достижениям правотворчества и реалиям правоприменения. В структуре такой Стратегии вполне возможен специальный раздел, где следует конкретизировать соотношение интересов государства в сфере реализации гражданами своих конституционных прав и обязанностей (в том числе избирательных) и интересов религиозных объединений в сфере реализации свободы совести и вероисповедания.

2. Целесообразно также дополнить ст. 4 Федерального закона № 125-ФЗ частью 2.2 в следующей редакции: «Российская Федерация обеспечивает полноценную реализацию своими гражданами комплекса их конституционных прав и обязанностей, создает условия для их защиты и всестороннего обеспечения, созидания гражданского мира и согласия на своей территории. Религиозные объединения, а также их служители и иной религиозный персонал в процессе своей деятельности, в публичных и иных выступлениях не вправе прямо или косвенно призывать к игнорированию гражданами основ конституционного строя Российской Федерации, конституционных прав и обязанностей человека и гражданина, неуважительному отношению к традициям, культуре, истории народов России».

3. На уровне Федерального закона № 125-ФЗ необходима конкретизация содержательной сути термина «внутренние установления религиозных организаций» и четкое упоминание о важности учета таких доктринальных документов, как социальные концепции (доктрины, позиции, основы и т. п.) централизованных религиозных организаций для гармонизации межконфессиональных и государственно-конфессиональных отношений в стране. Фиксация этих конкретизирующих положений возможна в ст. 15 данного закона.

На наш взгляд, такие законодательные уточнения вполне оправданны и не нарушат конституционного принципа отделения религиозных объединений от государства. Ведь религиозные объединения функционируют на территории государства, их деятельность реализуется в законодательно установленных преде-

лах, они выступают значимыми субъектами гражданского общества. И государство, и религиозные объединения по некоторым аспектам деятельности имеют общие цели, которые в своей основе сводятся к построению более справедливого общества с высокими нравственными идеалами.

¹ См. подробнее: *Капранова Ю. В.* Электоральная активность : подходы к определению и технологии ее повышения // Ученые записки Крым. федер. ун-та им. В. И. Вернадского. Юридические науки. 2022. Т. 8 (74), № 1. С. 31.

² См. подробнее: *Тихонова Л. Е.* Понятие «электоральная активность» и формы ее позитивного проявления // Приоритетные направления развития образования и науки : сб. материалов II Международ. науч.-практ. конф. : в 2 т. / редкол.: О. Н. Широков [и др.]. Кемерово, 2017. С. 54.

³ См.: *Капранова Ю. В.* Формы и методы формирования и повышения электоральной активности как объекта управления // Юрист-Правоведь. 2021. № 4. С. 29–30.

⁴ *Бяндикян М. Д.* Реализация активного избирательного права отдельными категориями граждан : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Пенза, 2020. С. 3.

⁵ Конституция Российской Федерации (принята всенар. голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 01.07.2020 № 11-ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>

⁶ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 39. Ст. 4465.

⁷ Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

⁸ См. подробнее: *Карпич Ю. В.* Влияние религиозности на политический выбор православных верующих в России (на примере Липецкой области) // Вестник Перм. ун-та. Политология. 2020. Т. 14, № 4. С. 85–97.

⁹ См. подробнее: *Паленый И. А.* Вопросы регулирования духовно-культурных отношений и избирательное право в Российской Федерации // Северо-Кавказ. юрид. вестник. 2015. № 3. С. 152–157.

¹⁰ См.: Там же. С. 152–157.

Воронежский государственный университет

Сугакова С. В., кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного
и муниципального права

E-mail: sophyasudakova@mail.ru
Тел.: 8-908-138-92-47

Voronezh State University

Sudakova S. V., Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor of the Constitutional and
Municipal Law Department

E-mail: sophyasudakova@mail.ru
Tel.: 8-908-138-92-47

И. А. Стародубцева

Воронежский государственный университет

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОГРАНИЧЕНИЙ ПАССИВНОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА: ОПЫТ РОССИИ И ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН

Статья посвящена исследованию ограничений пассивного избирательного права в Конституциях Российской Федерации и зарубежных стран (Италии, Индонезии, Королевства Камбоджа, Сингапура, Франции, ФРГ, Японии и др.). Автор предлагает классификацию ограничений на общие и специальные, отмечаются их особенности в разных странах. В работе проанализирована практика Конституционного Суда РФ по защите избирательных прав.

К л ю ч е в ы е с л о в а: конституция, конституционные права и свободы, ограничение прав и свобод, избирательные права, выборы, избирательные цензы.

CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION OF RESTRICTIONS ON PASSIVE SUFFRAGE: EXPERIENCE OF RUSSIA AND FOREIGN COUNTRIES

The article is devoted to the study of the restrictions of passive suffrage in the Constitutions of the Russian Federation and foreign countries (Italy, Indonesia, the Kingdom of Cambodia, Singapore, France, Germany, Japan, etc.). The author proposes a classification of restrictions on general and special, their features are noted in different countries. The work analyzed the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation for the protection of electoral rights.

Key words: constitution, constitutional rights and freedoms, restriction of rights and freedoms, voting rights, elections, election qualifications.

Поступила в редакцию 21 ноября 2022 г.

В Конституции Российской Федерации используются два подхода к ограничению прав и свобод человека и гражданина. Во-первых, предусматривается общая норма о возможности ограничения прав федеральными законами только в той мере, в какой это необходимо для защиты важнейших конституционных ценностей, указанных в ч. 3 ст. 55: основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспе-

чения обороны страны и безопасности государства. Во-вторых, в ч. 3 ст. 32 сразу устанавливаются конкретные ограничения права избирать и быть избранными двух категорий граждан: признанных судом недееспособными и содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда. Указанная статья Конституции России не предусматривает возможности лишения избирательных прав иных категорий граждан. Затруднительно однозначно ответить на вопрос о соотношении двух вышеуказанных конституционных способов ограничения прав и свобод: возможно ли до-

полнительное ограничение в федеральном законе тех прав, которые уже ограничены в Конституции, или их перечень является исчерпывающим. Ученые придерживаются разных точек зрения по данному вопросу. В конституциях зарубежных стран встречается и иной подход к механизму ограничения конституционных прав и свобод личности. Так, в Основном законе Федеративной Республики Германия 1949 г.¹ допустимые ограничения законом конкретного права указаны в каждой статье, его гарантирующей. При этом ст. 19 содержит требования к законам, ограничивающим конституционные права: а) только в случае, прямо указанном в Основном законе; б) закон должен носить общий характер, а не относиться к конкретному случаю; в) в законе должно быть названо ограничиваемое основное право с указанием статьи; г) существо содержания основного права ни в коем случае не должно быть затронуто. Данный механизм ограничения конституционных прав и свобод личности в большей мере гарантирует защиту от необоснованного ограничения, «связывает» законодателя и предупреждает возможные коллизии между Конституцией и законами.

В качестве сравнения можно обратиться и к Конституции Итальянской Республики 1947 г., в ст. 48 которой используется схожий с Конституцией Российской Федерации способ ограничения избирательных прав. В ней также устанавливаются основания для ограничения: гражданская недееспособность и окончательный уголовный приговор. Однако их перечень не является закрытым – предусмотрены также случаи недостойного поведения, указанные в законе. Такая формулировка конституционной нормы Итальянской Республики, в отличие от России, не вызывает сомнений в возможности в законе устанавливать иные основания ограничения избирательных прав.

В ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме Российской Федерации»² в дополнение к ст. 32 Конституции Российской Федерации предусмотрено, что не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации, имеющие гражданство (подданство) иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Указанные граждане вправе быть избранными в органы местного самоуправления, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации (п. 3.1). Отдельно в п. 3.2 ст. 4 указано множество категорий граждан России, которые не имеют права быть избранными:

- осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

- осужденные к лишению свободы за совершение тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, – до истечения десяти лет со дня снятия или погашения судимости;

- осужденные к лишению свободы за совершение особо тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена, – до истечения пятнадцати лет со дня снятия или погашения судимости;

- осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации, и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления, а также осужденные за совершение указанных преступлений, судимость которых снята или погашена, – до истечения пяти лет со дня снятия или погашения судимости;

мости, если на таких лиц не распространяется действие подп. «а.1» и «а.2»;

– подвергнутые административному наказанию за совершение административных правонарушений (пропаганда либо публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики, либо атрибутики или символики экстремистских организаций, либо иных атрибутики или символики, пропаганда либо публичное демонстрирование которых запрещены федеральными законами; производство и распространение экстремистских материалов, если голосование на выборах состоится до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию.

В 2020 г. п. 3.2 ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме Российской Федерации» был дополнен подп. «б.1», в соответствии с которым не имеют права быть избранными граждане, осужденные к лишению свободы за совершение преступлений, предусмотренных более чем 50 статьями Уголовного кодекса Российской Федерации дополнительно к вышеуказанным категориям (в законе перечисляются только номера статей). В частности, к таким составам относятся: ст. 258.1 (незаконное приобретение или продажа особо ценных диких животных и водных биологических ресурсов, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации и (или) охраняемым международными договорами Российской Федерации, их частей и дериватов (производных) с использованием средств массовой информации либо электронных или информационно-телекоммуникационных сетей, в том числе сети Интернет), ст. 273 (создание, использование и распространение вредоносных компьютерных программ, совершенные группой лиц по предварительному сговору или

организованной группой либо лицом с использованием своего служебного положения, а равно причинившие крупный ущерб или совершенные из корыстной заинтересованности), ст. 274.1 (неправомерное воздействие на критическую информационную инфраструктуру Российской Федерации) и многие другие. Такое изменение законодательства показывает тенденцию все большего увеличения категорий граждан России, которые не имеют пассивного избирательного права в течение довольно продолжительного периода.

Обращения граждан Российской Федерации в суды за защитой своих избирательных прав свидетельствуют о проблемах в данной сфере. Н. В. Витрук отмечал еще в 2010 г. неоправданное ограничение политических прав граждан России³. По мнению Е. И. Колюшина, «в России наметилась тенденция необоснованного ограничения избирательных прав граждан»⁴.

Одно из оснований ограничения пассивного избирательного права – судимость – является наследием советского уголовного права, а Конституция Российской Федерации вообще не содержит такого понятия при регулировании ограничений прав и свобод человека и гражданина. Но многие федеральные законы допускают ограничение различных субъективных прав в период неснятой и непогашенной судимости (пассивное избирательное право, быть усыновителем, осуществлять педагогическую деятельность, получить охотничий билет, быть членом организации аудиторов). В ст. 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме Российской Федерации» норма о судимости введена в 2006 г., она изменялась в 2012 и 2014 гг. после признания не соответствующей Конституции Российской Федерации. С мая 2012 г. осужденные когда-либо к лишению свободы за тяжкие и особо тяжкие престу-

пления «лишались» права быть избранными⁵ (до этого только в период неснятой и непогашенной судимости). В 2013 г. Конституционный Суд Российской Федерации признал редакцию подп. «а» п. 3.2 ст. 4 анализируемого закона противоречащим Конституции как устанавливающим «бессрочное и недифференцированное ограничение пассивного избирательного права в отношении граждан, осужденных за тяжкие и особо тяжкие преступления к лишению свободы»⁶. Ранее в 1995 г. в одном из своих постановлений Конституционный Суд назвал судимость нарушением принципа равенства и дискриминацией, когда защитил жилищные права граждан, имеющих судимость⁷. Но через восемь лет он изменил свое отношение к судимости и назвал ее «правовым состоянием лица, обусловленным фактом осуждения и назначения ему наказания и влекущим при повторном совершении преступления определенные уголовным законодательством последствия»⁸. Обращает внимание то, что орган конституционного контроля указал на правовые последствия, предусмотренные уголовным, а не конституционным законодательством. Судьи Конституционного Суда РФ Н. В. Витрук и А. Л. Кононов не согласились с вышеназванным постановлением, что и отразили в особых мнениях. Н. В. Витрук написал, что «согласно уголовно-правовой доктрине и положениям Уголовного кодекса Российской Федерации лицо, отбывшее наказание, искупившее свою вину, продолжает находиться под подозрением в возможности совершения им нового преступления. Это подозрение является публичным «клеймом» государства. Судимость... аморальна (безнравственна), противоречит принципам права, справедливости и гуманизма и представляет собой рудимент прошлого, тоталитарного режима». А. Л. Кононов считает, что преступник уже расплатился за «прошлое»; и если лицо отбыло назначенное ему наказание, то тем

самым оно исчерпало уголовно-правовой упрек со стороны общества, государства и в дальнейшем должно презюмироваться как невинное лицо.

При исследовании ограничений избирательных прав в России некоторые ученые обращаются к вопросу судимости как основания для ограничения. Так, Д. С. Велиева и М. В. Пресняков анализируют установленные действующим законодательством ограничения пассивных избирательных прав в связи с наличием у лица судимости применительно к выборам Президента Российской Федерации 2018 г.⁹ Авторы отмечают, что пассивное избирательное право обладает одной существенной особенностью, которая требует очень осторожного подхода к вопросу о его возможных ограничениях, а именно – оно связано с непосредственной реализацией воли народа, и приходят к выводу о недостаточности дифференцированном и обоснованном подходе законодателя к ограничению пассивного избирательного права по данному критерию. По мнению М. В. Преснякова, любые ограничения пассивных избирательных прав не должны превращать выбор народа в выбор за народ; помимо принципа соразмерности при установлении ограничений, здесь должен соблюдаться и другой важный принцип – принцип разумной сдержанности законодателя; в России же власть исходит из «презюпции недееспособности» собственного народа, предположения, что народ, как всегда, «сделает все не так»¹⁰. Другой точки зрения на ограничение пассивного избирательного права граждан, имеющих судимость, придерживается А. Р. Акчурин. Он считает, что ограничения пассивного избирательного права в этой связи представляют собой первичный фильтр «грубой очистки» с целью отстранения от участия в выборах кандидатур, не отвечающих критерию юридической чистоты биографии в связи с совершенными правонарушениями¹¹.

По мнению А. Р. Акчурина, стоит уделить внимание вопросу об информировании избирателей обо всех фактах осуждения гражданина, выдвигаемого в качестве кандидата. Такая информация для избирателей является необходимой для совершения взвешенного и обоснованного выбора, наиболее полно характеризует личность гражданина наряду с другими фактами его биографии. Официальное размещение такой информации, выступая в качестве общеправового последствия осуждения, не создаст формальных ограничений для реализации пассивного избирательного права. А. Р. Акчурин считает правильным утвердить общее ограничение пассивного избирательного права – наличие неснятой и непогашенной судимости, установив при этом в качестве общеправового последствия осуждения необходимость информирования о таких фактах избирателей; в отношении осужденных за тяжкие и особо тяжкие преступления в качестве общеправового последствия может выступать ограничение пассивного избирательного права на определенный срок с дифференциацией в зависимости от тяжести преступления и назначенного судом наказания¹².

Автор настоящей статьи также обращалась к вопросу исследования ограничений конституционных прав граждан в период неснятой и непогашенной судимости, предполагалась возможная неконституционность ограничения пассивного избирательного права по данному основанию¹³, что впоследствии в 2013 г. и было признано таковым Конституционным Судом РФ в части установления «бессрочного и недифференцированного ограничения»¹⁴.

С. М. Оленников при исследовании проблем ограничения пассивного избирательного права уделяет особое внимание ограничению политических прав и свобод граждан в связи с осуществлением экстремистской деятельности¹⁵. На основе анализа применения ограничений пассив-

ного избирательного права он выделяет недостатки текущего избирательного законодательства и отмечает, что основанием ограничения права гражданина быть избранным, когда такое ограничение связано с осуществлением им экстремистской деятельности, должен служить лишь вступивший в законную силу обвинительный приговор суда или постановление о привлечении к административной ответственности за соответствующие преступления или правонарушения¹⁶.

Многие конституции зарубежных стран непосредственно не содержат ограничений избирательных прав, допуская такую возможность на законодательном уровне. Так, Конституция Французской Республики 1958 г. содержит указание об определении органическими законами условий избрания Президента (ст. 6) и каждой палаты парламента, режим неизбираемости и несовместимости должностей (ст. 25). Конституция Японии 1947 г. также отсылает к закону в части определения квалификаций членов обеих палат и их избирателей (ст. 44). При этом в ней закреплено требование о недопустимости дискриминации по признаку расы, религии, пола, социального положения, происхождения, образования, имущественного положения или доходов. Аналогичные нормы содержатся в Конституциях Королевства Камбоджа 1993 г.¹⁷ (ст. 34), Республики Мальдивы 2008 г. (ст. 16), Демократической Республики Восточный Тимор 2002 г. (ст. 24), в последней из которых предусмотрено требование о недопустимости в законе снижения и расширения пределов основного содержания конституции.

Конституция Республики Индонезия 1945 г. провозглашает всеобщие выборы для избрания членов Совета народных представителей, Совета представителей провинций, Президента и вице-президента, провинциальных советов народных представителей, устанавливает применяе-

мые избирательные системы, требования для Президента и вице-президента, а также содержит отсылочную к закону норму об остальных положениях, касающихся всеобщих выборов (ст. 22Е). Можно выделить следующие достоинства указанной Конституции в части регулирования избирательного права: 1) непосредственное закрепление широкого перечня органов и должностных лиц, избираемых народом; 2) указание на избирательные системы, которые применяются на выборах: члены Совета представителей провинций и провинциальных советов народных представителей избираются по партийным спискам, члены Совета народных представителей избираются в личном качестве.

Исследование конституционного регулирования пассивного избирательного права показало, что оно провозглашается в конституциях, устанавливаются его общие и специальные ограничения. Общие прямые конституционные ограничения пассивного избирательного права представляют собой исключение возможности (запрет) быть избранными на определенные должности для установленных в конституции категорий граждан. Они закрепляются не часто. Так, в Конституциях Итальянской Республики и Российской Федерации это недееспособные граждане и приговоренные судом по уголовному делу (в России более частный случай – содержащиеся в местах лишения свободы). Указанные ограничения могут носить постоянный или временный характер. Недееспособные лица редко признаются дееспособными и восстанавливаются в правах. Ограничение для них может быть постоянным. Наказание за совершение преступления как основание ограничения пассивного избирательного права имеет временный характер. Как правило, прямые ограничения пассивного избирательного права регулируются законами.

Общие не прямые конституционные ограничения пассивного избирательного

права – это закрепление условий, стесняющих (в определенной мере сдерживающих) граждан в осуществлении права быть избранными. От прямых ограничений они отличаются отсутствием прямого запрета, однако регулирующее воздействие их таково, что многие граждане не могут выполнить эти условия. К ним можно отнести конституционные нормы об использовании только пропорциональной избирательной системы для выборов определенных органов. Сдерживающими факторами в таком случае являются членство в партии и возможность включения конкретного гражданина в партийный список кандидатов в депутаты. В соответствии с Конституцией Республики Индонезия члены Совета представителей провинций и провинциальных советов народных представителей избираются по партийным спискам.

Специальные конституционные ограничения пассивного избирательного права – это особые квалификационные требования для кандидатов на определенные должности, не позволяющие всем гражданам реализовать пассивное избирательное право. Некоторые из них могут носить характер «заградительных барьеров» для большинства граждан или даже быть дискриминационными. Конституции предусматривают конкретные требования к кандидатам на должности президента и депутатов парламента (возраст, срок проживания на территории государства и др.). Однако в некоторых конституциях они являются настолько высокими и практически невыполнимыми для многих граждан, что трудно говорить о всеобщем пассивном избирательном праве.

Гражданство по рождению как требование для кандидата в президенты довольно часто предусматривается конституциями, в том числе и принятыми в последние годы (США 1787 г., Республики Индонезия 1945 г., Демократической Республики Восточный Тимор 2002 г., Республики Мальдивы 2008 г. и др.). Конституция Королевства

Камбоджа 1993 г. содержит такое требование для кандидатов в Национальное собрание (нижнюю палату парламента).

Конституции по-разному подходят к требованиям к умственным, физическим способностям и образованию: Президент и депутаты Народного собрания Республики Мальдивы должны находиться в здравом уме, Президент и вице-президент Республики Индонезия должны быть умственно и физически способными осуществлять полномочия, Президент Демократической Республики Восточный Тимор должен иметь высшее образование, депутаты Парламента Республики Сингапур должны обладать навыками, позволяющими принимать активное участие в парламентских прениях, выступать и, не будучи слепыми или недееспособными в силу иных физических недугов, читать и писать по крайней мере на одном из следующих языков – английском, малайском, китайском или тамильском.

Встречаются также иные специальные требования: Президент и депутаты Народного собрания Республики Мальдивы должны исповедовать ислам суннитского направления, Президент и вице-президент Республики Индонезия не должен когда-либо совершать предательство в отношении государства, Президент Республики Мальдивы не должен иметь задолженности, установленной судом; не иметь судимости и не подвергаться тюремному заключению свыше 12 месяцев; не осуждаться по исламскому праву на суровое наказание за мошенничество, введение в заблуждение или злоупотребление доверием (такие же требования и к депутатам Народного собрания Республики Мальдивы).

Особое внимание хочется обратить на Конституцию Республики Сингапур 1959 г., которая содержит очень большой перечень требований для кандидата на должность Президента (ст. 19): гражданство; 45 лет; обладание активным избирательным правом; срок проживания 10 лет; убедить чле-

нов Комиссии по выборам в своей честности, порядочности и хорошей репутации; не принадлежать к партиям; не менее 3 лет занимать должность министра или его заместителя, председателя Верховного Суда, парламента, комиссии государственной службы, Генерального прокурора, Генерального аудитора, председателя одного из внутриправительственных комитетов, председателя совета директоров или президента компании с уставным капиталом 100 млн долларов, другую аналогичную должность, которая, по мнению Комиссии по выборам, позволила приобрести опыт, необходимый для руководства и управления финансовыми делами и эффективного осуществления полномочий Президента. Дополнительно к указанным требованиям в Конституции Республики Сингапур содержатся дисквалифицирующие обстоятельства, несовместимые с членством в Парламенте и должностью Президента (ст. 45). Если лицо: признано умалишенным; не восстановленным в правах банкротом; занимает оплачиваемую должность; не внесло в срок избирательный залог; приговорено судом Республики Сингапур или Республики Малайзия за преступление к лишению свободы не менее 1 года или штрафу 2000 долларов и не было помиловано; имеет иностранное гражданство (не распространяется на членов Содружества и Республику Ирландия); признано виновным в нарушении избирательного законодательства. Интересной является норма о том, что любой, кто заседает в Парламенте, зная или разумно предполагая о том, что не имеет на это законных оснований, облагается штрафными санкциями, сумма которых составляет не более 200 долларов за каждый день такого участия (ст. 50). Конституция Республики Сингапур не провозглашает всеобщее пассивное избирательное право и предусматривает вышеуказанные сложновыполнимые требования к кандидатам на должности депутатов Пар-

ламенты и Президента. Но возможно, это оправдано с точки зрения эффективного управления государством и, в частности, экономикой. По уровню жизни населения Сингапур занимает довольно высокие позиции. При этом страна лишена полезных ископаемых, кроме строительных материалов, графита. Это третий по величине центр нефтепереработки, развиты судостроение и судоремонт, производство морских буровых установок, активно работает сектор финансовых услуг (сингапурская валютная биржа)¹⁸.

Многие из вышеуказанных норм конституций зарубежных стран связаны с низким уровнем жизни, образования и грамотности населения, наличием государ-

ственной религии, поэтому не могут быть применены в России. Задача субъектов законодательного процесса в Российской Федерации – следовать правовым позициям федерального органа конституционного контроля. Применительно к ограничениям прав и свобод человека и гражданина в России Конституционный Суд РФ отметил, что «Конституция Российской Федерации исходит из необходимости обеспечения справедливости соответствующих ограничений, их соразмерности защищаемым конституционным ценностям, а меры защиты должны быть адекватными, пропорциональными и необходимыми»¹⁹. Соответственно, данных критериев и должен придерживаться законодатель при их установлении.

¹ См.: Конституции зарубежных государств : Великобритания, Франция, Германия, Италия, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия : учеб. пособие / сост. сб., пер., авт. введ. и вступ. ст. В. В. Маклаков. 7-е изд., перераб. и доп. М. : Волтерс Клувер, 2010. С. 121.

² Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

³ См.: Витрук Н. В. Перспективы развития современной отечественной науки конституционного права // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 11. С. 3–5.

⁴ Колюшин Е. И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М. : Норма, Инфра-М, 2010. С. 119.

⁵ Федер. закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 19. Ст. 2274.

⁶ См.: По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г. Б. Егорова, А. Л. Казакова, И. Ю. Кравцова, А. В. Куприянова, А. С. Латыпова и В. Ю. Синькова : постановление Конституционного Суда РФ от 10 октября 2013 г. № 20-П. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

⁷ По делу о проверке конституционности части первой и пункта 8 части второй статьи 60 Жилищного кодекса РСФСР в связи с запросом Муромского городского народного суда Владимирской области и жалобами граждан Е. Р. Такновой, Е. А. Оглоблина, А. Н. Ващука : постановление Конституц. Суда РФ от 23 июня 1995 г. № 8-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 27. Ст. 2622.

⁸ По делу о проверке конституционности положений Уголовного кодекса Российской Федерации, регламентирующих правовые последствия судимости лица, неоднократности и рецидива преступлений, а также пунктов 1–8 Постановления Государственной Думы от 26 мая 2000 года «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» в связи с запросом Останкинского межмуниципального (районного) суда города Москвы и жалобами ряда граждан : постановление Конституц. Суда РФ от 19 марта 2003 г. № 3-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 14. Ст. 1302.

⁹ См.: Велиева Д. С., Пресняков М. В. Пассивные избирательные права : законодательное ограничение или юридическая стигматизация // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 2. С. 38–41.

¹⁰ См.: Пресняков М. В. Основные институты народовластия в современной России : формальная или реальная демократия // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 11. С. 58–63.

¹¹ См.: Акчурун А. Р. Ограничение пассивного избирательного права осужденных как механизм противодействия коррупции в избирательном процессе // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 5. С. 62–64.

¹² См.: Там же. С. 62–64.

¹³ См.: Стародубцева И. А. Ограничение конституционных прав граждан в период непогашенной и неснятой судимости : требует проверки законодательства на соответствие Конституции Российской Федерации // Российский судья. 2012. № 1. С. 13–16.

¹⁴ См.: По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г. Б. Егорова, А. Л. Казакова, И. Ю. Кравцова, А. В. Куприянова, А. С. Латыпова и В. Ю. Синькова : постановление Конституц. Суда РФ от 10 октября 2013 г. № 20-П. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

¹⁵ См.: Оленников С. М. Ограничение избирательных прав граждан в связи с осуществлением экстремистской деятельности // Адвокат. 2013. № 3. С. 50–56.

¹⁶ См.: Там же. С. 50–56.

¹⁷ См.: Конституции государств Азии : в 3 т. / под ред. Т. Я. Хабриевой. М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации ; Норма, 2010.

¹⁸ См.: Мартынова М. Ю. Вводная статья к Конституции Республики Сингапур / Конституции государств Азии : в 3 т. / под ред. Т. Я. Хабриевой. М. : Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации ; Норма, 2010. С. 669–670.

¹⁹ По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С. А. Бунтмана, К. А. Катаняна и К. С. Рожкова : постановление Конституц. Суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 44. Ст. 4358.

Воронежский государственный университет

Voronezh State University

Стародубцева И. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права

Starodubtseva I. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: Starodubtseva_i@mail.ru
Тел.: 8-905-657-58-25

E-mail: Starodubtseva_i@mail.ru
Тел.: 8-905-657-58-25

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ЮРИДИЧЕСКОЙ ОБЯЗАННОСТИ ГРАЖДАН УЧАСТВОВАТЬ В ВЫБОРАХ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ

В статье проведено сравнительно-правовое исследование конституционно-правового регулирования юридической обязанности граждан участвовать в выборах в зарубежных странах, выявлены положительные и отрицательные стороны обязательного голосования.

К л ю ч е в ы е с л о в а: абсентеизм, выборы, избиратель, избирательное право, избирательный ценз, обязанность голосовать, обязательное голосование.

CONSTITUTIONAL AND LEGAL REGULATION OF THE LEGAL OBLIGATION OF CITIZENS TO PARTICIPATE IN ELECTIONS IN FOREIGN COUNTRIES

The article conducts a comparative legal study of the constitutional and legal regulation of the legal obligation of citizens to participate in elections in foreign countries, reveals the positive and negative aspects of compulsory voting.

Key words: absenteeism, elections, voter, suffrage, electoral qualification, obligation to vote, compulsory voting.

Поступила в редакцию 23 января 2023 г.

Для избирательного права иностранных государств характерен такой феномен, как абсентеизм. Под ним подразумевается категория избирателей, которая подходит под сформированные цензы, следовательно, может на законных основаниях принимать участие в голосовании, но не приходит на избирательные участки. По сути, эта группа избирателей в силу различных причин остается за бортом избирательного процесса, не влияя на политическое будущее страны. Обычно такая категория избирателей разочарована текущим положением дел в государстве и обществе, поэтому не видит, как может повлиять на ситуацию. Иногда абсентеизм формируется в результате низкого уровня политической или избирательной грамотности населения.

Для увеличения избирательной активности населения многие государства закрепляют на законодательном уровне принцип обязательного вота. В этом случае участие в голосовании приравнивается к «общественному долгу».

Если в иностранных научно-исследовательских источниках абсентеизм изучается в качестве поведенческой модели, которая расходится с нормой, то в отечественной науке феномен описывается с точки зрения обучающегося избирателя¹.

В рамках исследования феномена интересны статистические выкладки Всероссийского центра изучения общественного мнения (ВЦИОМ). Согласно представленной данным учреждением информации, российский социум расколот пополам. Большая часть респондентов (свыше 50 %) отметила, что участие в выборах следует

трактовать как гражданский долг, поэтому оно становится обязательным для каждого человека, подпадающего под избирательный ценз. Немного меньше респондентов акцентировали внимание на том, что голосовать или нет – это личный выбор каждого гражданина, и принуждать его к этому нецелесообразно².

Интересно, что в Конституции РФ прописано избирательное право именно с позиции права (но не обязанности). Тем не менее не во всех странах ситуация аналогичная. В некоторых иностранных государствах голосование является обязанностью гражданина. Она прописывается в конституции, а реализация осуществляется посредством участия в выборах. Как пример можно привести положение ст. 62 Конституции Бельгии 1994 г., где закреплен «обязательный и тайный характер голосования»³ (избирательная кампания в Палату представителей и Сенат). Еще дальше пошла Конституция Италии 1947 г., признав «голосование... гражданским долгом»⁴ (ст. 48).

При изучении истории избирательного права становится очевидным, что многие государства на основании модернизации политической системы и требования привлечения к избирательной кампании как можно большего количества людей законодательно закрепляли за гражданами обязанность голосовать. Такая практика присутствовала в Бельгии (1892 г.), Испании (1907 г.), Аргентине (1912 г.) и ряде других государств.

В последующем подобная практика шла по двум путям развития. Первый предусматривал полное упразднение обязанности, как это произошло, например, в Испании и Голландии. Второй путь предусматривал сохранение обязанности в отдельных регионах государства, примером чему до сих пор является Индия или Бельгия.

Отдельное внимание стоит обратить на государства, где внедрение обязательного голосования преследовало цель га-

рантировать стабильность политической системы. Такая мера теоретически была прописана в Болгарии в 2016 г., но практического применения не получила.

Государства Центральной и Латинской Америки широко используют обязанность голосования, которая прописана на законодательном уровне. Такая мера здесь была предпринята относительно недавно в сопоставлении с остальным миром. Как правило, такая необходимость возникает при серьезных политических реформах, которые наблюдались за последние десятилетия в регионе.

В Австралии обязательное голосование появилось в 1911 г. В практику оно вошло только в 1924 г. По сути, это обязательство было ответом правительства страны на низкий уровень политической активности населения.

Сегодня порядка 30 государств ввели законодательство, предусматривающее обязательное голосование. Тем не менее данная мера применяется далеко не везде. В некоторых государствах обязанность голосования прописана не только для выборов, но и для референдумов, что позволяет органам власти получить мнение народа по тем или иным важным вопросам.

Законодательство вводит определенные лимиты в рамках реализации обозначенной обязанности. Она не всегда затрагивает тех, кто наделен правом голоса. Иногда обязанность голосования детерминирована дополнительными условиями и свойствами, обычно принадлежностью к возрастной категории или полу. В качестве примера можно привести Эквадор, где обязанность голосования вводится для всех грамотных категорий населения в возрасте 18–65 лет.

Изучение иностранного законодательства помогает идентифицировать ряд моделей для обязанности голосования. Первая модель предусматривает обязанность, невыполнение которой сопряжено со штрафными санкциями. Например, невы-

полнение такой обязанности в Аргентине или Бельгии предусматривает наложение штрафа. Вторая модель предусматривает обязанность голосовать, но ее невыполнение не влечет штрафных санкций для виновного субъекта. Примером такой модели служат Болгария, Конго, Таиланд и др.

Избиратель может избежать наложения штрафных санкций. Для этого он обязан предоставить в специальные инстанции документы, подтверждающие уважительную причину, вследствие которой он не смог проголосовать. Иногда на гражданина возлагается обязанность уведомления о невозможности участия в выборах заранее (обычно за 48 часов до старта процедуры).

В качестве востребованного вида санкций, которые применяются иностранными государствами, выступает денежный штраф. Если его не удастся возместить, на нарушителя налагается тюремный арест или исправительные работы (такая мера наказания предусмотрена в Египте).

Помимо этого, в некоторых зарубежных странах введены многочисленные механизмы ограничения гражданских прав, если нарушитель игнорирует обязанность голосования. Например, в Бельгии предусмотрено ограничение гражданских прав для граждан, которые проигнорировали 4 голосования за 15 лет. До 2000 г. в Греции были введены административные санкции. Гражданам, которые не участвовали в голосовании, могли отказать в выдаче паспорта, водительских прав, прочих документов.

В иностранных государствах (Мексика, Бельгия) распространена практика, когда санкции предусмотрены не органами власти, а социумом. В таком случае общество порицает отсутствие гражданской сознательности. Санкции предусматривают сложности с трудоустройством, получением социальных льгот и т. д. Однако здесь необходимо обращать внимание на доступность информации из реестра не

проголосовавших граждан, что сопряжено с рядом правовых сложностей.

Интересна практика стимулирования граждан к голосованию в некоторых иностранных государствах. В качестве примера можно привести Боливию, где для участия в выборах населению предоставляются специальные карточки. Их необходимо предоставлять в банковских учреждениях на протяжении 3 месяцев после выборов, в противном случае получить заработную плату не получится. Аналогичная система введена в Перу, где по таким карточкам предоставляются социальные услуги.

В ряде государств для стимулирования избирательной активности граждан используется метод убеждения. Так, за проявленную гражданскую сознательность и участие в выборах предусмотрены преференции. Речь идет, прежде всего, о минимальных финансовых вознаграждениях или реализации социальных интересов. Для устранения абсентеизма некоторые иностранные государства используют альтернативные методы голосования. Например, популярными инструментами в данном контексте выступают специальные интернет-площадки, голосование почтой или по доверенности.

Сегодня исследователи высказывают такое мнение, что обязательное участие в выборах создает как бы «привычку к голосованию» и имеет долгосрочный эффект на политическую культуру страны. Особенно важным это представляется в связи с радикальным снижением готовности к участию в голосовании среди молодежи.

Основное положительное влияние обязательного голосования состоит в качестве представительства. Обязательное голосование способствует обеспечению равного представительства, выравниванию социально-демографических диспропорций. Абсентеисты, их интересы в противном случае оказываются не представлены в политике государства.

При обязательном голосовании парламент более точно может отражать интересы и волеизъявление избирателей, а правительство опираться на большинство электората при формировании и реализации политики.

Еще одно важное следствие – это то, что кандидаты могут сосредоточить энергию своей избирательной кампании вокруг значимых содержательных политических вопросов, а не мобилизации участия населения в выборах. В настоящее время в России мы наблюдаем обратную картину, когда кандидаты вынуждены больше привлекать внимание к выборам, чем защищать свои программные подходы.

Есть и противники обязательного голосования. Они называют эту практику недемократичной в то время, как сторонники отмечают, что фактически никто не заставляет избирателя сделать тот или иной выбор, так как сохраняется тайна голосования. Выбор можно не делать вовсе, например, испортив бюллетень.

У обязательного голосования могут быть и негативные эффекты, связанные, в частности, с привлечением на участки избирателей, не интересующихся политическими и социальными вопросами. Действительно, как показывает социология, среди абсентеистов больше всего именно тех, кто

не разбирается в политике и вообще старается не участвовать в общественной жизни. И к сожалению, социофобия не признается законом уважительной причиной. Также в результате применения норм обязательного голосования нередко отмечается рост иррационального выбора. В том числе повышается вероятность случайного голосования в зависимости от позиции кандидата в бюллетене на первой или последней строчке. Кроме того, увеличивается доля эмоционального голосования, голосования за хоть какого-нибудь известного кандидата.

Таким образом, обязательное участие в голосовании на выборах является средством борьбы с абсентеизмом избирателей. Благодаря такой законодательно закрепленной обязанности можно повысить явку избирателей, что, в свою очередь, полностью отвечает сущности непосредственной демократии – принятию решения большинством населения, а не только большинством принявших участие в голосовании. В этой связи может быть рассмотрен вопрос внедрения в Российской Федерации обязательного голосования без денежных штрафов. Введение штрафов за неучастие в голосовании в России представляется неоправданным, так как является косвенным дополнительным налогообложением.

¹ См.: Бирюков С. В. и др. Электоральный абсентеизм в контексте современных социально-политических трансформаций // Вестник Том. гос. ун-та. Философия. Социология. Политология. 2018. № 43. С. 171.

² URL: <https://eistr.ru/projects-and-researches/negrazhdanstvo-modeli-preodoleniya-ekonomicheskogo-absenteizma-i-povysheniya-otvetstvennosti-grazhdans/>

³ Конституции государств Европы : в 3 т. / под общ. ред. и со вступ. Л. А. Окунькова. М. : НОРМА, 2001. Т. 1. С. 350.

⁴ Там же. Т. 2. С. 112.

Воронежский государственный университет

Тюнина И. И., кандидат юридических наук,
доцент кафедры конституционного
и муниципального права

E-mail: tunina-i@mail.ru

Тел.: 8-910-347-07-51

Voronezh State University

Tyunina I. I., Candidate of Legal Sciences,
Associate Professor of Constitutional
and Municipal Law Department

E-mail: tunina-i@mail.ru

Tel.: 8-910-347-07-51

В. Е. Китаева

Воронежский государственный университет

ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЕ ГОЛОСОВАНИЕ: ОСОБЕННОСТИ И ВЛИЯНИЕ НА ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

В статье рассматриваются вопросы, касающиеся процедуры предварительного голосования, а также организационно-методического сопровождения проведения предварительного голосования в нашей стране. Поднимаются такие дискуссионные вопросы, как необходимость последовательной конституционно-правовой регламентации указанной процедуры, обязательность процедуры праймериз для всех партий, которые собираются принимать участие в выборах, и являются ли результаты предварительного голосования обязательными для последующего выдвижения кандидатов на выборы.

Ключевые слова: праймериз, предварительное голосование, организационно-методическое сопровождение праймериз, избирательный процесс, конституционно-правовое регулирование предварительного внутрипартийного голосования.

PRIMARY ELECTIONS: DISTINCTIONS AND INFLUENTIAL WITH THE ELECTORAL PROCESS

The article is about issues related to the primary election procedure, as well as organizational and methodological supporting the conduct of primary elections in our country. Raises such controversial issues, like necessity of consistent constitutional and legal regulation of this procedure, the obligation of the primaries procedure for all political parties that are going to take part in the elections, whether the results of the primary elections are mandatory for the supervening nomination of candidates for elections.

Key words: primaries, primary elections, organizational and methodological support of the primaries, the electoral process, constitutional and legal regulation of the preliminary intraparty voting.

Поступила в редакцию 11 ноября 2022 г.

Предварительное голосование, или праймериз, представляет собой процесс, с помощью которого избиратели отдают свое предпочтение кандидату от партии на предстоящих выборах различных уровней. В зависимости от страны и административного деления внутри страны, а также внутренних правил в политической партии, которые обычно закреплены в уставе политической партии, избирателем может быть любой гражданин, пожелавший

принять участие в открытых праймериз. В закрытых (партийных) праймериз избирателями являются члены политической партии. Праймериз обычно проводятся по кандидатам на выборные должности различных уровней: президента, губернатора, депутата законодательного органа государственной власти или местного самоуправления и т. д.

Праймериз могут быть прямыми или косвенными. Прямые праймериз функционируют как предварительные выборы, на которых избиратели определяют канди-

© Китаева В. Е., 2023

датов своей партии. На косвенных праймериз избиратели выбирают делегатов, которые выбирают кандидатов партии на съезде по выдвижению кандидатов и обязаны голосовать на основе предпочтений избирателей. Правила отбора делегатов определяются политическими партиями.

Возможность участия в выборах в органы публичной власти и право на выдвижение кандидатов (списков кандидатов) на выборах в органы государственной власти политических партий в нашей стране закреплены законодательно. В соответствии с п. «и» ч. 2 ст. 21 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»¹ положения о порядке выдвижения политической партией кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органы государственной власти и органы местного самоуправления, в том числе на повторных и дополнительных выборах, являются обязательными и должны содержаться в уставе политической партии. Вместе с тем процедура внесения кандидатур потенциальных кандидатов законом не урегулирована и партии вырабатывают собственные механизмы подбора, представления указанных кандидатур в своих уставах.

Достоинства открытых и закрытых праймериз широко обсуждаются по сей день. Сторонники открытых праймериз утверждают, что избиратели должны иметь свободную возможность обновлять состав корпуса кандидатов за счет сторонников партии. Партийные организации предпочитают закрытые праймериз, потому что они дают возможность участвовать только тем, кто предан партии.

Изначально идея всего процесса предварительного голосования заключается в том, чтобы обновить состав корпуса кандидатов. Это, в свою очередь, делает партию более открытой, помогает привлечению новых сторонников партии, а также является показателем, какие именно политики

наиболее эффективны и популярны у населения.

Существует дискуссия: необходима ли последовательная конституционно-правовая регламентация процедуры праймериз или лучше предоставить партиям самостоятельно устанавливать такой порядок? Следует обратить внимание, что некоторые партии попросту не обладают необходимыми ресурсами по проведению внутрипартийного голосования. Безусловно, это говорит о неравенстве положения таких партий по отношению тем, которые обеспечены ресурсами. Очевидно, что ресурсная партия имеет огромные преимущества в возможности проведения предварительного голосования, а следовательно, и осуществления предвыборной агитации.

Праймериз – это один из важнейших показателей эффективности избирательной кампании, заинтересованности политических партий в управлении делами государства посредством участия в избирательном процессе. На сегодняшний день существует мнение, которое мы склонны поддерживать, что процедура предварительного голосования по важности не уступает самим выборам.

Процедура праймериз в Российской Федерации сейчас проводится только одной партией – «Единая Россия». Предварительное голосование является обязательной уставной формой внутрипартийной деятельности «Единой России» и не входит в сферу регулирования законодательства Российской Федерации о выборах. В соответствии с ч. 8.1 устава партии «Единая Россия» «проведение предварительного голосования является обязательным при проведении процедур, связанных с определением кандидатур для последующего их выдвижения кандидатами в депутаты или на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Результаты предварительного голосования подлежат обязатель-

ному учету соответствующими органами Партии или ее структурных подразделений при принятии ими решений, касающихся выдвижения кандидатов (списков кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления в порядке, предусмотренном Уставом Партии и законодательством Российской Федерации о выборах»².

Нельзя не согласиться, что уставы политических партий содержат нормы, влекущие юридически значимые последствия в отношении кандидатов, выдвигаемых партиями на выборах, в том числе вопросы отзыва данных кандидатов по основаниям, устанавливаемым в данных уставах³. Г. Н. Митин, например, называет устав политической партии источником конституционного права⁴. Считаем, что возможно поддержать мнение о том, что устав партии может быть источником конституционно-правовых норм, но лишь в той части, где определяется порядок реализации конституционного права быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Так, уставом политической партии «Единая Россия» установлено, что выдвижению кандидатов на федеральных выборах (выборы депутатов Государственной Думы) предшествует проведение предварительного голосования (праймериз), результаты которого подлежат обязательному учету партийными органами при принятии решений о выдвижении кандидатов (списков кандидатов). Подробный порядок проведения предварительного голосования регулируется положением, утверждаемым президиумом генерального совета партии⁵.

Как справедливо замечает Конституционный Суд Российской Федерации, правовое последствие выдвижения кандидата политической партией, выражающееся в приобретении им официального статуса кандидата в депутаты и на иные выборные

должности, «означает публично-правовое признание того факта, что процесс реализации пассивного избирательного права вступил в стадию, когда партия уже не вправе на основе самоуправления свободно формировать списки своих потенциальных представителей в органах государственной власти»⁶. То есть, другими словами, политическая партия не вправе, руководствуясь лишь целесообразностью, отзывать кандидата из выдвинутого ею списка, когда партия официально выдвинула кандидата, поскольку он становится субъектом избирательного процесса и приобретает юридически значимые связи с избирателями, средствами массовой информации и др. Вместе с тем до представления в избирательную комиссию списка кандидатов вместе с необходимыми документами партия, избирательное объединение (политическая партия, ее региональное отделение или иное структурное подразделение, имеющие право участвовать в выборах) в порядке, предусмотренном его уставом, вправе исключать некоторых кандидатов из выдвинутого ими списка кандидатов.

Согласно Федеральному закону от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» основными целями деятельности политических партий являются формирование общественного мнения, политическое образование и воспитание граждан, выражение мнений граждан по любым вопросам общественной жизни, доведение этих мнений до сведения широкой общественности и органов государственной власти, выдвижение кандидатов (списков кандидатов) на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления, участие в указанных выборах, а также в работе избранных органов; деятельность политических партий основывается на принципах добровольности, равноправия, самоуправления, законности, гласности, свободы в определении своей внутренней структуры, а также целей, форм и

методов реализации уставных задач и не должна нарушать гарантированные Конституцией Российской Федерации права и свободы человека и гражданина; вмешательство органов государственной власти и их должностных лиц в деятельность политических партий не допускается; при этом политическая партия является единственным видом общественного объединения, которое обладает правом выдвигать кандидатов (списки кандидатов) в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти.

Приведенные положения Федерального закона «О политических партиях» во взаимосвязи с другими его положениями о полномочиях политической партии по принятию собственной программы и устава означают, что политическая партия вправе и обязана самостоятельно определять условия, при которых граждане могут стать ее членами, а также участвовать в ее деятельности, в том числе в качестве кандидатов в составе списка кандидатов на выборах. Тем самым граждане, реализуя свое активное избирательное право, голосуют не за конкретных кандидатов, внесенных в список, выдвинутый избирательным объединением – политической партией, а за весь этот список, т. е., по существу, отдают голоса за соответствующую политическую партию, ее политический курс и предвыборную программу. Из этого следует, что право политической партии как избирательного объединения выдвигать список кандидатов в депутаты предполагает и возможность самостоятельно (в установленных законом пределах) вносить изменения в этот список путем исключения из него отдельных кандидатов, в том числе не по вынуждающим обстоятельствам. Граждане, включенные избирательным объединением в список кандидатов, после представления в избирательную комиссию этого списка вместе с необходимыми документами, в том числе заявлением о согласии баллотироваться в

составе данного списка, считаются выдвинутыми, а после принятия избирательной комиссией решения о регистрации списка кандидатов признаются зарегистрированными кандидатами и приобретают права и обязанности, предусмотренные законом (ст. 33 и 38). Партия уже не вправе на основе самоуправления свободно формировать списки своих потенциальных представителей в органах государственной власти⁷.

В уставах ряда политических партий нашей страны содержится формулировка о том, что орган партии (как правило, председатель) осуществляет работу по подбору кандидатур для выдвижения на должность Президента Российской Федерации и кандидатов в депутаты федерального парламента, как, например, в уставе Политической партии «Справедливая Россия»⁸. В уставе Всероссийской политической партии «Родина» работу по подбору кандидатур для выдвижения на должность Президента Российской Федерации и кандидатов в депутаты федерального парламента осуществляет высший совет партии, являющийся коллегиальным органом партии⁹. В партии «Яблоко» компетенцией предлагать съезду кандидатуры для включения в федеральный список кандидатов и список кандидатов по одномандатным избирательным округам обладает федеральный политический комитет партии, которому, в свою очередь, они предлагаются бюро партии¹⁰. В партии «Патриоты России» такими полномочиями обладает политсовет партии, который также вносит на рассмотрение съезда кандидатуру для выдвижения в качестве кандидата в президенты России¹¹. Как видно из представленных сведений, в большинстве политических партий выдвижение кандидатов имеет двухступенчатую структуру (сначала коллегиальный орган партии, затем – съезд)¹².

Есть мнение, что процедура праймериз должна быть обязательной для всех партий. Это связано с тем, что закрепление

процедуры предварительного голосования в качестве необязательной ставит партии в неравные условия, поскольку данная процедура подразумевает проведение предвыборной агитации.

Ряд авторов считают, что наиболее вероятным сценарием развития конституционно-правового регулирования предварительного внутрипартийного голосования будет сохранение существующего статуса, но также существует мнение, что необходима последовательная конституционно-правовая регламентация этой процедуры. «При проведении внутрипартийного предварительного голосования неустранимыми оказываются следующие его недостатки. Во-первых, в ряде случаев это непрозрачность процедуры голосования, отсутствие внешнего независимого контроля; с другой стороны, может быть реализован и противоположный сценарий, когда внутрипартийный отбор и голосование не обладают таким атрибутом, как тайность волеизъявления, что, соответственно, ставит под сомнение и отсутствие контроля в отношении членов партии со стороны партийных лидеров при осуществлении волеизъявления. Таким образом, первый существенный аргумент в пользу регламентации – несовершенство процедуры, необходимость установления единого стандарта проведения внутрипартийного отбора кандидатов (праймериз). Во-вторых, среди политических партий существуют и такие, которые не обладают необходимыми ресурсами по проведению внутрипартийного голосования»¹³.

По мнению Э. В. Бициева, обязанность проведения предварительного голосования необходимо распространить только на партии, получающие в соответствии с действующим законодательством финансирование из федерального бюджета, и установить в законодательстве модель проведения предварительного голосования в виде так называемой открытой модели праймериз¹⁴.

Однако есть еще один острый вопрос. Если законодательно закрепить обязательность проведения праймериз, то обязанность по соблюдению всех условий их проведения, включая отчетность, будет возложена на избирательные комиссии, что усилит нагрузку в период подготовки к выборам и может сделать этот процесс непосильным для них.

В соответствии с Положением о порядке проведения предварительного голосования по кандидатурам для последующего выдвижения от Партии «Единая Россия» кандидатами в депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации от 1 марта 2021 г.¹⁵ результаты предварительного голосования подлежат обязательному учету. Предварительное голосование должно носить открытый характер, стимулировать избирательную систему к тому, чтобы привлечь в органы власти активных политиков, а также снизить вероятность попадания в органы власти случайных людей.

На примере предварительного голосования по кандидатурам для последующего выдвижения кандидатами в депутаты Воронежской областной Думы VII созыва в 2020 г. для участия в предварительном голосовании было необходимо собрать пакет документов, как для участия в выборах:

- 1) заявление о включении в состав кандидатов предварительного голосования;
- 2) копия паспорта;
- 3) справка с основного места работы;
- 4) копии и оригиналы документов, подтверждающих сведения об образовании;
- 5) справка о наличии/отсутствии судимости;
- 6) биографические данные;
- 7) фото в электронном виде;
- 8) предложения по реализации послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 15 января 2020 г.

То есть в сравнении с документами для выдвижения кандидатов в депутаты Воро-

нежской областной Думы не нужно предоставлять сведения о размере и об источниках доходов кандидата, а также об имуществе, сведения о принадлежащем кандидату, его супруге (супругу) и несовершеннолетним детям недвижимом имуществе, находящемся за пределами территории Российской Федерации, подписные листы.

Организационный комитет регионального отделения Партии «Единая Россия» по проведению предварительного голосования является органом, организующим подготовку и проведение предварительного голосования в соответствии с Уставом Партии, Положением и Регламентом.

Полномочия Организационного комитета начинаются с момента формирования его состава и длятся до принятия решения соответствующим органом о выдвижении кандидатов на выборах. Решения, принятые Организационным комитетом, обязательны для исполнения счетными комиссиями всех уровней, участниками предварительного голосования.

Организационный комитет осуществляет подготовку и проведение предварительного голосования; реализует мероприятия, связанные с подготовкой и проведением предварительного голосования, правовым обеспечением предварительного голосования; осуществляет меры по организации единого порядка установления итогов голосования, определения результатов предварительного голосования, а также порядка опубликования итогов голосования и результатов предварительного голосования; принимает решение об образовании счетных участков, формировании участковых счетных комиссий, окружных счетных комиссий, назначает председателей и секретарей счетных комиссий, координирует деятельность счетных комиссий; обеспечивает счетным комиссиям правовую, методическую, организационно-техническую и иную помощь; утверждает формы документов, связанных с подготовкой

и проведением предварительного голосования, порядок их заполнения, определяет виды и форму бюллетеней, устанавливает средства защиты, решает вопросы, касающиеся изготовления указанных документов; обеспечивает организацию и контроль ведения агитационной (информационной) кампании предварительного голосования; организует и проводит встречи участников с избирателями и дебаты; обеспечивает информирование избирателей о сроках и порядке осуществления действий по организации предварительного голосования, ходе предварительного голосования, участниках; рассматривает жалобы на решения и действия (бездействие) счетных комиссий и их должностных лиц, нарушающие нормы, предусмотренные Положением, Регламентом, решениями Организационного комитета; принимает решение о продлении срока выдвижения участников по согласованию с политическим советом Партии; принимает решение о регистрации участника и об отказе в регистрации участника; составляет список участников предварительного голосования; исключает участника из списка участников предварительного голосования; аннулирует регистрацию участника предварительного голосования; контролирует и обеспечивает соблюдение единого порядка подсчета голосов избирателей, установления итогов голосования и порядка их опубликования (обнародования); определяет результаты предварительного голосования; составляет протокол (протоколы) о результатах предварительного голосования; формирует итоговый список (списки) участников предварительного голосования; направляет протокол (протоколы) о результатах предварительного голосования и итоговый список (списки) участников предварительного голосования в политический совет; осуществляет иные полномочия в пределах своей компетенции в соответствии с Положением и Регламентом.

В плане организации предвыборного процесса на предварительном голосовании все проще – не нужен штаб, нет уполномоченного представителя кандидата по финансовым вопросам, нет доверенных лиц кандидата. Вместе с тем основаниями для отказа в регистрации кандидата предварительного голосования являются: неисполнение лицом, выдвинутым кандидатом предварительного голосования и обязанным в соответствии с законодательством Российской Федерации представить в установленный срок сведения о своих доходах, расходах, об имуществе, что является некоторым противоречием.

У зарегистрированного кандидата предварительного голосования в обязательном порядке создается личный кабинет кандидата предварительного голосования, где размещается его биография. Зарегистрированный кандидат обязан разместить не менее двух единиц видеоконтента с участием кандидата, соответствующих темам, определенным организационным комитетом, в своем личном кабинете на специализированном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет. В 2020 г. размещалось 2 видеоролика: в одном кандидат предварительного голосования должен был рассказать о себе, а во втором ролике – о своих целях в политике. Соответственно каждый избиратель мог зайти на сайт – прочитать и посмотреть всю необходимую информацию об интересующем кандидате. Вся эта информация хранится в архиве сайта предварительного голосования «Единой России»¹⁶.

В положении закреплено, что участники предварительного голосования должны обязательно принимать участие в дебатах и встречах с гражданами. Агитационный период начинается со дня выдвижения кандидата предварительного голосования, а заканчивается – в период электронного голосования. То есть к выборам кандидат предварительного голосования приходит

абсолютно подготовленным, у него уже есть программа и проводится активная агитация, что выгодным образом выделяет его среди других кандидатов.

Примечательно, что из 56 депутатов, ставших победителями предварительного голосования «Единой России» в 2020 г. в Воронежской области, депутатами Воронежской областной Думы впоследствии стали 43 кандидата, т. е. примерно 78 %. 8 депутатов, которые избраны по списку от «Единой России» в Воронежскую областную Думу, в итоговом официальном списке победителей предварительного голосования отсутствуют, и найти информацию об их участии в процедуре предварительного голосования не удалось.

Часть 4 ст. 12 Положения закрепляет, что Президиум Генерального совета Партии вправе вносить предложения по кандидатурам для участия в предварительном голосовании. В этом случае проведение предварительного голосования осуществляется путем голосования за включение таких кандидатур в бюллетень для тайного голосования по выдвижению кандидатов, списка кандидатов, так называемое предварительное внутрипартийное голосование. То есть, по сути, это говорит о смешанной модели праймериз.

Таким способом на предварительном голосовании по кандидатурам для последующего выдвижения кандидатами в депутаты Воронежской областной Думы VII созыва в 2020 г. было выдвинуто 3 кандидата от партии. Остальные депутаты прошли на дополнительных выборах. Не противоречит ли это ч. 1 ст. 12 Положения, где говорится о том, что члены Партии, сторонники Партии, граждане Российской Федерации, не являющиеся членами, сторонниками Партии и не являющиеся членами иных политических партий, участвуют в предварительном голосовании на равных основаниях? Возможно, но партия вправе самостоятельно регулировать данные нюансы.

В США в ходе проведения праймериз на уровне штатов пошли по пути расширения возможностей голосования по почте, о чем избирателям было сообщено заранее. Каждый гражданин, зарегистрированный в качестве избирателя в Нью-Йорке, получил право направить свой бюллетень по почте к праймериз. Заказать открепительное удостоверение можно было онлайн на сайте www.nycabsentee.com или скачать форму на этом сайте, после чего заполнить и отправить почтой. В графе «основания для удаленного голосования» следовало указать «временная болезнь», даже если избиратель ничем не болеет. Дело в том, что риск заражения коронавирусом также относится к временной болезни согласно расширенному толкованию. Правовым основанием служил Исполнительный приказ Губернатора 202.15. Указанные меры были введены в целях обеспечения безопасности граждан и охраны их здоровья от COVID-19¹⁷.

Предварительное голосование проводится в год проведения выборов различного уровня. Периодом электронного голосования является последняя полная неделя мая года, в который должны быть проведены выборы.

Днем голосования в помещениях участковых счетных комиссий является последний день электронного голосования. Предварительное голосование проводится в форме электронного голосования, но по решению Федерального организационного комитета на всей территории субъекта Российской Федерации вместе с электронным голосованием может проводиться голосование в помещениях участковых счетных комиссий, при этом каждый счетный участок должен соответствовать одному избирательному участку, образованному в соответствии с Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹⁸.

Каждый зарегистрированный кандидат имеет право направить одного своего представителя в Организационный комитет, а при проведении голосования в помещениях участковых счетных комиссий – также в соответствующую окружную счетную комиссию (в случае ее формирования) и в каждую участковую счетную комиссию, дать свое согласие на выдвижение кандидатом в депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и не давать такого согласия иным политическим партиям, не выдвигать свою кандидатуру в порядке самовыдвижения, если по итогам участия в предварительном голосовании кандидатура будет рассматриваться в порядке, установленном Уставом Партии, органами Партии и (или) ее регионального отделения для выдвижения кандидатом в депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, соблюдать этические нормы Партии, в случае избрания депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации – войти в депутатское объединение (фракцию), иное депутатское объединение Всероссийской политической партии «Единая Россия».

Остановимся подробнее на предварительном голосовании в форме электронного голосования. Электронное предварительное голосование является рейтинговым, когда каждый избиратель вправе отдать свой голос как за одного кандидата, так и за нескольких.

Существует несколько моделей электронного предварительного голосования.

1. В предварительном голосовании по **1-й модели** выборщиками являются граждане Российской Федерации, обладающие активным избирательным правом на выборах. Активное избирательное право принадлежит гражданам Российской Федерации, которым на день голосования на соот-

ветствующих выборах исполнится 18 лет и место жительства которых расположено в пределах соответствующего избирательного округа. Деятельность по организации и проведению процедуры предварительного голосования, установлению итогов голосования, формированию итогового списка участников предварительного голосования осуществляется открыто и гласно.

2. В предварительном голосовании по **2-й модели** выборщиками также являются граждане Российской Федерации, обладающие активным избирательным правом и зарегистрированные соответствующими структурными подразделениями Партии в порядке, установленном регламентом проведения предварительного голосования. Активное избирательное право принадлежит гражданам Российской Федерации, которым на день голосования на соответствующих выборах исполнится 18 лет и место жительства которых расположено в пределах соответствующего избирательного округа. Голосование может проводиться непосредственно после каждой встречи участников предварительного голосования с выборщиками либо в единый день голосования.

3. Согласно **3-й модели** выборщиками могут быть члены Партии «Единая Россия», члены и участники (физические лица) общественных объединений, заключивших с Партией соглашения о взаимодействии и сотрудничестве (за исключением политических партий), – персональный состав выборщиков утверждается Региональным политическим советом, при этом половина из общего числа выборщиков должна быть назначена из числа членов Партии. Участники предварительного голосования в допускаемых законом формах и законными методами осуществляют деятельность, направленную на получение наибольшего числа голосов выборщиков.

4. В предварительном голосовании по **4-й модели** правом голосовать за кандидатов предварительного голосования облада-

ют граждане Российской Федерации, являющиеся членами Партии «Единая Россия», список которых утвержден соответствующим Организационным комитетом по проведению предварительного голосования.

В этом году 43 избирательные кампании прошли в 34 субъектах Российской Федерации, победители предварительного голосования представили партию на выборах в Единый день голосования 11 сентября 2022 г. В регионах голосовали за депутатов регионального и местного уровней – выборы состоялись в 6 законодательных собраниях субъектов Российской Федерации, 12 городских думах. Также в единый день голосования в 2022 г. прошли 15 кампаний по выборам губернаторов. Предварительное голосование в июне в 2022 г. было организовано по четвертой модели. Будущих кандидатов на выборы от партии «Единая Россия» выбирали члены партии, утвержденные оргкомитетом по проведению предварительного голосования. С 23 по 29 мая «Единая Россия» провела предварительное голосование в ряде других территорий по первой модели – т. е. в выборе кандидатов могли принимать участие все избиратели. Процедура проходила в электронном виде, в ней приняли участие около 4 тыс. человек.

Организационно-методическое сопровождение проведения предварительного голосования возлагается на Региональный исполнительный комитет соответствующего регионального отделения Партии. То есть и контроль осуществляет он.

Президиум Генерального совета Партии не позднее чем на второй день после последнего дня электронного голосования определяет результаты предварительного голосования и составляет протокол (протоколы) о результатах предварительного голосования. Организационный комитет не позднее чем на второй день после последнего дня электронного голосования на основании протокола (протоколов) о

результатах предварительного голосования формирует итоговый список (итоговые списки) кандидатов предварительного голосования и направляет его (их) в Президиум Регионального политического совета.

Президиум Регионального политического совета оформляет итоговый список (итоговые списки) кандидатов предварительного голосования как список (списки) кандидатур для последующего выдвижения Партией, соответствующим региональным отделением Партии и вносит его (их) на рассмотрение Президиума Генерального совета Партии для согласования в порядке, установленном Уставом Партии. В случае если кандидат предварительного голосования, набравший наибольшее количество голосов избирателей, отказывается от выдвижения кандидатом в депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации или его выдвижение становится невозможным по иным причинам, Президиум Регионального политического совета включает в список кандидатур следующего за ним кандидата предварительного голосования по количеству набранных голосов.

В случае принятия решения Президиумом Генерального совета Партии об отказе в согласовании кандидатуры, представленной Президиумом Регионального политического совета, Президиум Генерального совета Партии вправе самостоятельно предложить Конференции регионального отделения Партии кандидатуру для выдвижения кандидатом в депутаты законода-

тельного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации из числа лиц, прошедших предварительное голосование, с учетом результатов предварительного голосования.

По сути, предварительное голосование является частью избирательного процесса и однозначно влияет на него. Но должен ли этот процесс всецело регулироваться и контролироваться государством – сказать сложно. С одной стороны, если рассматривать предварительное голосование как стадию избирательного процесса, то безусловно должен. Но с другой стороны, поскольку в нашей стране праймериз не носит обязательный характер для политических партий, то вполне возможно оставить регулирование данной процедуры политическим партиям на свое усмотрение в рамках действующего законодательства. На наш взгляд, от этого решения напрямую зависит вовлеченность в работу на предварительном голосовании избирательных комиссий всех уровней.

Бесспорным плюсом предварительного голосования можно считать то, что избиратель, приходя на выборы, не голосует за «кота в мешке», а взаимодействует уже с кандидатом какое-то время. С другой стороны, можно рассматривать процедуру предварительного голосования как растянутую во времени предвыборную кампанию, и возникает вопрос целесообразности усложнения и без того сложной системы выборов. Вопрос остается открытым.

¹ О политических партиях : федер. закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (в ред. от 01.04.2022) // Рос. газета. 2001. 14 июля.

² Устав политической партии «Единая Россия». URL: <https://er.ru/party/rule>

³ См.: *Авилов Я. Д.* Устав политической партии как нормативная основа реализации пассивного избирательного права // Журнал рос. права. 2021. № 10. С. 174–185.

⁴ См.: *Митин Г. Н.* Уставы политических партий и решения их руководящих органов как источники конституционного права России // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 5. С. 38–41.

⁵ См.: Положение о порядке проведения предварительного голосования по кандидатурам для последующего выдвижения от Партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» кандидатами в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <https://er.uo/pages/predvaritelnoegolosovanie>

⁶ По делу о проверке конституционности п. 32 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подп. «к» п. 2 ст. 21 Федерального закона «О политических партиях», ч. 3 ст. 30 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» и ч. 1 ст. 259 ГПК РФ : постановление КС РФ от 9 ноября 2009 г. № 16-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ См.: По делу о проверке конституционности п. 32 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», подп. «к» п. 2 ст. 21 Федерального закона «О политических партиях», ч. 3 ст. 30 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» и ч. 1 ст. 259 ГПК РФ : постановление КС РФ от 9 ноября 2009 г. № 16-П. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ См.: Устав Социалистической политической партии «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ – ПАТРИОТЫ – ЗА ПРАВДУ». URL: <https://spravedlivo.ru/11127510>

⁹ См.: Устав всероссийской политической партии «РОДИНА». URL: <https://rodina.ru/ustav>

¹⁰ См.: Устав Политической партии «Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО». URL: https://mosyabloko.ru/sites/default/files/Yabloko_Ustav.pdf

¹¹ См.: Устав политической партии «ПАТРИОТЫ РОССИИ». URL: <https://patriot-rus.ru/dokumenty/ustav2.html>

¹² См.: *Авилов Я. Д.* Устав политической партии как нормативная основа реализации пассивного избирательного права // Журнал рос. права. 2021. № 10. С. 174–185.

¹³ *Болховитина Т. С.* Праймериз в современной России : перспективы институционализации // Научные ведомости Белгород. гос. ун-та. Сер.: История. Политология. 2017. № 8 (257). С. 182–186.

¹⁴ См.: *Бициева Э. В.* Конституционно-правовые обязанности политических партий как участников выборов в Российской Федерации : вопросы совершенствования // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 8. С. 13–17.

¹⁵ О порядке проведения предварительного голосования по кандидатурам для последующего выдвижения от Партии «Единая Россия» кандидатами в депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации : положение от 1 марта 2021 г. URL: https://pg.er.ru/files/pol_reg_20210317.pdf

¹⁶ URL: <https://pg.er.ru/>

¹⁷ См.: *Хабриева Т. Я., Клишас А. А.* Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». М. : Норма, ИНФРА-М, 2020. С. 240.

¹⁸ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 28.06.2022) // Рос. газета. 2002. 15 июня.

Воронежский государственный университет

Китаева В. Е., преподаватель кафедры конституционного и муниципального права

E-mail: kitaevave@mail.ru

Тел.: 8-920-229-11-36

Voronezh State University

Kitaeva V. E., Lecturer of the Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: kitaevave@mail.ru

Tel.: 8-920-229-11-36

И. С. Копыткова

Воронежский государственный университет

ПРОБЛЕМЫ УЧАСТИЯ ИНВАЛИДОВ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ

В статье рассматриваются проблемы инвалидов при реализации ими своих избирательных прав и предлагаются возможные варианты устранения нарушений конституционного принципа равных возможностей в избирательном процессе. На современном этапе развития российской государственности обязательным является детальная разработка и практическое воплощение проектов, нацеленных на привлечение указанной категории избирательного корпуса к политической жизни страны.

К л ю ч е в ы е с л о в а: инвалиды, выборы, избирательный процесс, проблемы инвалидов, люди с ограниченными возможностями здоровья.

PROBLEMS OF PARTICIPATION OF DISABLED PEOPLE IN THE ELECTORAL PROCESS

The article examines the problems of disabled people in the exercise of their electoral rights and suggests possible options for eliminating violations of the constitutional principle of equal opportunities in the electoral process. At the present stage of the development of Russian statehood, it is mandatory to develop in detail and implement projects aimed at attracting this category of the electoral corps to the political life of the country.

К e y w o r d s: disabled people, elections, electoral process, problems of disabled people, people with disabilities.

Поступила в редакцию 11 ноября 2022 г.

Приоритет человека является одним из начал конституционного строя Российской Федерации, а категория «гражданин» воплощает ту сторону в призвании личности, которая связана с ее посильным участием в делах общества и государства, заботой об их благе. Гражданин осуществляет свое субъективное избирательное право, не нарушая принцип всеобщности, так как диапазон для всех граждан одинаков: избирать и быть избранным, участвовать во всех мероприятиях по подготовке и проведению выборов, включая голосование. Эти права не зависят от каких-либо социаль-

ных факторов, а реализация происходит с учетом индивидуальных способностей и возможностей, всеобщность – это возможность для лиц с равными условиями. Государство обязано обеспечить каждому человеку и гражданину предпосылки для того, чтобы он мог как-то влиять на развитие общественных отношений, участвовать в них, в формировании государственной политики, иначе говоря, осуществить правовое закрепление равных стартовых условий для реализации своего избирательного права¹.

Возможность реализовывать свою гражданскую и политическую позицию позволяет инвалиду ощутить себя равноправным субъектом общественной жизни. Для

© Копыткова И. С., 2023

проведения легитимных выборов необходима максимальная явка электората, что зачастую трудноосуществимо для избирателей с ограниченными возможностями здоровья. Положительная динамика в этом вопросе необходима для общества в целом, так как инвалиды представляют собой значительную электоральную силу и могут существенно влиять на результаты выборов. Несмотря на стереотип о пассивности инвалидов, они чаще всего занимают активную политическую позицию, а как социально уязвимая группа населения, особо нуждаются в правильном политическом курсе с мощной социальной поддержкой.

Законность выборов в Российской Федерации обеспечивается тем, что порядок их назначения, подготовки и проведения юридически подробно регламентируется: Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»²; Федеральным законом «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»³; Федеральным законом «О выборах Президента Российской Федерации»⁴.

Правовой статус избирателей, являющихся инвалидами, основывается на общем конституционном статусе избирателя, но имеет отражающую особенности правового положения специфику, которая регламентируется Конвенцией о правах инвалидов⁵; Федеральным законом «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»⁶; «Рекомендациями по обеспечению избирательных прав граждан Российской Федерации, являющихся инвалидами, при проведении выборов в Российской Федерации»⁷. Дополнительным источником информирования членов избирательных комиссий о порядке работы и общению с инвалидами является Памятка о порядке голосования избирателей, являющихся инвалидами.

Россия, как социальное государство, создает все условия, чтобы избирательное право социально уязвимых категорий населения ни в коей мере не ущемлялось. В частности, в качестве проектов поддержки инвалидов в избирательном процессе в России реализуются:

- Государственная программа «Доступная среда», нацеленная на создание условий для свободного перемещения инвалидов;

- Проект «Дорога на избирательный участок», цель которого – выявление и решение проблем, возникающих у инвалидов при передвижении к избирательному участку;

- Проект «Говорящий участок», имеющий целью упрощение технической процедуры осуществления выбора для инвалидов по зрению;

- Проект «Мобильный избиратель». Этот механизм позволяет любому гражданину проголосовать на любом удобном ему избирательном участке по месту нахождения, а не по месту постоянной или временной регистрации.

В перечень интегрируемых в избирательный процесс пилотных проектов, нацеленных на адаптацию социально уязвимых категорий населения к массиву избирательных новаций, входят⁸:

- проект «Сурдофон», обеспечивающий коммуникацию избирателя с членами избирательной комиссии посредством анимированного диктора сурдоперевода;

- проект «Аудиобюллетень для голосования»;

- аудиовизуальный модуль «Интерактивный трафарет»;

- комплекс вспомогательных устройств «Модельный избирательный участок».

В настоящее время, несмотря на все принимаемые государством меры для обеспечения избирательного права инвалидов, существует ряд существенных проблем.

1. Отсутствие полной единой базы необходимых сведений об инвалидах (по категориям инвалидности: слепые и слабовидящие; глухие и слабослышащие; с нарушениями функций опорно-двигательного аппарата; по месту их фактического проживания) и отказы компетентных органов предоставлять запрашиваемые сведения, ссылаясь на Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных». Законодательством России не установлена обязанность предоставлять избирательным комиссиям информацию, содержащую персональные данные, а обобщенные статистические показатели не дают представления о том, на каких избирательных участках проживают инвалиды по зрению, по слуху и передвигающиеся на колясках, что препятствует даже адекватной подготовке соответствующих помещений для голосования. Следует отметить, что систематизированного постоянного учета избирателей, являющихся инвалидами, не ведется ни одной структурой. На сайте Центральной избирательной комиссии (ЦИК) публикуются ежегодные сведения (на 1 января) о численности зарегистрированных в Российской Федерации и за пределами территории Российской Федерации избирателей, участников референдума Российской Федерации, указана также численность избирателей по субъектам федерации. По состоянию на 1 января 2022 г. по сведениям ЦИК в России зарегистрировано 109 970 619 избирателей (в Воронежской области – 1 824 434 избирателя). На сайте ФГИС Федеральный реестр инвалидов указана численность инвалидов по возрастным группам в разрезе субъектов Российской Федерации. По состоянию на 1 апреля 2022 г. в ФГИС Федеральный реестр инвалидов зарегистрировано 10 462 254 инвалида, достигших 18-летнего возраста (в Воронежской области – 204 135 человек).

2. Отсутствие реальной доступной и безбарьерной среды (общая недоступность

среды проживания, недостаток специально оборудованного автотранспорта для доставки избирателей, отсутствие специальных дорожных знаков по пути следования на избирательный участок). Избирательные комиссии перед каждой кампанией запрашивают у местных администраций данные о специально оборудованных помещениях (пандусы, подъемники, перила, лифты и т. п.), которые содержат элементы доступной среды. Однако если речь не идет о вновь возводимых зданиях и сооружениях, остальные объекты просто подвергаются разумному приспособлению, в связи с чем помещения для голосования организуются на первых этажах зданий, что является единственным показателем доступности среды. Проблема неправильной проектировки пандусов (слишком вертикальный угол наклона), лестницы (даже избиратели без инвалидности не все способны преодолеть восхождение), периодическое отсутствие либо недостаточное количество специальных накладок-трафаретов на бюллетень с азбукой Брайля (эти комплекты зачастую перемещаются с участка на участок по востребованию), недостаточное количество сурдопереводчиков и т. д. В итоге активное избирательное право реализуется инвалидом «на дому», что усугубляет социальную изоляцию.

3. Отсутствие в ряде субъектов Российской Федерации общероссийских обществ инвалидов, что приводит к слабой организованности и социализации инвалидов при реализации избирательных прав⁹.

4. Недостаток информационных и материальных ресурсов для оказания помощи избирателям с инвалидностью членами участковых избирательных комиссий¹⁰. Низкий уровень межличностного доверия, отсутствие у членов избирательной комиссии опыта взаимодействия и практических навыков работы с инвалидами.

5. Трудности визуального определения членами участковой избирательной комис-

сии наличия у избирателей инвалидности при отсутствии ее явных признаков. Дополнительная нагрузка на членов участковой избирательной комиссии по ведению учета и дополнительных списков инвалидов, при проведении процедуры голосования вне помещения для голосования.

6. Снижение доверия к политической системе и социальная изоляция инвалидов.

Пути решения проблем реализации избирательных прав инвалидов:

1) наращивать в национальной избирательной системе потенциал технических новаций, способствующих полноценной реализации инвалидами прав и практическому воплощению принципа равных возможностей;

2) внедрять адаптированные под инвалидов новые технологии голосования;

3) активизировать инвалидов к участию в политической жизни страны путем технологии дистанционного электронного голосования;

4) создать единую базу учета избирателей с наличием инвалидности;

5) обеспечить реализацию активного избирательного права граждан с инвалид-

ностью путем налаживания межсекторного взаимодействия избирательных комиссий с различными публично-властными субъектами и субъектами гражданского общества (органами, осуществляющими социальную защиту населения, общественными объединениями и иными организациями)¹¹;

6) внедрить повсеместно официально регламентированную систему дополнительного информирования инвалидов, помимо компьютера и социальных сетей, о предоставлении им специальных услуг касательно участия в выборах (например, социальное такси, голосование на дому). Использование технологии «Мобильный избиратель» в целях обеспечения избирательных прав граждан с инвалидностью на участке, обладающем элементами безбарьерной среды, представляется альтернативой голосованию «на дому»;

7) формировать толерантное отношение к избирателям с инвалидностью не только у членов избирательных комиссий, но и у общества в целом путем привлечения к избирательному процессу волонтеров для развития электорально-правовой культуры.

¹ См.: Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. / С. А. Авакьян. 5-е изд., перераб. и доп. М. : Норма : ИНФРА-М, 2014. С. 572.

² Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 01.06.2017). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

³ О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁴ О выборах Президента Российской Федерации : федер. закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ (в ред. от 18.06.2017). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁵ Резолюция Генеральной Ассамблеи ООН от 13 декабря 2006 г. № 61/106. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁶ О социальной защите инвалидов в Российской Федерации : федер. закон от 24 ноября 1995 г. № 181-ФЗ (в ред. от 30.10.2017). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁷ Рекомендации по обеспечению избирательных прав граждан Российской Федерации, являющихся инвалидами, при проведении выборов в Российской Федерации : постановление ЦИК России от 29 июля 2020 г. № 262/1933-7 (в ред. от 09.06.2021). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

⁸ См.: Чимаров Н. С. Особенности реализации избирательного права граждан с ограниченными возможностями своего здоровья : в контексте интегрирования в избирательный процесс новых технологий голосования // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2021. № 7. С. 9.

⁹ См.: Методика организации взаимодействия избирательных комиссий с общественными организациями инвалидов. URL: <http://www.cikrf.ru/activity/relevant/detail/30713/>

¹⁰ См.: Сенникова Д. В. Проблемы обеспечения активного избирательного права граждан с инвалидностью в субъектах Российской Федерации // Вестник Том. гос. ун-та. 2020. № 4. С. 50.

¹¹ См.: Стенограмма встречи Президента России Путина В. В. с Председателем Центризбиркома Памфиловой Э. А. 24.01.2019. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/59719>

Воронежский государственный университет

Копыткова И. С., аспирант кафедры
конституционного и муниципального права

E-mail: 321721@bk.ru

Тел.: 8-925-373-07-07

Voronezh State University

Kopytkova I. S., Post-graduate Student of the
Constitutional and Municipal Law Department

E-mail: 321721@bk.ru

Tel.: 8-925-373-07-07

В. А. Попов

Воронежский государственный университет

КОСВЕННЫЕ ВЫБОРЫ КАК СПОСОБ ФОРМИРОВАНИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ОТДЕЛЬНЫХ ВИДОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ: ПЕРЕЖИТОК ПРОШЛОГО ИЛИ ЭФФЕКТИВНЫЙ ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ ИНСТИТУТ?

В статье анализируется понятие косвенных выборов как конституционно-правовой категории и как способа формирования представительных органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением. Прослеживаются изменения правового регулирования в этой сфере и его современное состояние, а также практика использования косвенных выборов в муниципальных образованиях. На основе международных актов, правовых позиций Конституционного Суда России и научных источников дается оценка данному институту, а также предлагаются изменения в законодательство, связанные с его закреплением.
К л ю ч е в ы е с л о в а: осуществление населением местного самоуправления, муниципальные выборы, косвенные выборы, представительный орган местного самоуправления, муниципальный район, городской округ с внутригородским делением.

INDIRECT ELECTIONS AS A WAY OF FORMING REPRESENTATIVE BODIES OF CERTAIN TYPES OF MUNICIPALITIES: A RELIC OF THE PAST OR AN EFFECTIVE DEMOCRATIC INSTITUTION?

The article analyzes the concept of indirect elections as a constitutional and legal category and as a way of forming representative bodies of local self-government of municipal districts and urban districts with intra-urban division. Changes in legal regulation in this area and its current state are traced, as well as the practice of using indirect elections in municipalities. On the basis of international acts, the legal positions of the Constitutional Court of Russia and scientific sources, an assessment of this institute is given, as well as amendments to legislation related to its consolidation are proposed.
К e y w o r d s: implementation of local self-government by the population, municipal elections, indirect elections, representative body of local self-government, municipal district, urban district with intra-urban division.

Поступила в редакцию 29 ноября 2022 г.

Выборный способ формирования органов публичной власти, и особенно на уровне местного самоуправления, стал устоявшимся демократическим механизмом, направленным на реализацию положений ст. 3 Конституции России¹ о принципе народного суверенитета как об одной из основ конституционного строя. Трудно представить какой-либо период развития местного самоуправления, которое является наиболее приближенной к населению формой власти и третьим уровнем российского федерализма, когда бы не было органов, избираемых населением. В этой связи целесообразно вспомнить слова известного дореволюционного правоведа и одного из основателей науки конституционного (государственного) права Бориса Чичерина, который в своей работе «О народном представительстве» говорил, что «местное самоуправление служит школой для самостоятельности народа и лучшим практическим приготовлением к представительскому порядку»². Однако выборы не всегда были основаны на тех базовых принципах, которые закреплены в современном законодательстве – всеобщности, равенстве, прямого и тайного избирательного права. И именно косвенные выборы как противоположность непосредственному плебисциту, применяемые и в настоящее время, будучи пережитком дореволюционной и раннесоветской избирательных систем, являются важным предметом научных исследований с точки зрения их соответствия демократическим началам и эффективности.

В настоящее время категория «косвенные выборы» (или «непрямые выборы») является исключительно доктринальной и рассматривается в одной из классификаций выборов. Так, С. А. Авакьян определяет их в качестве антипода прямым выборам, когда воля избирателя опосредована действиями особого субъекта – выборщиков, которые отдают свой голос за конкретного

кандидата; наряду с косвенными данным автором выделяются многостепенные выборы, когда орган публичной власти формируется из представителей нижестоящего органа, т. е. конечный голос принадлежит уже избранному населением выборному должностному лицу³. Группа других авторов – М. И. Левицкая, Е. В. Батеева и А. Л. Питерская – предлагает рассматривать косвенные выборы в широком значении, когда вопрос об избрании депутата или иного выборного должностного лица решается выборщиками или депутатами, избранными непосредственно, а также в узком, при котором косвенные выборы разграничиваются с многостепенными по признаку, отмеченному С. А. Авакьяном⁴. Так или иначе, косвенные и (или) многостепенные выборы предполагают изъятие принципа непосредственности голосования, а соответственно, воля каждого избирателя опосредуется волей иных лиц, которые, в свою очередь, были выбраны напрямую (своего рода принцип «пирамиды»).

Не вдаваясь в подробный анализ становления современных прямых выборов, отметим лишь, что исторически первым и в России, и в иных государствах появилось именно имущественно-цензовое и не прямое избирательное право. Причем российская политико-правовая мысль XIX в. в лице М. М. Сперанского и других государственных деятелей обосновывала это тем, что только собственники имеют способности, необходимые для законодательной деятельности, а использование посредников в виде выборщиков и иных лиц позволяет отбирать лучших из лучших⁵. Многостепенные выборы использовались и на выборах в земские и городские органы самоуправления после реформ Александра II, в Государственную Думу России с 1906 по 1912 г.: к примеру, согласно Положению о губернских и земских учреждениях от 1 января 1864 г.⁶ волостной сход

(собрание крестьян) избирал выборщиков, из которых состоял избирательный съезд, который в свою очередь избирал уездных земских гласных от сельских обществ; пирамидальный принцип применялся для выборов в губернское собрание, которое состояло из делегированных от уездных земств гласных (ст. 51). После февральской буржуазной революции Временное правительство в своей Декларации от 3 марта 1917 г.⁷ впервые в истории провозгласило принцип прямого (наряду со всеобщим и равным) избирательного выбора на выборах в органы местного самоуправления и в Учредительное собрание, однако это существенное конституционно-правовое достижение было частично нивелировано после установления советской власти: вплоть до конца 1930-х гг. вышестоящие советы формировались из представителей нижестоящих. К примеру, в соответствии со ст. 51 Конституции РСФСР 1925 г.⁸ губернские съезды состояли из представителей представительных органов городских поселений по норме 1 делегат на 2000 избирателей и из членов уездных съездов по норме 1 делегат на 10 000 избирателей. И только 24 декабря 1939 г. уже по новой Конституции советы депутатов всех уровней впервые были избраны на основе прямого избирательного права, хотя косвенные выборы вплоть до 1991 г. оставались способом замещения должностей членов исполнительных комитетов – исполнительно-распорядительных органов государственной власти. Как отмечает С. В. Подерега, избирательная реформа конца 1930-х гг. формально сделала советские выборы одними из самых демократичных в мире⁹. В то же время в истории нашего государства и права был еще один период (с сентября 1993 г. по август 1995 г.), когда допускалось устанавливать косвенные выборы. Эту эпоху можно охарактеризовать как «межзаконие», когда местное самоуправление ре-

гулировалось указами главы государства, а новый федеральный закон еще не был принят. В частности, нормой п. 2 Положения об основах организации местного самоуправления в Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы, утвержденного указом Президента России от 26 октября 1993 г. № 1760¹⁰, допускалось формирование районных представительных органов из представителей аналогичных органов поселенческого уровня. Такой способ, к примеру, был апробирован в Усманском районе Липецкой области, где в марте 1994 г. было сформировано Собрание представителей, которое состояло из 24 депутатов, делегировавшихся сельскими поселениями (по одному от каждого поселения), и 9 представителей от города Усмань¹¹. И только с принятием и вступлением в силу Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹² в качестве принципа избирательного права получило закрепление только прямое голосование – независимо от уровня местного самоуправления.

Нормы ч. 1 ст. 3 и ст. 6 ныне действующего Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹³ (далее – Закон № 67-ФЗ) в качестве одного из принципов проведения выборов закрепляют прямое избирательное право, при котором гражданин непосредственно голосует за или в определенных законом случаях против кандидата на выборную должность. Причем прямые выборы положены в основу ряда значимых дефиниций, определяемых указанным нормативным актом: сами выборы рассматриваются только как прямое волеизъявление граждан, направленное на формирование органов публичной власти и ряда должностных

лиц; депутатом считается лицо, избранное на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Таким образом, Закон № 67-ФЗ не регулирует косвенные (многостепенные) выборы и не рассматривает их в качестве таковых. Однако это вовсе не означает, что данный феномен отсутствует в современной системе конституционного и муниципального права: законодательство о конкретных органах публичной власти и выборных должностных лицах пошло по пути внедрения непрямых выборов в качестве способа (зачастую, единственного) их формирования, что в контексте официального декларирования только прямого избирательного права можно считать важной проблемой современной науки и позитивного права. Причем их активное применение на муниципальном уровне публичной власти, где, казалось бы, у населения должны быть максимальные возможности по осуществлению местного самоуправления и по участию в его осуществлении, уже давно вызывает в основном негативные эмоции. После реформы 2014–2015 гг. многие главы муниципальных образований стали избираться представительными органами местного самоуправления по конкурсной процедуре, проведение которой зачастую становится формальностью и фактически представляет собой одобрение нужного кандидата высшим должностным лицом субъекта РФ. Сами главы регионов в соответствии с уставами (конституциями) субъектов могут избираться законодательными органами из числа кандидатов, предоставленных Президентом РФ на основе предложений политических партий, что закреплено в ст. 23 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»¹⁴. При этом даже практика Конституционного Суда, который трижды (в 1996, 2005 и 2017 гг.) формули-

ровал различные правовые позиции, показала неопределенность в природе этой должности – выборной, назначаемой или формируемой сочетанием различных способов. В отличие от главы муниципально-образовательного образования все высшие должностные лица субъектов Федерации рассматриваются в качестве выборных, в то время как главы муниципальных образований считаются таковыми только в случае их избрания населением напрямую, что, однако, противоречит положениям Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁵ (далее – Закон № 131-ФЗ), согласно которым любой глава муниципального образования – избранный на прямых выборах, депутатами из своего состава либо по конкурсной процедуре – считается выборным должностным лицом местного самоуправления. По сути, специальные по отношению к Закону № 67-ФЗ нормативные акты такого же уровня расширили понятие выборов как противоположного назначению механизма формирования субъектов публичной власти, добавив в него компонент опосредованности воли избирателя. Это создает коллизии с базовым законом о выборах и референдуме и требует определенного разрешения, о чем будет сказано в заключение.

Обратим более детально внимание на формирование представительных органов некоторых видов муниципальных образований посредством косвенных выборов. Речь идет о таких муниципалитетах, как муниципальные районы и городские округа с внутригородским делением, объединяющие в своем составе муниципальные образования первого уровня – поселения и внутригородские районы соответственно. Данное обстоятельство, безусловно, накладывает отпечаток на характер взаимодействия между данными территориями

местного самоуправления, что становится особенно актуальным в контексте прошедшей в 2020 г. конституционной реформы и официального закрепления категории «публичная власть» и основных принципов и форм взаимодействия органов публичной власти в Федеральном законе от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»¹⁶. Между поселениями и муниципальными районами действительно складывается достаточно тесное взаимодействие как организационно-правового направления, когда, к примеру, половина конкурсной комиссии по выборам главы поселения формируется из представителей района, так и функционального характера: не случайно согласно ч. 4 ст. 15 Закона № 131-ФЗ только данные муниципальные образования уполномочены посредством заключения нормативных договоров передавать друг другу часть полномочий по решению вопросов местного значения, что, однако, не означает подчиненность органов местного самоуправления и самих муниципалитетов. Между тем еще одно направление взаимодействия связано с формированием представительных органов муниципальных районов, о чем пойдет речь далее.

Еще в первоначальной редакции ч. 4 ст. 35 Закона № 131-ФЗ было предусмотрено две альтернативные формы замещения должности депутата муниципального района – либо непосредственное избрание населением, либо вхождение в состав представительного органа глав поселений данного района и равного числа депутатов от каждого поселения, причем решение о применении такого способа должно было быть принято представительными органами как минимум двух третей всех поселений. Нынешняя редакция, появившаяся в мае 2014 г. и дополненная в июле 2017 г., сохраняет возможность проведения многостепенных выборов в соответствии с за-

коном субъекта Федерации, который, соответственно, может сохранить оба варианта или установить единственный с тем лишь ограничением, что в случае замещения должности главы поселения по конкурсу вместо него делегируется еще один депутат. Причем активное внедрение косвенных выборов началось именно в ходе реформы 2014–2015 гг., когда одновременно и многие главы муниципальных образований стали избираться по конкурсной процедуре. Региональная практика показывает разные подходы к применению этого способа. Так, Закон Липецкой области от 2 октября 2014 г. № 322-ОЗ «О некоторых вопросах местного самоуправления в Липецкой области»¹⁷ определил единственный порядок формирования представительных органов муниципальных районов – из глав поселений и по одному депутату поселения: начиная с выборов 13 сентября 2015 г. советы депутатов всех 18 муниципальных районов избираются данным способом. Обратная ситуация в Воронежской области: Законом от 10 ноября 2014 г. № 149-ОЗ «О порядке формирования органов местного самоуправления в Воронежской области и о сроках их полномочий»¹⁸ сохранены оба варианта, причем по состоянию на 2022 г. уставы только 12 муниципальных районов из 31 (39 %) закрепили многостепенные выборы их советов народных депутатов (Верхнемамонский, Верхнехавский, Воробьевский, Кантемировский, Нижнедевицкий, Новохоперский, Подгоренский, Рамонский, Репьевский, Терновский, Хохольский и Эртильский районы). Напротив, Закон Челябинской области от 11 июня 2015 г. № 189-ЗО «О некоторых вопросах правового регулирования организации местного самоуправления в Челябинской области»¹⁹ для муниципальных районов предусмотрел только выборы на основе принципов всеобщего, равного и прямого избирательного права. Отмечая нормативное регулирова-

ние в целом, М. В. Коростелева приходит к выводу, что в «подавляющем большинстве муниципальных районов, сформированных в субъектах Российской Федерации, представительные органы формируются путем прямых выборов»²⁰.

Еще один вид муниципальных образований, где возможны не прямые выборы, – городские округа с внутригородским делением, появившиеся только в 2014 г. В соответствии с ч. 5 ст. 35 Закона № 131-ФЗ в указанных муниципалитетах на основании регионального закона представительные органы могут быть либо избраны на прямых выборах, либо сформированы из депутатов внутригородских районов. Причем федеральный законодатель для городских округов с внутригородским делением в отличие от муниципальных районов не допускает делегацию в представительный орган глав внутригородских районов, однако допускает установление нормы представительства в зависимости от численности населения муниципалитетов первичного уровня, но не более одной трети депутатов от одного района. Практика всех трех муниципальных образований такого вида – Махачкалы, Самары и Челябинска – показывает применение только косвенных выборов. Так, согласно Закону Республики Дагестан от 30 апреля 2015 г. № 44 «О некоторых вопросах осуществления местного самоуправления в городском округе с внутригородским делением «город Махачкала» и внутригородских муниципальных образованиях в его составе»²¹ собрание депутатов Махачкалы состоит из 45 депутатов – по 15 депутатов от каждого из трех внутригородских районов. Иной принцип представительства отражен в Законе Самарской области от 30 марта 2015 г. № 23-ГД «Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области»²², в силу которого дума административного

центра данного субъекта, состоящая из 37 депутатов, формируется из депутатов от каждого из 7 внутригородских районов, избирающих из своего состава от 2 до 8 представителей, т. е. норма представительства не является равной.

Анализ отмеченного правового регулирования – как федерального, так и регионального – неизменно ставит вопрос, насколько не прямые выборы соответствуют принципу участия народа (населения муниципального образования) в управлении государством посредством прямых выборов. Так или иначе принцип обязательного наличия в системе местного самоуправления выборных органов выделяется подавляющим большинством авторов (к примеру, О. И. Баженовой²³), что при использовании косвенных выборов позволяет судить о его нивелировании: так, в Липецкой области на уровне муниципальных районов уже не осталось избираемых непосредственно населением субъектов публичной власти. В этой связи целесообразно обратиться к позициям научного сообщества и практике Конституционного Суда России, который неоднократно и в порядке абстрактного, и в порядке конкретного контроля проверял конституционность норм Закона № 131-ФЗ. По мнению В. И. Емешова, положения ст. 3 Конституции о *свободных* выборах как формы народовластия и ч. 2 ст. 130 обусловливают императивное использование данного механизма и при осуществлении местного самоуправления и формирования выборного органа муниципального образования, а соответственно, избрание депутатов из представителей поселений противоречит положениям Основного закона и не является свободными выборами²⁴. Справедливой является позиция данного автора и о том, что избранные населением депутаты поселений не получают одновременно мандат на осуществление полномочий депутата муниципального района. По

сути, «сидением на двух стульях» нарушается межотраслевой принцип запрета совмещения нескольких государственных (муниципальных) должностей и должностей публичной службы, хотя такое ограничение для муниципальных депутатов в ст. 40 Закона № 131-ФЗ отсутствует. Помимо этого, теоретически такой депутат не может быть отозван населением муниципального района, поскольку и не был им избран, хотя при отзыве его как депутата поселения и в иных случаях досрочного прекращения полномочий одновременно он лишается своего мандата и как депутат муниципального района, что подтверждается уставным регулированием (см., например, ст. 30 Устава Усманского муниципального района Липецкой области²⁵). Т. М. Бялкина рассматривает косвенные выборы депутатов муниципальных районов как то, что «не вполне вписывается в нормы Европейской хартии местного самоуправления»²⁶. И действительно, ст. 3 данного международного договора²⁷, принятого в 1985 г. и ратифицированного Россией в 1998 г., а значит, имеющего в силу ч. 4 ст. 15 Конституции характер источника российского права и приоритет над законодательством, предусматривает, что советы или собрания состоят из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. При этом указанный акт не допускает каких-либо исключений из данного принципа, но позволяет странам-участницам в момент подписания исключить те или иные органы или территории местного самоуправления из его базовых правил. Для нашей страны данное положение оказалось неприменимым, так как в момент ратификации все представительные органы местного самоуправления в Российской Федерации формировались на прямых выборах, а сделать оговорку впоследствии хартия не позволяет.

Конституционным Судом России рассматривались различные аспекты консти-

туционности института многостепенных выборов депутатов муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением – как допустимость его законодательного установления в целом, так и возможность его закрепления в качестве безальтернативного. Постановлением от 18 мая 2011 г. № 9-П²⁸, вынесенным по жалобе гражданина Савостьянова, суд признал уже упоминавшуюся норму п. 1 ч. 4 ст. 35 Закона № 131-ФЗ не противоречащей Конституции, обосновав это тем, что депутаты и главы представительных органов поселений непосредственно избираются на прямых выборах, из чего вытекает необходимость учета мнения населения. Подчеркнув самостоятельность и запрет подчинения муниципальных образований друг другу, Конституционный Суд допустил выбор законодателем различных оптимальных способов формирования представительного органа муниципального района, который объединяет поселения и предназначен для решения не только собственной, но и делегированной государством компетенции. Также органом контроля отмечена и конструкция нормы ч. 4 ст. 35, которая предполагает выбор одного из двух альтернативных вариантов, а не императивно закрепляет единственно возможный способ. В то же время сформулированная правовая позиция была разделена не всеми судьями: В. Г. Ярославцев²⁹ и Г. А. Гаджиев³⁰ в своих особых мнениях отметили, что конституционный принцип народовластия предполагает формирование представительных органов путем выборов исключительно на основе прямого, равного, всеобщего избирательного права и не предполагает его изменение законом. Как справедливо подчеркнул Г. А. Гаджиев, «формат выборов – это всегда вопрос о том, есть ли шанс у воли народа трансформироваться в волю органов государства». Возможность отступления от прямых выборов советов, дум и собраний районов явно

ставит их в неравное положение с иными муниципальными образованиями. Однако орган конституционного контроля выносил данное решение в то время, когда Закон № 131-ФЗ еще не содержал отсылку к закону субъекта Федерации, появление чего в 2014 г. позволяет региональному законодателю установить безальтернативный вариант и ограничить свободу муниципальных образований, как это показала Липецкая область. Именно данная проблема и стала одним из предметов разбирательства, по итогам которого было принято тоже не бесспорное Постановление от 1 декабря 2015 г. № 30-П³¹. Продолжая ранее выстроенную линию, Конституционный Суд отметил особое положение муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением (равно как и обычных городских округов) в системе территориальной организации публичной власти, заключающееся в значительной концентрации в них наряду с местными и государственными интересами в виде института отдельных государственных полномочий, что позволяет устанавливать отличные от поселений механизмы формирования их представительных органов, что, в свою очередь, допускает установление региональным законодателем безальтернативного варианта в виде делегирования в муниципальные образования верхнего уровня представителей из муниципалитетов. Из этого следует, что высший орган конституционного контроля продолжает рассматривать такой опосредованный способ формирования представительных органов муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением как проявление прямого народовластия с возможностью его закрепления в региональном законодательстве в качестве единственного. Примечательно, что в текстах двух упомянутых решений косвенные, многостепенные или непрямые выборы не упоминаются вовсе. Хотя в Постановлении от 22 января 2002 г.

№ 2-П³² Конституционный Суд сформулировал универсальную позицию, согласно которой принцип свободных выборов предполагает формирование органов народного представительства на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, что направлено на реализацию конституционного права граждан быть избранными. Как видно, последующие решения фактически изменили данную правовую позицию, хотя нормы Основного закона не изменились.

Таким образом, феномен непрямых выборов, который был отвергнут сначала в 1917 г., затем в 1939 г. и, наконец, в 1995 г., в последние годы вновь стал активно применяться, прежде всего, на уровне, как это ни парадоксально, местного самоуправления при формировании представительных органов власти. Несмотря на то, что Законом № 67-ФЗ депутаты всех уровней публичной власти считаются выборными лицами, а выборы рассматриваются исключительно как прямое и непосредственное народовластие, формирование представительных органов не на основе непосредственного плебисцита теоретически уже не позволяет считать их выборными: в данном случае фактически речь идет об использовании формы не непосредственной демократии, а представительной (функции представительного органа), когда народные избранники одного уровня из своего числа избирают делегатов в другой. Для того чтобы данная коллизия была преодолена, в Закон № 67-ФЗ необходимо внести поправку либо о возможности установления исключения из принципа прямого избирательного права, когда органы публичной власти формируются не напрямую народом (населением), но продолжают считаться выборными, либо об отнесении депутатов и представительных органов местного самоуправления муниципалитетов второго уровня, формируемых из представителей поселений и внутригородских районов, не

к числу выборных – так, как это сделано в отношении главы муниципального образования: как уже отмечалось ранее, по Закону № 67-ФЗ он считается выборным должностным лицом только в том случае, если избран населением на прямых выборах. Конечно, такие предложения вряд ли можно считать подлинно демократическими, но по крайней мере, они будут направлены на легализацию института косвенных (многостепенных) выборов, который с учетом позиций Конституционного Суда, вероятно, не исчезнет из правового поля, и позволят устранить коллизию между базовым избирательным законом и специальными нормативными актами, регулирующими

деятельность конкретных органов публичной власти. Стоит отметить, что по принятому в первом чтении 25 января 2022 г. проекту федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»³³ формирование всех представительных органов местного самоуправления допускается только на прямых муниципальных выборах. Однако считать это «плюсом» можно лишь весьма условно, поскольку законопроект предлагает ликвидацию поселений и муниципальных районов, а соответственно, переход к одноуровневой территориальной организации местного самоуправления.

¹ Конституция Российской Федерации : принята Всенар. голосованием 12 декабря 1993 г. (с изм. от 16.03.2020) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>

² Чичерин Б. Н. О народном представительстве. М. : Тип. т-ва И. Д. Сытина, 1899. С. 750.

³ См.: Авакьян С. А. Конституционное право России : учебный курс : в 2 т. Изд. 7-е. М. : Норма, 2021. Т. 1. С. 260.

⁴ См.: Лавицкая М. И. и др. Возможность практического применения косвенных выборов в Российской Федерации // Вестник гос. и муницип. управления. 2016. № 3 (22). С. 91.

⁵ См.: История политических и правовых учений : учебник / под ред. О. Э. Лейста. М. : Зерцало-М, 2002. С. 464.

⁶ Высочайше утвержденное Положение о губернских и земских учреждениях от 1 января 1864 г. // Полн. собр. законов Российской Империи. Собр. второе. Т. 39 (1864). Ст. 40457.

⁷ См.: О назначении Министров первого общественного кабинета и о программе его деятельности : объявление Временного правительства от 3 марта 1917 г. // Сборник указов и постановлений Временного правительства. Вып. 1: 27 февраля – 5 мая 1917 / сост. Отд-нием Свода Законов Гос. Канцелярии. 1917. VI, 2, С. 8.

⁸ Конституция РСФСР : утверждена постановлением XII Всероссийского Съезда Советов от 11 мая 1925 г. // СУ РСФСР. 1925. № 30. Ст. 230.

⁹ См.: Подерега С. В. Избирательный закон РСФСР 1939 года и его реализация в довоенный период на выборах в местные Советы депутатов трудящихся // Вестник Краснодар. ун-та МВД России. 2015. № 4 (30). С. 27.

¹⁰ О реформе местного самоуправления в Российской Федерации : указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. № 1760 (в ред. от 22.12.1993) // Собр. актов Президента и Правительства. 1993. № 44. Ст. 4188.

¹¹ См.: О выборах в органы местного самоуправления района : постановление главы администрации Усманского района Липецкой области от 31 января 1994 г. № 58 // Новая жизнь. 1994. № 16 (10129).

¹² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506.

- ¹³ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 28.06.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.
- ¹⁴ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федер. закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (в ред. от 14.03.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 52 (Ч. 1). Ст. 8973.
- ¹⁵ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 14.07.2022) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40. Ст. 3822.
- ¹⁶ О Государственном Совете Российской Федерации : федер. закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2020. № 50 (Ч. III). Ст. 8039.
- ¹⁷ О некоторых вопросах местного самоуправления в Липецкой области : закон Липецк. обл. от 2 октября 2014 г. № 322-ОЗ (в ред. от 25.10.2022) // Липецкая газета. 2014. № 196.
- ¹⁸ О порядке формирования органов местного самоуправления в Воронежской области и о сроках их полномочий : закон Воронеж. обл. от 10 ноября 2014 г. № 149-ОЗ (в ред. от 5.10.2017) // Молодой коммунар. 2014. № 86.
- ¹⁹ О некоторых вопросах правового регулирования организации местного самоуправления в Челябинской области : закон Челяб. обл. от 11 июня 2015 г. № 189-ЗО (в ред. от 03.06.2022) // Южноуральская панорама. 2015. № 84.
- ²⁰ Коростелева М. В. Особенности формирования представительного органа муниципального образования // Изв. Оренбург. гос. аграр. ун-та. 2015. № 1 (51). С. 241.
- ²¹ О некоторых вопросах осуществления местного самоуправления в городском округе с внутригородским делением «город Махачкала» и внутригородских муниципальных образованиях в его составе : закон Респ. Дагестан от 30 апреля 2015 г. № 44 // Дагестанская правда. 2015. № 207–209.
- ²² Об осуществлении местного самоуправления на территории городского округа Самара Самарской области : закон Самар. обл. от 30 марта 2015 г. № 23-ГД (в ред. от 31.12.2019) // Волжская коммуна. 2015. № 75 (29274).
- ²³ См.: Муниципальное право России : учебник / отв. ред. С. А. Авакьян. М. : Проспект, 2019. С. 179.
- ²⁴ См.: Емешов В. И. О некоторых проблемах формирования представительных органов муниципальных образований на уровне муниципального района в современных условиях // Марийский юридический вестник. 2009. № 7. С. 155.
- ²⁵ Устав Усманского муниципального района Липецкой области : принят решением Совета депутатов Усман. муницип. района от 18 июня 2020 г. № 39-292н (в ред. от 26.05.2022) // Новая жизнь. 2020. № 27 (14280).
- ²⁶ Бялкина Т. М. Представительные органы в структуре органов местного самоуправления : правовые основы и практические проблемы // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2018. № 4 (35). С. 46.
- ²⁷ Европейская хартия местного самоуправления (совершено в Страсбурге 15 окт. 1985 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1998. № 36. Ст. 4466.
- ²⁸ По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н. М. Савостьянова : постановление Конституц. Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 22. Ст. 3239.
- ²⁹ Там же. Особое мнение судьи Конституц. Суда РФ В. Г. Ярославцева.
- ³⁰ Там же. Особое мнение судьи Конституц. Суда РФ Г. А. Гаджиева.
- ³¹ По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирова-

ния органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы : постановление Конституц. Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2015. № 50. Ст. 7226.

³² По делу о проверке конституционности части второй статьи 69, части второй статьи 70 и статьи 90 Конституции Республики Татарстан, а также пункта 2 статьи 4 и пункта 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М. М. Саямова : постановление Конституц. Суда РФ от 22 января 2002 г. № 2-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 6. Ст. 627.

³³ Законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8>

Воронежский государственный университет

Попов В. А., студент

E-mail: popov_va@law.vsu.ru

Тел.: 8-920-542-87-03

Voronezh State University

Popov V. A., Student

E-mail: popov_va@law.vsu.ru

Tel.: 8-920-542-87-03

Е. А. Раджабова

Воронежский государственный университет

ДИСКРЕЦИОННЫЕ ПОЛНОМОЧИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ: ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ И ПРАКТИКА РЕАЛИЗАЦИИ

Одной из актуальных проблем функционирования и деятельности избирательных комиссий является наличие у данного государственного органа дискреционных полномочий (дискреции), под которыми понимается право органа публичной власти (его должностного лица) в случае принятия решения по вопросу, отнесенного к его компетенции, действовать по своему усмотрению. Актуальность темы обусловлена тем, что дискреция, как объективно существующее явление, порождает ряд практических проблем, связанных с нарушением конституционных прав граждан. Основываясь на положениях Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и судебной практике по избирательным спорам, автором проанализированы правовые основания дискреционных полномочий избирательных комиссий и практика их реализации.

К л ю ч е в ы е с л о в а: дискреционное полномочие, усмотрение, избирательные комиссии, избирательное право, реализация полномочий.

DISCRETIONARY POWERS OF ELECTION COMMISSIONS: LEGAL BASIS AND PRACTICE OF IMPLEMENTATION

One of the actual problems of the functioning and activity of election commissions is the existence of discretionary powers (discretion) for this state body, which means the right of a public authority (its official), in the event of a decision on an issue referred to its competence, to act at its discretion. The relevance of the topic is due to the fact that discretion, as an objectively existing phenomenon, generates a number of practical problems related to the violation of constitutional rights of citizens. Based on the provisions of Federal Law No. 67-FZ of June 12, 2002 «On basic guarantees of electoral rights and the right of citizens of the Russian Federation to participate in a referendum» and judicial practice on electoral disputes, the author analyzes the legal grounds for the discretionary powers of election commissions and the practice of their implementation.

Key words: discretionary authority, discretion, election commissions, electoral law, exercise of powers.

Поступила в редакцию 26 декабря 2022 г.

Нормы действующего законодательства, регламентирующего организацию и проведение выборов, предоставляют из-

бирательным комиссиям при реализации своих полномочий в некоторых случаях действовать по собственному усмотрению. При этом правоприменительная практика свидетельствует о том, что осуществление

© Раджабова Е. А., 2023

полномочий, установленных правовыми нормами на условиях широкой дискреции, не ограниченной нормативными пределами в виде условий и возможных вариантов реализации, создает угрозу властного произвола и нарушение конституционно значимых принципов. Последнее недопустимо в сфере реализации основных конституционных прав граждан, связанных с участием в выборах и референдумах, как элементов, системно образующих фундамент современного демократического строя российского государства¹.

В целях обеспечения более глубокого понимания проблемы реализации дискреции избирательных комиссий, во-первых, обратимся к Федеральному закону от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Закон № 67) и, основываясь на нормах указанного закона, отметим некоторые предметные сферы (правоотношения), в которых допускается дискреция рассматриваемого нами государственного органа; во-вторых, на конкретных примерах из судебной практики покажем, как реализация норм Закона № 67, не соответствующих критериям определенности, ясности и способности к однозначному толкованию, может приводить к произвольному правоприменению и, как следствие, нарушению конституционных прав граждан.

Первое. Статьей 37 Закона № 67 предусмотрено сбор подписей избирателей как обязательное условие регистрации кандидатов (списков кандидатов) на выборах². Подписи избирателей в поддержку кандидатов вносятся в подписные листы установленной формы. Порядок их заполнения четко регламентирован законом. Проверка подписных листов, которые содержат сведения и подписи избирателей в поддержку выдвижения конкретного кандидата (списка кандидатов), является одним из пол-

номочий избирательных комиссий. Указанные избирателями в подписных листах сведения (фамилия, имя, отчество; число, месяц, год рождения; место жительства; серия, номер паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина) и их подписи подлежат обязательной проверке на достоверность (п. 3 ст. 38 Закона № 67). Процедура проверки подписных листов осуществляется членами избирательных комиссий путем последовательного изучения всех содержащихся в них сведений. К проверке привлекаются эксперты из числа специалистов органов внутренних дел, учреждений юстиции (п. 3 ст. 38 Закона № 67). Подпись может быть признана недостоверной и (или) недействительной как самостоятельно, так и на основании заключения эксперта-почерковеда либо на основании справки уполномоченного органа.

Следует отметить, что проверке подлежат не менее 20 % от установленного законом необходимого для регистрации кандидата (списка кандидатов) количества подписей, отобранных посредством случайной выборки (жеребья). Выявление 5 и более процентов недостоверных подписей от общего количества подписей, отобранных для проверки, является основанием для отказа в регистрации кандидата (списка кандидатов) (подп. «в.1» п. 25 ст. 38 Закона № 67). При этом региональный законодатель вправе конкретизировать указанные положения Закона № 67 в части количества отбираемых для проверки подписей. Так, согласно п. 5 ст. 52 Закона Воронежской области от 27 июня 2007 г. № 87-ОЗ «Избирательный кодекс Воронежской области», в случае если количество подписей, необходимое для регистрации кандидата, составляет более двухсот пятидесяти, проверке подлежат 25 % подписей от необходимого для регистрации количества подписей избирателей³.

С одной стороны, практика «случайной выборки» в условиях представления кан-

дидатами в поддержку своего выдвижения десятков или сотен тысяч подписей избирателей кажется наиболее рациональной, с другой – вызывает серьезные сомнения с точки зрения соответствия правовым принципам справедливости и соразмерности.

Так, решением Избирательной комиссии Воронежской области (далее – Избирательная комиссия) был заверен список кандидатов в депутаты Воронежской областной Думы, выдвинутый региональным отделением некоей политической партии. Последней в Избирательную комиссию были представлены документы для регистрации списка кандидатов в депутаты, а также подписные листы. Количество представленных для регистрации подписей избирателей составило 9257, согласно региональному избирательному законодательству выборочной проверке подлежало 25 % представленных подписей, а именно 2314 подписей.

По результатам проверки подписных листов рабочей группой Избирательной комиссии 320 подписей, или 13,82 %, были признаны недостоверными по различным основаниям, что превысило допустимый 5-процентный лимит недостоверных подписей и явилось основанием для отказа в регистрации списка кандидатов в депутаты.

Региональное отделение партии обратилось в суд с иском об отмене решения Избирательной комиссии об отказе в регистрации списка кандидатов, проведении повторной проверки подписей, возложении обязанности зарегистрировать список кандидатов в депутаты. Оценивая все материалы дела, суд пришел к выводу, что решение Избирательной комиссии было принято законно и обоснованно, в пределах ее компетенции⁴.

Следует отметить, что проверка достоверности сведений о гражданах и их подписей, содержащихся в подписных листах, является достаточно регламентированной законом процедурой, однако законодатель

не определяет способы проверки достоверности подписей избирателей, оставляя это на усмотрение избирательных комиссий, в связи с чем передача подписных листов с «сомнительными» подписями на исследование эксперту в экспертно-криминалистическое управление соответствует действующему законодательству. Во-первых, формально «недостоверные» подписи определяются экспертом-почерковедом, у которого, как правило, нет достаточного количества образцов почерка избирателей, в связи с чем объективность результатов экспертного исследования может вызывать сомнения. Во-вторых, законодательством не предусмотрен правовой механизм оспаривания заключений экспертов, так как Федеральный закон от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ «О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации» не распространяется на отношения, связанные с проверкой подписей избирателей⁵. Доводы заявителей о назначении судебной почерковедческой экспертизы подписей, признанных недостоверными на основании заключения эксперта, судами отклоняются, так как порядок проверки подписей установлен Законом № 67 и не предусматривает назначение почерковедческой экспертизы. В-третьих, при рассмотрении заявлений об оспаривании решений избирательных комиссий об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов) в связи с недостаточным количеством достоверных подписей, судом отклоняются ходатайства о приобщении письменных заявлений избирателей, чьи подписи были признаны недостоверными, так как избирательное законодательство не содержит предписаний о допустимости опроса лиц на предмет принадлежности им подписей в поддержку кандидатов в депутаты, что исключает возможность оспорить в суде заключение эксперта, использовав показания самих избирателей⁶.

Второе. Согласно п. 1.1 ст. 38 Закона № 67 после рассмотрения документов,

представленных кандидатом в избирательную комиссию для регистрации и при выявлении неполноты сведений, отсутствия каких-либо документов или несоблюдения требований закона к их оформлению, избирательная комиссия извещает об этом кандидата⁷. Таким образом, федеральным законодателем закреплено право кандидата исправить допущенные при оформлении документов нарушения, корреспондирующее обязательство избирательной комиссии уведомить последнего о выявленных при проверке недостатках. Однако законом не определены последствия как для кандидата, так и для избирательной комиссии в случае невыполнения последней своей обязанности. При этом, согласно Методическим рекомендациям, утвержденным Центральной избирательной комиссией, избирательная комиссия, не известившая кандидата о недостатках в его документах, не вправе отказывать ему в регистрации⁸. При этом судебная практика в этом вопросе достаточно противоречива. Так, в ситуации, когда избирательная комиссия, не известив кандидата о недостатках, вынесла решение об отказе в регистрации ссылаясь на эти недостатки, суд признал отказ в регистрации незаконным⁹.

Постановлением избирательной комиссии было отказано в регистрации гражданина Ш. кандидатом в депутаты, выдвинутым избирательным объединением регионального отделения некой политической партии ввиду непредставления сведений об отсутствии обязательств имущественного характера кандидата, его супруги и несовершеннолетних детей за пределами Российской Федерации. Гражданин Ш. обратился в суд с иском о признании недействительным постановления избирательной комиссии, указав в обоснование своих требований на неведение избирательной комиссией о наличии недостатков в представленных им документах, что, по мнению заявителя, привело к нарушению его пас-

сивного избирательного права. Решением суда иск был удовлетворен. По мнению суда, поскольку избирательная комиссия не исполнила требования п. 1.1 ст. 38 Закона № 67, что не позволило кандидату исправить недостатки в оформлении документов и повлекло нарушение прав, у избирательной комиссии отсутствовали основания для отказа в регистрации кандидата.

Интерес представляет другая ситуация: кандидат оспаривает регистрацию своего соперника, ссылаясь на недостатки, о которых последний не был извещен избирательной комиссией, суд принял решение об отмене регистрации кандидата¹⁰.

Так, решением окружной избирательной комиссии гражданин А., выдвинутый отделением политической партии, зарегистрирован кандидатом в депутаты. Гражданин Ш. обратился в суд с иском о признании незаконным и отмене решения избирательной комиссии, ссылаясь в обоснование своих требований на отсутствие в документах, представленных для регистрации гражданином А., сведений, предусмотренных п. 3.1 ст. 33 Закона № 67 и нарушение в этой связи принципа равенства. Удовлетворяя иск, суд исходил из того, что гражданин А. не указал в справке сведения о принадлежащем ему, его супруге и несовершеннолетнему ребенку недвижимом имуществе, находящемся за пределами Российской Федерации, об источниках получения средств, за счет которых приобретено указанное имущество и об обязательствах имущественного характера, что свидетельствует о наличии оснований для отказа в регистрации гражданина А. кандидатом в депутаты. Суд отметил, что неисполнение избирательной комиссией предписаний федерального законодательства об извещении кандидата о недостатках в представленных им документах не освобождает кандидата в числе других кандидатов от обязанности соблюдать требования законодательства о выборах.

По сути, право кандидата на внесение изменений в документы сопряжено с усмотрением избирательной комиссии, которая без существенных для себя правовых последствий может не выполнять обязанность по извещению кандидата либо исполнять ее ненадлежащим образом.

Спорные законоположения, позволяющие избирательной комиссии выборочно извещать кандидатов, были предметом проверки в Конституционном Суде РФ, который признал их противоречащими Конституции РФ в той мере, в какой данное законоположение не предусматривает для суда, рассматривающего дело об отмене решения избирательной комиссии о регистрации кандидата в связи с представлением им в избирательную комиссию документов, содержащих неполные сведения или не отвечающих требованиям закона к оформлению документов, необходимость учесть факт неизвещения избирательной комиссией кандидата об этих нарушениях как обстоятельство, исключающее отмену решения избирательной комиссии о регистрации кандидата, если эти нарушения должны были быть очевидны для избирательной комиссии при надлежащем исполнении ею своих обязанностей и не являются намеренным представлением кандидата недостоверных сведений о себе¹¹.

Третье. Право вышестоящей избирательной комиссии отменить решение нижестоящей избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов и принять решение о повторном подсчете голосов, а если допущенные нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей – о признании итогов голосования, результатов выборов недействительными. Так, согласно п. 1 ст. 67 Закона № 67 избирательная комиссия оформляет свое решение об итогах голосования протоколом на соответствующем избирательном участке. На основании протоколов об итогах голо-

сования после предварительной проверки правильности их составления вышестоящая избирательная комиссия путем суммирования содержащихся в них данных устанавливает итоги голосования (п. 2 ст. 69 Закона № 67). При выявлении ошибок, несоответствий в протоколах об итогах голосования, возникновении сомнений в правильности составления протоколов, поступивших из нижестоящей комиссии, вышестоящая комиссия вправе принять решение о проведении повторного подсчета голосов избирателей (п. 9 ст. 69 Закона № 67). При этом суд может отменить решение избирательной комиссии о результатах соответствующих выборов после определения результатов выборов в случае установления иных нарушений законодательства о выборах, если эти нарушения не позволяют выявить действительную волю избирателей (подп. «е» п. 2 ст. 77 Закона № 67), суд, отменив решение комиссии об итогах голосования, о результатах выборов, может принять решение о проведении повторного подсчета голосов избирателей, если при проведении голосования или установлении его итогов, определении результатов выборов были допущены нарушения закона (п. 4 ст. 77 Закона № 67).

Данные положения также явились предметом рассмотрения на соответствие их Основному закону.

Так, гражданка Ч. участвовала в 2017 г. в выборах депутатов муниципального округа (г. Москва). Не согласившись с результатами выборов, она обратилась в суд с иском об отмене решения (протокола) участковой избирательной комиссии (далее – нижестоящая избирательная комиссия) об итогах голосования; об отмене решений избирательной комиссии внутригородского муниципального образования в городе Москве (далее – вышестоящая избирательная комиссия) об определении результатов выборов депутатов в части признания кандидата – гражданки Г. депутатом; о признании

недействительными результатов выборов депутатов в части избрания гражданки Г. депутатом и об обязанности вышестоящей избирательной комиссии принять в указанной части новое решение об определении результатов выборов.

Решением Измайловского районного суда города Москвы исковое заявление гражданки Ч. было удовлетворено частично: решение (протокол) участковой избирательной комиссии об итогах голосования отменено, а на вышестоящую избирательную комиссию возложена обязанность провести повторный подсчет голосов избирателей по соответствующему избирательному участку.

В ходе рассмотрения данного дела было установлено, что члены участковой избирательной комиссии по результатам произведенного ими подсчета голосов избирателей составили протокол об итогах голосования на избирательном участке и подписали его, упаковали бюллетени в коробки и опечатали их. При сдаче в вышестоящую избирательную комиссию протокола об итогах голосования член участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса, который считал бюллетени по одному из кандидатов, заявил, что в протоколе, скорее всего, допущена ошибка относительно числа голосов, поданных за него избирателями. По данному факту председатель участковой избирательной комиссии обратился к председателю вышестоящей избирательной комиссии. По результатам совещания вышестоящей избирательной комиссией было принято решение провести дополнительный (новый) подсчет голосов избирателей. Так, участковая избирательная комиссия вскрыла коробки с избирательными бюллетенями, пересчитала их и составила новый протокол об итогах голосования, в котором указала те же дату и время, что и в первоначальном протоколе, но уже с другими итогами голосования. В частности, кан-

дидат Г. получила на 61 голос избирателей больше, чем при первом подсчете, что позволило ей по общему количеству голосов опередить кандидата Ч. (заявителя), считавшуюся избранной по результатам первого подсчета голосов, и стать муниципальным депутатом.

Принимая во внимание, что дополнительный (новый) подсчет голосов избирателей был произведен после установления участковой избирательной комиссией итогов голосования без решения вышестоящей избирательной комиссии или решения суда, как того требуют положения Закона № 67, суд пришел к выводу, что с учетом допущенных нарушений при проведении данного подсчета голосов избирателей решение участковой избирательной комиссии об итогах голосования должно быть отменено, и принял решение об обязанности вышестоящей избирательной комиссии провести повторный (т. е. третий) подсчет голосов.

Отказывая в удовлетворении требований гражданки Ч., касающихся отмены решения вышестоящей избирательной комиссии в части признания кандидата Г. избранной депутатом и о регистрации кандидата Г. в качестве депутата, а также о признании недействительными результатов выборов в части избрания депутатом Г. и об обязанности высшей избирательной комиссии принять в указанной части новое решение о результатах выборов, суд указал, что поскольку доказательств нарушений избирательного законодательства кандидатом Г. не представлено, соответствующие решения могут быть приняты вышестоящей избирательной комиссией самостоятельно после проведения по решению суда повторного подсчета голосов избирателей.

Проведенный вышестоящей избирательной комиссией повторный подсчет голосов подтвердил итоги голосования, ра-

нее установленные участковой избирательной комиссией в протоколе, составленном по результатам дополнительного (нового) подсчета, в связи с чем решением вышестоящей избирательной комиссии выборы были признаны состоявшимися и действительными, а кандидат Г. – избранным депутатом представительного органа соответствующего муниципального образования.

Дальнейшие попытки гражданки Ч. добиться справедливости не увенчались успехом, так как ей было отказано в передаче кассационной жалобы на решение Измайловского районного суда города Москвы и апелляционное определение судебной коллегии по административным делам Московского городского суда для рассмотрения в судебном заседании Президиума Московского городского суда, а поданная заявительницей кассационная жалоба в Верховный Суд Российской Федерации была возвращена ей в связи с пропуском предусмотренного законом процессуального срока, в восстановлении которого было отказано.

Исчерпав все способы судебной защиты, гражданка Ч. обратилась в Конституционный Суд РФ, указав в жалобе, что спорные нормы Закона № 67 противоречат Конституции РФ, так как допускают проведение по решению суда повторного подсчета голосов по избирательным бюллетеням, которые были упакованы и опечатаны участковой избирательной комиссией, а затем вскрыты без решения вышестоящей избирательной комиссии или суда.

Рассматривая положения закона на конституционность, Конституционный Суд РФ указал следующее: поскольку пересмотр результатов выборов, как состоявшегося акта прямого волеизъявления избирателей, сопряжен с риском дискредитации непосредственного народовластия и нарушения стабильности функционирования институтов представительной демократии,

не всякие, а только существенные нарушения избирательного законодательства, не позволяющие с достоверностью выявить действительную волю избирателей, могут служить основанием для отмены итогов голосования, результатов выборов на соответствующей территории. Именно на суды общей юрисдикции при разрешении конкретных избирательных споров возложена обязанность, реализуя конституционные требования беспристрастного и справедливого правосудия, обеспечивать эффективную охрану права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, находить адекватные формы и способы защиты нарушенных избирательных прав, не ограничиваясь одной только констатацией электоральных нарушений, избегать отказа от использования компенсаторных механизмов для устранения последствий обнаруженных нарушений законодательства о выборах и от привлечения к ответственности допустивших эти нарушения субъектов избирательного процесса, включая избирательные комиссии и их членов¹².

Конституционный Суд РФ также отметил: из нормативного смысла оспариваемых законоположений следует, что в системе действующего правового регулирования признание судом незаконным повторного подсчета голосов избирателей и отмена принятого на его основании решения (протокола) участковой избирательной комиссии об итогах голосования исключают возможность судебного назначения еще одного подсчета голосов избирателей, вследствие чего установление итогов голосования и определение результатов выборов в таком случае должны осуществляться на основании первоначального решения (протокола) участковой избирательной комиссии об итогах голосования, а если допущенные при его принятии (составлении)

нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей – влечь за собой окончательное признание итогов голосования на избирательном участке недействительными и последующее внесение необходимых изменений в определение результатов выборов по соответствующему избирательному округу¹³.

Четвертое. Положение п. 7 ст. 66 Закона № 67 содержит следующую дискреционную норму: «участковая комиссия вправе признать неуважительной причину, по которой избиратель не может самостоятельно прибыть в помещение для голосования, и на этом основании отказать избирателю в проведении голосования вне помещения для голосования»¹⁴. Уважительными причинами являются состояние здоровья, инвалидность, необходимость ухода за лицами, в этом нуждающимися, и иные уважительные причины, не позволяющие прибыть в помещение для голосования. Соответственно, решение вопросов о доказанности обстоятельств, подтверждающих наличие уважительных причин, и решение вопроса о предоставлении или непредоставлении возможности проголосовать вне помещения для голосования отнесено к ведению избирательной комиссии.

Пятое. Широта дискреционных полномочий вытекает из п. 7 ст. 33 Закона № 67, согласно которому избирательная комиссия доводит до избирателей сведения о кандидатах, представленные при их выдвижении, в объеме, установленном организующей выборы избирательной комиссией. Определение объема сведений о кандидатах, который планируется довести до избирателей, является исключительной прерогативой избирательной комиссии. Кроме того, законодательство оставляет решение вопроса о способах донесения до избирателей сведений, представленных кандидатами (например, сведения о доходах и имуществе

кандидата или декларации), на усмотрение организующей выборы избирательной комиссии. Речь может идти о размещении стендов в местах для голосования, публикации в СМИ, раскрытии информации на сайте комиссии в Интернете.

Однако, как показывает практика, не все региональные избирательные комиссии размещают декларации на своих сайтах. Такой подход считается неадекватным современным требованиям: размещение деклараций на сайте избирательной комиссии должно быть первичным методом раскрытия информации. Выборочное размещение данных, публикация файлов в виде нераспознанных сканированных документов ведет к снижению информированности избирателей.

Шестое. В соответствии с п. 9 ст. 70 Закона № 67 избирательная комиссия признает итоги голосования, результаты выборов недействительными в случае, если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей. То есть избирательной комиссии необходимо установить, повлияли или могли ли повлиять совершенные нарушения на волеизъявление или результаты волеизъявления избирателей и принять соответствующее решение.

Анализ приведенных выше положений позволяет сформулировать следующие выводы. Избирательное законодательство содержит дискреционные нормы, разрешающие избирательным комиссиям действовать по собственному усмотрению: во-первых, это нормы, определяющие полномочия по формуле «может», «вправе» («комиссия вправе признать неуважительной причину», п. 7 ст. 66 Закона № 67); во-вторых, это предписания, носящие абстрактно-общий, относительно-определенный или неопределенный характер (норма об

извещении кандидата, подп. 1.1 п. 1 ст. 38 Закона № 67); в-третьих, это нормативные конструкции с оценочными понятиями и категориями («в случае возникновения сомнений в определении волеизъявления избирателя», п. 17 ст. 68 Закона № 67). Та-

ким образом, дискреционные полномочия, являясь элементом компетенции избирательных комиссий, имеют нормативное закрепление, однако требуют легального установления правовых границ и определения порядка их реализации.

¹ См.: Хорунжий С. Н. Конституционно-правовые аспекты дискреционных полномочий федерального законодателя в сфере избирательного права и процесса // Конституционализм и государственное устройство. 2020. № 1 (17). С. 32–43.

² Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

³ Избирательный кодекс Воронежской области : закон Воронежской области от 27 июня 2007 г. № 87-ОЗ // Собр. законодательства Воронеж. обл. 2007. № 6. Ст. 199.

⁴ См.: Решение Воронежского областного суда г. Воронеж от 19 августа 2020 г. по делу № 33-248/2020. URL: <https://sudact.ru>

⁵ О государственной судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации : федер. закон от 31 мая 2001 г. № 73-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2001. № 23. Ст. 2291.

⁶ См.: По жалобам граждан Кондратовой Татьяны Алексеевны и Скоркина Андрея Валерьевича, а также Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение конституционных прав указанных граждан положениями пунктов 4 и 5 статьи 27 Закона города Санкт-Петербурга «О выборах депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга» : определение Конституц. Суда РФ от 8 декабря 2011 г. № 1629-О--О // Вестник Конституц. Суда РФ. 2012. № 3.

⁷ См.: Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

⁸ См.: О Методических рекомендациях по вопросам, связанным с выдвижением и регистрацией кандидатов, списков кандидатов на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления : постановление ЦИК России от 11 июня 2014 г. № 235/1486-6 // Вестник ЦИК России. 2014. № 6.

⁹ См.: Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 22 августа 2019 г. по делу № 55-АПА19 9 // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: <https://vsrf.ru>

¹⁰ См.: Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 5 августа 2019 г. по делу № 5-АПА19-88 // Официальный сайт Верховного Суда РФ. URL: <https://vsrf.ru>

¹¹ См.: По делу о проверке конституционности пункта 1.1 статьи 38 и пункта 1 статьи 39 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина С. С. Цукасова : постановление Конституц. Суда РФ от 12 марта 2021 г. № 6-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2021. № 12. Ст. 2131.

¹² См.: По делу о проверке конституционности части 15 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой регионального отделения политической партии «Справедливая Россия» в городе Санкт-Петербурге : постановление Конституц. Суда РФ от 15 ноября 2018 г. № 42-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2018. № 48. Ст. 7491.

¹³ См.: По жалобе гражданки Чукановой Маргариты Алексеевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 9 статьи 69, подпунктом «е» пункта 2 и пунктом 4 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», частью 14 статьи 74, пунктом 6 части 4 и частью 5 статьи 88 Избирательного кодекса города Москвы : определение Конституц. Суда РФ от 25 июня 2019 г. № 1575-О // Вестник Конституц. Суда РФ. 2019. № 5.

¹⁴ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

Воронежский государственный университет

Раджабова Е. А., студент

E-mail: rajabovae@yandex.ru

Тел.: 8-951-560-58-13

Voronezh State University

Radzhabova E. A., Student

E-mail: rajabovae@yandex.ru

Tel.: 8-951-560-58-13

ТРЕБОВАНИЯ К МАТЕРИАЛАМ, НАПРАВЛЯЕМЫМ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

1.1. К публикации принимаются материалы, содержащие результаты научных исследований, оформленные в виде полных статей, кратких сообщений, обзоров. В журнале могут быть опубликованы рецензии и материалы-обзоры проведенных научных конференций (форумов, семинаров).

1.2. Содержание присылаемых в редакционную коллегию журнала материалов и их оформление должны соответствовать установленным требованиям, в том числе тематической направленности. Вопрос о публикации решается редакционной коллегией журнала.

1.3. Для публикации статьи необходимо представить в редакционную коллегию материалы по почте или по электронной почте. В случае если материал направляется в редакционную коллегию по почте, нужно прилагать электронный носитель, содержащий файл со статьей автора.

Подписанный автором (соавторами) текст публикации оформляется одним файлом, который содержит следующую информацию и структуру:

- индекс УДК;
- инициалы и фамилия автора (соавторов) на русском и английском языках;
- наименование образовательной, научной или иной организации, в которой автор (соавторы) работает (или занимает соответствующую должность), на русском и английском языках;
- название статьи на русском и английском языках;
- аннотация статьи на русском и английском языках;
- ключевые слова на русском и английском языках;
- дата направления материала в редакцию журнала;
- текст статьи;
- сведения об авторе (соавторах) на русском и английском языках с полным указанием фамилии, имени, отчества, ученой степени, ученого звания, основного места работы, занимаемой должности, номера (служебного, домашнего или мобильного) телефона, домашнего или служебного адреса, адреса электронной почты.

1.4. Для аспирантов, соискателей, магистров дополнительно необходимо прислать в редакцию журнала выписку из протокола заседания кафедры (сектора, подразделения организации) о рекомендации присланного материала к опубликованию в журнале или краткий отзыв научного руководителя о рекомендации присланного материала к опубликованию в журнале.

1.5. Статьи, направляемые в редакцию, подлежат рецензированию. Представляя статью для публикации, автор тем самым выражает согласие на ее редактирование и размещение на сайте журнала, а также в системе открытого доступа научных журналов – **научной электронной библиотеке (www.elibray.ru)**.

1.6. Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

1.7. Редакционная коллегия рекомендует в списке литературы ссылаться на статьи из журналов, издаваемых Воронежским государственным университетом («Вестник ВГУ. Серия: Право»; «Конституционализм и государственное управление»; «Юридические записки»; «Правовая наука и реформа юридического образования»; «Журнал административного судопроизводства» и др.) по тематике работы. Это можно сделать на **сайте юридического факультета ВГУ** или в **системе РИНЦ**, осуществив поиск по ключевым словам.

1.8. Периодичность издания журнала – четыре раза в год. Авторский экземпляр направляется автору за счет редакции.

При возникновении вопросов можно обращаться в редакцию по телефону: +7 (473) 220-83-78 или по e-mail: e-a-bondareva@ya.ru

Адрес редакции: 394018, г. Воронеж, пл. Ленина, 10а, каб. 712.

2. ТРЕБОВАНИЯ К ОФОРМЛЕНИЮ МАТЕРИАЛОВ, НАПРАВЛЯЕМЫХ В РЕДАКЦИОННУЮ КОЛЛЕГИЮ ЖУРНАЛА ДЛЯ ОПУБЛИКОВАНИЯ

2.1. Текст печатается в текстовом редакторе WinWord шрифтом TimesNewRoman 14-го кегля (размера) через 1,5 интервала.

2.2. Все поля на листе составляют по 2 см.

2.3. Сноски оформляются постранично. Нумерация сквозная. Правила оформления сносок – ГОСТ 7.0.5–2008 «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления». Во избежание ошибок редакционная коллегия рекомендует авторам самостоятельно не сокращать сноски, всякий раз приводя полные сведения о цитируемом источнике.

2.4. Объем статьи не должен превышать 16–18 страниц (22 страницы, или 40 000 знаков, включая пробелы и знаки препинания, составляют один печатный лист).

2.5. Названия учреждений, органов государственной власти, международных организаций не сокращаются. Все аббревиатуры и сокращения, за исключением заведомо общеизвестных, должны быть расшифрованы при первом упоминании в тексте.

2.6. Таблицы, схемы, иллюстрации.

2.6.1. Каждая таблица печатается на отдельной странице через 1,5 интервала и нумеруется соответственно первому упоминанию ее в тексте. Каждый столбец (колонка) должен иметь короткий заголовок (в нем могут быть использованы сокращения, аббревиатуры). Разъяснения терминов, аббревиатур помещаются в сноске (примечаниях), а не в названии таблиц. Для сноски применяется символ – *. Если используются данные из другого опубликованного или неопубликованного источника, должно быть полностью приведено его название.

2.6.2. Схемы и диаграммы должны быть пронумерованы и представлены в виде отдельных файлов.

2.6.3. Иллюстрации (фотографии) должны быть только черно-белыми, отсканированы с разрешением 300 точек на дюйм и сохранены в отдельном файле в формате tif или jpg.

2.7. Все страницы рукописи следует пронумеровать.

2.8. Материалы, не соответствующие указанным требованиям, к рассмотрению не принимаются.

3. РЕШЕНИЕ О ПУБЛИКАЦИИ И ОТКАЗ В ПУБЛИКАЦИИ

3.1. Автор, направляя в журнал текст статьи, обязуется до принятия решения о публикации не представлять идентичный материал другим печатным изданиям.

3.2. В случае если для принятия решения о публикации необходимы познания в узкой области юриспруденции, редакционная коллегия направляет статью для заключения специалистам или экспертам. В отдельных случаях возможна доработка статьи автором по заданию редакционной коллегии.

3.3. Отказ в публикации возможен в следующих случаях:

- несоответствие статьи профилю и специфике журнала;
- грубые нарушения, допущенные при цитировании, в том числе при ссылках на нормы права;
- несоответствие статьи критериям научного уровня и практической полезности;
- отрицательное заключение редакционной коллегии.

3.4. Рукописи, представленные для публикации, не возвращаются.

3.5. Мнение редакционной коллегии не всегда может совпадать с точкой зрения автора.

УДК 342. 56

А. А. Иванова

Воронежский государственный университет

**ОБЪЕДИНЕНИЯ ГРАЖДАН КАК СУБЪЕКТЫ ПРАВА НА ОБРАЩЕНИЕ
С ЖАЛОБОЙ В КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Аннотация:

Ключевые слова:

**ASSOCIATIONS OF CITIZENS AS SUBJECTS OF THE RIGHT TO APPEAL
WITH THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION**

Abstract:

Key words:

Поступила в редакцию 17 апреля 2018 г.

Универсальность конституционных норм, многоуровневый характер их правового регулирования позволяют именно конституционному правосудию осуществить защиту правовых принципов, и обеспечить реализацию конституционных прав и свобод, заложенных в Конституции России. Указанные обстоятельства в частности обусловлены особой юридической природой принимаемых органами конституционного контроля решений и сформулированных в них правовых позиций¹.

Воронежский государственный университет

Иванова А. А., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета

E- mail:

Тел.:

Voronezh State University

Ivanova A. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Constitutional and Municipal Law Department

E- mail:

Tel.:

¹ См.: *Бондарь Н. С.* Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. – М., 2005. – С. 135–136.

THE REQUIREMENTS TO THE MATERIALS, SENT TO THE EDITORIAL STAFF FOR PUBLISHING

1. GENERAL PROVISIONS

1.1. Accepted for publication materials containing results of scientific researches issued in the form of full papers, short communications, reviews. The journal may be published reviews and surveys conducted scientific conferences (forums, seminars).

1.2. The content sent to the editorial Board of the journal of materials and design should conform to established requirements, including a thematic focus. The question of publication solves editorial Board of the journal.

1.3. For publication must be submitted to the editorial Board materials by mail or e-mail. In case the material is sent to the editorial Board by mail, you need to apply the electronic media containing the file with the article author.

Signed by author (authors) of the text of the publication shall be by a single file that contains the following information and structure:

- UDC index;
- the initials and surname of author (authors) in Russian and English languages;
- name of educational, scientific or other organization where the author (authors) works (or corresponding position) in Russian and English languages;
- title of the article in Russian and English languages;
- the abstract in Russian and English languages;
- key words in Russian and English languages;
- the date of dispatch of material to the journal;
- the text of the article;
- information about the author (authors) in Russian and English with full surname, name, patronymic, academic degree, academic rank, main place of work, position, number (office, home or mobile) phone, home or business address, e-mail addresses.

1.4. For graduate students, applicants, masters also required to send to the journal the extract of the minutes of the meeting of the Department (sector, organizational unit) on the recommendations of the submitted material for publication in the journal or brief opinion of the supervisor on the recommendations of the submitted material for publication in the journal.

1.5. The articles submitted to the journal are subject to peer review. By submitting an article for publication the author thereby agrees to the editing and placement on the magazine's website and in open access scientific journals – scientific electronic library (www.elibray.ru).

1.6. The fee to authors for publication of articles is not charged.

1.7. The editorial Board recommends in the bibliography to refer to articles from journals published by Voronezh State University («Vestnik VGU. Series a Right»; «Constitutionalism and constitutional law»; «Legal notes»; «Legal science and reform of legal education»; «Journal of administrative procedure», etc.) on the subject of the work. This can be done on the website of the law faculty of VSU or in the RSCI, by searching for key words.

1.8. Frequency of publication: four times a year. Author's copy is sent to the author by the publisher.

If you have any questions you can contact the editorial office by telephone: +7 (473) 220-83-78 or e-mail: e-a-bondareva@ya.ru

Editorial address: 394018, Voronezh, Lenin sq., 10A, office. 712.

2. REQUIREMENTS TO REGISTRATION OF THE MATERIALS DIRECTED TO THE EDITORIAL BOARD OF THE MAGAZINE FOR PUBLICATION

2.1. The text is printed in the text editor WinWord, font times new Roman 14 pin (size) with 1.5 line spacing.

2.2. All margins shall be 2 cm.

2.3. Footnotes are issued by page. The numbering is continuous. Rules for footnotes (GOST 7.0.5–2008 «Bibliographic reference. General requirements and rules»). In order to avoid errors, the editorial Board recommends authors to self not to cut footnotes, each time giving the full details about the source.

2.4. The volume of article should not exceed 16–18 pages (22 pages or 40 000 characters including spaces and punctuation marks constitute a single printed sheet).

2.5. The names of institutions, public authorities, international organizations are not reduced. All acronyms and abbreviations except for widely-known ones should be defined at first mention in the text.

2.6. Tables, charts, illustrations.

2.6.1. Each table is printed on a separate page, using 1.5 line spacing and numbered in order of appearance in the text. Each column (column) should have a short name (it can be used in abbreviations). Explanations of terms and abbreviations are placed in footnotes (notes), but not in the name table. For the footnote applies the symbol – *. If you use data from another published or unpublished source must be fully given its name.

2.6.2. Charts and diagrams should be numbered and submitted as a separate file.

2.6.3. Illustrations (photographs) should be black and white, scanned at a resolution of 300 dpi and saved in a separate file in tif or jpg format.

2.7. All manuscript pages should be numbered.

2.8. Materials that do not meet these requirements will not be accepted.

3. THE DECISION ON THE PUBLICATION AND REFUSAL IN THE PUBLICATION

3.1. The author submitting to a journal article, shall before making a decision on the publication do not represent identical material to other Newspapers.

3.2. In the case for decision on the publication of the knowledge needed to narrow the field of jurisprudence, the editorial board sends the article for the conclusion to specialists or experts. In some cases, possible revision of article by the author on the instructions of editorial board.

3.3. Rejection is possible in the following cases:

- inconsistency of the article profile and the specifics of the journal;
- gross irregularities in the citation, including when referring to law;
- inconsistency of the article the criteria of academic level and practical utility;
- negative opinion of the editorial board.

3.4. Manuscripts submitted for publication will not be returned.

3.5. The opinion of the editorial board may not always coincide with the point of view of the author.