

## **О новациях в избирательном законодательстве Российской Федерации**

Десять лет назад автор данной статьи предположил, что если бы существовал рейтинг отраслей российского права, то избирательное право непременно заняло бы в нем одно из самых высоких мест в силу важности собственного предмета нормативного регулирования, общественно-политической значимости, иных внутренних и внешних факторов, лежащих в основе формирования любого крупного правового образования<sup>1</sup>. Этого не случилось, поскольку за избирательным правом закрепился в основном статус составной части конституционного права, существующей в ранге его подотрасли.

Сейчас можно предположить, что избирательное право смогло бы «победить» в конкурсе самых часто корректируемых правовых образований, но такое соображение тоже маловероятно, поскольку пальму первенства в этом соревновании способна оспаривать любая отрасль российского права и законодательства. Настолько подвижно и изменчиво их состояние.

В последние два – два с половиной года в избирательном законодательстве произошли качественные изменения, отдельные из которых следует причислить к новаторским (оспаривание итогов голосования избирателями в судебном порядке), другие таковыми не назовешь, потому что прежде они имели нормативное выражение, но либо отменялись, либо видоизменялись или корректировались каким-то иным способом. К последним относится, например, частичное возвращение в избирательном бюллетене строки «Против всех кандидатов» («Против всех списков кандидатов») или института досрочного голосования в его полном объеме.

В числе новаторских (не имевших ранее законодательного закрепления) положений – установленное пунктом 1<sup>3</sup> статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие

---

ВЫДРИН Игорь Вячеславович – директор Института муниципального управления, доктор юридических наук, профессор

<sup>1</sup> Вопросы теории и практики публичной власти: Коллективная монография / Отв. ред. А.Н. Кокотов. Екатеринбург, 2005. С. 182.

в референдуме граждан Российской Федерации» право избирателя оспаривать итоги голосования на участке, где он реализовал свое активное избирательное право. Соответствующая новелла установлена Федеральным законом от 2 апреля 2014 года № 51-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>2</sup>. При наличии достаточных оснований (нарушение правил составления списка избирателей, порядка голосования и установления его итогов), не позволяющих с достоверностью определить результаты выборов, суд соответствующего уровня может отменить решение участковой комиссии об итогах голосования на конкретном избирательном участке.

Демократическая публика давно добивалась возможности обжаловать итоги голосования, но каждый раз натывалась на возведенную судами стену, на которой было начертано: правом на оспаривание обладает только лицо, принимавшее участие в выборах в качестве кандидата. Такая же возможность признавалась судами за политическими партиями, чьи списки кандидатов допускались к распределению депутатских мандатов. Всем остальным избирателям, в том числе выступающим на конкретных выборах в роли членов избирательных комиссий, наблюдателей и т.п., отказывалось в принятии заявлений об отмене решений избирательных комиссий, устанавливающих итоги голосования и результаты выборов. Отказ, как правило, мотивировался необходимостью приведения доводов, свидетельствующих о непосредственном нарушении активного избирательного права конкретного заявителя. Такой подход не был лишен оснований: проголосовавший гражданин реализовал свое личное право избирать, удовлетворил свой непосредственный интерес, а потому его претензии по оспариванию итогов голосования или результатов выборов представлялись излишними, завышенными и необоснованными с этой точки зрения.

В итоге критическая масса неудовольствий по этому поводу вылилась в жалобу группы граждан и Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в Конституционный Суд, который своим Постановлением от 22 апреля 2013 года «подарил» избирателям право судебного обжалования итогов голосования<sup>3</sup>. Начав с многократно повто-

---

<sup>2</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 14. Ст. 1543.

<sup>3</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2013 г. № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта «з» пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А.В. Андронova, О.О. Андроновой, О.Б. Белова и других, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и регионального отделения политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ в Воронежской области» // СЗ РФ. 2013. № 18. Ст. 2292.

ренных постулатов о природе народовластия, признания прав человека высшей ценностью, Суд в очередной раз квалифицировал право на судебную защиту в качестве гарантии избирательных прав, а право избирать – составной части конституционного права граждан участвовать в управленческих делах государства и местного самоуправления.

Не имеет смысла комментировать все выводы Суда, остановимся на главном: значение активного избирательного права не исчерпывается обеспечением лишь самого по себе свободного участия гражданина в голосовании. Оно предполагает также наличие возможности у гражданина в рамках закона требовать устранения нарушений, допущенных при установлении итогов голосования. Данному праву корреспондирует обязанность государства по созданию нормативно-правовых, организационных и иных необходимых и достаточных условий для реализации этого права на основе баланса законных интересов гражданина и общества.

В обоснование собственной точки зрения Конституционный Суд призвал на помощь опыт ряда стран (Венгрия, Германия, Таджикистан, Украина, Финляндия, Чехия), в которых существует право граждан на обжалование в суд итогов голосования. Комбинация государств, откровенно говоря, неожиданная, учитывая различный опыт демократии, да и представлений о ней тоже. Более выигрышным доводом, по мнению Суда, должна смотреться его ссылка на резолюцию Парламентской ассамблеи Совета Европы «Обеспечение большей демократии на выборах» (2012 г.), настоятельно рекомендующую расширить доступность процедуры судебного обжалования результатов выборов для избирателей.

С апреля 2014 года соответствующее право стало частью российского избирательного законодательства. Оно ограничено, правда, рамками конкретного избирательного участка, действиями исключительно участковых избирательных комиссий по подведению итогов голосования, исчерпывающими основаниями отмены решений судами, сроками обжалования. Наверное, Конституционному Суду будут благодарны демократически настроенные и просто граждански активные члены российского общества. Поблагодарят ли его суды общей юрисдикции за возможное увеличение нагрузки? Едва ли. Кроме того, неизвестно, окажется ли судебное оспаривание итогов голосования в руках просто равнодушных людей, а не деструктивных сил, активно поощряемых Западом и нацеленных исключительно на дестабилизацию российской избирательной системы. Есть сомнения и иного рода: под избирательными правами Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» понимает активное и пассивное избирательное право, участие в выдвижении кандидатов, предвыборную агитацию и иные избирательные действия. Подпадает ли под категорию избирательных действий право судебного обжалования итогов голосования или эта возможность трактуется как попытка восстановления нарушенного избирательного права?

В апреле того же 2014 года Конституционный Суд вернул в прежнем виде институт досрочного голосования избирателей. Его не назовешь новаторским по той простой причине, что досрочное голосование то вводилось в самом широком объеме, то урезалось до минимума, теперь же оно вновь возвращено в принципе всем избирателям. Речь идет о гражданах, которые в день голосования по уважительной причине будут отсутствовать по месту своего жительства и не смогут прибыть на избирательные участки, где они включены в списки избирателей.

Законодатель не поленился назвать причины участия в досрочном голосовании: отпуск, командировка, режим трудовой и учебной деятельности, выполнение государственных и общественных обязанностей, состояние здоровья, иные уважительные основания. Словом, в досрочном голосовании потенциально может принять участие любой избиратель, оказавшийся в ситуации, когда голосовать хочется или надо, но нет возможности сделать это непосредственно в день выборов. Досрочное голосование распространяется также на избирателей, находящихся в труднодоступных или отдаленных местностях, на судах, которые в день голосования будут находиться в плавании, на полярных станциях и тому подобных экстремальных местах<sup>4</sup>.

Изначально досрочное голосование адресовалось самому широкому контингенту избирателей, что находило отражение в российском избирательном законодательстве. Но к этому институту выборов часто и, к сожалению, обоснованно предъявлялись претензии относительно злоупотребления им недобросовестными кандидатами, организующими досрочное голосование в свою пользу. Подобного рода нарушения стали частыми спутниками многих избирательных кампаний. Федеральный законодатель в целях предотвращения злоупотреблений стремился ужесточить требования к процедуре досрочного голосования, не отменяя ее в принципе. Например, если число проголосовавших досрочно превышает один процент от общего числа избирателей на участке, на оборотной стороне «досрочных бюллетеней» ставится печать участковой комиссии с целью обратить на них особое внимание. Информация о досрочно проголосовавших избирателях передается участковыми комиссиями в вышестоящий избирком для осуществления контроля за этим процессом. Бюллетени досрочно проголосовавших хранятся в специальных непрозрачных конвертах, словом, предусмотрена целая система мер, направленных на воспрепятствование нарушениям закона о выборах.

И тем не менее претензии к досрочному голосованию не прекращались. В конечном счете в 2010 году его сохранили только для отдельных

---

<sup>4</sup> Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 19. Ст. 2300.

групп избирателей, скажем, находящихся на полярных станциях, в труднодоступных местностях или за пределами России. Досрочное голосование с этого времени стало уделом ограниченного круга лиц. Все остальные избиратели данного права лишились, такой силы звучали аргументы многих политиков и общественных деятелей против института досрочного голосования, превратившегося в способ нечестного добывания голосов избирателей. Ничего серьезного и действенного участковые и вышестоящие избирательные комиссии «грязным» технологиям противопоставить не смогли. Этот упрек можно адресовать и правоохранительным органам, с которыми избиркомы в таких случаях должны работать рука об руку. Ну и, конечно, его следует перенаправить кандидатам, организующим на отнюдь не безвозмездных началах досрочное голосование в свою пользу. По сути, это из-за них проголосовать досрочно лишились тысячи честных граждан, готовых голосовать, но не имеющих по объективным причинам возможности сделать это.

Рассматривая этот вопрос, Конституционный Суд посчитал, что законодательные ограничения лишили значительную часть избирателей активного избирательного права. Инициаторы обращения в Суд из Законодательного Собрания Владимирской области особо настаивали на том, что единый день голосования, приходящийся на второе воскресенье сентября, выпадает на период отпусков, а это резко увеличивает число избирателей, которые не смогут в день голосования проголосовать на участках.

Думается, что у Конституционного Суда Российской Федерации не было иного выхода, как вернуть досрочное голосование в его прежнем (широком) виде. Суд заключил, что действующая редакция оспариваемой нормы «ограничивает активное избирательное право тех граждан, которые по уважительным причинам не могут в день голосования прибыть на избирательный участок, причем это ограничение в системе действующего правового регулирования во многих случаях не компенсируется иными установленными избирательным законодательством гарантиями». Лучше вряд ли скажешь, желание встать на сторону морально здоровой части избирателей пересилило потенциальную опасность «черных» технологий. Впрочем, Суд высказался в том смысле, что избиркомы должны приложить все усилия для их блокировки<sup>5</sup>.

Итак, досрочное голосование возвращено, а с ним вернулись и споры относительно целесообразности его существования вообще. Проводившиеся в сентябре 2014 и 2015 годов выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления подтвердили это.

---

<sup>5</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 15 апреля 2014 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Владимирской области» // СЗ РФ. 2014. № 16. Ст. 1922.

Весьма спорным положением российского избирательного законодательства является норма об участии или, напротив, неучастии в выборах лиц, имеющих в прошлом судимость. Разумеется, речь идет о реализации права быть избранным. В настоящее время вопрос этот стал отдельной историей, основные вехи которой связаны с корректировкой самого предмета правового регулирования.

Первоначально законодательство впустило в сферу избирательных правоотношений всех желающих без какой-либо необходимой оглядки или оправданной осторожности на этот счет. А они, конечно, уместны в данном случае, поскольку избрание открывает прямой путь в органы публичной власти, требования к которой при любой ее системе и в любых политических условиях должны быть повышенными. Так вот, изначально кандидатами могли быть граждане, имевшие судимость, сведения о которой (номер и наименование статьи УК РФ) они вправе были и не указывать, если та оказалась снятой или погашенной. В противном случае о факте судимости следовало сообщить в отдельных избирательных документах (например, в подписном листе, официальной информации о кандидате, размещаемой на избирательных участках, в избирательных бюллетенях). Данная конструкция существовала в нашем избирательном законодательстве во второй половине 1990-х годов.

Такая степень либерализации избирательного права вызывала серьезные нарекания, поскольку не то что не предотвращала от проникновения во власть лиц с криминальным прошлым, но, напротив, как будто даже поощряла их. В стране в тот период было зафиксировано несколько громких, получивших общественный резонанс случаев, связанных с избранием на высокие выборные должности людей, которых нельзя было подпускать к власти, что называется, на пушечный выстрел. Федеральные органы, фактически и юридически допустившие это, не знали как поступить: то ли запретить всем когда-либо осужденным избираться, что, наверное, стало бы чрезмерным ограничением конституционного права, то ли найти приемлемое решение в виде избирательных ограничений для отдельных категорий граждан, скажем, судимых за преступления против личности или государства, установленного порядка управления.

Говоря о чрезмерности абсолютного запрета на избрание осужденных в прошлом, стоит вспомнить статью советского уголовного законодательства, устанавливающую, например, наказание за частнопредпринимательскую деятельность. Но в современной России это называется малым и средним предпринимательством и почитается за доблесть. Естественно, что человеку, наказанному в недавнем советском прошлом по данному основанию, запрещать избираться совсем или с оттяжкой по времени даже как-то стыдно. Примеры подобного рода можно продолжать, все они, думается, иллюстрируют непростую ситуацию, в которой оказался российский законодатель.

Продолжая рассуждать и мучиться данным вопросом, законодатель в середине 2000-х годов предложил новую конструкцию. Федеральный закон от 5 декабря 2006 года зафиксировал, что осужденные к лишению свободы за совершение тяжких или особо тяжких преступлений не имеют права быть избранными вообще, если на день голосования судимость за данные преступления не снята или не погашена. К этой же группе отнесли тех, кто был осужден за преступления экстремистской направленности, и на тех же условиях – если судимость не снята и не погашена<sup>6</sup>.

В мае 2012 года с принятием Федерального закона № 40-ФЗ<sup>7</sup> соответствующая конструкция претерпела очередное изменение. Пассивного избирательного права отныне лишались граждане, осужденные когда-либо вообще к лишению свободы за совершение тяжких (особо тяжких) преступлений, за исключением случаев, когда в соответствии с новым уголовным законом эти деяния перестали быть таковыми. На этот раз возобладали самый жесткий (фактически пожизненный) вариант ограничения права быть избранным в органы государственной и муниципальной власти. Однако просуществовал он совсем недолго, поскольку уже на выборах в сентябре 2012 года конституционность новых избирательных ограничений была поставлена под сомнение.

Рассматривающий данный вопрос Конституционный Суд Российской Федерации принципиально решил, что совершение когда-либо в прошлом тяжкого или особо тяжкого преступления является обстоятельством, влияющим на оценку избирателями репутации претендента на выборную должность. Исходя из этого, ограничение пассивного избирательного права, по мнению Суда, есть мера необходимая и целесообразная, направленная на предотвращение подрыва социальной поддержки и легитимности органов публичной власти, преследующая конституционно значимые цели повышения конституционной ответственности и действенности принципов правового демократического государства, предупреждения криминализации власти.

Казалось бы, данными выводами все и ограничится, поскольку они верны в принципе, отвечают соображениям не только права, но и морали. Но нет, Суд далее пустился в рассуждения относительно того, что вводимые законом ограничения не могут быть несоразмерными, т.е. препятству-

---

<sup>6</sup> Федеральный закон от 5 декабря 2006 г. № 225-ФЗ «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» // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5303.

<sup>7</sup> Федеральный закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2274.



ющими свободному волеизъявлению народа и отдельных категорий граждан, его образующих. Соответствующую правовую позицию Конституционный Суд сдобривал ссылками на мнение Европейского Суда по правам человека о соразмерности ограничения пассивного избирательного права, которая достигается его дифференциацией в зависимости от характера и категории преступления. Автоматическое же и недифференцированное лишение избирательных прав группы лиц независимо от срока наказания, характера или тяжести совершенного преступления, заключил Суд, несовместимо с международно-правовыми документами, постановлениями ЕСПЧ, вынесенными по конкретным делам.

Вот почему Конституционный Суд признал «бессрочное и недифференцированное ограничение пассивного избирательного права в отношении граждан, осужденных к лишению свободы за тяжкие и особо тяжкие преступления», в сформулированном законом виде не соответствующим Конституции Российской Федерации<sup>8</sup>.

Данное обстоятельство повлекло за собой очередное изменение нормативной конструкции. Теперь осужденные за совершение тяжких (особо тяжких) преступлений, судимость которых снята или погашена, не допускаются к участию в выборах до истечения десяти (пятнадцати) лет со дня снятия или погашения судимости. Специально введены дополнительные нормы, уточняющие потенциальные избирательные возможности осужденных. К примеру, если срок действия ограничений права быть избранным истекает в период избирательной кампании со дня голосования, гражданин, пассивное избирательное право которого в связи с судимостью было ограничено, может быть выдвинут кандидатом на этих выборах. Если деяние в связи с принятием нового уголовного закона перестает быть тяжким или особо тяжким, действие ограничений избирательного права прекращается со дня вступления в силу уголовного закона.

Словом, пожизненная (бессрочная) отмена судимым права быть избранными признана неконституционной мерой. В перечне преступлений, совершенных гражданами, обратившимися в Конституционный Суд, числятся кража, грабеж, вымогательство и даже покушение на убийство! При всем этом им очень хотелось стать депутатами или главами муниципальных образований. Без этого порыва, без этого демонстративного стремления к публичности, они, по всей видимости, обойтись не могли или же считали свою жизнь недостаточно яркой.

---

<sup>8</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 октября 2013 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3<sup>2</sup> 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» // СЗ РФ. 2013. № 43. Ст. 5622.



Тем не менее сторону таких людей пришлось принять высшему органу конституционного контроля. По его мнению, ограничения пассивного избирательного права «не позволяют проследить между совершенным преступлением и дальнейшим запретом на занятие любой выборной публичной должности иную связь, кроме предположения о том, что лицо, когда-либо осужденное к лишению свободы, недостойно осуществлять публичные властные и управленческие функции». А разве это не так?! И разве этого мало?

Но Конституционный Суд идет в своих рассуждениях еще дальше: «нелимитированное по времени ограничение федеральным законом пассивного избирательного права не может быть оправдано одним фактом судимости», «такое ограничение не может быть необратимым, оно всего лишь временная мера», диктуется «гуманизацией уголовных наказаний и предоставлением осужденным за преступления возможности исправления». Примеры других категорий граждан, для которых установлен пожизненный запрет на занятие должностей в разных сферах публичной деятельности в связи с имеющейся или имевшейся судимостью (государственные гражданские и муниципальные служащие, судьи, прокурорские работники, сотрудники полиции и следственного комитета), почему-то никого не смущают. Никого не интересует, что люди, претендующие на работу в вузах и других образовательных учреждениях, подвергаются унижительной проверке на отсутствие судимости. Получается, что вводимые принципы справедливости, соразмерности, срочности и дифференциации ограничений права действуют только в одной сфере – избирательной.

Следует коротко остановиться на возвращенных избирателям выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, но не во всем объеме связанной с ними проблематики, а только в части самовыдвижения кандидатов. Федеральный законодатель предусмотрел возможность самовыдвижения, но с оговоркой, что перспективу его применения определяет все-таки региональное избирательное законодательство. На деле большинство субъектов Российской Федерации отвергло самовыдвижение, к примеру, из шести субъектов в составе Уральского федерального округа самовыдвижение признано только в Тюменской области. Получается, что федеральный законодатель санкционировал право регионов учреждать самовыдвижение, а воспользуются ли они этим правом – не его забота. Целесообразность и полезность самовыдвижения кандидатов следует доказывать и отстаивать в самих субъектах Федерации. Представляется, что это в корне неверный подход, поскольку Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривает самовыдвижение в качестве обязательного способа выдвижения претендентов. А потому, учитывая базовый статус данного законодательного акта, принимая во внимание императивность самовыдвижения как одного из возможных вариантов заявить о себе в качестве кандидата, судьба данного

института никак не должна зависеть от усмотрения субъектов Федерации. Она уже решена, и решена в пользу самовыдвижения. Следовательно, региональные органы власти обязаны включать самовыдвижение в собственные законодательные акты, регулирующие выборы глав субъектов Российской Федерации.

В июне 2014 года реанимировано голосование против всех кандидатов (против всех списков кандидатов), правда, пока только в дозированном виде, на выборах в органы местного самоуправления. Это возвращение следует приветствовать и одновременно сожалеть, что оно не распространено на выборы в органы государственной власти. Возможность голосования против всех ведет людей на избирательные участки, а не на «болотные» площади, что со всех сторон предпочтительнее. В сущности, это узаконенная и относительно точная в количественных показателях форма протестного голосования, которая к тому же работает на повышение явки избирателей. Смущает одно – муниципальный уровень применения голосования против всех, что напоминает скорее эксперимент, нежели твердую установку на полноценное возвращение возможности отрицательного волеизъявления в современную избирательную практику. Впрочем, местное самоуправление готово, кажется, к любым испытаниям, череда которых сыплется на этот уровень власти с регулярностью.

Как оценить перспективы названных изменений? Уверен, что досрочное голосование вновь станет предметом избирательных манипуляций недобросовестных соискателей депутатских мандатов и бесконечных споров вокруг него, пока не будет выработана система действенных практических средств, нейтрализующих «черные» технологии. Перспективы судебного обжалования итогов голосования на избирательных участках покажет судебная практика, для этого необходимо время. Законодательная конструкция избрания судимых лиц на этот раз устоит надолго. В условиях, когда избирательная сфера приобрела в отдельных элементах псевдодемократические очертания, предложенная законодателем модель будет считаться приемлемой. Наверняка приживется институт голосования против всех кандидатов, его избиратели не то что не отторгнут, а, напротив, будут приветствовать. Главное, чтобы соответствующую строку бюллетеня не отвергла сама власть, как это уже случалось.