

УДК 342.8

DOI 10.36511/2078-5356-2019-4-75-80

**Цветков Владимир Владимирович**  
**Vladimir V. Tsvetkov**

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права  
Нижегородская академия МВД России (603950, Нижний Новгород, Анкудиновское шоссе, 3)

candidate of sciences (law), associate professor of the chair of constitutional and international law  
Nizhny Novgorod academy of the Ministry of internal affairs of Russia (3 Ankudinovskoye shosse,  
Nizhny Novgorod, Russian Federation, 603950)

E-mail: tsvetkov\_vv@mail.ru

### **Технико-юридическое несовершенство основ федерального избирательного законодательства в России**

#### **Technical and legal imperfection of the framework of federal electoral legislation in Russia**

В статье описываются проблемные вопросы рамочного федерального регулирования избирательных прав граждан на современном этапе развития России. На примерах из отечественной судебной практики раскрываются конкретные проблемы в сфере правового регулирования организации и проведения выборов в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, которые можно было избежать путем должного правового регулирования и институционализации статуса участников избирательных правоотношений.

**Ключевые слова:** правовое регулирование выборов, избирательные права граждан, изменение законодательства о выборах, обеспечение избирательных прав граждан в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, дефекты законодательства о выборах.

The article describes the problematic issues of the federal framework regulation of the electoral rights of citizens at the present stage of development of Russia. The examples from domestic judicial practice reveal specific problems in the field of legal regulation of the organization and conduct of elections in the constituent entities of the Russian Federation and municipalities, the solution of which could be avoided by due legal regulation and institutionalization of the status participants in electoral legal relations.

**Keywords:** legal regulation of elections, electoral rights of citizens, changes in the legislation on elections, ensuring the electoral rights of citizens in the constituent entities of the Russian Federation and municipalities, defects in election law.

Если в республике верховная власть принадлежит всему народу, то это демократия... в демократии народ в некоторых отношениях является государем, а в некоторых отношениях — подданным. Государем он является только в силу голосований, коими он изъявляет свою волю. Воля государя есть сам государь. Поэтому законы, определяющие право голосования, являются основными для этого вида правления [1].

*Шарль Луи Монтескье. О духе законов*

Определенность норм закона зависит от их ясности, содержательности, а также уровня правосознания и опыта работы правотворцев.

Современное избирательное законодательство на федеральном уровне представляет собой не только набор конкретных предписаний

© Цветков В.В., 2019

в организации выборов Президента РФ и депутатов парламента, но и выстраивает функциональный каркас институциональной модели выборов в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях. Таким образом, чем многозначнее смысл категорий, используемых в характеристике законодательно определенных избирательных процедур, тем больше оснований для административного усмотрения, необоснованного ограничения прав участников избирательных отношений и в конечном счете снижение ценностного ориентирования избирателя.

Эволюционный взгляд на систему законодательства позволяет заключить, что совершенных законов не бывает. В связи с этим совсем не удивительно, что по завершению очередной избирательной кампании часть норм законодательства о выборах признается несовершенной. Дело в том, что модель организации органов и должностных лиц публичного управления не может быть установлена один раз и навсегда, то есть существовать в неизменном виде.

Допущенные правотворцем ошибки не всегда и сразу привлекают внимание и вызывают интерес со стороны правоприменителя. Ущербность действующего законодательства становится очевидной лишь тогда, когда анализируются итоги работы правоохранительного механизма. Дефекты правового регулирования избирательных отношений вынуждают осуществлять поиск разрешения спора о праве избирать или быть избранным «в обход» закона. Пробелы избирательного законодательства являются широким полем для административного усмотрения, основанием плюрализма восприятия требований избирательных процедур и как следствие множественностью судебных разбирательств.

Надо признать, что законодатель довольно быстро реагирует на очевидные проблемы, возникающие в практике реализации избирательного законодательства, но при этом «затягивает» с его концептуальным реформированием. Примером является действующий Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — ФЗ № 67). На протяжении 18 лет в ФЗ № 67 законодателем вносились изменения около 100 раз. Причинами правотворческих новелл становились самые разнообразные жизненные обстоятельства. От изменения формулировок правового регулирования в организации и функционировании органов местного самоуправления до создания уникаль-

ных, более нигде в федеративных государствах не существующих механизмов отбора кандидатов на государственные должности.

К основным недостаткам концептуального характера можно отнести *несогласованность с системой действующего законодательства и внутренней гармонизацией законодательства о выборах*.

ФЗ № 67 изобилует определениями понятий, которые являются сферой регулирования других отраслей права: «адрес места жительства», «добровольное пожертвование», «документ, заменяющий паспорт гражданина», «организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации», «органы государственной власти», «органы местного самоуправления», «представитель средства массовой информации», «род занятий», «сведения о судимости». Представленный перечень не является исчерпывающим, а приводится для демонстрации попытки правового регулирования сферы административного, муниципального, гражданского, трудового, финансового и даже уголовного права. Не удивительно, что Центральная избирательная комиссия Российской Федерации на своем официальном сайте содержит порядка полусотни федеральных законов, сферой регулирования которых является обеспечение гарантий избирательных прав. Обеспечить их своевременную динамическую согласованность довольно трудно, поэтому практическая реализация смежных в правовом регулировании сфер становилась предметом неоднократных споров в судебных инстанциях.

Внутренняя гармонизация оказалась еще более проблемной сферой правового регулирования. Этот вопрос остается не решенным и в настоящее время. Большинство исследователей сходятся во мнении, что будет достаточным лишь принять избирательный кодекс, однако его отсутствие как раз и свидетельствует о колоссальных трудностях в систематизации избирательного законодательства.

Во-первых, остается не решенным вопрос о необходимости содержания в нем правового регулирования, связанного с организацией и проведением референдумов. Массив нормативного регулирования затрудняет даже текстуальное восприятие правового акта высшей юридической силы. Нужно ли говорить, что референдум одна из самых невостребованных форм реализации народовластия в Российской Федерации? Думается, нет. Референдумное законодательство практически «мертво». Большая часть проводимых в нашем государстве

референдумов сводится к реализации обязательности требований Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и относится к понятию «самообложение граждан», жителей муниципальных образований. Происходит это, в основном, в сельской местности, где местные бюджеты не могут позволить себе элементарных трат на благоустройство территории.

Во-вторых, ФЗ № 67 регулирует вопросы одновременно материального избирательного права и их процессуальной реализации. Юридические хитросплетения настолько велики, что затруднения вызывает даже определение последовательности действий участников избирательных правоотношений. Регулирование избирательного процесса должно выстраиваться на основе правил логического развития предмета правового регулирования, однако это происходит не всегда. К примеру, регулирование вопросов, связанных с составлением списков избирателей, предшествует требованиям к формированию субъектов, которые его и составляют (уточняют), то есть территориальных избирательных комиссий (участковых избирательных комиссий). Также затруднения вызывают вопросы в определении начала агитационного периода у коллективных субъектов избирательных правоотношений. Правила поступления и расходования денежных средств с избирательного счета кандидата, избирательного объединения регулируется после предвыборной агитации. Досрочное голосование регулируется после порядка голосования, а правила опубликования отчета о расходовании денежных средств избирательной комиссией из соответствующего бюджета вообще содержатся в других нормативных правовых актах.

В-третьих, под сомнение ставится полнота предмета правового регулирования в ФЗ № 67, так как федеральный уровень выборов имеет свое собственное правовое регулирование. Выборы Президента РФ регулируются отдельным законом, а выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания — другим федеральным законом. Таким образом, рамочность ФЗ № 67 определена общими требованиями организации и проведения выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, представительные органы местного самоуправления и отдельных выборных должностных лиц. Еще раз хочется обратить внимание законодателя на содержание ФЗ № 67, предметом регулирования которого в общем

массиве являются выборные вопросы регионального и муниципального уровня.

Не лишен ФЗ № 67 *правовых пробелов и избыточности правового регулирования.*

«Дыры» избирательного законодательства, впрочем, как и любого другого законодательства, можно разделить на несколько категорий.

К первой категории (самые значимые в избирательном законодательстве) относятся пробелы, ставшие следствием концептуальных ошибок правотворца. Речь идет об отсутствии формальной институализации и обособления статуса отдельных участников избирательных правоотношений: «кандидата», «зарегистрированного кандидата», «кандидата, признанного избранным», «избирателя», «специалиста контрольно-ревизионной службы» и т. д. Проиллюстрируем суждение лишь на одном примере. По общему правилу, кандидаты должны выполнять обязанности, прямо предусмотренные ФЗ № 67. При этом остается открытым вопрос о необходимости выполнения действий, которые не предусмотрены в законе. Так, в случае вступления в законную силу приговора суда зарегистрированный кандидат должен известить об этом соответствующую избирательную комиссию. Обязанность прямо не сформулирована, но вытекает из сложившейся судебной практики. Этот пример свидетельствует об ошибках, допущенных законодателем на стадии формирования концепции ФЗ № 67. На сегодняшний день исправить подобные ошибки невозможно путем введения лишь новой статьи по типу «Статус кандидата, зарегистрированного кандидата, кандидата, признанного избранным». Требуется проведение системного анализа законодательства о выборах, смежного с избирательным правового регулирования, а также всей имеющейся судебной практики.

Ко второй категории относятся пробелы в понятийном аппарате. В качестве примера можно привести отсутствие понятия «избирательный фонд» и «фонд избирательного объединения». Некоторые исследователи называют данный пробел хрестоматийным. «Все предложенные до сегодняшнего дня определения носят только доктринальный характер, что является явным недостатком современного правового регулирования финансирования выборов» [2].

Пробелы и избыточность правового регулирования традиционно воспринимаются как две парные и одновременно противоположные категории. Избыточность избирательного законодательства является следствием попытки неудачной детализации и конкретизации вы-

борного законодательства. Таким образом, законодательное регулирование получают общественные отношения, объективно в этом не нуждающиеся.

В качестве примера можно привести понятие избирательного объединения, содержащееся в пункте 25 статьи 2 ФЗ № 67, которое помимо самого понятия «избирательное объединение» перечисляет условия признания общественной организации либо ее структурного подразделения таковым. Пункт 48 той же статьи формулирует определение федеральных органов государственной власти. По мнению правотворца, к ним помимо Президента РФ, Государственной Думы Федерального Собрания РФ будут относиться некие «федеральные органы государственной власти, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и избираемые непосредственно гражданами Российской Федерации». Стоит ли говорить, что таких органов и должностных лиц в Конституции РФ больше нет?

Еще одним примером является норма, согласно которой кандидат, помимо сведений, указанных в пункте 2 статьи 33 ФЗ № 67, должен дополнительно указать и сведения о своей судимости, а если судимость снята или погашена — сведения о дате снятия или погашения судимости. Логика законодателя понятна. Избирательная комиссия должна установить факт наличия у кандидата пассивного избирательного права либо его ограничения, а избиратель должен быть проинформирован о «проблемах с законом» лица, претендующего на выборную публичную должность. Однако само появление подпункта 2.1 статьи 33 ФЗ № 67 ставится под сомнение. Дело в том, что пункт 2 статьи 33 ФЗ № 67 уже содержит помимо обязательного перечня также требования к информации, которая может быть указана в уведомлении о выдвижении кандидата, а может и отсутствовать. Речь идет об идентификационном номере налогоплательщика, профессиональном образовании, месте работы и т. п. Обособление обязанности отражать информацию о судимости привело в итоге к появлению отдельного основания для отказа в регистрации кандидату и бесконечному количеству судебных споров относительно практической реализации понятия «сокрытие сведений о судимости».

Законодательное «нагромождение» характерно и для механизма защиты избирательных прав граждан. Речь идет о вариативности поведения субъектов контроля за реализацией избирательных прав граждан. С 2016 года появи-

лась возможность для избирательной комиссии аннулировать регистрацию кандидата ввиду отсутствия у него пассивного избирательного права. Так же как и ранее, у соответствующего суда остается возможность отменить решение избирательной комиссии о регистрации кандидата в случае отсутствия у него пассивного избирательного права.

К классическим дефектам относится *полное дублирование положений ФЗ № 67 в других законах*.

К примеру, статья 4 ФЗ № 67 дублирует положения статьи 6 Федерального закона от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Изменение отдельных условий осуществления депутатом Государственной Думы своих полномочий теперь автоматически влечет внесение изменений минимум в два федеральных закона, содержащих идентичные правила. Полное дублирование положений ФЗ № 67, связанных с голосованием, выявляется при анализе Федерального закона от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» и Федерального закона от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». При этом подобных нарушений юридической техники не наблюдается в правовых актах, посвященных процедуре выборов иностранных государств.

Альтернативность поведения участников избирательных правоотношений привела к появлению целого ряда *норм-фикций*.

К таковым относится норма, согласно которой избиратель самостоятельно заносит свои отдельные паспортные данные в список избирателей при получении избирательного бюллетеня (п. 6 ст. 64 ФЗ № 67). Пункт 11 статьи 37 ФЗ № 67, закрепляющий положение о собственноручном внесении сведений избирателем в подписной лист. Или пункт 4 статьи 64 ФЗ № 67, определяющий, что избиратель голосует лично, а голосование за других избирателей не допускается.

Каждое из указанных нормативных предписаний допускает отклонение, что в конечном счете делает реализацию нормы несуществующим положением. Закрепление в законе должного не всегда является обязательным для «избирателя-космонавта», сборщика подписей или члена участковой комиссии. Можно ли на самом деле считать приведенные примеры дефектом? Что в этом плохого? Мы приходим к мнению, что

ФЗ № 67 изобилует нормами, отсутствие которых не является нарушением гарантий избирательных прав граждан. Их наличие в правовом акте становится бессмысленным. Одновременно при этом невыполнение предписаний может привести к проблемам в истолковании поведения участников избирательных правоотношений. Ведь если член избирательной комиссии не обратился к избирателю с предложением внести за него сведения в список избирателей, то это и будет нарушением процедурных правил. При этом законодателю в конечном счете все равно, кто из возможных субъектов выполнил установленные требования.

*Технико-юридические ловушки* выборного законодательства, в которые попадают субъекты избирательных правоотношений.

К данной категории дефектов следует отнести правовое регулирование общественных отношений, связанных с защитой избирательных прав граждан.

В судебной практике Конституционного Суда РФ знаковым для развития вектора избирательного законодательства следует считать постановление от 15 января 2002 года № 1-П. Описывается ситуация, при которой кандидату в депутаты Государственной Думы было отказано в регистрации, однако в ходе судебной тяжбы, длившейся более полугода, данное решение избирательной комиссии было отменено. В конечном счете нарушения, допущенные субъектом публичного управления, не позволили гражданину реализовать свои избирательные права и побороться за место в парламенте.

Процессуальный механизм защиты избирательных прав является довольно закостенелым образованием. В практической реализации положений ФЗ № 67 возникают ситуации, связанные с нарушениями избирательными комиссиями, регистрирующими кандидатов, процессуальных требований. Эти нарушения в последующем позволяют оспаривать принятые решения конкурирующим кандидатам в судебных инстанциях.

В юридической практике известность получили случаи отмены решения избирательной комиссии о регистрации кандидата в связи с принятием этого решения в нарушение процедурных требований заседания избирательной комиссии. К примеру, в момент принятия решения о регистрации кандидата, избирательная комиссия заседала в количестве пяти человек из восьми установленной численности. При этом за регистрацию проголосовали лишь трое, а двое, включая председателя комиссии,

воздержались от голосования. Апелляционная инстанция поддержала в решении об отмене регистрации нижестоящий суд за один день до дня голосования. Таким образом, кандидат, который в полном объеме выполнил все требования избирательного законодательства, фактически был лишен возможности реализовать свое пассивное избирательное право. Злой ли умысел или беспечная небрежность председателя комиссии явились поводом к создавшейся ситуации доподлинно не известно.

Еще одним наглядным примером является деятельность по проверке достоверности информации и подлинности документов регистрирующей кандидата комиссии. Избирательная комиссия на своем заседании принимает решение о регистрации или об отказе в регистрации кандидату, основываясь на их анализе. Возникает ситуация, при которой избирательная комиссия, зарегистрировавшая кандидата и проявившая невнимательность к содержанию документов, принимает решение о его регистрации с «незначительными» нарушениями, которые легко устранить баллотирующемуся лицу. ФЗ № 67 допускает внесение изменений и уточнений кандидатом в поданные им документы еще до процедуры составления протокола о его регистрации или отказе в регистрации. Фактически это время равно одному дню, то есть за день, до принятия решения о его регистрации. Однако после регистрации этого сделать невозможно. «Бдительные» конкуренты занимают выжидательную позицию и оспаривают решение о регистрации комиссии после таковой. Суду не остается ничего другого как отменить решение о регистрации и, в большинстве случаев, кандидат выбывает из гонки за долгожданный мандат.

*Лингвистическое несовершенство используемых терминов* преследует ФЗ № 67 на всем его эволюционном развитии. ФЗ № 67 изобилует формулировками типа: «соответствующие законы», «соответствующего уровня», «соответствующее структурное подразделение», «соответствующий суд», «соответствующих положений», «соответствующих проверок», «соответствующие материалы», «соответствующих средствах массовой информации», «соответствующими должностными лицами»; «иным законом», «иные нормативные правовые акты о выборах», «иные материалы», «иные документы», «иное структурное подразделение», «иные изменения и дополнения», «иной деятельностью», «в иных формах», «иных граждан», «иной оплачиваемой деятельностью», «иные государственные должности», «в иных избира-

тельных действиях», «на иной день», «установление иных ограничений», «или ином порядке» и т. п.; «о любой ошибке», «с любой информацией», «в любое время», «представитель любого избирательного объединения», «любое пожертвование», «любые товары», «любые агитационные материалы», «любой кандидат», «любой из избирательных палат», «по любым вопросам»; «не достаточно для реализации», «достаточной для размещения»; «может быть назначено», «может быть установлен срок», «может быть представлена», «может быть предусмотрено», «могут быть уточнены», «может быть использована», «может быть придан», «может быть увеличено»; «из необходимости создания максимальных удобств», «предоставлять необходимые помещения», «в оказании необходимой помощи», «изданием необходимой печатной продукции», «по мере необходимости», «необходимые меры по материальному и социальному обеспечению», «и необходимости в соответствии с законом», «в случае необходимости», «необходимые меры по информированию», «запрашивает необходимые сведения и материалы, связанные с финансовым обеспечением выборов», «на расстоянии, необходимом для восприятия содержащейся в ней информации», «с учетом необходимости защиты тайны голосования, за исключением случая, если по решению комиссии» и т. д.

Лингвистическим шедевром можно назвать формулировки статьи 11.1 ФЗ № 67. В качестве примера приведем лишь один пункт. «Если какое-либо действие может (должно) осуществляться не позднее чем за определенное количество дней или за определенное количество дней до дня наступления какого-либо события, то соответственно последним днем или днем,

когда данное действие может (должно) быть осуществлено, является день, после которого остается указанное в настоящем Федеральном законе количество дней до дня наступления соответствующего события».

Анализ работы избирательных комиссий, правозащитных органов различного уровня позволяет сделать вывод, что «испытания на прочность» в применении рамочного федерального избирательного законодательства будут продолжаться. Реформирование выборного законодательства должно стать одним из основных направлений деятельности правотворца. Отсутствие в планах законопроектной деятельности изменений процедурных вопросов организации и проведения выборов влечет за собой скороспелость и бессмысленность точечных нововведений.

#### Примечания

1. Монтескье Ш.Л. О духе законов // Монтескье Ш.Л. Избранные произведения. М.: Госполитиздат, 1955. URL: [https://librebook.me/o\\_duhe\\_zakonov/vol1/1](https://librebook.me/o_duhe_zakonov/vol1/1) (дата обращения: 10.10.2019).

2. Бойко Н.Н. Финансово-правовые аспекты избирательного фонда // Финансовое право. 2018. № 5. С. 18—21. Доступ из СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 10.10.2019).

#### References

1. Montesquieu C.L. On the spirit of laws. *Montesquieu C.L. Selected works*. Moscow: Gospolitpubl., 1955. URL: [https://librebook.me/o\\_duhe\\_zakonov/vol1/1](https://librebook.me/o_duhe_zakonov/vol1/1) (accessed 10.10.2019). (In Russ.)

2. Boyko N.N. Financial and legal aspects of the election fund. *Financial Law*, 2018, no. 5, pp. 18—21. Access from the reference legal system «ConsultantPlus» (accessed 10.10.2019). (In Russ.)