ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ LEGAL REGULATION

УДК 342.843:342.4

DOI dx.doi.org/10.24866/1813-3274/2019-4/91-107

К. В. Арановский¹, Конституционный Суд Российской Федерации,
г. Санкт-Петербург; Дальневосточный федеральный университет,
г. Владивосток, Россия
E-mail: kap@dvfu.ru

С. Д. Князев², Конституционный Суд Российской Федерации,
г. Санкт-Петербург; Дальневосточный федеральный университет,
г. Владивосток, Россия
E-mail: kap@dvfu.ru

КОНСТИТУЦИОННЫЕ СТАНДАРТЫ ВЫБОРОВ В ДЕМОКРАТИЧЕСКОМ ПРАВОВОМ ГОСУДАРСТВЕ (ИЗ ПРАКТИКИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)

Аннотация. В статье на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации анализируются конституционная природа выборов и их роль в обеспечении народного представительства. Опираясь на сформулированные этим Судом правовые позиции, авторы исследуют конституционные стандарты выборов в демократическом правовом государстве, не оставляя без внимания наиболее «узкие»

---

¹ Константин Викторович Арановский, доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, Судья Конституционного Суда Российской Федерации, г. Санкт-Петербург; профессор кафедры конституционного и административного права Дальневосточного федерального университета, г. Владивосток, Россия.

² Сергей Дмитриевич Князев, доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, Судья Конституционного Суда Российской Федерации, профессор, профессор кафедры административного и финансового права Санкт-Петербургского государственного университета, г. Санкт-Петербург; заведующий кафедрой конституционного и административного права Дальневосточного федерального университета, г. Владивосток, Россия.

Для цитирования: Арановский К. В., Князев С. Д. Конституционные стандарты выборов в демократическом правовом государстве (из практики Конституционного Суда Российской Федерации) // Азиатско-Тихоокеанский регион: экономика, политика и право. 2019. № 4. С. 91–107.

места современной российской избирательной системы. Так, авторы рассматривают проблемы реализации как активного, так и пассивного избирательного права, такие как «муниципальный фильтр» на выборах высшего должностного лица субъектов Российской Федерации, информатизация избирательного процесса, использование избирательного залога, создание избирательных блоков, судебное обжалование результатов выборов по обращениям избирателей.

Ключевые слова: Конституционный Суд Российской Федерации, выборы, избирательная система, народное представительство, избирательные права граждан, публичная власть, избирательный процесс, избирательный залог, обжалование, результаты выборов, избиратель, муниципальный фильтр, избирательный блок.

Konstantin V. Aranovsky¹, Constitutional Court of the Russian Federation,
St. Petersburg; Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia
E-mail: kap@dvfu.ru

Sergey D. Knyazev², Constitutional Court of the Russian Federation,
St. Petersburg; Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia
E-mail: kap@dvfu.ru

CONSTITUTIONAL STANDARDS OF ELECTIONS IN A DEMOCRATIC STATE OF LAW (FROM THE PRACTICE OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION)

Abstract. This article is based on the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation; it analyzes the constitutional nature of elections and their role in ensuring popular representation. Based on the legal positions formulated by this Court, the authors examine the constitutional standards of elections in a democratic state based on the rule of law, without disregarding the most bottlenecks in the modern Russian electoral system. Thus, the authors have reviewed the problems of realizing both active and passive voting rights such as the “municipal filter” in elections of top official of the constituent

¹ Konstantin V. Aranovsky, Doctor of Law, Honored Lawyer of the Russian Federation, Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation, St. Petersburg; Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia.

² Sergey D. Knyazev, Doctor of Law, Honored Lawyer of the Russian Federation, Honored Worker Science of the Russian Federation, Judge of the Constitutional Court of the Russian Federation, Professor, Professor of the Department of Administrative and Financial Law of St. Petersburg State University St. Petersburg; Head of the Department of Constitutional and Administrative Law of the Far Eastern Federal University, Vladivostok, Russia.

For citing: Aranovsky K. V., Knyazev S. D. Constitutional standards of elections in a democratic state of law (from the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation) // PACIFIC RIM: Economics, Politics, Law. 2019. No 4. P. 91–107.

entities of the Russian Federation, informatization of the electoral process, the use of electoral deposit, complaints creation of electoral blocs and judicial review of election results based on voters' complaints.

Keywords: Constitutional Court of the Russian Federation, elections, electoral system, popular representation, electoral rights of citizens, public authority, election process, electoral deposit, judicial review, election results, voter, municipal filter, electoral bloc.

Принятие Конституции Российской Федерации 1993 г., совпавшее по известным причинам с избранием Государственной Думы и Совета Федерации первого созыва, серьёзно изменило общее отношение к выборам. Именно под его влиянием протекало становление современной избирательной системы Российской Федерации, которое до настоящего времени продолжается в поиске и апробации процедур и модальностей осуществления избирательных прав граждан. При этом формирование и развитие законодательства о выборах и органах народного представительства охватывает собой все уровни власти – федеральный, региональный и муниципальный; в него вовлечены парламентские, президентские, правительственные структуры, избирательные комиссии. Не остался безучастным к электоральным основам народовластия с эффектами и дефектами избирательного законодательства и Конституционный Суд Российской Федерации, который, следуя Конституции России в оценке различных законоположений, создал ряд концептуальных правовых позиций, касающихся право-политической природы выборов и способов их юридического обеспечения.

В Конституции Российской Федерации – не в пример советским предшественницам – нет отдельной главы об избирательной системе, но конституционные стандарты выборов определённо следуют из многих её положений¹. Это – положения статьи 1 (о демократическом правовом государстве с республиканской формой правления), статьи 2 (о высшей ценности прав и свобод человека и гражданина), статьи 3 (о признании референдума и свободных выборов высшим непосредственным выражением власти народа), статьи 13 (об идеологическом и политическом многообразии и многопартийности), статьи 17 (о значении общепризнанных принципов и норм международного права для гарантирования прав и свобод человека и гражданина), статьи 18 (о непосредственном действии прав и свобод человека и гражданина, определяющих смысл, содержание и применение законов, деятельность публичной – законодательной, исполнительной, судебной и муниципальной –

---

¹ Отсутствие в российской Конституции отдельных разделов, посвящённых выборам (референдуму), в общем-то не расходится с интернациональной логикой конституционного регулирования. Как следствие, страны, выделяющие в структуре своих учредительных актов соответствующие главы (например, Перу, Узбекистан и др.), встречаются крайне редко.

власти), статьи 19 (о юридическом равноправии российских граждан) и, конечно, статьи 32 (о праве граждан участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления).

Данные конституционные нормы закрепляют фундаментальные и универсальные постулаты, которые – безотносительно к типовой дифференциации российских выборов – должны непременно господствовать над всеми избирательными формулами, дефинициями, процедурами и правилами – и в том, как они изложены, и в том, как их понимать и следовать им в подготовке и проведении выборов. Они собой не исчерпывают, естественно, всех электоральных конституционных установок, тех, например, что касаются конкретных видов избирательных кампаний. Поэтому полное и всестороннее представление о конституционной парадигме российских выборов невозможно без обращения к конституционным положениям, автономно оговаривающим базовые параметры президентских, парламентских и муниципальных выборов (статьи 81, 84, 96, 97, 102 и 130).

К тому же, принимая во внимание системную взаимосвязь основных прав и свобод, а тем самым и конституционного их регулирования, отметим, что немало важное значение для адекватного (корректного) уяснения конституционных стандартов выборов имеют положения Конституции Российской Федерации, гарантирующие свободу слова и массовой информации (статья 29), свободу деятельности общественных объединений (статья 30), свободу мирных собраний (статья 31), государственную, в том числе судебную, защиту прав и свобод (статьи 45 и 46), а равно определяющие конституционные критерии допустимых ограничений прав и свобод человека и гражданина (статья 55).

Наконец, поскольку федеративное устройство и самостоятельность местного самоуправления относятся к основам конституционного строя России, то конституционная природа выборов не может не испытывать на себе и влияния федерализма, и организационно-правовой обособленности органов местного самоуправления от системы органов государственной власти, включая разграничение предметов ведения (вопросов) и полномочий между федеральными, региональными и муниципальными властями в регулировании и защите прав и свобод граждан, в определении порядка формирования федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления (статьи 11, 12, 71, 72, 73, 76, 77 и 131 Конституции Российской Федерации).

Интегративная и кумулятивно-прикладная интерпретация положений перечисленных и коррелирующих им конституционных статей привела Конституционный Суд России в череде принятых решений к выводам принципиального значения относительно конституционного алгоритма выборов в демократическом правовом

государстве. Это следует, в том числе, из ряда его постановлений (от 30 апреля 1997 г. № 7-П, от 25 апреля 2002 г. № 7-П, от 11 июня 2002 г. № 10-П, от 25 февраля 2004 г. № 4-П, от 16 июля 2007 г. № 11-П, от 19 декабря 2013 г. № 28-П, от 1 июля 2015 г. № 18-П, от 13 апреля 2017 г. № 11-П, от 15 ноября 2018 г. № 42-П и др.), в которых Конституционный Суд Российской Федерации констатировал, что:

значение избирательных прав граждан не может сводиться лишь к их свободному участию в качестве избирателя в голосовании на выборах, так как данные права служат законным средством участия граждан в управлении делами государства через своих представителей, вследствие чего лишь граждане своими актами и результатами избирательного волеизъявления должны определять персональный состав выборного органа публичной власти, легитимируя народное представительство;

граждане, которые не голосовали вообще или голосовали за иных кандидатов, чем те, кто стал депутатом, не лишены представительства в сформированных путём выборов органах, а потому все законно избранные депутаты Государственной Думы, законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации и представительных органов муниципальных образований являются представителями народа (населения) и, следовательно, всех граждан, которые вправе участвовать в управлении делами государства через законно избранных представителей;

демократические и справедливые выборы диктуют необходимость их проведения с разумной периодичностью в условиях состязательности и открытости, что, в свою очередь, обязывает государство гарантировать избирательные права граждан так, чтобы это не допускало необоснованного их отстранения от участия в выборах органов народного представительства и искажения результатов электорального волеизъявления;

в регламентации электоральных правил федеральная законодательная дискреция позволяет самостоятельно осуществлять выбор того или иного вида избирательной системы по соображениям политической целесообразности с учётом особенностей общественно-политического состояния страны, не допуская, однако, отступления от принципов всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, ограничения или отмены иных общепризнанных прав и свобод человека и гражданина;

одним из необходимых условий свободных выборов, без которых немыслимо существо избирательных прав, является их альтернативность, в связи с чем без проведения голосования по нескольким кандидатурам общие выборы теряют своё реальное электоральное содержание, а граждане фактически лишаются возможности полноценно реализовать принадлежащее им право избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления;

в интересах обеспечения прав граждан на участие в обязательных и справедливых выборах государство вправе установить в виде общего принципа макси-

мальные сроки полномочий выборных органов, что должно предотвращать отступление от реальной периодичности выборов, обеспечивая смену легислатур по решению избирателей в законные сроки;

изменение законом даты очередных выборов может быть объективно оправданным только при условии, что оно осуществляется в конституционно значимых целях, заблаговременно, не влечёт за собой отступления от разумной периодичности проведения очередных выборов и не нарушает непрерывности деятельности избираемых органов публичной власти;

участвуя в формировании независимых и самостоятельных органов власти, призванных обеспечивать в своей деятельности выражение интересов народа, не только избиратели и кандидаты, но и иные субъекты гражданского общества, прежде всего политические партии, вправе рассчитывать на законное проведение выборов на основе свободного осуществления избирательных прав, объективность и достоверность определения их итогов;

законодательное регулирование участия политических партий в выборах должно отвечать конституционным требованиям идеологического и политического плюрализма, многопартийности и равенства политических партий перед законом и судом и одновременно не допускать деформирования истинного смысла народовластия, искажения существа избирательных прав граждан, в том числе беспартийных, и умаления гарантированной им возможности быть исходным субъектом народовластия и осуществлять его совместно с другими гражданами;

свободное волеизъявление избирателей, его неискаженная фиксация в официальных итогах голосования, не совместимая с какими-либо нарушениями избирательного законодательства, возлагают на Российскую Федерацию конституционную обязанность – вне зависимости от уровня выборов и вида избирательной системы – создания законодательных, организационных и иных гарантий, направленных на защиту избирательных прав и обеспечение восприятия сформированных по результатам выборов органов народного представительства в качестве законных носителей публичной власти;

обладая большим общественным значением, выборы затрагивают интересы широкого круга российских граждан, имеющих право участвовать в управлении делами государства через своих законно избранных представителей, вследствие чего предусматриваемые в законодательстве основания, сроки и другие условия судебного контроля за итогами голосования и результатами выборов не должны ставить под сомнение гражданское доверие к избирательному процессу.

Приведённые правовые позиции не предназначены дать исчерпывающую (сплошную) инвентаризацию признаков (свойств) избирательного права, достойного конституционной нации, но в целом раскрывают ключевые (имманентные) характеристики выборов в обеспечении подлинного народовластия. Их непредвзятый

анализ свидетельствует о том, что в основе своей они вполне сообщаются с международными избирательными стандартами, получившими отражение не только в договорных международных актах (в частности, в Международном пакте о гражданских и политических правах, Конвенции о защите прав человека и основных свобод, Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств и др.), но и в прецедентах наднациональных юрисдикций, включая Европейский Суд по правам человека.

В этом смысле кажутся удивительными те довольно известные в политике и доктрине мнения, что современная российская избирательная система вовсе не ассоциируется с подлинными выборами и мало имеет общего с электоральными процедурами, присущими устоявшимся демократическим традициям [10, с. 129–142; 12, с. 53, 99, 107, 273, 435 и др.; 3, с. С. 53, 110, 269, 274 и др.]. Ещё сомнительнее на этом фоне упреки в том, что она не выдерживает критики даже в сопоставлении с советским избирательным правом, которое, как считает, к примеру, член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Е. И. Колюшин, имело гораздо больше демократического потенциала, оставленного без реализации лишь из-за тотального директивного руководства выборами со стороны партийного аппарата [8, с. 189].

Понятно, что в условиях идеологического и политического плюрализма было бы, наверное, наивно ожидать единодушия (в особенности комплементарного) в оценках актуального состояния института российских выборов, тем более что отечественная избирательная практика в самом деле не выглядит безупречной и вполне успешной¹. Всё это, тем не менее, не отменяет реального политико-юридического значения российских выборов, как и того, что в их проведении определённо перестали видеть лишь имитационно-пропагандистское мероприятие [1, с. 19]. Тому свидетельством даже электоральные нарушения, преступления и просто погрешности, которые вряд ли собирали бы вокруг себя столько внимания и страстей, будь выборы декоративной лишь формальностью. И странно, в самом деле, отталкиваясь лишь от имеющихся негативных электоральных проявлений, отказать российской избирательной системе в способности быть императивным каналом народовластия. Её нельзя считать безгрешной, разумеется, ибо во всяком правовом порядке водятся девиации, но и безнадежной эту систему видят лишь в направленной предвзятости, особенно когда оставляют в полном доверии те избирательные си-

---

¹ Чтобы удостовериться в этом, достаточно вспомнить, с какими осложнениями были сопряжены губернаторские выборы в Приморском крае (2018), думские выборы в Москве (2019) и муниципальные выборы в Санкт-Петербурге (2019).

стемы, где случаются время от времени очень сомнительные электоральные происшествия¹.

При таких обстоятельствах, исследуя конституционную природу выборов, состояние и вариации в перспективах российской избирательной системы, нельзя оставлять на виду лишь позитивные характеристики в её современном составе без внимания к наиболее «узким» местам электоральной демократии, привлекающим повышенное внимание не только политиков и учёных, но и организаторов выборов, кандидатов и избирателей.

В обозначенном контексте изначально нужно остановиться на некоторых нюансах реализации пассивного избирательного права, которое подразумевает, по совпадающему мнению Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского Суда по правам человека, гарантии каждому гражданину возможности выдвигать свою кандидатуру на выборах². Действующее избирательное законодательство, как известно, устанавливает, что выдвижение кандидата (списка кандидатов) возможно от политической партии либо в порядке самовыдвижения, которое на губернаторских выборах допускается, если это прямо предусмотрено законом субъекта Российской Федерации³.

В дополнение к этим генеральным условиям решение о выдвижении кандидата требует, по общему правилу, поддержки избирателей, которую выражает, если иное не установлено федеральным законом, необходимое количество подписей из-

¹ Взять, например, такие скандально окрашенные случаи, как подведение итогов на выборах президента США во Флориде (2000) или третий тур президентских выборов на Украине (2004).

² Конституционный Суд России неоднократно отмечал, что предусмотренное статьёй 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации право как одно из неотчуждаемых гражданских политических прав является, по своей юридической природе, индивидуальным, что предполагает при проведении любых выборов предоставление гражданам возможности лично участвовать в выдвижении кандидатов (постановления от 24 июня 1997 г. № 9-П, от 9 ноября 2009 г. № 9-П, от 7 июля 2011 г. № 15-П и др.). Схожим образом и Европейский Суд по правам человека твёрдо придерживается подхода, согласно которому статья 3 Протокола № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод имеет не только «институционное» значение, но и имплицитно признаёт в качестве субъективных избирательных прав «право голоса» и «право выдвигать свою кандидатуру на выборах» (постановления от 2 марта 1987 г. по делу «Матье-Мозн (Mathien-Mohin) и Клерфейт (Klerfayt) против Бельгии», от 1 июля 1997 г. по делу «Гитонас (Gitonas) и другие против Греции» и др.).

³ До 2018 г. – пока предпочтением «провластных» кандидатов пользовалось партийное выдвижение – возможность самовыдвижения на выборах глав российских регионов допускалась лишь в Москве. В Определении от 14 января 2007 г. № 7-О Конституционный Суд Российской Федерации не усмотрел конституционной погрешности в запрете самовыдвижения, предусмотренного законом Новгородской области от 30 мая 2012 г. «О выборах Губернатора Новгородской области». Однако указанный судебный акт никак не может служить аргументом в пользу предпочтительности сосредоточения права выдвижения кандидатов на губернаторских выборах в руках политических партий, так как не объявляет его единственно возможным и не исключает выбора законодательной властью иного варианта нормативного регулирования соответствующих отношений.

бирателей¹. Этого, между тем, тоже может быть недостаточно для регистрации кандидата – на губернаторских выборах нужно пройти ещё и так называемый муниципальный фильтр², что требует сбора в поддержку выдвижения кандидата от 5 до 10 процентов подписей выборных должностных лиц (депутатов и глав) муниципальных районов и городских округов субъекта Российской Федерации, когда каждый такой подписант может поддержать лишь одного кандидата.

По таким правилам губернаторские выборы нередко проходят при явно сниженной состязательности между «отфильтрованными» кандидатами и плохо убеждают в том, что они действительно конкурентные (альтернативные), что едва ли способствует политическому плюрализму с многопартийностью, как их гарантирует Конституция Российской Федерации. И дело не только в поддержании равных электоральных возможностей политических партий, а в гораздо более сложном, по сравнению с ними, положении самовыдвиженцев, которым, кроме прохождения «фильтра», нужно ещё и представить для регистрации подписи от 0,5 до 2 процентов избирателей субъекта Российской Федерации.

Из этого ясно, почему в политической и академической среде всё тверже настаивают на решительном пересмотре самой конструкции муниципального фильтра. Позиция эта не лишена, видимо, оснований³, и потому заслуживает внимания предложение, которое оппозиционные парламентские партии заявили при поддержке Центризбиркома России в пользу «снижения» муниципального фильтра до 5 процентов [13]. И, думается, не повредило бы губернаторским выборам, если бы попутно обсудили ещё и отказ от правила «одно выборное должностное лицо местного самоуправления – одна подпись в поддержку кандидата», как и федеральное законодательное признание за самовыдвиженцами статуса субъектов выдвижения кандидатов с одновременным освобождением их от сбора подписей избирателей.

Говоря о пассивном избирательном праве, опрометчиво было бы умолчать о таких ранее хорошо известных, но уже на протяжении многих лет остающихся невостребованными институтах, как избирательные блоки и избирательный залог [5, с. 213, 252, 314]. Напомним, что включение законом в число субъектов, имею-

---

¹ Согласно Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» на выборах представительных органов от сбора подписей избирателей освобождаются кандидаты (списки кандидатов), выдвинутые политической партией, получившей электоральную поддержку на предшествующих (последних) выборах того или иного уровня (статья 35.1).

² Зачастую введение такого фильтра «оправдывается» ссылками на французский опыт, где действительно некое его подобие используется на президентских выборах.

³ Здесь нелишне напомнить, что Конституционный Суд Российской Федерации, признавая муниципальный фильтр в качестве обязательного условия регистрации кандидатов на губернаторских выборах не противоречащим Конституции, всё же заметил в Постановлении от 24 декабря 2012 г. № 32-П, что его применение нельзя использовать как искусственное препятствие выдвижению кандидатов, предполагая возможность законодательного послабления в условиях замещения должности главы субъекта Российской Федерации.

щих право выдвижения кандидатов (списков кандидатов), избирательных блоков, позволяло политическим партиям (иным общественным объединениям) консолидировать силы в совместном участии в избирательных кампаниях с продвижением «общих» кандидатов¹, а избирательный залог служил некоторой, причем небезуспешной, альтернативой сбору подписей избирателей в поддержку кандидатов².

Предпринятый федеральным законодателем отказ от избирательных блоков был связан, если судить по объявленным целям, больше всего с тем, что их конструкция не поощряла укоренение политических партий в качестве самостоятельных и ответственных субъектов избирательного процесса и народного представительства, ослабляла фракционную (корпоративную) организацию депутатского корпуса, предсказуемость (последовательность) его поведения, партийно-парламентскую дисциплину. Избирательному же залогоу «инкриминировали», кажется, то, что он так или иначе вносил избыточные денежные мотивы в реализацию конституционного права граждан быть избранным³.

Не вдаваясь по этому поводу в глубокую оценку прежних обоснований и оснований, заметим только, что теперь, когда состоялись серьёзные изменения в правилах создания партий и сбора подписей избирателей, отказ от блоков и залога выглядит не совсем убедительно. Так, несмотря на отказ от избирательного залога, трудно представить себе безденежный сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов или их списков. Напротив, расходы на эти сборы сегодня нередко в разы превышают размер отменённого избирательного залога, чем, несомненно, увеличивают финансовую «нагрузку» на кандидатов и риски отказа в регистрации. И вряд ли в силу этого по-прежнему уместно последовательно отвергать идею избирательного залога, как и возможность блокирования избирательных объединений, тем более что данные электоральные институты давно легализованы мировой практикой выборов. В противном случае статья 10 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств не воспринимала бы выборы в качестве справедливых только при предоставлении права выдвижения кандидатов (списка кандидатов), наряду с политическими партиями, и их коалициям, а статья

¹ Не касаясь напрямую оценки конституционности института избирательных блоков, Конституционный Суд России, пусть косвенно, но всё же «освятил» возможность выдвижения ими кандидатов (списков кандидатов) во многих своих решениях (постановления от 25 апреля 2000 г. № 7-П, от 30 октября 2003 г. № 15-П, от 25 февраля 2004 г. № 4-П и др.).

² В Определении от 10 июля 2003 г. № 264-О Конституционный Суд Российской Федерации не увидел каких-либо «пороков» в избирательном залоге, указав, что его внесение происходит исключительно на добровольной основе по инициативе самого кандидата; только от кандидата зависит, вносить ли избирательный залог, соглашаясь с указанным законом условием его возврата, или зарегистрироваться на основе сбора подписей избирателей.

³ Президент России Д. А. Медведев в ежегодном своём Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2008 г. увязывал отмену избирательного залога с тем, что «участвовать в выборах или нет – должны решать не деньги, а мнение людей, репутация партии и доверие избирателей к её программе».

1.3 утверждённых Европейской комиссией за демократию через право (Венеция, 5–6 июля 2002 г.) Руководящих принципов относительно выборов не допускала применения избирательного залога, даже если его сумма не чрезмерна и он подлежит обязательному возврату при получении внесшим его кандидатом (партией) на выборах определённого процента голосов избирателей.

Много разногласий связано также с вопросом участия граждан в голосовании, которые состоятся в день, когда избиратель отлучится с места жительства¹. Ещё недавно в России его традиционно решали досрочным голосованием, открепительными удостоверениями или голосованием почтой². Сейчас же Центральная избирательная комиссия Российской Федерации больше склоняется, видимо, к использованию в указанных целях электронного (цифрового) голосования, которое получило то или иное распространение в Австралии, Индии, Канаде, Лихтенштейне, США, Финляндии, Швейцарии, Эстонии и других странах.

Действительно, электоральное будущее, в том числе не столь отдалённое, нельзя представить вне цифровых технологий³. Вместе с тем, пока в государстве и обществе не так много доверия, чтобы обойтись без гарантий тайны голосования и достоверности его результатов, всеобщее электронное голосование (при всём уважении к правам «мобильных» избирателей) не кажется вполне своевременным⁴. Не просто так Федеральный конституционный Суд Германии ещё в 2009 г. как раз по этим соображениям вынес вердикт о неконституционности применения на выборах в Бундестаг ФРГ (2005 г.) электронных машин для голосования, поскольку оно не

---

¹ Таковую проблему знают чуть ли не все государства, хотя иные из них в этой части не считают необходимой «избыточную» заботу об избирателях. Так, в Венгрии вовсе нет процедур голосования вне места жительства и принято считать, что заинтересованный гражданин спланирует свои перемещения так, чтобы они ему не помешали голосовать.

² Если досрочное голосование и голосование по открепительным удостоверениям могло применяться на всех уровнях выборов, то голосование по почте допускалось, как, впрочем, и сейчас, только на региональных и муниципальных выборах и лишь тогда, когда оно было предусмотрено законом соответствующего субъекта Российской Федерации. «Сдержанное» отношение к «почтовому» голосованию объясняется тем, что его организация крайне трудоёмка и, к тому же, в большей – в сравнении с иными видами голосования – степени подвержена риску электоральных спекуляций. Не случайно Конституционный Суд Австрии ещё в 1985 г. вынужден был обратить внимание на существенные нарушения принципов тайного и личного голосования, вероятность которых многократно возрастает в процессе голосования по почте.

³ По мнению В. Д. Зорькина, развитие и активное проникновение новых цифровых технологий во все сферы жизни общества неизбежно потребуют существенной правовой модернизации и наряду с этим актуализируют проблемы обеспечения конституционной безопасности личности, общества и государства [4].

⁴ Конституционный Суд России из этого исходил в Постановлении от 15 апреля 2014 г. № 11-П, полагая, что дополнительные (субсидиарные) способы осуществления активного избирательного права (голосование по доверенности, по почте и по сети «Интернет») должны надёжно гарантировать соблюдение принципов свободных выборов и адекватное отображение волеизъявления избирателей. Подробнее см.: Князев С. Д., Хохрякова О. С. Досрочное голосование на российских выборах: за и против (Краткий комментарий к Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 11-П) [7, с. 24–31].

гарантировало возможности эффективного контроля за избирательной процедурой и итогами выборов¹.

Не стоит забывать и о том, что переход на электронное голосование не будет бесплатным и неминуемо повлечёт за собой значительные бюджетные расходы, а также с неизбежностью потребует изыскания новых форм осуществления общественного наблюдения за таким голосованием с контролем за достоверностью его итогов, внятных и вполне убедительных решений, которых российская избирательная система пока, увы, предложить не в состоянии.

И ещё один момент. Не вызывает сомнения, что легитимность выборов, доверие к официальным их результатам серьёзно можно осложнить, если избиратель не вправе оспорить электоральные результаты в суде. До 2013 г. российское законодательство, как и судебная практика, не признавали за гражданами, если те не были зарегистрированы избирательными комиссиями в качестве кандидатов, возможности обжалования в суде итогов голосования и результатов выборов. Постановлением от 22 апреля 2013 г. № 8-П Конституционный Суд Российской Федерации изменил такое положение – граждане получили право оспаривать итоги голосования на «своём» избирательном участке, благодаря чему судебный за ними контроль перестал быть привилегией условно «активных» субъектов избирательного процесса – кандидатов и партий, которые их выдвигают.

Что касается результатов выборов, то судебное их оспаривание до сих пор избирателям недоступно. Конституционный Суд, между тем, пусть и не нашёл прямых нарушений Конституции Российской Федерации в том, что избиратель не может обжаловать в суде результаты выборов, в то же время заметил, что законодательная дискреция вполне позволяет наделить голосующих граждан этим правом. Поощряет к тому не только, по сути, общеевропейская практика (Венгрия, Германия, Италия, Польша, Португалия, Сербия, Финляндия, Чехия, Швейцария и др.), но и рекомендации, изложенные в упоминавшихся уже Руководящих принципах относительно выборов (Венеция, 5-6 июля 2002 г.)². Имея это в виду, Конституционный Суд ободряющим образом заключил, что поступательному развитию народного представительства такое право граждан не помешало бы, допустив при этом введение коллективной жалобы избирателей в суд на результаты выборов при разумных условиях относительно числа заявителей.

¹ Подробнее об использовании в зарубежных избирательных системах новых технологий голосования см.: Чимаров Н. С. Проблемы реализации правовых избирательных стандартов новых технологий голосования в Российской Федерации и зарубежных странах: конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. (Санкт-Петербург, 2017) [14, с. 22–23].

² В соответствии со статьей 3.3 названных принципов все кандидаты и избиратели, зарегистрированные по соответствующему избирательному округу, должны иметь право на обжалование; в отношении поступающих от избирателей заявлений об обжаловании результатов выборов могут устанавливаться разумные требования в отношении минимального числа избирателей.

Отсрочка в признании права на судебное оспаривание результатов выборов избирателями несомненно сказывается на настроениях электората, его уверенности в том, что государству и вправду нужны открытость и прозрачность на выборах. Ведь пока нет права оспорить результаты выборов, объявленные избирательной комиссией, в публичных процедурах беспристрастного суда и разрешить в них сомнения по поводу законности и достоверности выборов, избиратели, в лучшем случае, оставят при себе никому не нужные переживания относительно справедливости и честности выборной власти, а в худшем – будут вовлекать в неприятие итогов других сограждан, чем существенно осложняют восприятие выборов в качестве демократического канала формирования представительной власти¹.

Несложно представить возражения против зачисления избирателей в состав истцов по спорам о результатах выборов, начиная с того, что суды и так их проверяют по жалобам деятельных заинтересованных избирательного процесса, конкурирующих между собой, в частности, зарегистрированных кандидатов и партий, выдвинувших зарегистрированных кандидатов. Но вряд ли этого хватит, чтобы обеспечить устойчивое верифицируемое доверие к избирательной системе и легитимность выборного народного представительства. Во-первых, административный иск указанных субъектов зависит лишь от них, а не от избирателей, которые на их процессуальные решения влиять не могут. Во-вторых, российское законодательство не запрещает выборов при одном зарегистрированном кандидате², что и подавно исключает судебный контроль в отношении их результатов даже по сугубо формальным основаниям.

Соответственно, законодательным властям нелишне было бы заново изучить проблему судебного обжалования результатов выборов по обращениям избирателей. Её решение может быть разным, в том числе в зависимости от вида выборов, предмета спора, иных критериев. Главное – она не должна остаться без решения, будет ли оно законодательным или же каким-нибудь иным. Без такого решения граждане, чего бы не хотелось, время от времени получают веские поводы, чтобы думать, будто на выборах происходит нечто решающее, но закрытое для них, будто аксиома «доверяй, но проверяй» не относится к избирателям, и если нельзя «проверить», то и «доверять» вовсе не обязательно.

Российская избирательная система, как теперь она есть, при всех издержках и погрешностях остаётся со значительным демократическим потенциалом под властью принципов, получивших международное признание. Как бы спорно и странно

---

¹ Трудно не согласиться с В. В. Комаровой в том, что социальная ценность выборов обусловлена их ролью в политическом самоутверждении граждан и политической самоорганизации гражданского общества, обеспечивающими практическое осуществление юридически признанной за гражданами и их политическими объединениями возможности быть субъектами государственной власти [9, с. 177–178].

² Согласно пункту 35 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» голосование по одной кандидатуре допускается при проведении повторного голосования, а также (если это предусмотрено законом субъекта Российской Федерации) на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований.

ни выглядел порой персональный состав электоральной реальности от кандидатов до избирателей, как бы ни влияло это на избирательные события и результаты, но кроме выборной законной власти, и это многократно подтверждено историей, остаётся лишь власть незаконная – узурпаторская, криминальная или революционная. Есть, правда, монархическая законная власть, но эту опору держат в Старом и Новом свете лишь стойкие демократии без перерывов на социализм и фашизм среди англосаксов, скандинавов, фламандцев, а тем, кто дотла её разорил, монархия вряд ли пойдёт уже впрок, и разве что обнадёжит какую-нибудь хрупкую реставрацию или какой-нибудь новодел с неясной весьма судьбой¹. Есть и власть законного назначения², но, чтобы законно назначать, предварительно самому нужно быть законно назначенным или избранным.

В итоге России остаётся выбрать лишь между честно избранной властью и властью незаконной, может быть вдохновляющей, но скорее всего сверхавторитарной³. На этот выбор можно смотреть с оптимизмом, но ещё вернее видеть в нём безысходную неизбежность электоральной конституционной демократии с той альтернативой, что иначе придётся принести в жертву не только выборы, но и другие конституционные ценности. Законные выборы, конечно, не исчерпывают собой всего, что нужно человеку, и сами по себе конституционного благополучия и правопорядка не принесут, но можно быть твёрдо уверенными в том, что без них в России реальному конституционализму состояться будет нельзя.

Конституционные обещания электоральных перспектив довольно надёжны, но не отменяют, а, напротив, – вменяют гражданам и властям сбережение избирательного права с отдельными уместными улучшениями, чтобы выборы под надзором суда убеждали стабильностью правил, честностью результатов⁴, и чтобы справедливая их законность освящала легитимное народное представительство.

¹ В. Е. Чуров, будучи председателем Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (2007–2016 гг.), неоднократно в высшей степени положительно высказывался о монархии как форме правления, попутно сожалел о том, что в российских условиях её реализовать чрезвычайно трудно и после долгого перерыва попросту невозможно.

² Нам уже доводилось писать о том, что назначение *a priori* не выглядит несостоятельным способом обеспечения публичного представительства даже в сравнении с выборами. В конце концов назначения не сторонится и сама избирательная система России, предусматривая с его помощью формирование избирательных комиссий [6, с. 26].

³ Демократический ресурс выборов важно не утратить, поскольку они позволяют удовлетворительным образом узаконить политическую, административную, вообще публичную, власть, ибо выборную власть обычно признают законной [2, с. 14–19].

⁴ Больше века тому назад известный германский государствовед Г. Мейер поучительно замечал, что избирательное право в конкретном государстве нужно устанавливать не с предвзятых принципиальных точек зрения, а по соображениям политической целесообразности с обязательным соблюдением того требования, что избранные лица (органы) обязаны руководствоваться общим благом и сохранять политическую нейтральность [12, с. 2, 18].

Список литературы

1. Арановский, К. В. Конституция и безопасность / К. В. Арановский, С. Д. Князев // Государство и право. 2018. № 1. С. 17–28.
2. Бондарь, Н. С. Конституционная ценность избирательных прав граждан России / Н. С. Бондарь, А. А. Джагарян. Москва.: «Формула права», 2005. 336 с.
3. Денисов, С. А. Имитация конституционного строя: в 4-кн. Кн. 1 / С. А. Денисов. Екатеринбург: Гуманитарный университет, 2018. 281 с.
4. Зорькин, В. Право в цифровом мире. Размышление на полях Петербургского международного юридического форума / В. Зорькин // Российская газета. 2018. 29 мая (№ 115).
5. Князев, С. Д. Российское избирательное право : учебник / С. Д. Князев. – Владивосток : Изд-во Дальневост. ун-та, 2001. – 448 с.
6. Князев, С. Д. Политическое представительство и выборы: публично-правовая природа и соотношение / С. Д. Князев, К. В. Арановский // Конституционное и муниципальное право. – 2007. – № 16. – С. 21–34.
7. Князев, С. Д. Досрочное голосование на российских выборах: за и против (Краткий комментарий к Постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 11-П) / С. Д. Князев, О. С. Хохрякова // Журнал конституционного правосудия. – 2014. – № 5. – С. 24–31.
8. Колюшин, Е. И. Конституционное право России : курс лекций / Е. И. Колюшин. – Москва : Норма: ИНФРА – М, 2015. 416 с.
9. Комарова, В. В. Механизм непосредственной демократии современной России (система и процедуры) / В. В. Комарова. – Москва : Формула права, 2006. – 560 с.
10. Краснов, М. А. Российская система власти: треугольник с одним углом / М. А. Краснов, И. Г. Шаблинский. – Москва : Институт права и публичной политики, 2008. – 232 с.
11. Мейер, Г. Избирательное право / Г. Мейер. – Москва : Издание В. М. Саблина, 1906. – Книга II. – 245 с.
12. Право избирать и быть избранным в российских политических реалиях: основные конституционно-правовые проблемы / рук. авт. кол. и отв. ред. С. А. Авакьян. – Москва : Юстицинформ, 2015. – 680 с.
13. Прокшин, Н. Муниципальный фильтр покажут президенту / Н. Прокшин, А. Галанина // Коммерсантъ. – 2019. – 24 октября, № 195.
14. Чимаров, Н. С. Проблемы реализации правовых избирательных стандартов новых технологий голосования в Российской Федерации и зарубежных странах: конституционно-правовое исследование : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н. С. Чимаров. – Санкт-Петербург, 2017. – 27 с.

References

1. Aranovsky K.V., Knyazev S.D. *Konstitutsiya i bezopasnost'* [Constitution and Security]. *Gosudarstvo i parvo*, 2018, no. 1, pp. 17–28. (In Russian).
2. Bondar N.S., Dzhagaryan A.A. *Konstitutsionnaya tsennost' izbiratel'nykh prav grazhdan Rossii* [The constitutional value of the electoral rights of Russian citizens]. Moscow: Formula prava Publ., 2005. 336 p. (In Russian).
3. Denisov S.A. *Imitatsiya konstitutsionnogo stroya* [Imitation of the constitutional order]. Ekaterinburg: Gumanitarnyi universitet Publ., 2018. 281 p. (In Russian).
4. Zor'kin V. Pravo v tsifrovom mire. Razmyshlenie na polyakh Peterburgskogo mezhdunarodnogo yuridicheskogo foruma [Law in the digital world. Reflection on the sidelines of the St. Petersburg International Legal Forum]. *Rossiiskaya gazeta*, 2018, May, 29 (no. 115). (In Russian).
5. Knyazev S.D. *Rossiiskoe izbiratel'noe pravo* [Russian electoral law. Textbook] Vladivostok: Far Eastern Federal University Publishing House, 2001. 448 p. (In Russian).
6. Knyazev S.D., Aranovsky K.V. Politicheskoe predstavitel'stvo i vybory: publichno-pravovaya priroda i sootnoshenie [Political representation and elections: public law nature and correlation]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2007, no. 16, pp. 21–34. (In Russian).
7. Knyazev S.D., Hohryakova O.S. Dosrochnoe golosovanie na rossiiskikh vyborakh: za i protiv (Kratkii kommentarii k Postanovleniyu Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 15 aprelya 2014 goda № 11-P) [Early voting in the Russian elections: for and against (Brief comment on the Decree of the Constitutional Court of the Russian Federation of April 15, 2014 No. 11-P)]. *Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya*, 2014, no. 5, pp. 24–31. (In Russian).
8. Kolyushin E.I. *Konstitutsionnoe pravo Rossii : kurs leksii* [Constitutional law of Russia: a course of lectures]. Moscow: Norma: INFRA–M Publ., 2015. 416 p. (In Russian).
9. Komarova V.V. *Mekhanizm neposredstvennoi demokratii sovremennoi Rossii (sistema i protsedury)* [The mechanism of direct democracy of modern Russia (system and procedures)]. Moscow: Formula prava Publ., 2006. 560 p. (In Russian).
10. Krasnov M.A., Shablinsky I.G. *Rossiiskaya sistema vlasti: treugol'nik s odnim uglom* [Russian power system: a triangle with one angle]. Moscow: Institute of Law and Public Policy, 2008. 232 p. (In Russian).
11. Meyer G. *Izbiratel'noe pravo* [Electoral law]. Moscow: Izdanie V.M. Sablina, 1906. Book II. 245 p. (In Russian).
12. Avakyan S.A., ed. *Pravo izbirat' i byt' izbrannym v rossiiskikh politicheskikh realiyakh: osnovnye konstitutsionno-pravovye problemy* [The right to elect and be elected in Russian political realities: basic constitutional and legal problems]. Moscow: Yustitsinform Publ., 2015. 680 p. (In Russian).

13. Prokshin N., Galanina A. Munitsipal'nyi fil'tr pokazhut prezidentu [Municipal filter will be shown to the president]. *Kommersant*", 2019, October, 24 (no. 195). (In Russian).

14. Chimarov N.S. *Problemy realizatsii pravovykh izbiratel'nykh standartov novykh tekhnologii golosovaniya v Rossiiskoi Federatsii i zarubezhnykh stranakh: konstitutsionno-pravovoe issledovanie* [Problems of the implementation of legal electoral standards of new voting technologies in the Russian Federation and foreign countries: constitutional and legal research]. Cand. Diss. (Legal Sci.). Synopsis. St. Petersburg, 2017. 27 p. (In Russian).