
ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО
И РАЗВИТИЕ ДЕМОКРАТИИ

ИМПЕРАТИВНОСТЬ И ДИСПОЗИТИВНОСТЬ
ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА В КОНТЕКСТЕ ЦЕННОСТНОГО
ПОДХОДА РЕАЛИЗАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ

© 2021 г. Н. Ю. Турищева

*Избирательная комиссия Краснодарского края, г. Краснодар;
Кубанский государственный университет, г. Краснодар*

E-mail: dom0023@mail.ru

Поступила в редакцию 24.06.2021 г.

Аннотация. В статье рассматривается комплекс проблем государственно-правовой действительности, изучение которых обусловлено трансформацией содержания традиционных методов правового регулирования избирательных правоотношений. Последние изменения избирательного законодательства свидетельствуют не только о пересечении императивного и диспозитивного начал в избирательном процессе, но и о замещении одного метода регулирования другим. Значительная роль в формировании новых избирательных процедур отводится избирательным комиссиям, выступающим субъектами создания «мягкого» права, деятельность которых отражает социокультурные процессы и новое понимание государственного управления. Особое внимание в статье уделено выдвижению и регистрации кандидатов как наиболее ценностно-ориентированному этапу в рамках всего избирательного процесса. На основании анализа юридических оснований регистрации кандидатов автор приходит к выводу о том, что законодатель опосредует формы реализации пассивного избирательного права через отдельные элементы прямого или косвенного участия избирателей, претворяющих в жизнь свое активное избирательное право. Развитие основных институтов избирательного права происходит на основе использования потенциала передовых цифровых технологий, направленных на расширение прав участников избирательного процесса. Новые правила, определяющие механизм реализации субъективных избирательных прав, должны получить императивное регулирование в тексте закона.

Ключевые слова: избирательный процесс, методы регулирования, новые смыслы, развитие содержания избирательных прав, регистрация кандидатов, судебное рассмотрение избирательных споров.

Цитирование: Турищева Н.Ю. Императивность и диспозитивность избирательного процесса в контексте ценностного подхода реализации избирательных прав // Государство и право. 2021. № 10. С. 117–126.

DOI: 10.31857/S102694520017266-3

THE IMPERATIVENESS AND DISPOSITIVITY OF THE ELECTORAL
PROCESS IN THE CONTEXT OF THE VALUE APPROACH
TO THE REALIZATION OF ELECTORAL RIGHTS

© 2021 N. Yu. Turishcheva

*Election Commission of the Krasnodar region, Krasnodar;
Kuban State University, Krasnodar*

E-mail: dom0023@mail.ru

Received 24.06.2021

Abstract. The article deals with a complex of problems of state-legal reality, the study of which is due to the transformation of the content of traditional methods of legal regulation of electoral relations. Recent changes in the electoral legislation indicate not only the intersection of imperative and dispositive principles in the electoral process, but also the replacement of one method of regulation by another. A significant role in the formation of new electoral procedures is assigned to election commissions, acting as subjects of the creation of “soft” law, whose activities reflect socio-cultural processes and a new understanding of public administration. Special attention is paid to the nomination and registration of candidates as the most value-oriented stage in the entire electoral process. Based on the analysis of the legal grounds for the registration of candidates, the author comes to the conclusion that the legislator mediates the forms of implementation of the passive electoral right through certain elements of direct or indirect participation of voters who implement their active electoral right. The development of the main institutions of Electoral Law is based on the use of the potential of advanced digital technologies aimed at expanding the rights of participants in the electoral process. The new rules defining the mechanism for the implementation of subjective electoral rights should receive mandatory regulation in the text of the law.

Key words: electoral process, methods of regulation, new meanings, development of the content of electoral rights, registration of candidates, judicial review of electoral disputes.

For citation: *Turishcheva, N. Yu. (2021). The imperativeness and dispositivity of the electoral process in the context of the value approach to the realization of electoral rights // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 10, pp. 117–126.*

Необходимость достижения баланса конституционно закрепляемых ценностей, обусловленных, с одной стороны, реализацией избирательных прав, с другой — имеющих целью формирование легитимных органов публичной власти, находит отражение в соотношении императивного и диспозитивного начал регулирования избирательного процесса.

Соотношение свободы участия в выборах и необходимости соблюдения ограничений, установленных избирательным законодательством, предопределяет особенности отечественного избирательного процесса, в т.ч. императивность и диспозитивность методов правового регулирования, применяемых к избирательным правоотношениям в зависимости от уровня выборов, видов избирательных систем, этапа избирательной кампании, состава участников и других обстоятельств.

Непреодолимое значение выборов как важнейшего социально-политического института предопределяет его развитие. В соответствии с новой правовой реальностью происходит трансформация содержания традиционных методов правового регулирования, соотносимых с «агентоцентричным» институционализмом, определяющим природу и цели государственных действий¹ и отражающим направление в развитии права от узких правил поведения к результирующему всеобъемлющему порядку организации деятельности².

¹ См.: Джессон Б. Государство: прошлое, настоящее и будущее / пер. с англ. С. Моисеева; под науч. ред. Д. Карасева. М., 2019. С. 113.

² См.: Хайек Ф. Право, законодательство и свобода: современное понимание либеральных принципов справедливости и политики / пер. с англ. Б. Пинскера и А. Кустарева; под ред. А. Кураева. М.; Челябинск, 2016. С. 93, 94.

Значительная роль в формировании новых избирательных процедур отводится деятельности избирательных комиссий, выступающих субъектами создания «мягкого» конституционного права (рекомендации ЦИК России, решения комиссий, организующих выборы) и способствующих включению в избирательный процесс актуальных технологий организации выборов.

По мнению Б.С. Эбзеева, конституционализм сегодня нуждается в новом осмыслении, диктуемом рядом факторов, в том числе радикальным изменением социальной структуры общества. Мягкие способы социального управления требуют адекватных им способов правового регулирования, сила которых заключается в широком общественном согласии относительно приоритетов социально-экономической политики³.

Императивный метод традиционно рассматривается как безусловно преобладающий в регулировании избирательных правоотношений. Вместе с тем Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 67-ФЗ)⁴ содержит достаточно широкий перечень норм, посвященных выборам регионального и особенно — муниципального уровня, предусматривающих диспозитивное регулирование.

Избирательный процесс, рассматриваемый как деятельность уполномоченных субъектов, представляет собой совокупность двух встречных

³ См.: Эбзеев Б.С. «Твердое» и «мягкое» право в конституционном правопорядке России (новые смыслы в понимании источников права) // Государство и право. 2019. № 12. С. 34, 37.

⁴ См.: СЗ РФ. 2002. № 24, ст. 2253; 2021. № 23, ст. 3916.

начал, характеризующих, с одной стороны, деятельность органов, осуществляющих применение права в рамках установленной федеральным законодательством собственной компетенции, с другой — деятельность субъектов, осуществляющих использование права в рамках предоставленных субъективных избирательных прав. Деятельность первых из них (избирательных комиссий, органов государственной власти и местного самоуправления, суда, средств массовой информации и др.) является отражением принципа императивности в избирательном процессе. Перечисленные субъекты уполномочены действовать в соответствии с нормами избирательного законодательства, выполняя возложенные на них обязанности, неисполнение которых влечет установленные меры юридической ответственности. Деятельность же вторых (избирателей, кандидатов, избирательных объединений, доверенных лиц кандидатов, наблюдателей, членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса и других участников избирательного процесса) отражает принцип диспозитивности в избирательном процессе. Данные субъекты действуют в рамках осуществления принадлежащих им избирательных прав, по своему усмотрению и в соответствии со своими интересами выбирая варианты возможного поведения и соблюдая установленные запреты и ограничения, несоблюдение которых влечет установленные меры юридической ответственности.

Диспозитивное начало реализации субъективных избирательных прав (каждый участник избирательного процесса вправе свободно определять свое участие или неучастие в выборах в качестве избирателя, кандидата, доверенного лица, наблюдателя и др.) запускает механизм избирательного процесса как совокупности определенных избирательных действий и процедур, последовательность которых является необходимой составляющей процесса в целом, в то же время каждое из них в отдельности не исчерпывает его в полном объеме.

Принцип диспозитивности находит отражение в нормах Федерального закона № 67-ФЗ через закрепление тех процессуальных возможностей, которые предоставляются участникам избирательного процесса. Так, участие гражданина в выборах является свободным и добровольным (может участвовать в голосовании, может отказаться от участия в голосовании без каких-либо правовых последствий; может участвовать в агитации в формах и методами, установленными законом; может участвовать в финансировании избирательной кампании кандидата или избирательного объединения путем внесения пожертвований; в статусе наблюдателя участвовать в наблюдении за ходом голосования и подсчетом голосов

избирателей; обжаловать в судебном порядке итоги голосования на том участке, где принимал участие в голосовании, и др.).

Принцип диспозитивности для кандидата означает возможность свободного выдвижения своей кандидатуры на выборах любого уровня при условии соблюдения требований наделения пассивным избирательным правом, возможность выбора форм и методов ведения агитации, не запрещенных законом, возможность обжалования решений и действий соответствующих избирательных комиссий, обращения в суд с заявлениями о защите избирательных прав и др.

Таким образом, принцип диспозитивности в избирательном процессе тесно связан со свободой и добровольностью участия в выборах, отражает право участников избирательных кампаний действовать по своему усмотрению и в своих интересах. Императивность же избирательного процесса отражает необходимость выполнения установленных правил и ограничений в целях соблюдения равенства прав его участников, исключения нарушения требований избирательного законодательства, достижения цели формирования полноценных органов публичной власти.

Как отмечает А.Е. Постников, система правового регулирования выборов в России такова, что состав и содержание институтов избирательного права являются общими как для федерального законодательства, так и для законодательства субъектов Российской Федерации. Согласно п. 3 ст. 1 Федерального закона № 67-ФЗ законами субъектов Федерации могут устанавливаться гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, дополняющие гарантии, установленные настоящим Федеральным законом. Однако на практике в силу универсальности норм Федерального закона № 67-ФЗ субъекты Федерации могут лишь определять отдельные параметры избирательной системы, применяемой на выборах в субъектах Федерации, и особенности некоторых избирательных процедур⁵, что в целом отражает тенденцию «централизации избирательного процесса»⁶.

Императивный порядок регулирования, закрепляемый действующим избирательным законодательством, характерен для подавляющего большинства институтов отечественного избирательного права: информационного обеспечения

⁵ См.: Постников А.Е. Избирательное право как подотрасль российского конституционного права // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 4. С. 4–12.

⁶ Постников А.Е. Конституционная модель политической системы России в условиях развития «цифрового общества» // Журнал рос. права. 2020. № 5. С. 38, 39.

выборов, регистрации избирателей, образования избирательных округов и избирательных участков, регистрации кандидатов и списков кандидатов, финансирования избирательной кампании, подведения итогов голосования и определения результатов выборов.

В целом императивный характер присущ нормам, определяющим порядок возникновения, изменения или прекращения статуса участника избирательного процесса. Именно эти нормы и образуют формальные источники конституционного права, т.е. процедуры и методы создания конституционно-правовых норм, имеющие общее применение, которые юридически обязательны для своих адресатов⁷.

Независимо от уровня выборов императивное регулирование присуще порядку закрепления статуса членов избирательных комиссий с правом решающего голоса, а также таких участников избирательного процесса, как наблюдатели, члены комиссий с правом совещательного голоса, доверенные лица кандидатов, уполномоченные представители по финансовым вопросам, представители СМИ. Федеральный законодатель в безальтернативном ключе определяет основания и порядок приобретения и прекращения статуса указанных участников избирательного процесса, деятельность которых направлена на реализацию пассивного избирательного права, принадлежащего кандидатам, в том числе включенным в пропорциональный список кандидатов.

Порядок же приобретения статуса основных участников избирательного процесса: кандидатов и избирательных объединений, а также процедуры, связанные с выдвижением и регистрацией кандидатов, списков кандидатов, отнесены к регулированию специальных законов, посвященных выборам соответствующего уровня. В отношении выборов Президента РФ и депутатов Государственной Думы Федеральный закон № 67-ФЗ, закрепляя общие начала реализации указанных процедур, устанавливает, что они регулируются федеральным законом, т.е. предусматривается бланкетное регулирование, отсылающее к соответствующему Федеральному закону («О выборах Президента Российской Федерации» или «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»).

В отношении выборов регионального и муниципального уровня Федеральный закон № 67-ФЗ в отдельных случаях закрепляет определенные альтернативные возможности для регионального законодателя, предоставляя ему свободу усмотрения, в отдельных случаях — устанавливает

определенные границы, в рамках которых может действовать законодатель субъекта Федерации, тем самым делегируя ему полномочия по конкретизации соответствующих требований. Таким образом, на уровне Федерального закона № 67-ФЗ применяется диспозитивное регулирование.

Так, в законодательстве Российской Федерации о выборах глав регионов установлены границы «муниципального фильтра» — от 5 до 10%, и именно законодатель субъекта Федерации вправе определить количество подписей, необходимое для поддержки выдвижения кандидата.

Кроме этого в соответствии с положениями Федерального закона № 67-ФЗ законодатель субъекта Федерации вправе определить, применяется ли на выборах высшего должностного лица субъекта Федерации институт самовыдвижения; вправе установить величину заградительного барьера, а также число депутатов законодательного органа государственной власти субъекта Федерации или одной из его палат, избираемых по пропорциональной избирательной системе, которое не может быть менее 25%.

Относительно муниципальных выборов в Федеральном законе № 67-ФЗ диспозитивное регулирование предусмотрено для определения порядка осуществления отдельных избирательных действий, влекущих приобретение (изменение) или прекращение статуса участника избирательного процесса. Так, к ведению законодателя субъекта Российской Федерации отнесена возможность установления следующих требований: применение заявительного порядка регистрации (без сбора подписей) на выборах депутатов представительных органов муниципальных образований со средней нормой представительства избирателей не более десяти тысяч; возможность не формировать избирательный фонд, возможность для кандидатов не представлять сведения о доходах и имуществе и другие нормы, применимые при соблюдении ряда условий, устанавливаемых федеральным законодательством. Вместе с тем заявительный порядок регистрации кандидатов — крайняя редкость на муниципальных выборах в Российской Федерации. Законодатель субъекта Федерации практически не использует такую форму регистрации.

Императивный порядок регистрации кандидатов и списков кандидатов основан на обязательности представления кандидатами и партиями документов, необходимых для выдвижения и регистрации, а также подтверждения «серьезности намерений» по участию в избирательном процессе. Обстоятельством, свидетельствующим о юридически обоснованных притязаниях, а именно о способности кандидата быть избранным,

⁷ См.: Эбзеев Б. С. Указ. соч. С. 27.

а партии быть допущенной к распределению мандатов и, как следствие — достижимости цели формирования органа публичной власти, является наличие определенного уровня поддержки кандидата или партии избирателями. В качестве материального доказательства наличия такой поддержки законодатель рассматривает следующие альтернативы: подписи избирателей, собранные в поддержку выдвижения кандидата или списка кандидатов в рамках текущей избирательной кампании, или же результаты поддержки партии со стороны избирателей, достигнутые в ходе предыдущих выборов депутатов законодательного (представительного) органа публичной власти соответствующего уровня, что освобождает партию от необходимости сбора подписей. Если кандидат или партия пользуются необходимой поддержкой электората, то их участие в избирательной кампании, с определенной долей вероятности, может обеспечить достижение объективного результата выборов и формирования на этой основе легитимных, работоспособных органов публичной власти.

Этап выдвижения и регистрации является решающим в определении состава участников избирательного процесса, из числа которых в дальнейшем осуществляется выбор избирателями. Этот этап является и наиболее ценностно-ориентированным в рамках всего избирательного процесса, поскольку позволяет на старте избирательной кампании связать воедино устремления кандидата или партии представлять интересы избирательного корпуса в формируемом органе и посыл избирателей делегировать свои полномочия по участию в управлении делами государства поддерживаемым ими кандидатам и партиям.

Законодатель определяет юридические основания регистрации кандидатов, в том числе в составе пропорциональных списков (условия реализации пассивного избирательного права), путем установления конкретных форм поддержки выдвижения кандидатов и списков кандидатов избирателями, тем самым опосредуя в процедуре регистрации формы реализации пассивного избирательного права через отдельные элементы прямого (подписные листы с подписями избирателей) или косвенного (итоги голосования за партии в предыдущих выборах) участия избирателей, претворяющих в жизнь свое активное избирательное право.

В рамках императивного порядка регистрации, с одной стороны, важное значение имеет реализация правоотношений между кандидатами (партиями) и избирательными комиссиями, с другой — между кандидатами (партиями) и избирателями. Избирательная комиссия выступает лишь как орган, наделенный полномочиями

по оценке представленных документов, в целом же важнейшее значение для «допуска» того или иного кандидата и партии к участию в выборах имеет волеизъявление избирателей, отраженное в представляемых подписных листах или в ранее достигнутых итогах голосования на выборах депутатов представительных органов соответствующего уровня. Тем самым законодатель определяет условия реализации пассивного избирательного права, подчеркивая его производность от содержания активного избирательного права избирателей, наделенных правом голоса в границах соответствующего избирательного округа.

С учетом важнейшего значения этапа регистрации кандидатов был конкретизирован порядок оценки избирательными комиссиями документов, представляемых для выдвижения и регистрации. Норма о предоставлении кандидатам возможности восполнить имеющиеся пробелы в случае выявления неполноты сведений о них или несоблюдения требований закона к оформлению документов была введена отечественным законодателем в 2006 г.⁸

Суть нормы п. 1¹ ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» — наиболее полное обеспечение прав кандидатов на представление документов, необходимых для выдвижения и регистрации, законодательное закрепление возможности исправить, уточнить и даже дополнительно представить необходимые документы, соответствующие установленным законодателем критериям.

Вместе с тем применение указанной нормы получило многовекторное развитие, поскольку ее введение сопряжено с установлением таких оснований отказа в регистрации кандидатов и списков, выдвинутых партиями, как отсутствие документов, необходимых для регистрации, наличие документов, оформленных с нарушением требований закона, отсутствие каких-либо сведений о кандидате.

Какие же вопросы были разрешены законодателем при введении указанной нормы? Первый — о сроках совершения соответствующих избирательных действий: извещение комиссией кандидата за три дня, устранение кандидатом недостатков за один день до дня заседания комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о его регистрации. Второй вопрос — о предмете

⁸ См.: Федеральный закон от 05.12.2006 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.

уточнения сведений, а именно о тех документах, в которые могут вноситься изменения: для кандидата — это документы, содержащие сведения о нем, для избирательного объединения — это документы, содержащие сведения о выдвинутом им кандидате (кандидатах). Таким образом, речь идет о документах, составленных самим кандидатом (заявление о согласии баллотироваться, уведомление о выдвижении и др.) или выдвинувшим его избирательным объединением (решение съезда, конференции, собрания или иного уполномоченного органа партии) и имеющих юридическое значение в рамках конкретной избирательной кампании, в которых указываются характеристики кандидата как лица, обладающего пассивным избирательным правом.

Важно отметить, что законодатель установил ограничение, исключив из числа документов, в которые могут вноситься изменения, подписные листы с подписями избирателей. В 2011 г. к числу документов, в которые не могут вноситься изменения, были отнесены также списки лиц, осуществлявших сбор подписей избирателей⁹. Таким образом, еще раз был зафиксирован ценностно-ориентированный подход законодателя в определении статуса документа, опосредующего связь активного и пассивного избирательного права.

Обретение нормой п. 1¹ ст. 38 на практике содержания, изначально заложенного законодателем в контексте идей социальной справедливости и социальной ответственности¹⁰, прошло достаточно тернистый путь развития. На начальном этапе реализации данной нормы избирательные комиссии и суды по-разному трактовали указанные законоположения, что порождало различную правоприменительную практику. Столь важный инструмент в арсенале комиссий, позволявший оценивать документы кандидатов и партий, на основании которых осуществляется их регистрация, создавал в то же время достаточно широкое поле усмотрения в отношении того, как и о чем необходимо извещать кандидата. Однако императивный порядок регулирования избирательных правоотношений между избирательными комиссиями и кандидатами исключает свободу усмотрения в действиях комиссий, обязывая их при принятии решения о регистрации следовать требованиям закона и не допускать произвольное усмотрение в оценке документов кандидатов и избирательных объединений.

⁹ См.: Федеральный закон от 23.07.2011 г. № 259-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. I), ст. 4607.

¹⁰ См.: Савенков А. Н. Ценности Конституции РФ в изменяющемся мире // Государство и право. 2019. № 3. С. 7.

Новым шагом в развитии позиции законодателя стало внесение в п. 1¹ ст. 38 Федерального закона № 67-ФЗ положения о наделении кандидатов правом дополнительного представления копий документов, подтверждающих сведения биографического характера (копий паспорта, трудовой книжки, документа об образовании и т.д.), в более поздние сроки по сравнению с основным пакетом документов, а именно, не позднее чем за один день до заседания комиссии, на котором будет рассматриваться вопрос о регистрации¹¹. Эти документы отражают ранее состоявшиеся юридические факты, имеют статус подтверждающих общую информацию о гражданине, в связи с чем разрешение на их представление в более поздние сроки представляется логически обоснованным.

Постановление ЦИК России, разъясняющее порядок действий избирательных комиссий по извещению кандидатов, позволило в значительной степени унифицировать практику применения данной нормы и привести действия комиссий к единому знаменателю¹². Тем самым был детализирован механизм проверки, конкретизирующий, что именно должна отразить комиссия в извещении и какие недостатки вправе устранить кандидат. Как результат — был установлен запрет для избирательной комиссии принимать решение об отказе в регистрации кандидата по таким нарушениям в оформлении его документов, о которых комиссия его не уведомляла. Тем самым процедурные нарушения, допущенные избирательной комиссией, были положены в основу невозможности отказа кандидату в регистрации по признаку неисполнения им норм материального избирательного права.

Казалось бы, все возможные негативные действия комиссии нейтрализованы, права кандидата защищены. Однако очевидная небезупречность данной ситуации заключается в том, что запрет, установленный для комиссии, может быть легко преодолен в судебном порядке. В связи с тем, что содержание материального нарушения не устраняется, не претерпевает изменений — напротив, недостатки в документах зарегистрированного кандидата как были, так и продолжают оставаться в наличии, другой кандидат, зарегистрированный по этому же округу, вправе обратиться в суд с заявлением об оспаривании решения

¹¹ См.: Федеральный закон от 05.05.2014 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.

¹² См.: Постановление ЦИК России от 23.03.2007 г. № 203/1272-4 // Вестник ЦИК России. 2007. № 3; Постановление ЦИК России от 11.06.2014 г. № 235/1486-6 // Вестник ЦИК России. 2014. № 6.

о регистрации. Ответчиком будет выступать комиссия, зарегистрировавшая кандидата.

Установленный законодателем запрет для избирательной комиссии, осуществляющей проверку документов кандидата, отказывать ему в регистрации в том случае, если она не уведомила кандидата о выявленных недостатках, не является препятствием для обращения другого кандидата в суд. При наличии оснований суд отменяет регистрацию кандидата.

Постановлением Конституционного Суда РФ от 12 марта 2021 г. № 6-П дана оценка положений п. 1¹ ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» как не соответствующих Конституции РФ в той части, что данная норма не предусматривает для суда, рассматривающего дело об отмене решения избирательной комиссии о регистрации кандидата, необходимость учесть факт неизвещения избирательной комиссией кандидата о допущенных им нарушениях, исключающего отмену такого решения избирательной комиссией¹³.

В этой связи Конституционный Суд РФ обратил внимание на наличие конституционно значимого пробела в регулировании соответствующих отношений.

Действительно, имеющаяся практика свидетельствует о различных правовых подходах избирательных комиссий и судов по оценке документов кандидатов и выявляемых в них недостатках¹⁴.

Как указал Конституционный Суд РФ, суд общей юрисдикции не может игнорировать действия комиссии, связанные с «позитивной» оценкой документов кандидата там, где ее быть не должно, что в дальнейшем является основанием для обжалования такого решения. Позиция Конституционного Суда РФ направлена на фактическое восстановление права кандидата на то, чтобы даже за пределами пропущенного срока предоставить возможность получить обоснованное извещение о выявленных недостатках в его документах и устранить их.

Основной посыл — создание механизма обеспечения приоритета прав кандидата быть

зарегистрированным и участвовать в выборах, исключение произвольного толкования содержания его документов. Решение комиссии о регистрации кандидата как уполномоченного органа должно отражать объективные результаты проведенной проверки представленных им документов и не давать кандидату оснований сомневаться в обоснованности принятого решения.

Наконец, последние изменения, внесенные в п. 1¹ ст. 38 Федерального закона № 67-ФЗ¹⁵, устанавливают невозможность отмены в судебном порядке решения о регистрации кандидата по таким основаниям, как отсутствие каких-либо сведений в его документах, нарушение в оформлении документов или отсутствие копий документов, подтверждающих сведения биографического характера, если избирательная комиссия не известила кандидата о таких нарушениях. Оговорка законодателя о том, что эти нарушения должны были быть очевидными для избирательной комиссии, и при этом не были и не могли быть известны кандидату, переводит норму в разряд задачи со многими неизвестными.

Иными словами, суд не может отменить регистрацию кандидата, документы которого оформлены с нарушениями требований избирательного законодательства, если кандидат не был своевременно извещен комиссией о наличии соответствующих нарушений в его документах. Конструкция «не были и не могли быть известны» подразумевает исключение какого-либо умысла (как прямого, так и косвенного) в действиях кандидата и в то же время освобождает его от ответственности за несоблюдение требований законодательства по оформлению документов, представляемых для выдвижения и регистрации.

Во-первых, представленная законодательная конструкция основана на оценочных характеристиках действий комиссии и кандидата; во-вторых, в ней отдается предпочтение процедурным нормам в ущерб нормам материального права: если не соблюдена процедура извещения — то не может быть отменена регистрация. Однако фактическое наличие недочетов в документах кандидата в расчет не принимается. Что при этом нарушается? В первую очередь право других кандидатов, зарегистрированных по этому же избирательному округу, на соблюдение принципа равенства и на судебную защиту своих прав. Защищены права зарегистрированного кандидата, в ущерб правам других баллотирующихся кандидатов. Законодатель заранее исключает возможность справедливой судебной оценки документов

¹³ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 12.03.2021 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности пункта 1.1 статьи 38 и пункта 1 статьи 39 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина С.С. Цукасова» // СЗ РФ. 2021. № 12, ст. 2131.

¹⁴ См., напр.: Обзор судебной практики по вопросам, возникающим при рассмотрении дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (утв. Президиумом Верховного Суда РФ 20.12.2017 г.) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2018. № 9.

¹⁵ См.: Федеральный закон от 5 апреля 2021 г. № 89-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 15 (ч. 1), ст. 2456.

кандидата, зарегистрированного вопреки требованиям избирательного законодательства, если комиссия не известила его о недостатках. Заранее предопределяется содержание решения суда, исчезает состязательность процесса. Указанные изменения ставят решение суда в зависимость от того, какие действия были предприняты избирательной комиссией, что, как представляется, противоречит принципу самостоятельности суда в оценке обстоятельств, имеющих юридическое значение в рамках рассмотрения конкретного избирательного спора.

Как представляется, в том случае, если посредством процедурных норм преодолеваются требования материально-правовых норм, возможно нарушение принципов справедливости, равенства кандидатов.

Вывод — необходимо реализовывать процедуру оформления документов, представляемых для выдвижения и регистрации кандидата, через программу, аккумулирующую машиночитаемые формы документов, где пошагово должны быть заполнены определенные поля, содержащие необходимые сведения, а сама программа должна содержать «подсказки» о порядке и правилах заполнения. Именно такой механизм представления документов предусмотрен при проведении выборов депутатов Государственной Думы ФС РФ¹⁶. Иным способом кардинального решения вопроса может являться замена императивной, разрешительной процедуры регистрации кандидатов и списков на уведомительную.

Последние изменения избирательного законодательства свидетельствуют не только о пересечении императивного и диспозитивного порядка, но и о замещении одного метода регулирования другим, что характерно как для традиционно «независимого» института предвыборной агитации, так и для таких «консервативных» институтов, как определение полномочий избирательных комиссий, организация голосования избирателей, обжалование нарушений избирательных прав.

Так, комиссия, организующая соответствующие выборы, определяет, используются ли машиночитаемые формы при составлении протокола участковой комиссии об итогах голосования, проводится ли многодневное голосование, определяет, что является материальным основанием

для признания нарушением изготовления и распространения агитации в сети Интернет, может изменить (по согласованию с ЦИК России) объем информации, размещаемой о кандидате в тексте избирательного бюллетеня. Диспозитивные формы регулирования избирательных отношений широко применяются с введением законодателем новых способов реализации активного избирательного права, прежде всего, технологии голосования по месту нахождения, дистанционного электронного голосования, а также различных видов голосования при многодневном голосовании.

Развитие новых форм участия в голосовании, связанных с дальнейшей цифровизацией избирательного процесса, включение в практику проведения выборов новых цифровых сервисов, затрагивающих реализацию активного и пассивного избирательного права, приводят к изменению содержания и характера диспозитивного регулирования.

По мнению Й. Хохгернера, социальные инновации не детерминируются только потенциалом идей, но в большей мере — степенью реализации имеющегося потенциала в целом, который зависит от того, предлагает ли какое-либо «изобретение» выгоду каким-либо целевым группам, и тогда социальная идея трансформируется в социальную инновацию благодаря новым практикам и их распространению¹⁷.

Сегодня развитие основных институтов избирательного права происходит на основе использования потенциала передовых цифровых технологий, направленных на расширение прав участников избирательного процесса, практика применения которых доказывает их востребованность¹⁸.

Однако законодатель, устанавливая определенную правовую возможность в Федеральном законе № 67-ФЗ, делегирует полномочия по ее непосредственной реализации не соответствующему специальному закону (о выборах Президента РФ, о выборах депутатов Государственной Думы) или региональному законодательству, а избирательной комиссии, организующей соответствующие выборы.

¹⁶ См., напр.: постановление ЦИК России от 29.03.2017 г. № 78/681-7 «О Перечне и формах документов, в том числе в машиночитаемом виде, представляемых политическими партиями и кандидатами в избирательные комиссии при проведении дополнительных выборов депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва по одномандатному избирательному округу» // Вестник ЦИК России. 2017. № 3.

¹⁷ См.: Хохгернер Й. «Общество знания»: тенденции и перспективы // Инновации: вызовы и перспективы. Новосибирск, 2013. С. 293–313.

¹⁸ См., напр.: постановление ЦИК России от 04.06.2020 г. № 251/1852-7 «О порядке сбора подписей избирателей с использованием федеральной государственной информационной системы “Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)”» // Вестник ЦИК России. 2020. № 5.

Соответствующие решения, принимаемые избирательными комиссиями в рамках осуществления собственных полномочий, находятся в плоскости реализации правовой технологии правотворческого процесса¹⁹, могут быть оценены как технологии продвижения законодательных инициатив²⁰, поддерживающих традиции «максимизации полезности»²¹, и согласно концепции «мягкого» конституционного права, представляют результаты освоения новых технологий социального управления²².

Нельзя не отметить, что деятельность избирательных комиссий как системы органов, призванных обеспечивать законодательно закрепленный порядок реализации избирательных прав и применять нормы права, сформулированные законодателем и доведенные до сведения всех участников избирательного процесса в установленном законом порядке, не равнозначна принятию новых правил проведения выборов.

В юридической литературе отражена точка зрения о том, что данные виды юридической деятельности оказывают значительное влияние на формирование правовой реальности, способны трансформировать сферу правовых преобразований²³.

Тем самым снижается степень юридической силы нормативного акта, устанавливающего порядок реализации права, принадлежащего избирателям и иным участникам избирательного процесса (был — закон, стало — решение избирательной комиссии). Кроме того, нарушается требование о том, что правила проведения выборов должны быть известны участникам избирательного процесса до начала их проведения. Комиссия берет на себя не свойственные ей функции законодателя, чем нарушается единство принципа разделения властей.

Сопоставляя значение реализации решений управленческой системы и норм права, Л. Фуллер отмечает узко направленное воздействие директив, издаваемых в управленческом контексте, цель которых — достижение конкретного результата, в отличие от широкого воздействия норм права, направленных не только на реализацию

интересов гражданина, но и совпадающих с интересами общества в целом²⁴.

* * *

Как представляется, вышеуказанные новации должны иметь уровень законодательного регулирования, а не являться результатом усмотрения избирательной комиссии, организующей выборы. Указанные правила как определяющие порядок реализации избирательных прав участников избирательного процесса должны получить императивное регулирование в тексте закона.

Дальнейшее совершенствование механизма взаимодействия императивного и диспозитивного начал в избирательном праве, понимаемом в широком смысле, должно обеспечивать имманентную любому избирательному процессу эффективность защиты субъективных избирательных прав граждан, института выборов, демократического представительства как основного способа формирования органов публичной власти. Это позволит придать большую устойчивость и определенность избирательному процессу, усилить ценностное начало реализации избирательных прав.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Джессон Б.* Государство: прошлое, настоящее и будущее / пер. с англ. С. Моисеева; под науч. ред. Д. Карасева. М., 2019. С. 113.
2. *Костенко М.А.* Интеграционная природа юридических технологий и концепция их классификации // Государство и право. 2019. № 5. С. 5.
3. *Лазарева О.В.* Правовая технология. Саратов, 2017. С. 69.
4. *Постников А.Е.* Избирательное право как подотрасль конституционного права // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 4. С. 4—12.
5. *Постников А.Е.* Конституционная модель политической системы России в условиях развития «цифрового общества» // Журнал рос. права. 2020. № 5. С. 38, 39.
6. Правовые модели и реальность / отв. ред.: Ю.А. Тихомиров, Е.Е. Рафалюк, Н.И. Хлуденева. М., 2014. С. 123.
7. *Савенков А.Н.* Ценности Конституции РФ в изменяющемся мире // Государство и право. 2019. № 3. С. 7.
8. *Фуллер Л.Л.* Мораль права / пер. с англ. Т. Даниловой. М.; Челябинск, 2016. С. 245, 246.

¹⁹ См.: *Лазарева О.В.* Правовая технология. Саратов, 2017. С. 69.

²⁰ См.: Правовые модели и реальность / отв. ред.: Ю.А. Тихомиров, Е.Е. Рафалюк, Н.И. Хлуденева. М., 2014. С. 123.

²¹ См.: *Ясаи Э. де* Государство / пер. с англ. Г. Покатовича; под ред. Ю. Кузнецова. М.; Челябинск, 2016. С. 204, 205.

²² См.: *Эбзеев Б.С.* Указ. соч. С. 28.

²³ См.: *Костенко М.А.* Интеграционная природа юридических технологий и концепция их классификации // Государство и право. 2019. № 5. С. 5.

²⁴ См.: *Фуллер Л.Л.* Мораль права / пер. с англ. Т. Даниловой. М.; Челябинск, 2016. С. 245, 246.

9. *Хайек Ф.* Право, законодательство и свобода: современное понимание либеральных принципов справедливости и политики / пер. с англ. Б. Пинскера и А. Кустарева; под ред. А. Куряева. М.; Челябинск, 2016. С. 93, 94.
10. *Хохгернер Й.* «Общество знания»: тенденции и перспективы // Инновации: вызовы и перспективы. Новосибирск, 2013. С. 293–313.
11. *Эбзеев Б.С.* «Твердое» и «мягкое» право в конституционном правопорядке России (новые смыслы в понимании источников права) // Государство и право. 2019. № 12. С. 27, 28, 34, 37.
12. *Ясаи Э. де* Государство / пер. с англ. Г. Покатовича; под ред. Ю. Кузнецова. М.; Челябинск, 2016. С. 204, 205.
5. *Postnikov A.E.* Constitutional model of the political system of Russia in the conditions of development of the “digital society” // Journal of Russ. law. 2020. No. 5. P. 38, 39 (in Russ.).
6. Legal model and reality / ed. by: Yu. A. Tikhomirov, E.E. Rafalyuk, N.I. Khludeneva. M., 2014. P. 123 (in Russ.).
7. *Savenkov A.N.* The values of the Constitution in a changing world // State and Law. 2019. No. 3. P. 1–7 (in Russ.).
8. *Fuller L.L.* Morale of Law / transl. from English by T. Danilova. M.; Chelyabinsk, 2016. P. 245, 246 (in Russ.).
9. *Hayek F.* Law, legislation and liberty: a contemporary understanding of the liberal principles of justice and policy / transl. from English by B. Pinsker and A. Kustareva; ed. by A. Kuraeva. M.; Chelyabinsk, 2016. P. 93, 94 (in Russ.).
10. *Khokhgerner I.* “Knowledge society”: tendencies and prospects of innovation: challenges and prospects. Novosibirsk, 2013. P. 293–313 (in Russ.).
11. *Ebzeev B.S.* “Hard” and “soft” law in the constitutional legal order of Russia (new meanings in understanding the sources of law) // State and Law. 2019. No. 12. P. 27, 28, 34, 37 (in Russ.).
12. *Yasai E. de* State / transl. from English by G. Pokatovich; ed. by Yu. Kuznetsov. M.; Chelyabinsk, 2016. P. 204, 205 (in Russ.).

REFERENCES

1. *Jessop B.* The State: past, present and future / transl. from English by S. Moiseev; ed. by D. Karasev. M., 2019. P. 113 (in Russ.).
2. *Kostenko M.A.* The integration nature of legal technologies and the concept of their classification // State and Law. 2019. No. 5. P. 5 (in Russ.).
3. *Lazareva O.V.* Legal technology. Saratov, 2017. P. 69 (in Russ.).
4. *Postnikov A.E.* Electoral Law as a sub-branch of Constitutional Law // Journal of Foreign Legislation and Comparative Jurisprudence. 2012. No. 4. P. 4–12 (in Russ.).

Сведения об авторе

ТУРИЩЕВА Наталья Юрьевна — кандидат юридических наук, доцент, секретарь избирательной комиссии Краснодарского края; доцент кафедры конституционного и муниципального права Кубанского государственного университета; 350040 г. Краснодар, ул. Ставропольская, д. 149

Authors' information

TURISHCHEVA Natalia Yu. — PhD in Law, associate Professor, Secretary of the Election Commission of the Краснодар region; associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kuban state University; 149 Stavropolskaya str., 350040 Krasnodar, Russia