

ПРАВОВАЯ ДОМИНАНТА ЭЛЕКТОРАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Вопрос о принципах избирательного права, их понятии, классификации, роли в построении избирательного законодательства и всего комплекса электоральных правоотношений является одним из ключевых в научной проблематике избирательного права. Именно принципы представляют собой ту ценностно-определяющую основу, на которой строится нормативная регламентация электоральных отношений. Они должны являться неоспоримой правовой доминантой законодательного регулирования и практики проведения выборов.

Принципы права являют собой основополагающие начала, идеи, которые выражают сущность права и предопределяют все конкретное нормативное правовое регулирование. Отечественные теоретики формулируют принципы права как исходные нормативно-руководящие начала (императивные требования), определяющие общую направленность правового регулирования общественных отношений¹.

Принципы, как руководящие начала той или иной общности правовых норм (отрасли, подотрасли или института), должны пронизывать все эти нормы, находить в них свое отражение и конкретно-ситуативную реализацию. Основа этого – полное и



Алексей Головин,
преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Российской Федерации Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина, кандидат юридических наук

юридически точное закрепление таких принципов в законе. При этом принцип может быть как прямо изложен в специально посвященной ему норме закона, так и вытекать из совокупности норм, связанных единой идеей. Соответственно в первом случае необходимо юридически корректное формулирование принципа в посвященной его

раскрытию норме законодательного акта, во втором – последовательное отражение в правовых нормах руководящей идеи, на которой он базируется.

Сказанное в полной мере относится к принципам избирательного права, среди которых можно выделить наряду с прямо закрепленными и ряд таких, наличие которых позволяет говорить о сущностном и системном анализе норм международных актов и действующего российского законодательства о выборах.

Система общепризнанных принципов избирательного права сложилась в процессе исторического развития взглядов на демократические способы формирования органов власти. Традиционно она выглядит как совокупность четырех основных характеристик субъективного избирательного права, нашедших свое закрепление в международных документах и на национальном уровне. Речь идет о принципах всеобщего, равного, прямого (в том случае, если национальное законодательство предусматривает проведение прямых выборов) избирательного права при тайном голосовании. Именно эти принципы отражены в статье 81 Конституции Российской Федерации применительно к выборам Президента Российской Федерации² и в пункте 1 статьи 3 Федерального

¹ Общая теория государства и права: Академический курс: В 2 т. Т. 2 / Отв. ред. М.Н. Марченко. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2007. С. 95.

² Необходимо иметь в виду, что в Конституции закреплена формулировка «всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании» (без запятой между словами «всеобщего» и «равного»). Таким образом, избирательное право характеризуется как всеобщее равное, а не как всеобщее и равное. Вместе с тем в настоящем исследовании мы говорим о названных характеристиках избирательного права как об отдельных принципах, каждый из которых имеет собственное содержание.

закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Однако перечень этот нельзя считать исчерпывающим. Вопрос о принципах как о базовых, руководящих идеях избирательного права «не может быть ограничен рамками субъективной формы участия граждан в избирательном процессе, представленной в категориях всеобщего, равного и прямого избирательного права»¹. Принципы всеобщего, равного, прямого избирательного права и тайного голосования многие исследователи называют принципами субъективного избирательного права². Например, В.В. Маклаков под такими принципами понимает условия признания и реализации субъективного избирательного права, соблюдение которых на выборах делает эти выборы действительным народным волеизъявлением³. Вместе с тем в число принципов должны включаться и объективные фундаментальные начала проведения выборов как основного механизма формирования органов публичной власти.

Правомерен вопрос: как те или иные идеи, ценности приобретают значение базовых, на основе каких критериев из множества конкретных правовых установлений отбираются те, которые становятся принципами для определенной общности однородных норм – отрасли, подотрасли или института права? Представляется целесообразным предложить критерии, на основании которых возможно отнесение тех или иных право-

вых идей, отраженных в правовых нормах, к категории принципов избирательного права.

Общий критерий должен отражать, насколько та или иная правовая идея нашла свое выражение и реализацию в конкретных нормах, регламентирующих избирательный процесс, насколько конкретные электоральные законоположения «пронизаны» этой идеей, соответствуют ее «духу». Отобранные по этому критерию правовые идеи в своей совокупности (связующим звеном которой является конституционная категория свободных выборов) составляют несущую конструкцию всего здания правовой регламентации электоральной демократии. Устранение, изъятие любой из этих правовых идей может повлечь существенное изменение «духа» правового регулирования механизма реализации избирательных прав и, соответственно, механизма непосредственного народовластия. В этом смысле совокупность принципов избирательного права обладает высокой степенью упорядоченности, позволяющей говорить о наличии системы принципов, обладающей интегративным свойством, несводимым к простой сумме свойств отдельных принципов. Это интегративное свойство заключается в том, что система принципов создает целостную аксиологическую основу регулирования электоральных отношений, является базовым паттерном электоральной демократии в стране, в соответствии с которым строится весь организационно-правовой

механизм гарантий избирательных прав и свобод граждан.

Анализ, основанный на этом критерии, позволяет выделить в электорально-правовом пространстве помимо «традиционных» (признаваемых большинством исследователей) принципов некоторые иные правовые идеи, которые с большой долей уверенности можно, на наш взгляд, отнести к принципам избирательного права (например, идею о недопустимости иностранного влияния на избирательный процесс, о которой подробнее будет сказано во второй части настоящей статьи).

Дополнительными критериями, позволяющими подтвердить статус принципа в отношении тех или иных правовых идей, на наш взгляд, могут служить:

исторический критерий, то есть критерий, отражающий «традиционность» признания соответствующих принципов, «давность» их закрепления в нормативных актах. Например, идеи всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в отечественной правовой традиции находят свое выражение со времен Конституций СССР 1936 года и РСФСР 1937 года;

критерий уровня закрепления соответствующей правовой идеи. По этому критерию следует особо подчеркнуть принцип свободных выборов, который нашел свое закрепление в статье 3 Конституции Российской Федерации среди основ конституционного строя.

В свете изложенного полагаем, что не следует возводить в

¹ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М., 1999. С. 15. Аналогичной позиции придерживаются, например, Н.С. Бондарь и А.А. Джагарян, которые полагают, что принципы избирательного права нельзя ограничить требованиями обеспечения всеобщего равного и прямого избирательного права. По их мнению, анализ конституционных норм, прямо или косвенно связанных с регулированием отношений в сфере избирательного права, позволяет утверждать, что действующая Конституция РФ в достаточно широком объеме эксплицитно или имплицитно закрепляет систему принципов избирательного права в их электорально-статусном выражении, что предопределяется рядом взаимосвязанных положений Конституции РФ (см.: Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России. М., 2005. С. 37).

² См., например: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учеб. для вузов. М.: Норма, 2003. С. 33.

³ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: Учеб. / Рук. авт. кол. и отв. ред. Б.А. Страшун. 4-е изд. М.: Норма, 2007. С. 415.

ранг принципов избирательно-го права отдельные правовые решения законодателя, принятые им при выборе вариантов регламентации тех или иных конкретных электоральных отношений. Представляется, что выделение излишне узких, конкретных правовых идей в качестве принципов избирательно-го права не отвечает приоритету стабильности его ценностной основы, являющейся качественным показателем развитости механизмов электоральной демократии. Ведь законодатель, обладающий довольно широкой дискрецией в выборе конкретных вариантов правового регулирования электоральных отношений, легко может пересмотреть с учетом текущей социально-исторической ситуации и приоритетов государственной политики те или иные конкретные законоположения (что демонстрирует вся история развития современного избирательного законодательства в нашей стране). И если они успели «попасть» в число принципов, то такое изменение будет означать и пересмотр принципиальной основы избирательного права, частичную перестройку его несущей конструкции. Если же систему принципов будут составлять только основные, признанные правовые идеи, изменения регулирования отдельных аспектов электоральных отношений не затронут эту систему, и ценностная основа электоральной демократии сохранит столь важное свойство стабильности.

Таким образом, представляется возможным построить следующую систему: все принципы избирательного права можно

условно подразделить на *субъективные*, относящиеся к субъективному избирательному праву граждан, и *объективные, или нормативно-организационные*, относящиеся к организации выборов, избирательного процесса. Принципы, входящие во вторую из названных групп, в свою очередь, можно классифицировать на *базовые*, без которых в современных условиях трудно представить подлинно демократические выборы в России и формирование легитимных выборных органов публичной власти, и *функциональные*, обеспечивающие подготовку и проведение свободных, демократических выборов посредством процедур, отвечающих приоритету соблюдения, обеспечения и защиты прав граждан, а также национальным интересам России как суверенного государства. Принципы, относящиеся к каждой из названных групп, показаны на схеме (с. 10).

В действующем избирательном законодательстве нормы, раскрывающие принципы избирательного права, недостаточно систематизированы. Например, принципы обязательности и периодичности проведения выборов закреплены в статье 9 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», но не упоминаются в статье 3 указанного закона, носящей название «Принципы проведения в Российской Федерации выборов и референдума». Можно привести и другие примеры.

Идея кодификации федерального избирательного законодательства в настоящее время на государственном уровне не осо-

бо популярна, однако в научных кругах она жива и по-прежнему активно дискутируется¹. С учетом определяющей роли принципов для всего правового регулирования электоральных отношений полагаем, что в перспективе, в случае кодификации федерального избирательного законодательства, систему принципов следует изложить в специальной главе избирательного кодекса Российской Федерации.

Кодекс по своей природе предполагает высокую степень нормативных обобщений и, соответственно, систематизированное изложение принципов, на которых основано его содержание и регулирование. Следует помнить, что «общие принципы составляют базу всякой юридической конструкции. Юридические правила могут быть сформулированы и могут развиваться только с оглядкой на общие принципы права и при их участии»². Принципы проведения выборов в Российской Федерации академик РАН О.Е. Кутафин совершенно справедливо называл ядром основных гарантий избирательных прав граждан России³.

С учетом сказанного, по нашему мнению, в случае перехода к кодифицированному акту о выборах глава избирательного кодекса Российской Федерации, посвященная принципам проведения выборов в Российской Федерации, должна включать в себя нормы, закрепляющие вышеперечисленные объективные и субъективные принципы избирательного права.

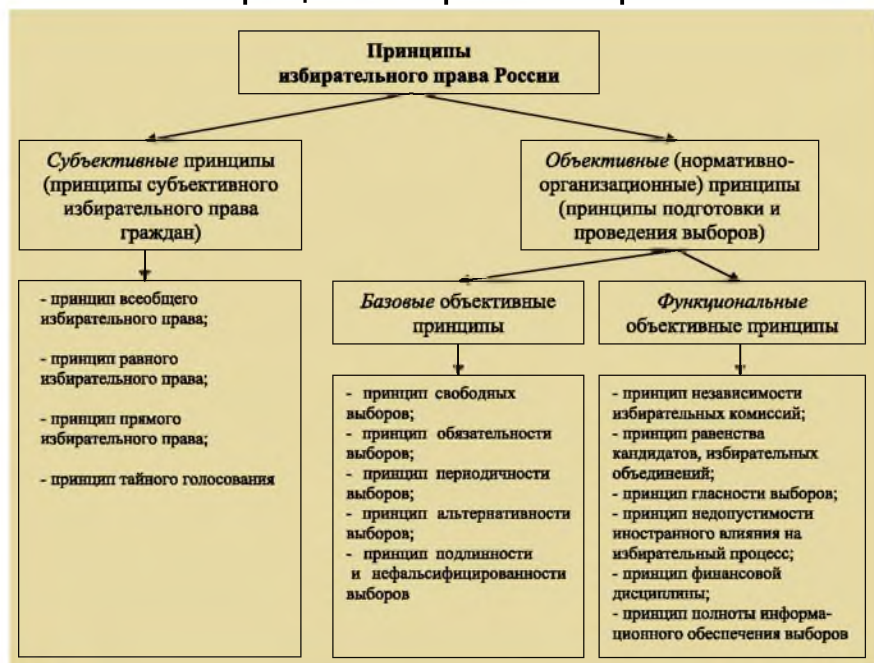
Объем настоящей статьи не позволяет охарактеризовать все перечисленные принципы изби-

¹ Озвучивалась она, в частности, и на прошедшей 9 декабря 2009 года в МГИОА им. О.Е. Кутафина международной научно-практической конференции «Государство и право: вызовы XXI века (Кутафинские чтения)».

² Бертель Ж.-Л. Общая теория права / Под общ. ред. В.И. Даниленко; Пер. с фр. М., 2000. С. 178.

³ См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учеб. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2009. С. 331.

Система принципов избирательного права России



рательного права в полном объеме, в единстве всех их аспектов, поскольку каждый из них многогранен и заслуживает самостоятельного комплексного исследования. Ввиду этого остановимся только на отдельных аспектах, в большей степени характеризующих сущность того или иного принципа, а также обратимся к некоторым требующим, на наш взгляд, внимания проблемам.

Субъективные принципы.

Принцип всеобщего избирательного права предполагает, что все граждане России, достигшие определенного возраста, отвечающие иным условиям, предусмотренным Конституцией Российской Федерации, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, законами о выборах, имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также обладают иными избирательными правами.

Очевидно, что этот принцип не является абсолютным, не предполагает стопроцентной всеобщно-

сти избирательного права. Не обладают правом избирать и быть избранными граждане, не достигшие возраста 18 лет (для активного избирательного права), иного установленного возраста (для пассивного избирательного права), а также признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Кроме того, пассивное избирательное право на определенных выборах не могут реализовать граждане, не отвечающие иным условиям, предусмотренным для кандидатов на данных выборах. Например, Президентом Российской Федерации не может быть избран гражданин, постоянно проживающий в Российской Федерации менее 10 лет. Законодательство о выборах расширило по сравнению с Конституцией Российской Федерации перечень лиц, не обладающих пассивным избирательным правом. Таким образом, рассматриваемый принцип носит в определенной степени ограниченный характер, и его название идеализировано. С этой

точки зрения следует согласиться с В.В. Маклаковым, который характеризует принцип всеобщего избирательного права как «максимум возможного и разумного, который на деле практически нигде не достигается»¹.

Принцип *равного избирательного права* в ряду других субъективных принципов впервые в нашей стране был провозглашен в Конституции СССР 1936 года. Конституция СССР, а за ней и Конституция РСФСР 1937 года установили, что выборы производятся избирателями на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом оба акта раскрывали принцип равного избирательного права, используя следующую формулировку: «выборы депутатов являются равными: каждый гражданин имеет один голос; все граждане участвуют в выборах на равных основаниях».

Таким образом, равенство предполагало два элемента – количественное равенство голосов у каждого избирателя (в условиях отсутствия многомандатных округов – по одному голосу) и участие в выборах на равных основаниях. Эти два аспекта рассматриваемого принципа должны были, по замыслу законодателя, наиболее полным образом обеспечить равенство прав избирателей и равное их представительство депутатами. Каждый избиратель обладал одним голосом, который был равен голосу любого другого избирателя. Такое равенство обеспечивалось единой нормой представительства населения, также закрепленной на конституционном уровне (ст. 34 Конституции СССР 1936 г., ст. 25 Конституции РСФСР 1937 г.). Этот концептуальный подход к раскрытию принципа равного избирательного права сохранил-

¹Конституционное (государственное) право зарубежных стран... С. 328.

ся в Конституциях СССР 1977 года и РСФСР 1978 года (в том числе и при внесении поправок в Конституцию РСФСР в 1989–1992 гг.) и в советском законодательстве о выборах.

В Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» 1994 года была закреплена более узкая формулировка рассматриваемого принципа: из-

дерации участвуют в выборах на равных основаниях, устанавливает также, что, если на выборах в законодательный (представительный) орган государственной власти или в представительный орган муниципального образования образуются избирательные округа с разным числом мандатов, каждый избиратель имеет число голосов, равное числу мандатов, подлежащих распределению в из-

рактической. Для обозначения таковой используются понятия «вес голоса» и «цена голоса»¹. Вес голоса избирателя – это величина, равная частному единицы (т. е. одного голоса) и нормы представительства избирателей² (на практике эта норма может отклоняться от единой (средней) нормы представительства избирателей, определяемой в соответствии с законом для данного вида выборов). Единая (средняя) норма представительства для одномандатных и многомандатных избирательных округов, как правило, рассчитывается путем деления общего числа избирателей, зарегистрированных на территории, на которой проводятся выборы, на общее число подлежащих распределению мандатов (если используются только одномандатные округа – на общее число таких округов, которое равно числу подлежащих распределению по ним мандатов). Число избирателей в одномандатном избирательном округе должно (с допускаемыми законом отклонениями) соответствовать средней норме представительства. Для многомандатного округа число избирателей определяется путем умножения средней нормы представительства на величину округа, то есть на число депутатских мандатов, подлежащих распределению в этом округе.

Отметим, что вопрос о том, каким образом обеспечивается принцип равного избирательного права в аспекте равенства веса голоса избирателей при применении на выборах полностью пропорциональной избиратель-

биратели участвуют в выборах в Российской Федерации на равных основаниях. Аналогичная, по сути, формулировка была воспроизведена и в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 1997 года.

Вместе с тем требовала законодательного закрепления норма о равном количестве голосов. Формула советского периода «один избиратель – один голос» в условиях использования многомандатных избирательных округов уже не была единственно верной. В связи с этим статья 5 действующего Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» помимо указания на то, что граждане Российской Фе-

бирательном округе с наименьшим числом мандатов, либо один голос.

Количественное равенство голосов избирателей (первый элемент рассматриваемого принципа) обеспечивается в том числе специальными нормами, не допускающими «двойного счета» избирателей, то есть нормами о недопустимости включения избирателя в более чем один список избирателей. Каждый избиратель на конкретных выборах должен голосовать только один раз, только на одном избирательном участке.

Положение об участии в выборах на равных основаниях (второй элемент рассматриваемого принципа) означает, прежде всего, что голос каждого избирателя должен обладать одинаковой качественной ха-

¹ Понятие «цена голоса» было использовано, например, судьей Конституционного Суда РФ Н.Т. Ведерниковым при изложении особого мнения по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 1). Нам понятие «цена голоса» представляется не вполне корректным, даже «неблагозвучным», поскольку оно может вызывать у неспециалистов необоснованные ассоциации с таким негативным явлением электоральной действительности, как подкуп избирателей.

² Отметим, что современное российское законодательство о выборах предусматривает именно норму представительства избирателей. Советские конституции, как отмечалось выше, исходили из нормы представительства населения, т. е. не только избирателей, но и остальных жителей. Такой же подход отражен в законодательстве ряда иностранных государств.

ной системы, остается, на наш взгляд, недостаточно разработанным и требует внимания исследователей.

Принцип прямого избирательного права заключается в том, что граждане Российской Федерации голосуют на выборах за кандидатов, списки кандидатов, а в случаях, предусмотренных законом, – за или против кандидата (если голосование проводится по одной кандидатуре) непосредственно. В России не предусмотрено проведение не прямых выборов, то есть выборов, при которых депутаты или выборные должностные лица избираются не непосредственно избирателями, а их представителями, например выборщиками, как это имеет место на выборах Президента США.

Прямое избирательное право предполагается, в том числе самим нормативно закрепленным определением выборов, под которыми, согласно подпункту 9 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» понимается форма *прямого* (курсив мой. – А.Л.) волеизъявления граждан, осуществляемого в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица.

Представляется, что прямые выборы по своему характеру в большей степени соответствуют праву граждан участвовать в управлении делами государства. Как отмечал О.Е. Кутафин, важное преимущество прямых выборов заключается в том, что все избираемые органы государственной власти являются непосредственно представительными органами народа. Тем самым создается возможность постоянной тесной

связи этих органов с избирателями, постоянного контроля населения за их работой¹.

Принцип *тайного голосования* предполагает, что голосование на выборах является тайным, исключающим возможность какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина. В Российской Федерации установлена система гарантий обеспечения рассматриваемого принципа. В каждом помещении для голосования должны размещаться кабины или иные специально оборудованные места для тайного голосования, в которых избиратель заполняет бюллетень, при этом не допускается присутствие в них других лиц, за исключением случая, когда избиратель не имеет возможности самостоятельно заполнить бюллетень (например, из-за плохого зрения и т. п.) и пользуется для этого помощью другого избирателя. Заполненные бюллетени опускаются самими избирателями в опечатанные (опломбированные) ящики для голосования либо в технические средства подсчета голосов при их использовании. Гарантии тайны голосования предусмотрены и для случаев проведения досрочного голосования, голосования вне помещения для голосования, электронного голосования.

Отметим, что по нашему убеждению не являются столь уж «смертельно опасными» для российской демократии случаи так называемого «семейного голосования», за которые Россию постоянно критикуют некоторые миссии международных наблюдателей. Что плохого в том, если в кабинку для голосования вместе зайдут муж с женой, или же с одним из родителей зайдет несовершеннолетний ребенок, вообще не являющийся избирателем? Полагаем, что к соответствующим выводам между-

народных мониторинговых миссий, которые на этих основаниях пытаются сделать вывод о нарушениях избирательных прав граждан в России, следует относиться скептически.

Базовые объективные (нормативно-организационные) принципы. Часть 3 статьи 3 Конституции Российской Федерации устанавливает, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдумы и свободные выборы. Таким образом, Конституция предусматривает свободный характер как основную характеристику выборов в Российской Федерации. В связи с этим мы относим принцип *свободных выборов* к объективным принципам избирательного права.

При этом отметим следующую особенность рассматриваемого принципа. Конституция Российской Федерации как акт учредительного характера и высшей юридической силы определяет систему основных категорий правовой и политической действительности. Приведенное положение части 3 статьи 3 Конституции устанавливает, по сути, базовую категорию электоральной демократии в нашей стране – категорию свободных выборов. Тем самым конституционное регулирование превращает эту категорию в своеобразный метапринцип, доминанту, консолидирующую все принципы организации и проведения выборов в Российской Федерации и определяющую все правовое регулирование электоральных отношений в нашей стране.

В общем виде содержание рассматриваемого принципа можно раскрыть через требования об обеспечении свободного и добровольного участия граждан в выборах, создании условий, необходимых для осознанного и

¹См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Указ. соч. С. 334.

обоснованного выбора между альтернативными кандидатами, а также обеспечения в аспекте избирательного процесса права на свободу собраний и ассоциаций, свободу мысли и слова, свободу массовой информации, обеспечения свободного волеизъявления при тайном голосовании. В качестве одной из основных составляющих принципа свободных выборов следует рассматривать обеспечение свободы участия гражданина в выборах.

Принцип *обязательности выборов* заключается в том, что проведение выборов как легитимный способ делегирования народом властных полномочий своим представителям является обязательным, ни одно выборное должностное лицо, ни один выборный орган не может легитимно получить властные полномочия иначе как на основании волеизъявления народа, осуществленного на выборах. Этот принцип в определенной части взаимосвязан с конституционными положениями о том, что единственным источником власти в Российской Федерации является ее народ и никто не может присваивать власть в Российской Федерации; захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону.

Конкретное выражение рассматриваемый принцип находит прежде всего в обязательности назначения выборов уполномоченными субъектами в соответствии с законом. Обязательность в этой части следует трактовать как прямую обязанность органов, в компетенцию которых входит назначение тех или иных выборов, назначить их в установленное время.

Каждый обладающий избирательными правами гражданин Российской Федерации должен иметь право и реальную возможность свободно выражать

свою политическую волю, выступающую основой формирования властных институтов, на обязательных и периодических выборах. Соответственно, государство должно создавать нормы, гарантирующие назначение выборов в надлежащие сроки. При этом их назначение не обязательно должно быть прерогативой какого-либо одного органа или должностного лица. Разумным представляется установление системы, при которой в случае неназначения выборов уполномоченным на то органом или должностным лицом, они назначаются другим органом или должностным лицом. В Российской Федерации предусмотрен гарантийный двухступенчатый механизм назначения выборов на случай их неназначения уполномоченным на то органом или должностным лицом, в рамках которого соответствующего уполномоченного субъекта «страхуют» сначала соответствующая избирательная комиссия, а затем, при необходимости, и суд.

Рассматриваемый принцип, по нашему мнению, должен находить свое выражение также в императивном требовании о том, что не должны предприниматься действия или распространяться призывы, побуждающие или имеющие своей целью побуждение к срыву, или отмене, или переносу срока выборов, избирательных действий и процедур, назначенных в соответствии с Конституцией и законодательством.

Принцип *периодичности выборов* тесно связан с принципом обязательности. Категория периодичности является одной из основных в системе принципов проведения выборов. Выборность и сменяемость через определенные промежутки времени властных институтов представляют собой один из неотъем-

лемых признаков любой республики, один из необходимых атрибутов демократии.

Значение взаимосвязанных категорий обязательности и периодичности выборов очень велико. Только неукоснительное соблюдение названных принципов может обеспечить стабильность функционирования властных институтов и их легальную и своевременную ротацию.

Принцип *альтернативности выборов* прямо не закреплен действующим федеральным избирательным законодательством в числе принципов проведения в Российской Федерации выборов. Он следует из смысла отдельных норм закона и из самой сущности процесса демократических выборов. Как отмечалось в литературе, впервые понятие «альтернативность выборов» было введено в юридический оборот определением Конституционного Суда Российской Федерации № 91-О от 4 ноября 1996 года, в котором альтернативность была квалифицирована как важнейшее условие подлинно свободных выборов, обеспечивающее избирателю реальную возможность отдать предпочтение одному из нескольких кандидатов путем свободного волеизъявления¹.

Суть рассматриваемого принципа в том, что на выборах должна присутствовать состязательность различных кандидатов, избирательных объединений, и избиратели должны иметь возможность выбора между реальными альтернативами. Голосование должно проводиться по более чем одному кандидату, списку кандидатов.

Принцип *подлинности и нефальсифицированности выборов* гарантирует реальную ценность демократических выборов, их сущность, которая не должна подменяться формальными, декоративными процедурами.

¹См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М., 1999. С. 20.

Выборы должны отражать действительную волю народа как источника власти и обеспечивать действительную возможность реализации всего спектра избирательных и иных прав в ходе избирательного процесса. Они не могут использоваться кем-либо как формальное, техническое средство приобретения властных полномочий, не отвечающее реальному волеизъявлению народа. Государство должно обеспечивать функционирование действенного правового механизма, препятствующего осуществлению кем-либо фальсификаций на выборах, искажению истинных итогов голосования и результатов выборов.

Термины «подлинность» и «нефальсифицированность», объединенные нами в единый принцип, употребляются для характеристики выборов в основополагающих международных документах. Согласно статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах. Статья 21 Всеобщей декларации прав человека провозглашает, что воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах.

Развернутое закрепление в перспективе принципа подлинности и нефальсифицированности выборов в федеральном избирательном законодательстве в том же ключе, что и в статье 9 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, представляется целесообразным и желательным.

Функциональные объективные (нормативно-организационные) принципы. Принцип *независимости избирательных комиссий* имеет важное практическое значение с учетом роли и задач избирательных комиссий в государственном аппарате Российской Федерации.

Реализация всех правовых установлений в государстве неразрывно связана с деятельностью тех или иных органов. Не составляют исключения и положения избирательного законодательства. В структуре государственного аппарата выделяется система специальных органов, своим существованием и деятельностью обеспечивающих проведение выборов всех уровней, а соответственно, и формирование всех выборных органов государственной власти и выборных органов местного самоуправления. Это – избирательные комиссии, которые обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав граждан Российской Федерации и осуществляют подготовку и проведение выборов в Российской Федерации.

Учитывая принципиальную важность для государства профессиональной и беспрепятственной деятельности избирательных комиссий, следует отметить, что независимость этих органов в рамках своей компетенции от органов государственной власти, иных государственных органов и органов местного самоуправления необходима для их нормального функционирования. Избирательные комиссии должны быть самостоятельны в сфере своей компетенции ввиду их особого статуса и назначения в структуре государственного аппарата. В связи с этим одним из основных ориентиров правовой регламентации юридического статуса избирательных комиссий должно выступать правило о недопустимости чрезмерной их зависимости от иных органов, организаций и так далее.

Не может не обращать на себя внимание тот факт, что Конституция Российской Федерации не содержит упоминаний ни о Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, ни о системе избирательных комиссий в целом. Отсутствует в нашей стране и специальный федеральный законодательный акт, посвященный названным государственным органам. Регламентация статуса, функций и деятельности избирательных комиссий на федеральном уровне «размыта» по трем федеральным законам о выборах и Федеральному конституционному закону «О референдуме Российской Федерации». Лишь некоторые субъекты Российской Федерации приняли специальные законы об избирательных комиссиях, некоторые же систематизировали нормы о комиссиях в рамках своих кодифицированных актов о выборах. Представляется, что в перспективе, в целях еще большей гарантированности принципа независимости избирательных комиссий в Российской Федерации, целесообразно также систематизировать соответствующие нормы в отдельной главе избирательного кодекса Российской Федерации, или же, если кодификация осуществляться не будет, принять федеральный закон о системе избирательных комиссий в Российской Федерации.

Принцип *равенства кандидатов, избирательных объединений* тесно связан с принципом равного избирательного права, по сути, является его проявлением в отношении пассивного избирательного права.

Равенство прав кандидатов заключается в том, что каждый гражданин должен иметь равные правовые условия для выдвижения своей кандидатуры на выборах, что кандидат не вправе использовать преимущества своего служебного или должностного

положения, что всем кандидатам должны обеспечиваться равные условия и права на всех стадиях избирательного процесса.

Все кандидаты согласно пункту 1 статьи 39 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» обладают равными правами и несут равные обязанности, за исключением случаев, установленных данным Федеральным законом. Рассматриваемый принцип обеспечивается последовательным закреплением в законе одинаковых для всех кандидатов форм и рамок участия в избирательном процессе, равных условий проведения ими своих избирательных кампаний.

Все избирательные объединения, выдвигающие кандидатов, списки кандидатов, участвуют в выборах на равных основаниях и обладают равными правами. Их равноправие, так же как и равноправие кандидатов, гарантировано законодательством о выборах и правоприменительной деятельностью избирательных комиссий, а в необходимых случаях защищается в судебном порядке.

Принцип *гласности выборов* обеспечивает необходимое условие подлинно демократических выборов – их открытый и гласный характер.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», устанавливающий, что деятельность комиссий при подготовке и проведении выборов, подсчете голосов, установлении итогов голосования, определении результатов выборов осуществляется открыто и гласно (ст. 3), содержит специальную статью 30 «Гласность в деятельности комиссий», а также иные нормы, посвященные обеспечению практического воплощения рассматриваемого принципа.

Принцип гласности выборов проявляется также в том, что должны создаваться условия для осуществления общественного и международного наблюдения за выборами. В Российской Федерации наблюдателям, как национальным, так и иностранным (международным), предоставлены и гарантированы достаточно широкие права, позволяющие осуществлять свободное всестороннее наблюдение за соблюдением демократических стандартов в ходе выборов всех уровней.

Принцип *недопустимости иностранного влияния на избирательный процесс* имеет весьма важное значение с точки зрения обеспечения национальных интересов суверенного государства в сфере формирования и последующей деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Данный принцип в приведенной формулировке прямо не закреплен в действующем законодательстве о выборах, однако он с очевидностью следует из ряда его положений соответствующего содержания.

В пункте 6 статьи 3 названного Федерального закона, закрепляющей принципы проведения выборов в Российской Федерации, содержится императивная норма, согласно которой иностранные граждане, за исключением случая предоставления им избирательных прав на муниципальных выборах, лица без гражданства, иностранные организации не вправе осуществлять деятельность, способствующую либо препятствующую выдвижению кандидатов, спискам кандидатов, избранию зарегистрированных кандидатов, достижению определенного результата на выборах. Этот принцип последовательно реализуется в нормах, запрещающих иностранным субъектам проводить предвыборную агитацию (подп. «е», «е¹» п. 7 ст. 48), вносить пожертвования в изби-

рательные фонды кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений (п. 6 ст. 58), и иных аналогичных по смыслу нормах.

Подчеркнем, что установление подобных ограничений для иностранных субъектов не противоречит нормам международного права. Более того, в международных документах содержится положение, которым отвечает рассматриваемый принцип. Например, в статье 21 Всеобщей декларации прав человека сказано: «Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей». Как видим, речь идет именно о своей стране, то есть норма адресована гражданам государства (поданным). Статья 16 Конвенции о защите прав человека и основных свобод однозначно признает полномочие стран вводить ограничения на политическую деятельность иностранцев. Положение, укладываемое в рамки рассматриваемого принципа, присутствуют и в Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (ч. 3 ст. 12, ч. 7 ст. 13).

Полагаем, что принцип недопустимости иностранного влияния на избирательный процесс и далее должен обеспечиваться конкретными нормами в целях поддержания стабильности легитимного процесса формирования национальных властных институтов.

Принцип *финансовой дисциплины* позволяет поставить правовые преграды неконтролируемому финансовому ресурсу и предотвратить превращение демократического избирательного процесса в процесс опосредованной «покупки» выборных должностей. Этот принцип заключается в том, что финансовое

обеспечение выборов должно осуществляться исключительно в формах и способами, прямо предусмотренными и четко урегулированными избирательным законодательством. Важным аспектом данного принципа является необходимость верифицируемости (подтверждаемости) и транспарентности (прозрачности) всех финансовых затрат на избирательные кампании, которые обеспечиваются составлением в предусмотренные законом сроки в установленных формах отчетов о расходовании финансовых средств в рамках избирательного процесса, проверкой этих отчетов уполномоченными субъектами и их доведением до сведения общественности (опубликованием, обнародованием).

В Российской Федерации финансирование кандидатами, избирательными объединениями своих избирательных кампаний осуществляется в соответствии с законом только из средств соответствующих избирательных фондов. Исключение составляет использование избирательным объединением, выдвинувшим список кандидатов, для целей своей избирательной кампании без оплаты из средств своего избирательного фонда недвижимого и движимого имущества (за исключением ценных бумаг, печатной продукции и расходных материалов), находящегося в его пользовании (в том числе на правах аренды) на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов.

Принцип *полноты информационного обеспечения* выборов обусловлен важностью обеспечения реализации в избирательном процессе конституционного права свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ст. 29 Конституции Российской Федерации), а также важностью получения избирателями всесторонней

и разнообразной информации о кандидатах, избирательных объединениях, избирательном законодательстве, порядке и сроках осуществления избирательных действий, которая способствует свободной и самостоятельной реализации гражданами своих избирательных прав.

Этот принцип проявляется в отраженной в действующем законодательстве о выборах концепции дифференциации информационного обеспечения выборов на информирование избирателей, которое должно быть объективным, достоверным и призвано снабжать граждан правдивой информацией о выборах, и предвыборную агитацию, имеющую специальное целевое назначение и направленную прежде всего на то, чтобы посредством распространения определенной информации склонить избирателей к поддержке на выборах того или иного кандидата, списка кандидатов.

Принципы избирательного права составляют ту правовую материю, которая в наибольшей степени связана с механизмом гарантий избирательных прав граждан. Для построения в современном государстве подлинной электоральной демократии мало просто предоставить гражданам избирательные права. Необходимо гарантировать их реализацию в рамках демократических выборных процедур, обеспечить всеобщность, равенство избирательных прав, реальную тайну голосования, предоставить возможность народу осуществлять свою власть посредством свободных периодических альтернативных подлинных нефальсифицированных выборов, организуемых независимыми органами в условиях отсутствия какого-либо неправомерного вмешательства в избирательный процесс и при надлежащем его информационном обеспечении. Только в таких

условиях в наибольшей степени раскрывается ценность избирательных прав и реализуется современное народовластие.

Разница, которая может возникнуть между идеями, составляющими принципы избирательного права, и их реализацией в конкретных нормах законодательства о выборах, а также в конкретных электоральных правоотношениях, является показателем фиктивности писаного избирательного права. Только тогда, когда такая разница минимальна, а механизм электорально-правового регулирования и правореализации как по камертону настроен по принципам избирательного права, можно вести речь о реальности и эффективности избирательного права.

В последние годы значительное количество публикаций на электоральную тематику посвящены отдельным узкоспецифическим практическим аспектам избирательного права и процесса подготовки и проведения выборов. Ни в коем случае не умаляя их значения и ценности, отметим в то же время, что одна из приоритетных задач современной конституционно-правовой науки заключается в том, чтобы вывести вопрос о принципах современного избирательного права России на уровень серьезного научного осмысления, которое дало бы не только чисто теоретические, но и важные практические результаты, способствовало бы дальнейшему совершенствованию избирательного законодательства и электоральной практики в нашей стране, а возможно, и международных избирательных стандартов. В связи с этим хотелось бы высказать пожелание как можно более широкому кругу авторов присоединиться к обсуждению тематики принципов избирательного права на страницах такого авторитетного издания, как «Журнал о выборах».

