

Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

На правах рукописи

Авилов Ярослав Дмитриевич

**РЕАЛИЗАЦИЯ ПАССИВНОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА НА
СТАДИИ ВЫДВИЖЕНИЯ И РЕГИСТРАЦИИ КАНДИДАТОВ НА
ВЫБОРАХ В ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

РЕЗЮМЕ

диссертации на соискание учёной степени
кандидата юридических наук

Научный руководитель:
Ларичев Александр Алексеевич,
доктор юридических наук, доцент

Москва - 2024

Диссертация выполнена в департаменте публичного права факультета права
федерального государственного автономного образовательного учреждения
высшего образования «Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

С текстом диссертации можно ознакомиться на сайте НИУ ВШЭ:
<https://www.hse.ru/sci/diss/>

5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Актуальность. Конституция Российской Федерации провозгласила Россию как демократическое правовое государство с республиканской формой правления, источником власти в котором является многонациональный народ, осуществляющий её непосредственно или через законно избранные и сформированные органы государственной власти и местного самоуправления.

В соответствии с частью 3 статьи 3 Конституции Российской Федерации высшим выражением непосредственного народовластия являются референдум и свободные выборы. Последние представляют собой способ формирования органов власти и местного самоуправления, который обеспечивает стабильное функционирование всех государственных институтов и предопределяет особое место избирательных процедур в правовой системе.

Институциональной основой выборов является избирательный процесс, который составляет один из главных элементов функционирования демократического государства¹. Избирательный процесс представляет собой многоаспектное явление и в этой связи отдельные его стадии, в свою очередь, имеют большое значение в процессе непосредственной реализации избирательных прав граждан Российской Федерации².

По поводу перечня стадий избирательного процесса в юридической науке на данный момент нет консенсуса, однако, по мнению большинства учёных, выделяются следующие восемь основных: 1) назначение выборов; 2) регистрация (учет) избирателей, образование избирательных округов и избирательных участков; 3) выдвижение и регистрация кандидатов; 4) финансирование избирательной кампании; 5) информационное обеспечение

¹ Krasinsky V.V. Organized crime in the elections and in the Russian authorities: monograph. М.: Yurlitinform, 2014. P. 4.

² Ibid.

выборов и предвыборная агитация; б) день голосования; 7) установление итогов голосования; 8) определение результатов выборов¹.

Следует заметить, что порядок указанных стадий может меняться в зависимости от того, с какой точки зрения рассматривать избирательный процесс. Например, учет и регистрация новых избирателей может следовать до стадии назначения выборов, поскольку эти процедуры осуществляются 1 января и 1 июля каждого года, в то время как выборы могут быть назначены позже соответствующей даты.

В избирательном процессе большое значение имеет стадия выдвижения и регистрация кандидатов, в ходе которой осуществляется фактический допуск кандидатов к участию в выборах и наделение их особым правовым статусом, имеющим специальное функциональное назначение². Более того, во многом именно на этой стадии избирательного процесса формируется доверие к выборам и к избирательной системе в целом со стороны граждан³.

Избирательные права граждан в Российской Федерации являются одним из видов политических прав и относятся к первому поколению прав человека. Несмотря на более чем двухсотлетнюю историю развития доктрины этой категории прав, проблемы их фактической реализации по-прежнему остаются предметом дискуссий и поиска оптимальных механизмов их обеспечения в юридической науке, о чём свидетельствует большое число научных работ по данной тематике⁴.

¹ См., например: Князев С.Д. Курс лекций по избирательному праву и избирательному процессу Российской Федерации. Владивосток, 2000. С. 111; Веденеев Ю.А. Введение избирательное право. Учебное пособие. М.: РЦОИТ, 2003. С. 113-114; Избирательное право избирательный процесс Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. А. А. Вешняков. М.: Издательство НОРМА, 2003. С. 297; Постников А.Е. Избирательное право как подотрасль российского конституционного права // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 4 (35). С. 5; Пучнин А.С., Сергиенко А.М. Избирательный процесс: учебное пособие [Электронный ресурс] / А.С. Пучнин, А.М. Сергиенко. СПб.: Санкт-Петербургский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России), 2015. С. 14; Виноградов В.А., Масленникова С.В., Мазаев В.Д. Конституционное право России: учебник. М.: Эксмо, 2022. С. 435.

² Плигин В.Н., Авилов Я.Д. Гарантии права быть избранным как фактор легитимности власти // Государство и право. 2020. № 1. С. 62-63.

³ Там же.

⁴ См., например: Библиотека юридических наук – авторефераты и диссертации по правоведению и юриспруденции. URL: <https://clck.ru/NHPu3> (дата обращения 04.05.2023).

В российской правовой системе субъективные избирательные права, выступающие практической основой реализации принципа народовластия, закреплены в части 2 статьи 32 Конституции Российской Федерации в виде права избирать (активное) и права быть избранным (пассивное) в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также права на участие в референдуме. Текст Конституции определяет и категории граждан, которые не могут реализовывать избирательные права: признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Вместе с тем на данный момент существует обширный массив норм федерального законодательства, детально регулирующих проведение и организацию выборов, одним из главных свойств которого является нестабильность¹.

В 2002-2023 гг. произошли серьезные изменения избирательного законодательства и практики проведения выборов, которые выразились, во-первых, в принятии основополагающего на данный момент законодательного акта, регулирующего избирательный процесс, – Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»² (далее – Федеральный закон № 67-ФЗ, Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ). Во-вторых, данный период отличался значительной корректировкой нормативно-правовой базы, регулирующей выборы Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее также – Государственная Дума), выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. Все эти события предопределили характеристики

¹ См.: Виноградов В.А., Комарова В.В., Костюков А.Н., Ларичев А.А., Ливеровский А.А., Мосин С.А., Саликов М.С., Фомиченко М.П. Народовластие как конституционная ценность: правовое регулирование и гарантии реализации / Отв. ред.: В.А. Виноградов, А.А. Ларичев. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2021. С. 39.

² Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.

порядка и механизма реализации пассивного избирательного права и тенденции регулирования избирательного процесса, которые требуют исследования.

Концептуально эти изменения характеризовались двумя противоречивыми тенденциями: с 2003 по 2011 гг. произошло изменение избирательной системы на выборах депутатов Государственной Думы со смешанной на пропорциональную¹, были отменены прямые выборы глав субъектов Российской Федерации, изменились правила участия в выборах кандидатов в Президенты Российской Федерации в сторону их усложнения, а также процедура регистрации политических партий.

Однако в 2012 году последовали противоположные по своей сути изменения избирательного законодательства, которые имеют фундаментальное значение для развития избирательного процесса: были значительно упрощены правила создания политических партий, вновь возвращены прямые выборы глав субъектов федерации, осуществлён переход к смешанной мажоритарно-пропорциональной избирательной системе на выборах депутатов Государственной Думы, облегчены условия участия в президентских выборах.

Значение этих изменений весьма велико, поскольку в избирательном законодательстве получил новое развитие такой способ участия в выборах, посредством которого реализуется пассивное избирательное право, как самовыдвижение кандидатов, произошла трансформация партийной системы и, что самое важное, по мнению автора, – изменились способы и условия реализации пассивного избирательного права.

С конца 2014 года регулирование избирательного процесса начало изменяться в сторону появления новых законодательных ограничений пассивного избирательного права.

¹ См.: Дмитриев Ю.А. Избирательное право. Учебник: учебник / Ю. А. Дмитриев, В. Б. Израелян. Москва: Юстицинформ, 2008. С. 130.

В то же время появилось и большое число технологических нововведений, в частности система электронного сбора подписей избирателей и дистанционное электронное голосование, влияние которых на процедуру реализации избирательных прав весьма велико¹.

Ключевой стадией избирательного процесса, на которой эти изменения имеют определяющее значение для реализации избирательных прав граждан Российской Федерации, является стадия выдвижения и регистрации кандидатов, когда фактически формируется перечень кандидатов, которые затем окажутся в бюллетенях для голосования².

Пассивное избирательное право, в свою очередь, выступает важнейшим элементом правового статуса личности и правовые гарантии его реализации позволяют оценить, насколько эффективно реализуется один из базовых принципов Конституции Российской Федерации – принцип народовластия, который предопределяет демократический характер государства.

Характерной особенностью правовой регламентации реализации пассивного избирательного права является несинхронизированное регулярное изменение нормативных положений федерального законодательства и законодательства субъектов РФ на фоне стабильности конституционного регулирования. Последнее оставалось практически неизменным до 2020 года, когда в Конституцию РФ были внесены изменения, связанные, в том числе, с вопросами пассивного избирательного права.

Вместе с тем нормы Конституции Российской Федерации, носящие наиболее фундаментальный характер и содержащиеся в её главах 1 и 2, остались прежними. В этой связи, учитывая соподчиненность названным конституционным положениям избирательного законодательства, которое значительно изменилось за указанный выше период времени в части гарантий

¹ См.: Алексеева Т.А., Варламова Н.В., Габов А.В. Конституционализм: универсальное и национальные измерения: монография. М.: Издательство ИГП РАН, 2022. С. 130; Гаджиева А.О. Электронный список избирателей как новый элемент цифровизации избирательного процесса: правовые и организационные основы // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2022. Т. 15. № 5. С. 51.

² См.: Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015 // СПС «КонсультантПлюс», 2023.

и механизма реализации пассивного избирательного права, его исследование на предмет соответствия нормам Конституции и анализ практики его толкования судебными органами и правоприменителями имеют высокое научно-практическое значение и обуславливают актуальность темы настоящего исследования.

Также требует научного осмысления логика законодателя, которая лежит в основе данных изменений, поскольку её анализ позволяет прогнозировать развитие избирательной системы и избирательного процесса.

Наряду с перечисленными аспектами, следует отметить наличие в современном мире тенденции к формированию международных избирательных стандартов, устанавливающих основные принципы регулирования избирательного процесса, включая принципы реализации пассивного избирательного права на стадии выдвижения и регистрации кандидатов. При этом подобные стандарты достаточно диалектичны по своей природе, так как они одновременно являются и источниками права, в том числе конституционного, и при этом сами создаются под влиянием норм национального законодательства.

Поскольку международные избирательные стандарты могут оказывать различное влияние на национальную избирательную систему в широком смысле слова и избирательный процесс, то представляется, что исследование соответствующих стандартов в рамках предлагаемой темы диссертации позволит оценить их влияние на правовое регулирование выборов в Российской Федерации и сделать выводы о взаимном соотношении международных и национальных норм в данной сфере.

Объектом исследования выступает совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе реализации права быть избранным (пассивного избирательного права) на стадии выдвижения и регистрации кандидатов на выборах в федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов в Российской Федерации.

Предметом исследования являются нормы российского законодательства, акты международного права, судебная практика, правовые акты и решения избирательных комиссий, регулирующие условия и порядок реализации пассивного избирательного права на стадии выдвижения и регистрации кандидатов на выборах, ограничения и цензы для кандидатов, а также роль политических партий, кандидатов, избирательных комиссий при осуществлении перечисленных действий и доктринальные источники.

Степень научной разработанности темы

Изучению избирательного процесса в целом в рамках конституционно-правовой науки посвящены работы таких российских авторов как С.А. Авакьян, Л.Г. Алехичева, Л.В. Андриченко, Р.Т. Биктагиров, Ю.А. Веденеев, А.А. Вешняков, В.А. Виноградов, В.В. Вискулова, А.О. Гаджиева, И.Г. Дудко, С.Е. Заславский, А.И. Иванченко, И.П. Кененова, С.Д. Князев, Е.И. Колюшин, В.В. Комарова, В.А. Кряжков, А.С. Кучин, В.В. Лапаева, А.А. Ларичев, В.И. Лысенко, В.Д. Мазаев, С.В. Масленникова, А.Е. Постников, Г.Д. Садовникова, Н.М. Сизикова, Е.И. Старовойтова, Т.Я. Хабриева, Д.М. Худолей, Б.С. Эбзеев, С.В. Юсов.

Подробно понятие пассивного избирательного права анализировалось в работах С.Д. Князева, Н.М. Колосовой, Л.А. Нудненко, М.А. Смирновой, И.В. Советникова, И.А. Стародубцевой, Л.А. Тхабисимовой, А.О. Филатовой, С.В. Швердяева, А.В. Шемелина, Б.С. Эбзеева.

Стадия выдвижения и регистрации кандидатов на выборах различных уровней исследовалась в работах А.Е. Акунченко, В.А. Ахлюстина, Н.С. Бондаря, И.Б. Борисова, Н.В. Варламовой, Д.Г. Демидова, А.А. Джагаряна, Е.П. Дубровиной, С.Н. Егорова, С.В. Кабышева, И.В. Лексина, М.А. Липчанской, А.А. Макарецца, Т.А. Оспанова, И.А. Стародубцевой, Н.Е. Таевой, Д.М. Худолея, В.А. Черепанова, С.А. Янжинова.

Международные стандарты избирательного права нашли отражение в работах российских исследователей А.С. Автономова, И.Б. Борисова, А.А. Вешнякова, Х.И. Гаджиева, С.А. Голубка, А.И. Ковлера, В.В. Красинского, О.В. Кузнецовой, О.Н. Луць, В.И. Лысенко, С.В. Нарутто.

Большой блок исследований в области зарубежных и международных избирательных стандартов, выработанных Европейским Судом по правам человека (далее также – ЕСПЧ) и Организацией Объединенных Наций, представлен работами зарубежных учёных, таких как Р. Алекси (R. Alexy), Дж. Остин (J. Austin), М. Кастан (M. Castan), М. Галлахер (M. Gallagher), Г. Харт (H. Hart), С. Джозеф (S. Joseph), С. Жоссо (S. Josso), В. Масто (W. Mastor), П. Митчелл (P. Mitchell), К. Моррис (C. Morris), Д. Ролз (J. Rawls), Д. Туцинарди (D. Tuccinardi), М. Уолли (M. Wally), М. Трипкович (Milena Tripkovic) и др.

Роль политических партий в реализации пассивного избирательного права исследовалась в работах Ю.С. Гамбарова, М. Дюверже, А.С. Кошеля, Л.А. Нудненко, Б.Н. Чичерина.

Анализ приведенных работ показывает, что в российской юридической науке в целом проработаны понятия «избирательный процесс», «пассивное избирательное право», «стадии избирательного процесса», «выдвижение и регистрация кандидатов», выработаны концептуальные научные подходы к ним.

Несмотря на большой объём работ, посвящённых избирательному праву и процессу, комплексного изучения проблем реализации пассивного избирательного права на стадии выдвижения и регистрации кандидатов и его механизма в рамках значительных изменений избирательного законодательства, произошедших в 2012-2023 гг., до настоящего времени не проводилось.

В частности, вне рамок российской юридической науки остаётся компаративный анализ зарубежных теоретических подходов к понятию пассивного избирательного права. За пределами научного анализа остаются вопросы оценки роли политических партий и института самовыдвижения

кандидатов в реализации пассивного избирательного права на стадии выдвижения и регистрации кандидатов. По-прежнему в доктрине не определены подходы к разграничению понятий «ограничения пассивного избирательного права» и «избирательные цензы».

В науке фактически не исследованы практические особенности ограничений пассивного избирательного права, которые препятствуют эффективной реализации предусмотренного частью 2 статьи 32 Конституции Российской Федерации права быть избранным.

Целью исследования является определение на основе теоретического осмысления конституционно-правовых основ и нормативно-правовой регламентации сущности реализации пассивного избирательного права при выдвижении и регистрации кандидатов в Российской Федерации, его механизма и элементов, а также тенденций законодательного регулирования и правоприменительной практики в указанной сфере, включая новые институты и технологии в сфере избирательного процесса.

Для достижения поставленной цели в работе сформулированы следующие задачи:

- осмыслить место и роль стадии выдвижения и регистрации кандидатов в процессе реализации пассивного избирательного права;
- исследовать понятие пассивного избирательного права как элемента структуры конституционно-правового статуса кандидата;
- определить понятие реализации пассивного избирательного права на стадии выдвижения и регистрации кандидатов, а также выявить механизм его реализации;
- сформулировать определение понятия «ограничения пассивного избирательного права» и установить виды таких ограничений;
- изучить международные и зарубежные избирательные стандарты реализации пассивного избирательного права на стадии

выдвижения и регистрации кандидатов и определить их влияние на внутригосударственное правовое регулирование;

– определить влияние политических партий на реализацию права быть избранным на стадии выдвижения и регистрации кандидатов;

– проанализировать самовыдвижение кандидата, его состояние и перспективы в рамках реализации пассивного избирательного права на стадии выдвижения и регистрации кандидатов;

– исследовать особенности законодательных ограничений пассивного избирательного права и их практического применения на стадии выдвижения и регистрации кандидатов;

– выработать предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования пассивного избирательного права на стадии выдвижения и регистрации кандидатов в Российской Федерации.

Методологической основой исследования выступили общенаучные методы и специально-юридические методы познания. В число общенаучных методов вошли, в первую очередь, методы анализа и синтеза, которые позволили обобщить концепции и подходы к понятию избирательного процесса и пассивного избирательного права, механизма его реализации, а также выработать авторский взгляд на его толкование. Исторический метод задействовался в изучении опыта развития избирательного законодательства Российской Федерации и международных избирательных стандартов в части, касающейся порядка реализации пассивного избирательного права и обладающих им субъектов, а также построения хронологической цепочки тенденций правового регулирования в данной сфере. Метод аналогии применялся для сопоставления правового регулирования пассивного избирательного права и других субъективных конституционных прав человека. Методы индукции и дедукции использовались для работы с нормативным материалом и доктринальными источниками.

Группу специально-юридических методов в диссертации составили формально-юридический, сравнительно-правовой, системно-структурный и метод правовой статистики.

Формально-юридический метод применялся при анализе положений нормативных актов и их отражения в правоприменительной, в основном судебной практике, посредством оценки содержания правовых норм, выявления их смысла и заложенных в них стандартов поведения.

Использование сравнительно-правового метода позволило выявить общие и отличительные черты норм российского, зарубежного и международного права, а также доктринальных источников.

Метод правовой статистики применялся в изучении статистических данных о выдвижении и регистрации кандидатов на различных видах выборов, позволив открыть основные тенденции в регулировании и правоприменении наиболее распространенных форм выдвижения кандидатов и оснований для отказа в регистрации кандидатов.

Системно-структурный метод задействовался для осмысления места стадии выдвижения и регистрации кандидатов в процессе реализации права быть избранным, а также понятия пассивного избирательного права как части структуры избирательных прав человека в его взаимосвязи с другими правовыми явлениями.

Эмпирическую основу исследования составляют международные правовые акты, нормативные правовые акты федерального уровня и уровня субъектов Российской Федерации, которые регламентируют избирательный процесс, а также устанавливают гарантии, условия и особенности реализации пассивного избирательного права на стадии выдвижения и регистрации кандидатов. Кроме того, в исследовании были проанализированы постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, постановления Пленума и обзоры практики Верховного Суда Российской Федерации, решения судов субъектов Российской Федерации,

касающиеся реализации пассивного избирательного права на стадии выдвижения и регистрации кандидатов в Российской Федерации.

Научная новизна диссертационного исследования

На основе комплексного теоретико-правового анализа определены сущность и содержание пассивного избирательного права на стадии выдвижения и регистрации кандидатов, а также раскрыт механизм его реализации, включая установление состава, выделение существенных элементов и закономерностей функционирования.

В рамках существующей дискуссии о соотношении понятий «ограничения пассивного избирательного права» и «избирательные цензы» предложена дуалистическая концепция разграничения указанных понятий.

Рассмотрены наиболее фундаментальные изменения избирательного законодательства в области регулирования выдвижения и регистрации кандидатов и их влияние на стабилизацию политической системы в Российской Федерации, а также сформулированы основные правовые проблемы в данной сфере и предложены способы их решения.

Основные результаты исследования и положения, выносимые на защиту:

1. Стадия выдвижения и регистрации кандидатов на выборах в органы государственной власти Российской Федерации обладает ключевым значением как для реализации пассивного избирательного права, так и для обеспечения доверия к выборам со стороны общества в целом. Именно на этой стадии граждане, становясь кандидатами и приобретая соответствующий конституционно-правовой статус субъектов избирательного процесса, получают доступ к включению в избирательный бюллетень, то есть доступ к возможности избраться в органы государственной власти или местного самоуправления. При коллизиях и недостатках в правовом обеспечении гарантий пассивного избирательного права на этой стадии могут существенно пострадать или даже быть нивелированы гарантии реализации активного избирательного права, поскольку отсутствие гарантий реализации права быть

избранным и, как следствие, ограниченный список кандидатов и политических партий на выборах могут быть восприняты избирателями как свидетельство отсутствия и гарантий активных избирательных прав.

2. Пассивное избирательное право как субъективное право включает в себя следующие правомочия:

- выдвигаться в качестве кандидата;
- быть зарегистрированным кандидатом;
- осуществлять сбор денежных средств на ведение (финансирование) избирательной кампании;
- вести предвыборную агитацию;
- обращаться в избирательную комиссию или в суд для восстановления нарушенного права;
- быть признанным избранным кандидатом;
- занять замещаемую посредством выборов должность или получить мандат.

3. Реализация пассивного избирательного права на стадии выдвижения и регистрации кандидатов представляет собой последовательный процесс его практического воплощения в правоприменении в рамках соответствующих способов участия в выборах – выдвижения кандидатов индивидуально, а также выдвижения кандидатов избирательными объединениями в составе списков кандидатов.

4. Механизм реализации пассивного избирательного права на стадии выдвижения и регистрации кандидатов является совокупностью правовых норм, ограничений данного права, а также юридически значимых и организационно-управленческих действий, осуществляемых субъектами избирательного процесса – избирателями, кандидатами, избирательными объединениями, избирательными комиссиями, органами публичной власти и

судами, направленных на формирование перечня кандидатов и их списков, допущенных к участию в выборах¹.

5. К действиям, составляющим содержание механизма реализации пассивного избирательного права на стадии выдвижения и регистрации кандидатов, по мнению диссертанта, можно отнести:

а) *основные*: принятие субъектом выдвижения решения о выдвижении кандидата/списка кандидатов; сбор и подача документов о выдвижении кандидата/списка кандидатов в избирательную комиссию; открытие специального избирательного счета; сбор и подача документов для регистрации кандидата/списка кандидатов; принятие решения избирательной комиссией о регистрации или об отказе в регистрации кандидата/списка кандидатов, а в случае оспаривания решения избирательной комиссии – принятие решения судом о регистрации или об отказе в регистрации кандидата;

б) *дополнительные*: 1) при выдвижении кандидатов политической партией – проведение предварительного голосования (например, праймериз – может предусматриваться уставом партии), сбор кандидатур для выдвижения, принятие избирательной комиссией решения о заверении списка кандидатов²; 2) применяемые и к партиям, и к самовыдвиженцам – сбор подписей избирателей, а на выборах высших должностных лиц субъектов РФ – также сбор подписей депутатов представительных органов местного самоуправления и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований; уточнение поступивших в избирательную комиссию сведений и (или) документов о кандидате/списке кандидатов.

¹ См.: Бельянская А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / Бельянская А.Б., Воробьев Н.И., Григорьева Е.А. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2019 // СПС «ГАРАНТ», 2023.

² См.: Пяткина Т.Ю. Реализация избирательного права граждан: роль и место политических партий // SARANSK.RUC.SU. URL: <https://saransk.ruc.su/upload/medialibrary/c84/+%D0%9F%D1%8F%D1%82%D0%BA%D0%B8%D0%BD%D0%B01.pdf> (дата обращения 29.12.2023).

Практически все перечисленные действия являются одновременно и юридически значимыми, и организационно-управленческими. Только организационно-управленческими можно назвать проведение предварительного голосования и сбор кандидатур для выдвижения, а также сбор документов о выдвижении и регистрации кандидата или списка кандидатов¹.

6. Особую роль в механизме реализации пассивного избирательного права занимают ограничения пассивного избирательного права, в том числе избирательные цензы². Диссертантом предложено рассматривать термины «ограничения пассивного избирательного права» и «избирательные цензы» как родовое (ограничение права) и видовое (ценз).

Исходя из этого тезиса, родовое понятие «ограничения пассивного избирательного права» – это правовые условия и требования, которыми сужаются возможности граждан участвовать в выборах в качестве кандидатов вплоть до полной утраты права быть избранным. В системе ограничений пассивного избирательного права выделяются *условные (опциональные) ограничения* и *избирательные цензы*.

7. *Условные (опциональные) ограничения* представляют собой вытекающие из норм избирательного законодательства условия реализации пассивного избирательного права (например, необходимость поддержки выдвижения кандидата посредством сбора подписей, правильное с формальной стороны оформление документов для регистрации и др.), вытекающие из поведения кандидата. По сути, эти ограничения являются косвенными, непрямыми, и могут выражаться в несоблюдении требований и условий, необходимых для регистрации в качестве кандидата, при оценке которых правоприменитель обладает высокой степенью усмотрения.

¹ Slobodchikova S.N. The contents of the constitutional and legal model of free elections in Russia. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*. 2019. Vol. 3. No. 3. P. 68.

² См.: Авакьян С.А. Право избирать и быть избранным в российских политических реалиях: основные конституционно-правовые проблемы. Учебно-методический комплекс / Рук. Авт. Кол. и отв. Ред. проф. Авакьян С.А. М.: Юстицинформ, 2015. С. 343.

Цензы представляют собой имманентные пассивному избирательному праву условия обладания им, при оценке которых свобода усмотрения правоприменителя не так значительна. Таковыми являются: возраст, оседлость, владение государственным языком, гражданство, место проживания (регистрации), дееспособность, неизбираемость (например, в результате отрешения президента от должности по итогам импичмента), судимость, привлечение к административной ответственности за определенные правонарушения, членство в политических партиях, наличие банковских счетов и хранение денежных средств, финансовых инструментов за рубежом.

8. Выявлена тенденция *конвергенции* международных избирательных стандартов реализации пассивного избирательного права, выработанных рядом международных организаций, среди которых Комитет по правам человека ООН, Содружество Независимых Государств и Совет Европы, и национального правового регулирования указанных стандартов на конституционном уровне в виде гарантий реализации данного права. Она проявляется в следующих результатах: 1) наличие гарантий участия в выборах независимых кандидатов при одновременном повышении роли политических партий как основного субъекта выдвижения кандидатов; 2) унификация процедур проверки подписей избирателей; 3) применение в оценке ограничений права быть избранным органами конституционного контроля смешанной модели оценки, включающей в себя метод «взвешивания» интересов и «тест на пропорциональность», активно используемые в практике и Конституционного Суда Российской Федерации, и Европейского Суда по правам человека.

Вместе с тем существует и тенденция *дивергенции* международных и национальных избирательных стандартов в виде расширения прямых и косвенных ограничений пассивного избирательного права, отмены института избирательного залога, а также нестабильности правового регулирования

условий реализации пассивного избирательного права как в краткосрочной, так и в долгосрочной перспективе.

9. Правовое регулирование пассивного избирательного права характеризуется наличием двух этапов развития: 1) 2012-2014 гг. – усиление гарантий избирательных прав при выдвижении кандидатов (упрощение правил создания политических партий, выработка многоступенчатой модели допуска политических партий к выборам без сбора подписей, расширение возможностей для использования такого способа участия в выборах¹ как самовыдвижение кандидата); 2) 2015-2023 гг. – чрезмерное расширение толкования конституционных принципов в законах федерального и регионального уровней, позволяющих ограничивать пассивное избирательное право. При этом ограничительный характер приобретают не только конкретные основания для отказа в регистрации в качестве кандидата, но и сама выбранная законодателем модель регулирования избирательного процесса, выражающаяся в постоянном расширении оснований для применения конституционной ответственности в виде отказа в регистрации кандидата и усложнения порядка ведения избирательной кампании.

10. В целях усиления законодательных гарантий реализации пассивного избирательного права на стадии выдвижения и регистрации кандидатов предлагаются следующие меры:

– в настоящее время политические партии в своих уставах вправе также устанавливать порядок выдвижения кандидатов и списков кандидатов, несоблюдение которого влечёт отказ в регистрации кандидата или списка кандидатов². Учитывая, что и в рамках пропорциональной избирательной системы, и в рамках смешанной мажоритарно-пропорциональной избирательной системы, как показало данное исследование, большая часть

¹ См.: Бельянская А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / Бельянская А.Б., Воробьев Н.И., Григорьева Е.А. Саратов: Ай Пи Эр Медиа, 2019 // СПС «ГАРАНТ», 2023.

² Krasinsky V.V. Organized crime in the elections and in the Russian authorities: monograph. М.: Yurlitinform, 2014. P. 92.

кандидатов выдвигается именно политическими партиями, их влияние на реализацию пассивного избирательного права весьма значительно. Отсутствие ограничений в законодательстве в части отзыва ими уже выдвинутых кандидатов без объяснения причин, а также свобода усмотрения в порядке отбора кандидатур для выдвижения на выборах и низкая прозрачность таких процедур снижает гарантии реализации пассивного избирательного права.

В этой связи для преодоления дисбаланса в регулировании гарантий пассивного избирательного права и права на объединение в политические партии, который обусловлен широкими полномочиями партий по установлению в уставах оснований для отзыва выдвинутых кандидатов с выборов¹, предлагается законодательно закрепить обязанность политических партий представлять письменную мотивировку отзыва кандидата (списка кандидатов) в избирательную комиссию, организующую соответствующие выборы;

– закрепить в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ принцип добросовестности кандидатов. Данный принцип означает, что сомнения в правильности заполнения представленных кандидатом документов, влияющих на регистрацию кандидата, например, подписных листов, должны трактоваться в пользу кандидата;

– исключить из избирательного законодательства ограничения пассивного избирательного права, связанные с совершением преступлений средней тяжести (за исключением преступлений, связанных с посягательством на осуществление избирательных прав граждан: ч. 2 и 3 ст. 141, ч. 1 ст. 142, ст. 142¹, ч. 1 и 3 ст. 142²), а также сократить срок действия ограничений, связанных с совершением тяжких и особо тяжких преступлений;

¹ Russia and International Electoral Standards. Collection of Documents // Ed. By Alexander A. Veshnyakov (General editor), Vladimir I. Lysenko (Volume editor). Moscow: Izdatelstvo VES MIR, 2006. P. 185.

– исключить из законодательства такое непосредственное основание для отказа в регистрации кандидата или списка кандидатов, как установленный решением суда факт использования агитации, нарушающей законодательство Российской Федерации об интеллектуальной собственности (подпункт «к» пункта 24, подпункт «и» пункта 25, подпункт «в» пункта 26 статьи 38 Федерального закона № 67-ФЗ¹);

– установить, что отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов возможен, если выявлены 25 и более процентов (вместо 5 процентов по действующей редакции закона) недостоверных и (или) недействительных подписей избирателей от общего количества подписей, отобранных избирательной комиссией для проверки (подпункт «г.1» пункта 24, подпункт «в.1» пункта 25 статьи 38 Федерального закона № 67-ФЗ);

– в целях недопущения нарушения прав кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями по единому избирательному округу, предлагается увеличить с двух до трех минимальную численность зарегистрированных и соответственно включенных в избирательный бюллетень кандидатов, списков кандидатов по состоянию на день голосования для признания выборов состоявшимися². Несоблюдение данного правила повлечёт необходимость откладывания даты выборов и проведения дополнительного выдвижения кандидатов (пункт 33 статьи 38 Федерального закона № 67-ФЗ), расходы на проведение которого могут лечь на политическую партию, отозвавшую без уважительной причины кандидата, список кандидатов, что станет сдерживающим фактором для отзыва кандидатов;

– для упрощения процедуры регистрации кандидата на выборах депутатов Государственной Думы предлагается вернуть в

¹ См.: Куликова С.А. Конституционный запрет цензуры в России: монография / Куликова С.А.; под ред. Комковой Г.Н. М.: Проспект, 2016. С. 171.

² Krasinsky V.V. Organized crime in the elections and in the Russian authorities: monograph. М.: Yurlitinform, 2014. P. 86.

законодательство институт избирательного залога¹, размер которого рассчитывается по предложенной автором настоящего исследования формуле:

1) для регистрации федеральных списков кандидатов – произведение среднего арифметического от суммы избирательных фондов избирательных объединений, зарегистрировавших федеральные списки кандидатов на последних выборах депутатов Государственной Думы², и 15 процентов; 2) для кандидатов в одномандатных округах – в размере 3 процентов от предельной суммы расходов избирательного фонда кандидата.

В диссертации содержится ряд иных предложений по оптимизации избирательного законодательства.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что диссертантом расширен круг научных понятий в теории и практике избирательного права. Работа содержит авторские определения, положения и выводы, которые могут быть использованы для дальнейших научных разработок проблем, связанных с гарантиями избирательных прав и избирательными спорами.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в авторских предложениях по развитию и совершенствованию избирательного законодательства, в том числе законодательных актов, регулирующих деятельность политических партий.

Выводы и результаты диссертации могут найти применение при разработке проектов федеральных законов и иных нормативных правовых актов, могут быть использованы избирательными комиссиями и судами общей юрисдикции, а также в учебном процессе при изучении дисциплины «Избирательное право Российской Федерации».

Апробация результатов исследования

¹ См.: Противодействие коррупции: конституционно-правовые подходы: коллективная монография / С.А. Авакьян, И.П. Кененова, А.С. Ковлер и др.; отв. ред. и рук. авт. кол. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2016. С. 276.

² См.: Березин А.А. Пропорциональная избирательная система: упразднить или оставить? / А. А. Березин // Правовая коммуникация государства и общества: отечественный и зарубежный опыт: Сборник трудов международной научной конференции, Воронеж, 11–12 сентября 2020 года. Воронеж, 2020. С. 464.

Результаты диссертационного исследования прошли апробацию в рамках Школы молодых учёных, проведённой 07.06.2018 Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; Седьмого Евразийского антикоррупционного форума «Конфликт интересов: право и этика», состоявшегося 25.04.2018 в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, г. Москва; XVI Международного конгресса «Блищенковские чтения», прошедшего 14 апреля 2018 г. в РУДН, г. Москва; научной Электоральной конференции, состоявшейся в РУДН, г. Москва, 19-20 октября 2017 года; конференции аспирантов и молодых учёных «Национальное и международное право: проблемы преодоления коллизий», прошедшей в апреле 2016 года в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Итоги и выводы исследования были применены в ходе написания проектов федеральных законов и заключений на законопроекты в рамках прохождения исследовательской практики в отделе конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Структура диссертации обусловлена целью, задачами и логикой исследования. Работа состоит из введения, двух глав, включающих семь параграфов, заключения, списка использованной литературы.

Содержание диссертации

Во **Введении** обосновывается актуальность исследования правовой регламентации и правоприменительной практики реализации пассивного избирательного права на стадии выдвижения и регистрации кандидатов, поскольку степень гарантий указанного права на данной стадии влияет на все последующие этапы избирательного процесса, легитимность власти. Кроме

того, серьёзно изменившееся федеральное законодательство, регулирующие эти процедуры, требует научного анализа и осмысления в целях прогнозирования развития избирательной системы и выявления проблем и пробелов в текущем правовом регулировании.

Глава 1 «Теоретико-правовая природа реализации пассивного избирательного права на стадии выдвижения и регистрации кандидатов» посвящена исследованию назначения стадии выдвижения и регистрации кандидатов в избирательном процессе, понятию пассивного избирательного права, механизма его реализации и его ограничений, и содержит в себе четыре параграфа.

Параграф 1 «Назначение стадии выдвижения и регистрации кандидатов в избирательном процессе» включает в себя научный анализ основных подходов к понятию избирательного процесса, его стадий. Доказывается особое место стадии выдвижения и регистрации кандидатов как этапа, выступающего основным в реализации пассивного избирательного права и являющегося важнейшим фактором, влияющим на легитимность выборов и формируемой посредством них власти. В параграфе проанализированы отдельные особенности этапа выдвижения кандидатов в рамках единой стадии выдвижения и регистрации кандидатов, сделан вывод о том, что правовое регулирование указанного института включает в себя не только законодательные нормы, но и положения внутренних нормативных актов политических партий – их уставов.

В параграфе 2 «Пассивное избирательное право как элемент конституционно-правового статуса кандидата на стадии выдвижения и регистрации кандидатов» анализируются доктринальные подходы к толкованию понятия «пассивное избирательное право», его место в системе конституционно-правового статуса кандидата. Так, основные подходы к понятию «пассивное избирательное право» можно классифицировать на следующие: 1) пассивное избирательное право в объективном и субъективном

смыслах; 2) трактовка его исключительно как нормативной категории – политического права, составляющего один из элементов правового статуса личности, суть которого раскрыта в части 2 статьи 32 Конституции Российской Федерации; 3) понимание пассивного избирательного права как более широкого термина, включающего в себя весь комплекс правовой регламентации этого права в избирательных правоотношениях. Выявляются основные способы участия в выборах, посредством которых реализуется пассивное избирательное право на стадии выдвижения и регистрации кандидатов, а также делаются авторские выводы о наличии нескольких элементов, которые составляют содержание этого права.

Параграф 3 «Понятие и механизм реализации пассивного избирательного права на стадии выдвижения и регистрации кандидатов» направлен на анализ понятий «реализация пассивного избирательного права на стадии выдвижения и регистрации кандидатов» и его механизма. В рамках исследования данных понятий раскрывается содержание элементов, которые их составляют. Реализация пассивного избирательного права на исследуемой стадии избирательного процесса воплощается посредством таких способов участия в выборах как выдвижение кандидатов индивидуально, а также выдвижение кандидатов избирательными объединениями в составе списков кандидатов. В рамках механизма реализации пассивного избирательного права выявляется классификация действий, осуществляемых субъектами избирательного процесса. Среди них выделяются юридически значимые, организационно-управленческие действия, а также действия, относящиеся одновременно к обеим категориям. Также действия субъектов в механизме реализации пассивного избирательного права на стадии выдвижения и регистрации кандидатов подразделяются на основные и дополнительные.

Параграф 4 «Понятие и виды ограничений пассивного избирательного права» содержит анализ теоретических подходов к понятию ограничений пассивного избирательного права, их соотношение с понятием

«избирательные цензы», «умаление права», «лишение права». Исследуется сущность конституционных принципов, допускающих ограничение прав и свобод гражданина, пределы их толкования. Выявляются подходы к толкованию ограничений пассивного избирательного права и избирательных цензов в зарубежной доктрине. Исследуются различные подходы к классификации данных ограничений (представлено 10 оснований для классификации: по кругу субъектов и категорий избираемых должностей; по характеру действия; по времени действия; общие и специальные ограничения, и др.) и формулируются авторские выводы о наличии понятия «ограничения пассивного избирательного права» в широком смысле, подразделяемого на условные (опциональные) ограничения и избирательные цензы. Рассматривается сущность понятия «неизбираемость» кандидата, его выражение в законодательстве и доктринальное значение.

Глава 2 «Динамика правового регулирования и практической реализации пассивного избирательного права на стадии выдвижения и регистрации кандидатов» посвящена анализу основных тенденций, сложившихся в законодательстве и правоприменительной практике в части регулирования пассивного избирательного права на стадии выдвижения и регистрации кандидатов, включает в себя также обзор основных подходов к регулированию пассивного избирательного права на стадии выдвижения и регистрации кандидатов в актах международного права и законодательстве зарубежных государств и содержит в себе три параграфа.

В **параграфе 1 «Меняющаяся роль политических партий при реализации пассивного избирательного права»** рассматриваются общие тенденции и изменения регулирования порядка реализации пассивного избирательного права в федеральном законодательстве, в частности, в Федеральном законе от 12.06.2002 № 67-ФЗ, а также в отраслевых Федеральных законах «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента

Российской Федерации». Делается вывод о сложившейся тенденции к расширению возможностей для участия в выборах в качестве кандидатов. В параграфе также представлен анализ законодательного регулирования участия политических партий в выдвижении и регистрации кандидатов и делается вывод о формировании тенденции к усилению роли политических партий в избирательном процессе и приобретении ими статуса основного института, через который граждане реализуют своё пассивное избирательное право, формулируются рекомендации по решению правовых проблем в данной сфере.

В параграфе 2 «Трансформация самовыдвижения кандидата как способа участия в выборах» автором исследуется самовыдвижение кандидатов на выборах различных уровней в Российской Федерации в качестве одного из важнейших способов участия в выборах, посредством которого реализуется пассивное избирательное право, пределы применения которого значительно расширились после начала реформы избирательного законодательства в 2012 году. Рассматривается практика использования самовыдвижения на выборах депутатов Государственной Думы VII и VIII созывов, выборах Президента Российской Федерации в 2012 и 2018 г.г., выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Отдельно внимание уделяется анализу гарантий реализации пассивного избирательного права в виде самовыдвижения кандидата в законодательстве субъектов Российской Федерации. Делаются выводы о наличии такого явления как цикличность регулирования пассивного избирательного права, выразившегося в чередовании периодов, характеризующихся тенденциями ослабления и усиления гарантий реализации данного права.

В параграфе 3 «Особенности законодательных ограничений пассивного избирательного права и их правоприменение» рассматриваются основные особенности всего массива норм, регулирующих процедуру выдвижения и регистрации кандидатов, с точки зрения их

соответствия конституционным принципам, а также оценивается их регулирующее воздействие на реализацию прав кандидатов, в том числе с позиции юридической техники. Анализируются нормы, прямо или косвенно ограничивающие пассивное избирательное право, оценивается их обоснованность и предлагаются пути совершенствования, в частности, по вопросу сбора подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, сроков избирательной кампании, невозможности участия в выборах лиц, осужденных за совершение особо тяжких, тяжких и некоторых видов преступлений средней тяжести.

В параграфе также изучается избирательный залог как альтернативный способ поддержки выдвижения кандидата и обосновывается необходимость его возвращения в избирательное законодательство, а также предлагается авторская методика расчёта его размера для выборов депутатов Государственной Думы.

В Заключении формулируются выводы по итогам проведенного диссертационного исследования, которые соответствуют положениям, выносимым на защиту.

По результатам диссертационного исследования опубликованы следующие статьи в научных журналах, входящих в Список Д НИУ ВШЭ (общим объемом 4,62 п.л.):

1. Плигин В.Н., Авилов Я.Д. Гарантии права быть избранным как фактор легитимности власти // Государство и право. 2020. № 1. С. 62-71. 1.25 п.л.
2. Авилов Я.Д. Устав политической партии как нормативная основа реализации пассивного избирательного права // Журнал российского права. 2021. Т. 25. № 10. С. 174-185. 1.5 п.л.
3. Авилов Я.Д. Права человека после Совета Европы: есть ли будущее у избирательных стандартов стран СНГ? // Закон. 2022. № 9. С. 191-205. 1.87 п.л.

Также по результатам диссертационного исследования опубликованы статьи в журналах, входящих в Перечень рецензируемых научных изданий ВАК:

Авилов Я.Д. Выдвижение и регистрация кандидатов как центральная стадия в процессе реализации пассивного избирательного права // Юридический мир. 2018. № 1. С. 21-24.

Авилов Я.Д. Эволюция условий реализации пассивного избирательного права на выборах Президента Российской Федерации в 2012-2018 гг. // Юридический мир. 2018. № 8. С. 25-28.

Авилов Я.Д. Стандарты Европейского суда по правам человека по вопросу реализации права быть избранным // Избирательное законодательство и практика. 2019. № 4. С. 32-36.