

На правах рукописи

Худолей Дмитрий Михайлович

**ПРИНЦИП РАВНОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Тюмень - 2007

Работа выполнена в ГОУ ВПО Пермский государственный университет.

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор
Кочев Владимир Александрович.

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Малый Александр Федорович;

кандидат юридических наук, доцент
Фальков Валерий Николаевич

Ведущая организация – Петрозаводский государственный университет

Защита состоится «10» ноября 2007 г. в 15 часов 00 минут на заседании диссертационного совета Д. 212.274.06 в Институте государства и права Тюменского государственного университета по адресу: 625000, г. Тюмень, ул. Ленина, 38, зал заседаний Ученого Совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института государства и права Тюменского государственного университета.

Автореферат разослан «9» октября 2007 г.

Ученый секретарь диссертационного совета
Доктор юридических наук, профессор

В. Д. Плесовских

Общая характеристика работы

Актуальность темы. Демократические выборы немыслимы без соблюдения принципа равного избирательного права. В случае нарушения этого принципа ущемляются права и свободы граждан, что, в конечном счете, ведет к установлению порядка, при котором правит не народ, а *лишь* его незначительная часть. Поэтому неслучайно точное и неуклонное соблюдение принципа равного избирательного права рассматривается в научной литературе в качестве одного из основных требований демократического правового государства.

Обязательность соблюдения принципа равного избирательного права при проведении выборов устанавливается основополагающими международными актами - Всеобщей декларацией прав человека от 10 декабря 1948 г., Международным пактом о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г., Конвенцией Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека от 26 мая 1995 и др. Данный принцип закрепляется и конституциями большинства демократических государств. Избирательное законодательство России также включает положения о равенстве избирательных прав граждан.

В настоящее время федеральный законодатель расширил традиционную интерпретацию принципа равного избирательного права: как известно, его содержание сводилось только к установлению равенства активного избирательного права. Расширительный подход отражен и в ряде решений Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Данные изменения требуют адекватного научного анализа и осмысления.

Следует также отметить, что действующее законодательство Российской Федерации нуждается в совершенствовании, поскольку, на взгляд диссертанта, оно не обеспечивает соблюдения равенства избирательных прав граждан на каждой стадии избирательного процесса. Все это в совокупности свидетельствует об актуальности избранной темы.

Состояние разработанности темы. В большинстве научных работ принцип равного избирательного права рассматривается в числе иных принципов избирательного права. Так, в трудах А. С. Автономова, Ю. А. Дмитриева, Т. В. Герасименко, М. С. Матейковича, А. Х. Руппеля, С. В. Юсова, в основном, дается характеристика системы принципов избирательного права. И только в работах И. В. Петрова рассмотрены некоторые проблемы, связанные с соблюдением равенства избирательных прав на отдельных стадиях избирательного процесса. Вместе с тем до настоящего времени комплексное исследование принципа равного избирательного права в юридической литературе не проводилось. Не выявлены в полной мере и гарантии равенства прав граждан на каждой стадии избирательного процесса.

Предмет и объект исследования. Объектом исследования выступают общественные отношения, связанные с проведением выборов в органы государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации, в ходе которых обеспечивается равенство избирательных прав граждан. Предметом исследования являются нормативные акты, регулирующие избирательные правоотношения и устанавливающие обязательность соблюдения равенства избирательных прав граждан РФ, а также научные положения и практика реализации принципа равного избирательного права.

Цели и задачи исследования. Основная цель исследования – выявление природы, сущностных свойств принципа равного избирательного права граждан. Достижение этой цели связано с решением ряда задач:

- определение понятия принципа равного избирательного права;
- установление отличительных признаков принципа равного избирательного права;
- определение места и роли принципа равного избирательного права в системе принципов российского права в целом и в системе принципов избирательного права в частности;
- изучение гарантий равного участия граждан в избирательном процессе;
- поиск оптимальной модели реализации принципа равного избирательного

права.

Методологическая основа исследования. В качестве методов изучения в данной работе используется диалектический, институционный, метод движения от абстрактного к конкретному, методы анализа, синтеза, индукции и дедукции, нормативно - догматический и сравнительно-правовой методы.

Научная основа исследования: изучение основных конституционно-правовых характеристик принципа равного избирательного права потребовало привлечение широкого круга научных работ. В разработке настоящей темы автор опирался на труды известных отечественных ученых-правоведов: А. С. Автономова, А. П. Астафичева, М. В. Баглая, Б. Н. Габричидзе, В. И. Васильева, Ю. А. Веденеева, А. А. Вешнякова, В. В. Водовозова, И. В. Выдрина, Т. В. Герасименко, Ю. А. Дмитриева, А. В. Зиновьева, Т. Д. Зражевской, А. В. Иванченко, В. Б. Израеляна, С. Д. Князева, Е. И. Козловой, О. Е. Кутафина, В. В. Маклакова, М. С. Матейковича, Н. М. Миронова, А. А. Мишина, Л. А. Нудненко, И. В. Петрова, А. Е. Постникова, В. В. Пылина, А. Х. Руппеля, А. Г. Чернявского, В. Е. Чиркина, С. В. Юсова и др.

Практическая ценность результатов исследования. Выводы и предложения, сформулированные в диссертационном исследовании, могут быть использованы в процессе совершенствования избирательного законодательства, а также в преподавании соответствующего учебного курса в юридических вузах и на юридических факультетах.

Научная новизна диссертации заключается в том, что данная работа представляет собой первое в отечественной науке комплексное исследование принципа равного избирательного права в системе принципов избирательного права Российской Федерации, а также гарантий равенства избирательных прав на каждой стадии избирательного процесса. Научная новизна диссертационной работы выражается также в основных положениях, выносимых на защиту.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Принцип равного избирательного права означает, что граждане Российской Федерации, обладающие избирательными правами, участвуют в

избирательном процессе на равных основаниях. Это обеспечивается установлением равенства избирательных прав граждан, а также наличием равных условий, процедур их реализации и защиты.

2. В первую очередь, принцип равного избирательного права устанавливает равенство основных избирательных прав граждан. Основные избирательные права – права избирать и быть избранным, непосредственно реализуемые на стадии проведения голосования и определения результатов выборов. Субъектами основных прав являются избиратели и зарегистрированные кандидаты. Равенство основных избирательных прав гарантируется установлением равенства дополнительных избирательных прав граждан. Дополнительные избирательные права – это права на совершение отдельных избирательных действий (права участвовать в выдвижении кандидатов, наблюдении за проведением голосования и др.). Дополнительные права выполняют «вспомогательную» роль по отношению к основным. В отличие от основных прав, дополнительные избирательные права, как правило, являются процессуальными и реализуются не в ходе голосования, а на иных стадиях избирательного процесса. При этом субъектами дополнительных прав могут быть лица, принимающие участие в избирательном процессе в различном качестве (в качестве избирателей, кандидатов, наблюдателей и др.).

3. Принцип равного избирательного права требует установления равных фактических возможностей граждан участвовать в избирательном процессе. С этой целью допускается установление различного порядка реализации избирательных прав. В частности, разрешается голосовать вне помещения инвалидам, допускается исключение из правила о соблюдении единой нормы представительства в целях защиты прав малочисленных народов и др. Эти меры являются оправданными, если, во-первых, они установлены в целях достижения равенства фактических возможностей; во-вторых, обеспечивается равенство внутри каждой группы однопорядковых субъектов; в-третьих, они являются ограниченными, исключительными и носят временный характер.

4. Принцип равного избирательного права является составной частью

принципа равенства участников избирательного процесса, который устанавливает равенство статусов индивидуальных и коллективных субъектов избирательного права. Наряду с принципом равного избирательного права составными частями принципа равенства участников избирательного процесса являются принципы всеобщего избирательного права, равенства кандидатов, равенства избирательных объединений.

5. Как составная часть принципа равенства участников избирательного процесса, принцип равного избирательного права связан практически со всеми другими принципами избирательного права - принципами свободных, альтернативных и подлинных выборов, прямого избирательного права и др. Связь принципа равного избирательного права с иными принципами является «двусторонней». С одной стороны, положения принципа равного избирательного права развиваются и конкретизируются многими иными принципами избирательного права. Наряду с этим некоторые другие принципы допускают исключения из положений принципа равного избирательного права. Например, в целях сохранения свободы выборов допустимо ограничение прав должностных лиц участвовать в осуществлении предвыборной агитации и др.

6. Определяющей чертой принципа равного избирательного права является то, что он порожден общеотраслевым принципом формального равенства и, соответственно, принципом равенства участников избирательного процесса. В соотношении с указанными принципами принцип равного избирательного права является конкретизирующим, т. к. он развивает их положения. В силу этого принцип равного избирательного права рассматривается не как основополагающий, а как один из универсальных принципов.

7. На подготовительных стадиях избирательного процесса равенство избирательных прав граждан обеспечивается:

установлением единого порядка назначения выборов; введением особых правил, исключающих «двойной учет» избирателей; наделением граждан равными правами участвовать в уточнении списков избирателей; установлением запрета проведения куриальных выборов; установлением

правила о «нарезке» округов примерно равных по численности избирателей; соблюдением правила о доступности избирательных участков; наделением кандидатов равными правами назначать членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса.

8. На стадиях проведения избирательной кампании равенство избирательных прав граждан обеспечивается:

введением запрета баллотироваться кандидату в нескольких округах одновременно; соблюдением равных прав и возможностей граждан участвовать в выдвижении кандидатов и финансировании выборов, получать и распространять информацию о выборах, в том числе, осуществлять предвыборную агитацию; установлением гарантий равенства фактических возможностей кандидатов (необходимо определить максимальные размеры расходов из избирательных фондов, предоставить бесплатное эфирное время, бесплатную печатную площадь в государственных и муниципальных СМИ и др.).

9. Равенство избирательных прав граждан на заключительных стадиях избирательного процесса обеспечивается:

наделением граждан равными правами и возможностями участвовать в голосовании, наблюдении за его проведением; установлением равной процедуры голосования (голосование должно быть проведено в один и тот же день допустимым в федеральном законе способом); наделением кандидатов равными правами назначать наблюдателей; использованием избирательных систем, которые не допускают чрезмерной «потери голосов»; закреплением равных средств защиты избирательных прав граждан.

Апробация результатов исследования. Результаты диссертационного исследования обсуждены и одобрены на заседании кафедры конституционного и финансового права Пермского государственного университета. Основные выводы диссертации были опубликованы в статьях, обсуждены на конференциях, апробированы в ходе ведения занятий в Пермском государственном университете и в Западно-Уральском институте экономики и

права.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих пять параграфов, заключения и библиографического списка.

Содержание диссертационного исследования

Во **введении** обоснована актуальность и научная новизна избранной темы, оценена степень ее изученности, сформулированы задачи и цели исследования, определены методологическая и правовая база, охарактеризована теоретическая и практическая значимость данной работы.

Первая глава **«Принцип равного избирательного права в системе принципов российского права»** посвящена комплексному теоретическому исследованию вопросов, связанных с выявлением природы, сущностных признаков принципа равного избирательного права, определением места и роли этого принципа в системе принципов российского права в целом и в системе принципов избирательного права в частности.

Первый параграф **«Содержание принципа равного избирательного права»** посвящен рассмотрению различных подходов к определению принципа равного избирательного права. Диссертант выделяет три из них:

1. Исторически первой сформировалась точка зрения, согласно которой принцип равного избирательного права означает равное право голоса. Впоследствии принцип равного избирательного права интерпретируется как равное активное и пассивное избирательное право (равенство прав избирать и быть избранным, которые непосредственно реализуются на стадии проведения голосования и определения результатов выборов). Равное участие граждан в голосовании (в выборах в узком значении этого слова) обеспечивается равенством «веса» и количества голосов избирателей, запретом на проведение куриальных выборов, запретом баллотироваться одновременно в нескольких округах. Это «узкий» подход.

2. Принцип равного избирательного права устанавливает равные правовые условия участия граждан в голосовании, а также в процедуре выдвижения

кандидатов, осуществлении предвыборной агитации. По мнению диссертанта, равное участие граждан должно быть предусмотрено не только в данных избирательных действиях, а во всем избирательном процессе (в выборах в широком значении этого слова). Это равенство гарантируется установлением равенства избирательных прав и равного порядка их реализации на каждой стадии избирательного процесса. Это «промежуточный» подход.

3. Принцип равного избирательного права устанавливает равенство статусов индивидуальных и коллективных субъектов избирательного права: равенство прав и обязанностей, равные основания привлечения к юридической ответственности, всеобщую избирательную правосубъектность. Это «широкий» подход.

В законодательстве большинства зарубежных государств воспринят «узкий» подход. Вместе с тем Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств от 7 октября 2002 г. основывается на «промежуточном» подходе. Некоторые рекомендательные акты ОБСЕ восприняли «широкий» подход.

В соответствии с законодательством России, принцип равного избирательного права означает, что граждане участвуют в выборах на равных основаниях. При этом анализ судебной практики позволил сделать вывод, что категория «выборы» используется законодателем в широком значении. Исходя из сказанного, следует признать, что принцип равного избирательного права означает равное участие граждан во всем избирательном процессе. В силу этого законом устанавливается равенство основных и дополнительных избирательных прав (прав избирать и быть избранным, а также прав на совершение отдельных избирательных действий) и возможностей для их реализации на каждой стадии избирательного процесса. По мнению диссертанта, между основными и дополнительными избирательными правами существует неразрывная связь. Именно поэтому не соблюдение равенства дополнительных избирательных прав неизбежно приведет к дискриминации

активного и пассивного избирательного права.

Равенство избирательных прав обеспечивается, в первую очередь, установлением равных процедур их реализации и защиты. Равенство гарантируется также единым регулированием избирательных правоотношений. Так, в России принят Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» №67-ФЗ от 12 июня 2002 г. (ред. от 24 июля 2007 г.)¹, он содержит значительный объем норм, которые должны применяться при проведении любых выборов.

Российским законодателем не признается, что принцип равного избирательного права означает наделение граждан избирательной правосубъектностью (это является сферой действия принципа всеобщего избирательного права). Считается, что принцип равного избирательного права устанавливает равенство прав индивидуальных субъектов (граждан). Равенство статусов коллективных субъектов закрепляется иным принципом избирательного права – принципом равенства партий. Равенство обязанностей кандидатов также определяет самостоятельный принцип равенства кандидатов.

Таким образом, в Российской Федерации в конце XX века законодатель перешел от классического «узкого» подхода к пониманию принципа равного избирательного права к «промежуточному». Более того, необходимо отметить, что в федеральном законодательстве четко обозначалась тенденция к дальнейшему расширению содержания принципа равного избирательного права, т. е. признанию «широкого» подхода. Диссертант считает, что для этого нет достаточных оснований, наиболее приемлем «промежуточный» подход.

Во-первых, наименование принципа должно соответствовать его содержанию. Вполне очевидно, что формулировка «равное избирательное право» означает только равенство избирательных прав, она не предполагает установления всеобщей правосубъектности, равенства обязанностей, равенства оснований привлечения к юридической ответственности и др. Во-вторых,

¹ Российская газета. 2002. 16 июня.

«широкий» подход основывается на том, что принцип всеобщности – это часть принципа равного избирательного права. Этот взгляд противоречит положениям действующего законодательства, важнейших международных актов.

К сожалению, существующее нормативное определение принципа равного избирательного права в полной мере не соответствует «промежуточному» подходу. Категория «выборы» является многозначной, в указанном аспекте не уточняется, означает ли установление равного участия граждан в выборах закрепление равного специального правового статуса гражданина или только равенства избирательных прав. В этой связи диссертант предлагает нормативно закрепить следующее определение: «Граждане Российской Федерации, обладающие избирательными правами, участвуют в избирательном процессе на равных основаниях. Законом устанавливается равенство избирательных прав и возможностей для их реализации на каждой стадии избирательного процесса».

Авторы, придерживающиеся «широкого» подхода, настаивают на том, что в избирательном праве должен быть принцип, устанавливающий равные правовые статусы индивидуальных и коллективных участников избирательного процесса. Диссертант согласен с такой позицией. Он не согласен с авторами «широкого» подхода в другом важном положении – этим принципом не должен быть принцип равного избирательного права. Поэтому в законе следует более четко провести подобные различия. Это может быть сделано путем законодательного оформления нового принципа избирательного права.

Такой принцип уже установлен рядом международных актов. Например, в статье 10 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод закреплен принцип справедливых выборов, который устанавливает равенство участников избирательного процесса. Принцип справедливых выборов является комплексным, он включает положения принципов всеобщего и равного избирательного права, равенства кандидатов, равенства партий перед законом.

Поддерживая предложение о выделении в избирательном праве

комплексного принципа, устанавливающего равенство участников избирательного процесса, автор считает, что наименование рассматриваемого принципа должно быть иным, поскольку справедливость в общепотребительном смысле – состояние соразмерности между действиями и их социальными последствиями (преступлением и наказанием, трудом и его оплатой).

Автор не согласен и с точкой зрения, что наименование указанного комплексного принципа должно быть «принцип равенства избирательных прав граждан»², поскольку Конституционный Суд РФ использует формулировки «принцип равенства избирательных прав граждан» и «принцип равного избирательного права» как равнозначные. На взгляд диссертанта, наиболее приемлемой представляется формулировка «принцип равенства участников избирательного процесса».

В настоящее время такого комплексного принципа в российском законодательстве нет. Вполне возможно, что в будущем суды будут вынуждены пойти на признание «широкого» подхода, наполнив понятие «принцип равного избирательного права» несвойственным ему содержанием. На взгляд диссертанта, остановить это сможет лишь нормативное закрепление принципа равенства участников избирательного процесса, предусматривающего следующее:

«1. Участники избирательного процесса равны перед законом.

2. Равенство участников избирательного процесса, в частности, обеспечивается соблюдением всеобщего и равного избирательного права, а также установлением равных правовых статусов избирателей, кандидатов и избирательных объединений на каждой стадии избирательного процесса.

3. Не признается нарушением данного принципа установление особых мер, направленных для достижения равенства фактических возможностей участников избирательного процесса».

² См.: Петров И. В. Реализация принципа равенства избирательных прав граждан Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2004. С. 15.

Во втором параграфе «Соотношение принципа равного избирательного права с иными принципами избирательного права» диссертант выявляет основные взаимосвязи между принципами избирательного права. Многие положения принципа равного избирательного права связаны с положениями принципов всеобщего избирательного права, равенства кандидатов, равенства избирательных объединений, которые условно можно называть «близкородственными». К примеру, принцип равенства кандидатов, как и принцип равного избирательного права, устанавливает гарантии равенства прав и фактических возможностей кандидатов.

«Близкородственные» принципы устанавливают (в том или ином объеме) гарантии правового равенства индивидуальных или коллективных участников избирательного процесса. Все они являются прямыми «потомками» принципа формального равенства. В силу этого «близкородственные» принципы развивают положения общеотраслевого принципа формального равенства, а также принципа равенства участников избирательного процесса.

Очевидно, что принципы всеобщности, равного избирательного права, равенства кандидатов, равенства избирательных объединений неразрывно связаны между собой. Связь эта является «сильной», «родственной».

Принцип равного избирательного права связан и с иными принципами избирательного права (принципами свободных, подлинных, альтернативных выборов, независимости избирательных комиссий и др.), которые не являются «потомками» принципа формального равенства. Связь между указанными принципами не является «родственной», но она существует. Например, принцип свободных выборов не определяет равенства избирательных прав. Однако этот принцип требует, в частности, установления обязанности для кандидатов - должностных лиц уходить в принудительный отпуск в случае выдвижения своих кандидатур. В то же время эта мера является гарантией равенства избирательных прав и возможностей кандидатов.

Как выяснилось, принцип равного избирательного права не является абсолютным, некоторые положения Конституции РФ, иные принципы

избирательного права устанавливают исключения из его положений. Например, в целях сохранения свободы выборов допустимо ограничение прав должностных лиц участвовать в осуществлении предвыборной агитации. Также в целях создания работоспособного парламента допускается установление «заградительного барьера».

Диссертант выявил ряд специфических свойств принципа равного избирательного права. Во-первых, данный принцип устанавливается многими конституциями стран мира, он закреплен и в важнейших международных актах в качестве обязательного стандарта демократических выборов.

Во-вторых, положения рассматриваемого принципа связаны с положениями практически всех принципов избирательного права. Многие принципы избирательного права развивают и конкретизируют его положения. Например, принцип личного голосования запрещает голосование родителей за своих детей, а также голосование по доверенности. Нетрудно заметить, что в этом случае не допускается «двойное голосование», и, тем самым, устанавливается дополнительная гарантия равенства голосов.

В-третьих, гарантии принципа равного избирательного права являются и материально – правовыми (граждане наделяются равным количеством голосов), и процессуально – правовыми (устанавливается особый порядок назначения выборов, формирования избирательных округов и др.). Причем данные гарантии принципа равного избирательного права должны соблюдаться на любой стадии избирательного процесса. По данным основаниям принцип равного избирательного права отличается от многих принципов избирательного права. Специфические черты принципа равного избирательного права могут свидетельствовать о его особом положении в системе принципов избирательного права Российской Федерации.

В системе принципов избирательного права можно выделять главные (основные, основополагающие) и дополнительные принципы, которые развивают, конкретизируют содержание основных. Некоторые главные и дополнительные принципы также образуют особую группу универсальных

(общераспространенных) принципов. Диссертант считает, что в указанном смысле принцип равного избирательного права не является основным. Основным принципом в избирательном праве должен считаться, в частности, принцип равенства участников избирательного процесса. Положения данного основополагающего принципа развивают многие принципы избирательного права. Принцип равного избирательного права – часть основополагающего принципа равенства участников избирательного процесса. Поэтому положения принципа равного избирательного права, как составляющей основополагающего принципа, также развивают иные принципы избирательного права Российской Федерации.

В силу этого следует признать, что принцип равного избирательного права является универсальным (общераспространенным), но не основным принципом избирательного права. По мнению диссертанта, значение принципа равного избирательного права обусловлено тем, что, устанавливая гарантии равного участия в выборах граждан, он развивает положения более важного принципа равенства участников избирательного процесса.

Во второй главе **«Гарантии принципа равного избирательного права в Российской Федерации»** рассматриваются правовые средства, обеспечивающие равенство избирательных прав и фактических возможностей для их реализации на всех стадиях избирательного процесса.

В первом параграфе **«Гарантии равного участия граждан в подготовительных стадиях избирательного процесса»** изучаются положения принципа равного избирательного права, обеспечивающие равенство прав граждан при назначении выборов, составлении списков избирателей, образовании избирательных округов и участков, формировании избирательных комиссий.

Равенство избирательных прав граждан на подготовительных стадиях избирательного процесса гарантируется установлением единой процедуры назначения выборов. Принцип равного избирательного права может быть нарушен и в случае установления региональным законодателем избирательных

цензов, не соответствующих положениям федерального законодательства.

Принцип равного избирательного права означает установление равной юридической значимости голоса каждого избирателя. Это обеспечивается соблюдением единой нормы представительства (в частности, каждый член выборного органа должен представлять примерно равное число избирателей). В то же время закон предусматривает исключения из этого правила.

Так, при образовании округов на территориях проживания коренных малочисленных народностей, в отдаленных районах применяются более высокие допустимые отклонения от средней нормы представительства. Законодатель также установил, что при проведении выборов депутатов первого созыва региональных парламентов вновь образованных субъектов избирательные округа на территории бывших автономных округов будут образованы без соблюдения единой нормы представительства. Введение подобных временных гарантий допустимо, так как они защищают права граждан, проживающих в административно-территориальных образованиях с особым статусом.

К сожалению, федеральное законодательство содержит весьма спорные положения, которые все же допускают возможность «нарезки» избирательных округов, чрезмерно отличающихся по численности избирателей (так называемый «джерримендеринг», «избирательная геометрия»). Например, при проведении федеральных и региональных выборов допускается образование избирательного округа, включающего в себя всю территорию субъекта РФ, в том числе автономного округа, без учета единой нормы представительства. Законом также предусматривается, что число представителей от каждого поселения не может быть более $2/5$ от общей численности представительного органа муниципального района. Эти положения определяют образование неравных округов. По мнению диссертанта, в указанных случаях следует неукоснительно соблюдать примерное равенство округов по числу избирателей.

В 2004 г. из федерального законодательства была исключена норма,

разрешающая устанавливать квоты для представителей коренных малочисленных народностей при проведении региональных и муниципальных выборов. В многонациональном российском государстве эта гарантия фактического равенства необходима. Поэтому следует на федеральном уровне предусмотреть возможность установления квот хотя бы при проведении региональных и муниципальных выборов. В этом случае выборы должны проводиться в многомандатных округах, в каждом из которых может квотироваться лишь часть замещаемых мандатов (такой порядок ранее применялся в Республике Дагестан).

Во втором параграфе **«Гарантии равного участия граждан в избирательной кампании»** диссертант рассматривает гарантии равенства избирательных прав граждан на стадиях выдвижения кандидатов, финансирования выборов, информирования избирателей и осуществления предвыборной агитации.

На стадии выдвижения кандидатов должны соблюдаться равные правила и процедуры осуществления избирательных действий. Закон не должен устанавливать каких-либо дискриминационных ограничений к субъектам.

Согласно российскому законодательству, для регистрации кандидату, как правило, необходимо собрать определенное число подписей или внести избирательный залог. При этом в Федеральном законе №67-ФЗ от 12 июня 2002 г. закреплены рамочные нормы, которые должны строго соблюдаться при проведении любых выборов (в противном случае будет иметь место нарушение принципа равного избирательного права). В данный момент в законодательстве установлено, что количество подписей, сбор которых необходим для регистрации, не может быть более 2 процентов от численности избирателей в округе. Это требование является чрезмерно большим, оно не соответствует положениям международных актов. В силу этого создаются преграды для равного участия в выборах независимых кандидатов, не имеющих значительных финансовых возможностей. Поэтому в целях установления равенства фактических возможностей кандидатов необходимо установить, что

для регистрации требуется сбор подписей не более 1% от общей численности избирателей в округе.

Не соответствуют принципу равного избирательного права и установленные в законе льготы для кандидатов от партий, представленных в Государственной Думе (их регистрация происходит без сбора подписей и внесения избирательного залога). Такой порядок ставит независимых кандидатов в неравные условия, поэтому его следует отменить.

Равенство прав кандидатов на стадии выдвижения достигается, в частности, установлением следующего требования: каждый кандидат может баллотироваться лишь в одном избирательном округе. Это правило не соблюдается в случае проведения выборов по смешанной системе. На взгляд диссертанта, данное исключение обуславливает «удвоение» юридических шансов отдельных кандидатов на избрание, поэтому его необходимо устранить.

Равенство прав избирателей на указанной стадии обеспечивается тем, что каждый избиратель вправе давать согласие на выдвижение одному и тому же кандидату или одной и той же партии лишь один раз. При этом действующее законодательство требует, чтобы избиратель в подписном листе ставил свою подпись и дату собственноручно. Это препятствует равному участию инвалидов в данных избирательных действиях. Диссертант предлагает установить следующее правило: если гражданин в силу объективных причин испытывает затруднения, то он может прибегнуть к помощи другого избирателя (рукоприкладчика).

Равное участие граждан в избирательной кампании гарантируется установлением специальных правил осуществления предвыборной агитации. Также в целях сохранения фактического равенства закон возложил на государственных или муниципальных служащих обязанность приостановить исполнение полномочий в случае выдвижения их кандидатур. Однако законодатель в 2005 г. разрешил лицам, замещающим государственные и муниципальные должности, продолжать исполнение своих полномочий в случае выдвижения. Можно утверждать, что законодателем созданы условия

для злоупотребления своим положением со стороны кандидатов.

Ряд авторов предлагает обязать всех лиц, замещающих государственные или муниципальные должности, приостанавливать исполнение полномочий в случае своего выдвижения. Однако возложение данной обязанности на депутатов может привести к негативным последствиям, т. к. у них нет заместителей. В то же время применение этого правила в отношении иных должностных лиц вполне оправданно. Поэтому предлагается на время участия в выборах в качестве кандидатов освобождать от выполнения должностных или служебных обязанностей лиц, замещающих государственные или выборные муниципальные должности (кроме депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, депутатов местных представительных органов), а также государственных и муниципальных служащих.

Анализ избирательного законодательства выявил еще один существенный пробел: Федеральный закон №67-ФЗ от 12 июня 2002 г. не установил максимальный размер расходов кандидатов из избирательных фондов. Это создает условия для установления на региональном уровне чрезмерно большого размера расходов, что нарушит фактическое равенство кандидатов. Диссертант предлагает закрепить следующее положение: предельная сумма всех расходов из средств избирательного фонда устанавливается соответствующим законом, но она не может превышать суммы, исчисляемой из расчета 10 рублей на одного избирателя. Эта пропорция основана на положениях части 3 статьи 66 (в данный момент эта норма утратила юридическую силу) Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» №175-ФЗ от 20 декабря 2002 г.³, устанавливавшей соотношение суммы расходов на одного избирателя, которое являлось максимальным по сравнению с положениями иных федеральных избирательных законов.

Следует использовать в качестве образца иные положения указанного

³ СЗ РФ. 2002. №51. Ст. 4982.

Закона и предусмотреть, что предельные размеры источников формирования избирательных фондов устанавливаются соответствующим законом, но в любом случае собственные средства кандидата не могут превышать 50% от предельной суммы всех расходов; средства, выделенные кандидату выдвинувшей его политической партией, не могут превышать 50%; добровольные пожертвования граждан и юридических лиц не могут превышать соответственно 5 и 50 процентов.

Федеральный законодатель установил следующее правило: кандидату средства из бюджета предоставляются лишь при прямом указании на это в законе. Это правило ставит независимых кандидатов в неравное положение по сравнению с кандидатами, являющимися членами партий (партии, участвующие в выборах, имеют право на государственное финансирование, они могут выделить средства своему кандидату). Диссертант считает, что следует предоставлять кандидатам, осуществляющим финансирование своей избирательной кампании, средства из бюджета при проведении любых выборов. При этом выделение средств может быть условно возвратным – если кандидат получит менее определенного числа голосов (например, 3 процентов), их он обязан вернуть. Процедура компенсации расходов наиболее успешным кандидатам (получившим более 10% голосов избирателей, такой порядок применяется в ФРГ) также приемлема при проведении региональных и муниципальных выборов.

Размер поддержки кандидатов должен быть равен размеру государственного финансирования партий. Поэтому предлагается зарегистрированным кандидатам выделять денежные средства в установленном соответствующим законом размере, который не может быть менее 5 рублей, умноженных на число подписей избирателей, необходимых для регистрации в данном избирательном округе. В случаях использования механизма последующей компенсации расходов, эти средства должны предоставляться в размере, установленном соответствующим законом, но он не может быть менее 5 рублей, умноженных на число голосов избирателей, полученных

соответствующим кандидатом.

Диссертантом отмечено, что предоставление бесплатного эфирного времени, бесплатной печатной площади в государственных и муниципальных СМИ происходит только при прямом указании закона. Однако многие региональные законы такую гарантию не устанавливают. На взгляд диссертанта, бесплатное эфирное время, бесплатная печатная площадь в государственных и муниципальных СМИ должны предоставляться всем кандидатам, осуществляющим финансирование своей избирательной кампании, при проведении любых выборов. Это является гарантией их фактического равенства. В то же время допустимо правило о возмещении стоимости услуг, оказанных СМИ, кандидатами, которые получили менее тех же 3 процентов голосов.

В третьем параграфе **«Гарантии равного участия граждан в заключительных стадиях избирательного процесса»** диссертант анализирует нормы, регулирующие порядок проведения голосования, определения его итогов, результатов выборов, их опубликования, разрешения избирательных споров.

В-первую очередь, равенство избирательных прав на данной стадии нарушается при наделении граждан различным числом голосов. Практика проведения выборов показала, что для соблюдения равенства прав избирателей необходимо устанавливать не только материальные (наделение граждан равным количеством голосов), но и процессуальные (процедурные) гарантии. Эти гарантии стали закрепляться и на международном, и на внутринациональном уровне. Такой гарантией, например, является установление равной процедуры голосования (голосование на одних и тех же выборах должно состояться в один и тот же день, время начала и окончания голосования также должно быть единым).

При определении результатов выборов равенство избирательных прав может быть нарушено в случаях применения избирательной системы, допускающей чрезмерную «потерю голосов». Как выяснилось, ни одна из

применяемых в России систем не учитывает абсолютно все голоса избирателей. Причем наихудшую степень учета голосов показывают мажоритарные системы.

Очевидно, что при избрании единоличного органа власти применение мажоритарной системы обоснованно. Также допустимо использовать эту систему при избрании всего состава депутатов малочисленного коллегиального органа (представительного органа местного самоуправления, например) в едином округе (в этом случае исключается возможность подведения несправедливых результатов выборов). С другой стороны, при проведении выборов в нескольких округах появляется вероятность победы «партии меньшинства» (партии, не получившей большинства голосов избирателей).

Использование мажоритарной системы также может привести к спорной ситуации, когда несколько кандидатов, претендующих на одно место, набирают равное число голосов в решающем туре голосования. Во многих субъектах РФ установлено следующее правило: приоритет имеется у кандидата, зарегистрированного ранее. В некоторых субъектах РФ победитель вообще определяется посредством жребия. Однако в этом случае определение результатов выборов связано не с выявлением подлинной воли избирателей, а зависит от случайных факторов. Поэтому диссертант предлагает в тех случаях, когда несколько кандидатов получают абсолютно равное наибольшее число голосов в решающем туре голосования, проводить повторное голосование по этим же кандидатурам.

В 2006 г. законодатель установил, что при проведении выборов на альтернативной основе в бюллетени не будет включаться графа «против всех кандидатов (списков кандидатов)». Однако при проведении безальтернативных выборов в избирательных бюллетенях графа «против» кандидата будет присутствовать. На этих выборах будут применяться особые правила признания выборов несостоявшимися в случаях, когда большинство избирателей проголосуют против единственного зарегистрированного кандидата. На взгляд диссертанта, это является нарушением принципа равного избирательного права. Поэтому следует запретить проведение выборов на безальтернативной основе

(по крайней мере, в первом туре голосования). Проведение повторного голосования по одной кандидатуре необходимо либо запретить (следует объявлять избранным последнего оставшегося кандидата в тех случаях, когда перед проведением второго тура снимают кандидатуры все его конкуренты), либо восстановить графу «против всех» (в этом случае избиратели как в первом, так и во втором туре голосования будут обладать равными правами голосовать за конкретных кандидатов или против всех).

Проведение выборов по пропорциональной системе позволяет повысить степень учета голосов избирателей. Однако и эта система имеет недостатки. Так, при избрании небольшого числа депутатов, а также в случаях установления высокого «заградительного барьера» создаются условия для искажения воли избирателей. На взгляд диссертанта, максимальный размер барьера, который может быть установлен при проведении любых выборов на территории России, не должен быть выше средневропейского уровня в 3 процента. Кроме того, проведение федеральных выборов по партийным спискам в едином округе создает условия для игнорирования голосов избирателей, проживающих в отдельных регионах. На выборах депутатов Государственной Думы партия может получить большинство голосов избирателей в отдельном регионе, но если она не преодолевает 7-процентный барьер по всей стране, то все равно окажется без представительства. Чтобы решить эту проблему, следует проводить выборы в нескольких территориальных округах, в каждом из которых должно избираться, как правило, не менее 30 депутатов, при использовании единой квоты (метод единого числа). Конечно, проведение региональных и муниципальных выборов по партийным спискам в едином округе допустимо, но и в этом случае должно избираться не менее 30 депутатов. Наконец, использование пропорциональной системы создает преграды для свободного участия кандидатов. Таким образом, избрание всего состава Государственной Думы, региональных парламентов, местных представительных органов по этой системе недопустимо.

Смешанная система суммирует недостатки мажоритарных и

пропорциональных систем. При ее использовании на выборах депутатов Государственной Думы имел место «джерримендеринг», устанавливался высокий 5-процентный барьер. Более того, возникает новая проблема, связанная с возможностью кандидатов баллотироваться одновременно сразу в нескольких округах. Однако если эти недостатки устранить, то количество «потерянных голосов» значительно уменьшится. Наряду с этим при проведении выборов по смешанной системе допускается свободное участие кандидатов. В этом отношении смешанная система имеет явные преимущества по сравнению с пропорциональной. Поэтому вполне допустимо избирать 300 депутатов Государственной Думы по пропорциональной системе с использованием метода единого числа в 10 территориальных округах, в каждом из которых должно избираться, как правило, 30 депутатов, а 150 - по мажоритарной системе.

Диссертант установил, что наиболее справедливы полупропорциональные системы (в частности, система единственного передаваемого голоса), поскольку они, как правило, допускают лишь незначительного искажения воли избирателей. Им в соавторстве также разработана модель полупропорциональной системы «совокупного списка кандидатов».

Суть системы заключается в следующем: вся территория государства делится на избирательные округа с примерно равной численностью. Причем число этих округов должно быть в 1,5 раза меньше, чем число замещаемых в ходе выборов мандатов. Каждая партия вправе выдвинуть лишь одного своего кандидата в каждом округе, при этом допускается участие в выборах независимых кандидатов. Каждый избиратель также имеет лишь один голос. После проведения голосования окружные избирательные комиссии подводят итоги и вычисляют «индивидуальный рейтинг популярности» каждого кандидата по следующей формуле: $I = N/Q$, где I – рейтинг, N – количество голосов, полученных данным кандидатом, Q – количество зарегистрированных избирателей в округе.

Затем все рейтинги кандидатов поступают в ЦИК, она формирует

«совокупный список кандидатов» (ранжирует кандидатов в порядке убывания их рейтинга). Получившие наибольший рейтинг кандидаты, численность которых равна числу замещаемых мандатов, получают места в парламенте (как в условиях проведения выборов в едином многомандатном округе). В случае же появления вакантных мест дополнительные выборы не проводятся, мандат передается кандидату в «совокупном списке» в порядке очередности.

По системе «совокупного списка кандидатов» выборы проходят в избирательных округах, количество которых меньше, чем мандатов, это означает, что в каком-нибудь округе будет избрано два или даже три кандидата, получивших значительное число голосов. Это, во-первых, поможет обеспечить пропорциональное представительство партий. Во-вторых, это позволит избежать появления однопартийного парламента – как минимум треть мест парламента будет принадлежать оппозиционным партиям или независимым кандидатам (если кандидаты отдельной партии победят во всех округах, оставшиеся мандаты получают лица, имеющие иную партийную принадлежность).

В итоге, применение системы «совокупного списка кандидатов» позволит избежать чрезмерной «потери голосов» избирателей и обеспечит свободный характер участия в выборах кандидатов.

В диссертационном исследовании содержатся и иные предложения по изменению избирательного законодательства, устанавливающие дополнительные гарантии равенства избирательных прав граждан.

В **заключении** подведены основные итоги, сформулированы выводы проведенного диссертационного исследования. В нем также изложены предложения по совершенствованию избирательного законодательства.

Основные положения диссертации отражены в статьях:

Публикации в ведущих рецензируемых журналах, перечень которых утвержден ВАК:

- Худолей Д. М. О принципе равного избирательного права // Вестник Поморского университета. Серия «Гуманитарные и социальные науки». 2006. №3. (0,5 п. л.).
- Худолей Д. М. О принципе равного избирательного права // Конституционное и муниципальное право. 2007. №12. (1 п. л.).

Публикации в прочих изданиях:

- Худолей Д. М. Система совокупного избирательного списка (совокупного списка кандидатов) // Вопросы гуманитарных наук. 2005. №6. (0,3 п. л.).
- Худолей Д. М. Взаимосвязь категорий «свобода», «справедливость» и «равенство» // Юридическая наука, практика и перспективы развития: Сборник научных трудов. Пермь, 2005. (0,4 п. л.).
- Худолей Д. М. Принципы избирательного права, или принципы избирательной системы, или принципы выборов? // Проблемы права. Международный правовой журнал. 2006. №1. (0,5 п. л.).
- Худолей Д. М. Концепция принципа равенства в избирательном праве // Проблемы права. Международный правовой журнал. 2006. №3. (0,5 п. л.).
- Худолей Д. М. Нужна ли в избирательных бюллетенях графа «против всех»? // ВУЗ. XXI век: Научно-информационный вестник. Вып. 18. Пермь, 2007. (0,3 п. л.).
- Худолей Д. М. Критический анализ реформы избирательного законодательства 2006 г. // Теория и методика профессионального образования. Проблемы экономики, управления и права на современном этапе: Сборник статей и тезисов докладов научно-практической конференции (26 апреля 2007 г.). Пермь, 2007. (0,3 п. л.).
- Худолей Д. М. Гарантии принципа равного избирательного права: Препринт. М., 2007. (2 п. л.).