

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. ЛОМОНОСОВА

На правах рукописи

Старостенко Мария Владимировна

**Федералистские аспекты избирательных правоотношений:
опыт России и зарубежных стран**

Специальность 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2023

Диссертация подготовлена на кафедре конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова

Научный руководитель – *Старостина Инга Анатольевна,*
кандидат юридических наук, доцент

Официальные оппоненты – *Садовникова Галина Дмитриевна,*
доктор юридических наук, профессор
ФГБОУ ВО «Московский государственный
юридический университет имени О.Е.
Кутафина (МГЮА)», кафедра
конституционного и муниципального
права, профессор;
Чистобородов Илья Григорьевич,
доктор юридических наук,
Главное управление по работе с личным
составом Министерства внутренних дел
Российской Федерации, заместитель
начальника управления организации
подготовки кадров – начальник отдела
организации научной деятельности
образовательных организаций МВД
России;
Борисов Игорь Борисович,
кандидат юридических наук, член
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации.

Защита диссертации состоится «14» декабря 2023 г. в 16 часов 30 минут на заседании диссертационного совета МГУ.051.4 Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова по адресу: Москва, Ленинские горы, д.1, стр.13-14, 4-й учебный корпус, Юридический факультет, ауд.536а.

E-mail: dissovet@law.msu.ru

С диссертацией можно ознакомиться в отделе диссертаций научной библиотеки МГУ имени М.В. Ломоносова (Ломоносовский просп., д. 27) и на портале: <https://dissovet.msu.ru/dissertation/051.4/2772>

Автореферат разослан «___» ноября 2023 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
доктор юридических наук, доцент

А.А. Троицкая

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Конституционно-правовая проблематика в сфере сочетания избирательных и федеративных отношений на современном этапе обусловлена поиском концептуальных и нормативных решений новых задач в стратегии развития российской государственности¹.

В глобальном контексте и в российской конституционно-правовой парадигме свободные выборы являются одним из важнейших институтов прямой демократии: в отличие от иных форм они осуществляются с обязательной периодичностью, тем самым, обеспечивают устойчивое волеизъявление народа относительно состава органов публичной власти.

Выборы получают применение практически во всех странах мира – не являются исключением и государства с федеративной формой политико-территориального устройства – субъекты федерации, создаваемые в границах таких государств, обладают признаками государственно-правовых образований с той или иной степенью политико-правовой самостоятельности². Выборным путем в федерациях формируются как органы публичной власти, функционирующие на федеральном уровне, так и органы публичной власти, которые действуют на уровне субъектов федерации и муниципальных образований. При этом народ (население) субъектов федерации участвует в формировании не только органов публичной власти соответствующего уровня, но и федеральных органов публичной власти – поскольку одним из существенных признаков федерации является право представительства субъектов федерации на федеральном уровне.

Участие народа (населения) федерации и субъектов федерации в формировании органов публичной власти в таком государстве вызывает необходимость, во-первых, разработки оптимального конституционного и

¹ Авакьян С.А. О роли конституционного права в условиях новых задач и концептуальных решений для политического будущего России // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2023. № 1. С. 9-12, 14-17.

² Ежукова О.А. Модель федеративного устройства России в контексте мировой практики федеративных отношений // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 9. С. 47.

законодательного регулирования как на уровне федерации, так и на уровне субъектов федерации, которое позволяло бы гражданам беспрепятственно осуществлять свои избирательные права на тех или иных выборах, во-вторых, учреждения системы органов, обеспечивающих организацию и проведение таких выборов, а также отправление электорального правосудия, которое бы учитывало федеративное деление и, в то же время, предотвращало нарушение избирательных прав.

В современной России в контексте данной проблематики особое значение имеют конституционные новации 2020 года в части разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами и организации публичной власти. Конституционная норма п. «г» ст.71 была дополнена указанием на организацию публичной власти как на предмет исключительного ведения Российской Федерации, а в конституционных положениях ст.67 получил закрепление новый вид публично-правового образования – федеральные территории.

На первый взгляд эти корректировки, особенно в сравнении с другими блоками конституционных изменений (например, касающихся статуса и полномочий федеральных органов государственной власти), являлись не столь объемными. Немногословным был в их оценке и Конституционный Суд РФ³, указав лишь на соответствие данных изменений принципу федерализма и критериям разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами⁴. Тем не менее новая редакция п. «г» ст. 71 Конституции РФ изменила облик конституционной модели разграничения федеральной и региональной компетенции в сфере избирательных правоотношений, оказав

³ Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-3 «О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти", а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 12. Ст. 1855.

⁴ Старостенко М.В. Разграничение компетенции Российской Федерации и ее субъектов в сфере избирательных правоотношений: современные конституционно-правовые модели // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 10. С. 43.

двойственное воздействие на конституционно-правовое регулирование данной сферы. В связи с этим возникла потребность в осмыслении соответствующих конституционных изменений и корректировке прежних подходов к определению нового облика российского электорального федерализма.

Таким образом, в настоящее время представляется актуальной выработка новых доктринальных и практикоориентированных подходов к оценке федералистских аспектов избирательных правоотношений – для обеспечения эффективного взаимодействия федерации и субъектов федерации в рамках выборов того или иного уровня, а также для надлежащего обеспечения и защиты избирательных прав граждан в связи с нарушениями, возникающими в ходе избирательного процесса.

Степень научной разработанности темы исследования. Широкий интерес российских конституционалистов к проблематике т.н. «федерализма избирательного права» сформировался в начале XXI века. Со временем этот интерес стал угасать. В отдельных работах данная проблематика рассматривалась через призму избирательных стандартов. Конституционная модернизация 2020 года актуализировала исследовательский интерес в сфере соотношения института выборов и федеративной формы политико-территориальной организации публичной власти.

Вопросы избирательного права зарубежных стран исследовались в работах А.М. Арбузкина, Г.Н. Андреевой, Л.Г. Берлявского, И.Б. Борисова, А.Г. Головина, В.И. Лафитского, И.В. Лексина, В.И. Лысенко, А.Е. Любарева, В.В. Маклакова, А.А. Мишина, И.А. Старостиной, Г.Н. Созоновой, Б.А. Страшуна, Т.М. Храмовой, В.Е. Чиркина, А.В. Шидловского.

Вопросы избирательного права России, в том числе, связанные с федералистскими аспектами избирательных правоотношений, исследовались в работах: С.А. Авакьяна, О.Е. Артемовой, А.А. Вешнякова, В.В. Вискуловой, Е.В. Демьянова, В.В. Комаровой, Е.И. Колюшина, А.В. Иванченко, С.Д. Князева, О.Е. Кутафина, А.А. Макарцева, Д.А. Малого, М.С. Матейковича,

Г.Н. Митина, А.Е. Постникова, С.В. Сабаевой, Г.Д. Садовниковой, Н.Ю. Турищевой, Т.Я. Хабриевой, Д.М. Худолея, А.Н. Чашина, И.Г. Чистобородова, С.Н. Шевердяева, Д.Г. Шустрова, Б.Э. Эбзеева.

Вопросы федеративных отношений, разграничения компетенции между органами публичной власти различных уровней исследовались в работах Л.В. Андриченко, И.В. Бабичева, А. Бланкенагеля, В.В. Виноградова, Е.В. Гриценко, О.А. Ежуковой, Н.Л. Пешина, И.А. Умновой, Ф.Г. Хуснутдинова.

Из числа зарубежных ученых проблематику соотношения принципа федерализма и избирательного права исследовали Поль Бордо (Paul Boudreaux), Джеймс Боуден (James W.J. Bowden), Оливер Джозеф (Oliver Joseph), Джошуа Дуглас (Joshua A. Douglas), Джилда Дэниэлс (Gilda Daniels), Хоце Кандидо (Joel José Cândido), Андреас Ландер (Andreas Lander), Томас Майлс (Thomas J. Miles), Дерек Мюллер (Derek T. Muller), Майкл Пол (Michael Pal), Адриана Кампос Силва (Adriana Campos Silva), Брайан Смит (Brian K. Smith), Джастин Талл (Justin Weinstein Tull), Рональд Уотс (Ronald L. Watts), Марк Ташнет (Mark Tushnet), Лиза Хилл (Lisa Hill).

Объектом диссертационного исследования являются конституционно-правовые отношения, складывающиеся в сфере организации и проведения выборов в федеративных государствах, включая Российскую Федерацию, а также конституционно-правовые нормы и практика, определяющие федералистские аспекты регулирования и реализации избирательных отношений.

Предметом диссертационного исследования являются конституционно-правовые доктринальные и нормативные характеристики федералистских аспектов избирательных правоотношений.

Цель диссертационного исследования заключается в построении научной концепции федералистских аспектов избирательных правоотношений на основе комплексного анализа конституционно-правовых основ электоральных отношений в современных федерациях и выработке

научно-обоснованных предложений по совершенствованию регулирования избирательных отношений в Российской Федерации.

Задачами диссертационного исследования, направленными на достижение поставленной цели, являются:

— исследование теоретико-правовых основ избирательных правоотношений в федеративном государстве;

— анализ зарубежного опыта разграничения компетенции в сфере регулирования избирательных отношений и построение моделей такого разграничения по уровням регулирования и уровням публичной власти, на которые распространяется действие соответствующих норм;

— исследование российского федерального и регионального подходов к регулированию избирательных отношений в Российской Федерации.

Теоретическую основу исследования составили труды отечественных и зарубежных авторов по проблемам избирательного права и федеративного устройства: диссертационные исследования и авторефераты, монографии, научные статьи, учебная и учебно-методическая литература.

Методологическую основу диссертационного исследования составили общенаучные и частнонаучные методы. К общенаучным методам относятся общедиалектический метод, анализ и синтез, дедукция и индукция, системный метод исследования. К частнонаучным методам, в свою очередь, относятся сравнительно-правовой метод, историко-правовой метод, метод правового моделирования и т.д.

Нормативно-правовой базой диссертационного исследования являются Конституция Российской Федерации и конституции иных федеративных государств, федеральные законы, конституции и законы субъектов федераций, иные нормативные правовые акты, направленные на регулирование избирательных отношений.

Эмпирическую базу диссертационного исследования составили решения Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, иных судов, решения органов конституционного правосудия зарубежных государств.

Научная новизна диссертационного исследования непосредственно predetermined постановкой научной проблемы, служащей предметом исследования, а также целями и задачами диссертационного исследования.

Впервые на уровне диссертационного исследования проанализированы федералистские аспекты избирательных правоотношений всех современных федераций. В диссертации впервые в рамках отечественной доктрины были разработаны модели разграничения компетенции в области избирательных отношений, действующие в федерациях. Впервые представлен анализ взаимосвязи формы законодательного регулирования избирательных отношений (дифференцированная и кодифицированная) с формой политико-территориального устройства государства. Также впервые путем применения комплексного подхода были проанализированы федералистские аспекты конкретных элементов избирательных правоотношений (субъекты, объекты, содержание). Кроме того, были впервые исследованы федералистские аспекты института не прямых выборов главы федеративного государства, сформулированы «принцип равенства федерации и субъектов федерации», «принцип равенства субъектов федерации», «принцип учета численности населения» как основные начала формирования коллегии выборщиков на подобных не прямых выборах.

Научная новизна диссертационного исследования также определяется тем, что впервые в доктрине были разработаны конституционная и законодательная модель разграничения электоральной компетенции в Российской Федерации. В рамках исследования этих моделей также впервые формулируются и обретают конституционно-правовое содержание понятия субъективно-правового элемента и организационного элемента этих моделей, делается вывод об их взаимодополняющем характере. Также в диссертации

впервые исследуются федералистские аспекты выборов, проводимых на федеральной территории «Сириус», выявляются конституционно-правовые проблемы, связанные с регулированием и проведением таких выборов, формулируются предложения по их разрешению.

Положения, выносимые на защиту.

1. В федеративных государствах действуют три основные модели разграничения компетенции в сфере избирательных правоотношений, критериями для выделения которых являются уровень преимущественного регулирования избирательных отношений и уровень, на котором проходят выборы:

— децентрализованная модель (выборы в субъектах федерации регулируются ими же, субъекты федерации участвуют в регулировании федеральных выборов);

— полуцентрализованная модель (выборы в субъектах федерации регулируются субъектами федерации, федерация регулирует федеральные выборы);

— централизованная модель (все уровни и виды выборов регулирует федерация).

Каждая из моделей разграничения электоральной компетенции существенным образом оказывает влияние на объем регулирования избирательных отношений на уровне федеральной конституции.

2. Кодификация избирательного законодательства прямо не обусловлена формой политико-территориального устройства государства (избирательные кодексы действуют как в унитарных государствах, так и в федерациях), однако в государствах с федеративным устройством она позволяет обеспечить единообразие подходов к регулированию вопросов избирательного права и, как следствие, равную защиту избирательных прав граждан во всех субъектах федерации. В то же время кодифицированное законодательство при условии высокой степени централизации регулирования не учитывает региональные

или местные особенности проведения выборов. Для разработки правового регулирования с учетом этих особенностей используется диспозитивный метод.

Регулирование одновременно с выборами иных институтов прямой демократии посредством избирательного законодательства, с одной стороны, является свойственным для конституционно-правовой практики явлением и способствует их систематизированной регламентации в федерациях, с другой стороны, является спорным с точки зрения объединения в рамках одного законодательного акта положений, относящихся к различным формам прямой демократии, реализация которых подчинена разным принципам и осуществляется в рамках разных процедур.

3. Имеются четыре модели соотношения уровня публичной власти, органы или должностные лица которого избираются на выборах, и уровня установления избирательных цензов для избирателей и кандидатов как ключевых субъектов избирательных правоотношений: федерация устанавливает цензы для федеральных выборов; субъекты федерации устанавливают цензы для федеральных выборов; федерация устанавливает цензы для выборов субъектов федерации; субъекты федерации устанавливают цензы для выборов собственных органов публичной власти.

С одной стороны, преимуществом федерального закрепления цензов для выборов федеральных органов публичной власти и органов публичной власти субъектов федерации является их единообразие и предотвращение возможных нарушений прав данных субъектов избирательных правоотношений со стороны субъектов федерации. С другой стороны, установление цензов для федеральных и региональных выборов исключительно федерацией спорно, как с точки зрения принципа народовластия, так и с точки зрения принципа федерализма. Вне зависимости от степени централизации регулирования в сфере избирательных отношений, субъектам федерации должна быть предоставлена возможность хотя бы ограниченного участия в разработке избирательных цензов на собственных выборах. Выбор иного варианта

фактически стирает границы между федерацией и унитарным государством как формами политико-территориального устройства.

4. В Российской Федерации сформировались конституционная и законодательная модели регулирования избирательных отношений.

Конституционная модель, состоящая из положений Конституции РФ, направленных на регламентацию вопросов избирательного права, включает субъективно-правовой элемент (регулирование и защита избирательных прав граждан – исключительное ведение Российской Федерации, защита избирательных прав граждан – совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов) и организационный элемент (разграничение компетенции в аспекте регулирования организации публичной власти).

Для законодательной модели регулирования избирательных отношений определяющим является критерий гарантий избирательных прав граждан: основные гарантии устанавливаются федеральным законом, субъекты РФ могут предусмотреть дополнительные гарантии, не умаляющие основные гарантии. Со временем понятие «основные гарантии» под влиянием законотворческой деятельности и судебной практики существенно расширилось, и соответствующий федеральный закон трансформировался из рамочного акта в акт прямого действия.

Особенностью регулирования избирательных отношений в Российской Федерации на современном этапе в условиях конституционной модернизации является высокая степень централизации регулирования на федеральном уровне.

5. В общих условиях формирования избирательных комиссий в Российской Федерации присутствуют следующие федералистские аспекты:

1) уровень, на котором создаются и регистрируются политические партии и иные общественные объединения, правомочные представлять предложения относительно кандидатур членов избирательных комиссий;

2) уровень публичной власти, на котором в законодательных органах должны быть представлены политические партии и иные общественные

объединения для того, чтобы быть правомочными представлять предложения относительно кандидатур членов избирательных комиссий;

3) уровень комиссий, при формировании которых политические партии и иные общественные объединения правомочны представлять предложения относительно кандидатур членов избирательных комиссий.

Федералистской чертой в формировании ЦИК России является предложение законодательными органами и высшими должностными лицами субъектов РФ членов ЦИК России, назначаемых Советом Федерации в рамках установленной квоты (5 из 15 членов). С одной стороны, такая процедура действительно позволяет учитывать позицию субъектов РФ относительно тех или иных кандидатур на должность члена ЦИК России. С другой стороны, органом, уполномоченным на принятие решения, влекущего возникновение правовых последствий, остается Совет Федерации. Кроме того, процедура рассмотрения предложений органов государственной власти субъектов РФ относительно кандидатур членов ЦИК России имеет пробелы в регулировании и может быть усовершенствована как в части критериев отбора кандидатов для представления Совету Федерации для последующего назначения, так и в части первичного отбора кандидатур для их представления Совету Федерации.

Территориальная избирательная комиссия федеральной территории «Сириус» представляет собой избирательную комиссию особого рода – она имеет смешанную природу и сочетает в себе черты федеральной (ЦИК России) избирательной комиссии, избирательных комиссий субъектов РФ, территориальных избирательных комиссий.

Теоретическая значимость диссертационного исследования. В диссертации формулируется новый теоретический подход к разработке моделей разграничения компетенции в федеративных государствах – в отношении конкретно вопросов избирательного права, а также новые подходы к осмыслению конституционной и законодательной моделей разграничения компетенции в электоральной сфере в Российской Федерации.

Практическая значимость диссертационного исследования.

Основные выводы и положения диссертационного исследования могут быть использованы для совершенствования конституционной и законодательной моделей регулирования избирательных отношений, выстраивания оптимального взаимодействия Российской Федерации и ее субъектов в рамках проведения выборов федерального, регионального и муниципального уровня.

Достоверность результатов диссертационного исследования.

Достоверность результатов исследования подтверждается путем применения методологии исследования, изучения нормативной базы Российской Федерации и зарубежных федеративных государств, российской и зарубежной научной литературы, практики органов конституционного контроля федераций, а также эмпирическими данными, проанализированными в рамках диссертационного исследования.

Личный вклад автора. Выносимые на защиту результаты получены лично автором.

Апробация результатов диссертационного исследования.

Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Основные положения и выводы, сделанные автором по результатам диссертационного исследования, изложены в научных публикациях, четыре из которых опубликованы в научных изданиях, рекомендованных для защиты в Диссертационном совете МГУ.051.4 по специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Основные положения и выводы диссертационного исследования нашли отражение в выступлениях автора на международных и российских научных конференциях: XXVIII Международная научная конференция «Ломоносов-2021» (г. Москва, апрель 2021 г.); V Международная научно-практическая конференция «Федерализм в современном публичном праве» (г. Москва, ноябрь 2022 г.); Международная научно-практическая конференция

«Государство и право России в современном мире» (г. Москва, ноябрь 2022 г.).

Сформулированные автором научные положения и выводы в рамках диссертационного исследования использовались при проведении практических занятий по дисциплинам «Общее конституционное (государственное) право» и «Конституционное право России» для студентов бакалавриата, по спецкурсу «Проблемы и практика организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» для студентов магистратуры.

Структура диссертационного исследования отражает логику исследования, обусловлена его предметом, поставленной целью и задачами. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих четыре параграфа, заключения, приложения, библиографии.

II. СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается актуальность избранной темы исследования, характеризуется степень ее разработанности, определены предмет и объект исследования, поставлены его цели, задачи и методологические основания, обоснована новизна, а также теоретическая и практическая значимость результатов исследования, сформулированы положения, выносимые на защиту.

В **Главе I «Федералистские начала конституционно-правового регулирования и практики избирательных отношений: основы теории и зарубежный опыт»** анализируются понятие и элементы избирательных правоотношений, исследованы модели конституционно-правового регулирования избирательных отношений в зарубежных федерациях.

В **параграфе 1 «Теоретико-правовые основы избирательных отношений в федеративном государстве»** рассматриваются понятие и элементы избирательных правоотношений.

Формулируется определение избирательных правоотношений как отношений, складывающихся в ходе выборов и урегулированных нормами избирательного права. Элементами избирательных правоотношений являются субъекты, объекты и содержание.

Использование в научной литературе применительно к субъектам многообразия сочетаний «субъекты избирательных правоотношений», «субъекты избирательного права» и другие в контексте конституционно-правовой терминологии следует рассматривать как синонимичные.

К числу основных субъектов избирательных правоотношений относятся: избиратели, кандидаты, избирательные объединения и органы, обеспечивающие организацию и проведение выборов (главным образом, избирательные комиссии). Под объектами избирательных правоотношений понимаются, с одной стороны, публичная власть и действия государственных органов, связанные с ее осуществлением, с другой стороны, материальные и нематериальные объекты, являющиеся предметами избирательных правоотношений. В содержание избирательных правоотношений входят, главным образом, избирательные права и избирательные обязанности граждан (в некоторых государствах – обязательный вотум), а в Российской Федерации – также гарантии избирательных прав граждан.

В параграфе 2 «Конституционно-правовое регулирование и практика избирательных отношений в зарубежных федерациях» рассматриваются источники правового регулирования избирательных отношений в зарубежных федерациях, модели разграничения компетенции в электоральной сфере, федералистские аспекты конкретных элементов избирательных правоотношений.

В качестве источников правового регулирования избирательных отношений в федерациях рассматриваются конституции и законы, действующие как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов федераций. В отношении формы избирательных законов отсутствуют предписания как законодательного, так и практического плана: они могут

являться кодифицированными, что, с одной стороны, обеспечивает единообразие регулирования и надлежащую защиту избирательных прав граждан, с другой стороны, может приводить к игнорированию региональной и местной специфики, во избежание чего требуется применение диспозитивного метода регулирования.

Также вопросы избирательного права становятся предметом рассмотрения органов конституционного контроля, решения которых имеют обязательный характер. Кроме того, избирательные отношения регламентируются нормативными актами, принимаемыми органами, ответственными за организацию и проведение выборов.

В результате исследования проблем разграничения электоральной компетенции сформулирован вывод о том, что на конституционном уровне между федерацией и ее субъектами разграничиваются преимущественно регулятивные полномочия.

На основе критерия уровня правового регулирования тех или иных выборов, а также уровня проведения выборов выделяются три модели разграничения компетенции в сфере избирательных правоотношений, функционирующие в мировой конституционно-правовой практике: децентрализованная, полуцентрализованная, централизованная. Первая модель предполагает участие субъектов федерации в регулировании федеральных выборов, вторая модель – самостоятельную регламентацию избирательных отношений федерацией и субъектами федерации, третья модель – регулирование отношений, складывающихся на всех выборах в государстве, федерацией.

В исследовании обосновывается, что свои федералистские аспекты имеет применение избирательных систем на выборах органов публичной власти федераций. Во-первых, при установлении количества избираемых депутатов коллегиальных органов федерального уровня учитывается состав субъектов федерации: прямо (для верхней палаты парламента) или косвенно (для нижней палаты парламента). Во-вторых, на выборах федеральных

коллегиальных органов публичной власти при делении территории государства на избирательные округа учитывается федеративное деление, а в некоторых федерациях границы избирательных округов на выборах депутатов нижних палат парламентов совпадают с границами субъектов федерации. В-третьих, превалирующей для федераций тенденцией является корреляция между избирательными системами, применяемыми на уровне федерации и на уровне субъектов федерации, что также в большей мере свойственно законодательным органам государственной власти федерального уровня.

Обосновывается вывод о том, что в современной доктрине и практике сформировались четыре модели соотношения уровня публичной власти, органы или должностные лица которого избираются на выборах, и уровня установления избирательных цензов: федерация устанавливает цензы для федеральных выборов, субъекты федерации устанавливают цензы для федеральных выборов, федерация устанавливает цензы для выборов субъектов федерации, субъекты федерации устанавливают цензы для выборов собственных органов публичной власти.

Доказывается, что модель, предполагающая неучастие субъектов федерации в разработке и закреплении избирательных цензов на выборах собственных органов публичной власти, является спорной с точки зрения содержания принципа федерализма и принципа народовластия. В связи с этим вне зависимости от степени централизации регулирования в области избирательных отношений, субъектам федерации должна быть предоставлена возможность хотя бы ограниченного участия в выработке регулирования собственных выборов.

Регулирование избирательных цензов для активного избирательного права на разных выборах унифицировано, к избирателям предъявляются одинаковые требования. В статусе кандидатов присутствуют те же модели соотношения уровня установления цензов и уровня проведения выборов, однако содержательно избирательные цензы на уровне субъектов федерации отличаются от федеральных избирательных цензов: с одной стороны, они

могут быть менее жёсткими в аспекте, например, возраста, с другой стороны, они могут дополняться за счет других цензов, например, ценза оседлости. В качестве избирательных объединений могут выступать как политические партии, создаваемые на федеральном уровне, так и политические партии, образуемые на уровне субъектов федерации.

Структура избирательных органов в федерациях выстраивается под влиянием принципа федерализма. Такие органы формируются с участием органов публичной власти соответствующего уровня, а нижестоящие избирательные органы – под влиянием федеральных органов публичной власти или федеральной избирательной комиссии. В компетенции федеральных избирательных органов иногда присутствуют полномочия по организации не только федеральных, но и региональных органов публичной власти, а также имеются полномочия по принятию нормативных актов, обязательных в том числе для нижестоящих органов, ответственных за организацию и проведение выборов.

В федерациях на выборах органов публичной власти получают реализацию как избирательные права, так и избирательная обязанность граждан (обязательный вотум). При этом, признается, что, как правило, фиксация в конституционных или законодательных положениях избирательного права или обязанности в большинстве случаев влечет закрепление на уровне субъектов федерации того же элемента содержания избирательных правоотношений (исключение – Швейцария). Избирательными правами и обязанностью на федеральном уровне могут охватываться как федеральные выборы или федеральные и региональные выборы, так и муниципальные выборы. На уровне субъектов федерации гарантируются только избирательные права граждан применительно к выборам, проводимым в субъектах федерации. На федеральном уровне, как правило, закрепляются принципы в отношении федеральных выборов, но могут, если конституция или закон включают соответствующие положения, предусматриваться принципы и для выборов органов публичной власти

субъектов федерации и муниципалитетов. На уровне субъектов федерации, следовательно, фиксируются принципы для выборов органов публичной власти субъектов федерации и органов местного самоуправления. Объем принципов разный, но содержательно принципы, гарантированные на федеральном уровне и на уровне субъектов федерации идентичны или отличаются незначительно, что способствует обеспечению принципа равного избирательного права и надлежащей защиты избирательных прав граждан в случае их нарушения.

На не прямых выборах главы государства федералистские аспекты присутствуют и в формировании коллегии выборщиков, и в ее деятельности. При формировании коллегии учитывается представительство как федерации, так и ее субъектов, при этом применяются принципы равенства между федерацией и субъектами федерации, принцип учета численности населения. В деятельности коллегии федералистскими аспектами выступают возможности совместных или отдельных заседаний, а также право участия в процедуре избрания, например, выдвижения кандидатов. При этом, в дуалистических федерациях задача не прямых выборов главы государства состоит в обеспечении учета интересов субъектов федерации в данной процедуре, в кооперативных федерациях – согласование интересов федерации и субъектов федерации.

В **Главе II «Федералистские начала конституционно-правового регулирования избирательных отношений в России»** проведен анализ конституционно-правового регулирования и практики избирательных отношений в России: на федеральном уровне, а также на уровне субъектов РФ.

В **параграфе 1 «Федеральное регулирование избирательных отношений»** рассматриваются конституционная и законодательная модели разграничения компетенции в сфере избирательных правоотношений в Российской Федерации, источники правового регулирования избирательно-правовой сферы, а также федералистские аспекты конкретных элементов избирательных отношений в рамках их федерального регулирования.

В то время, как выборы федеральных органов государственной власти составляют предмет исключительной компетенции Российской Федерации, выборы в субъектах РФ находятся в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Доказывается, что конституционная модель разграничения компетенции в указанной сфере включает субъективно-правовой (регулирование и защита избирательных прав) и организационный (организация публичной власти, установление общих принципов организации системы органов государственной власти и органов местного самоуправления) элементы. Субъективно-правовой и организационный элементы, с одной стороны, выражают единый подход законодателя к урегулированию электоральной сферы, с другой стороны, отражают разные стороны выборов. В развитие этих элементов конституционной модели принимаются федеральные законы.

Законодательная модель в рамках субъективно-правового элемента предполагает разграничение компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере гарантий избирательных прав: основные гарантии составляют предмет федерального регулирования, дополнительные гарантии вправе устанавливать субъекты РФ. Доказывается, что указанная модель претерпела значительную трансформацию вследствие изменения содержания понятия «основные гарантии», а Федеральный закон от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁵ из рамочного закона был преобразован в акт прямого действия. Вследствие этого практически все вопросы избирательного права получают регламентацию именно в федеральном законодательном акте.

Если конституционно гарантированными являются два права – право избирать и быть избранным, то федеральный законодатель предоставляет

⁵ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 07.06.2023) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

гарантии в отношении открытого перечня избирательных прав. Избирательные права, реализуемые на выборах в России – как федерального, так и регионального уровня – являются однородными, проистекающими из суверенитета многонационального народа как единственного источника власти в России. Народы субъектов РФ, несмотря на формальное закрепление в конституциях (уставах) субъектов РФ, не образует самостоятельный источник легитимности региональных органов публичной власти. Органы публичной власти федеральной территории «Сириус» прямо не охватываются действием ч. 2 ст. 32 Конституции РФ. Однако утверждение о том, что на выборах в Совет федеральной территории «Сириус» субъекты избирательных правоотношений осуществляют не конституционные, а иные права, приводило бы к нарушению принципа равенства как важнейшего принципа конституционно-правового статуса личности, а также снижению уровня защиты прав и свобод граждан, которые реализуются на подобных выборах. Следовательно, на выборах членов Совета федеральной территории реализуются конституционные права избирать и быть избранным.

Доказывается, что субъекты РФ не вправе самостоятельно регулировать избирательные отношения и, как следствие, ограничивать активное и пассивное избирательные права. Ограничения активного и пассивного избирательного права устанавливаются только на федеральном уровне, в отношении кандидата на должность высшего должностного лица субъекта РФ они имеют конституционный характер. Гарантией обеспечения принципа равного избирательного права в федералистском аспекте выступают унифицированные федеральным законодателем избирательные процедуры, в которых реализуются активное и пассивное избирательные права. Единственными избирательными объединениями, наделенными безусловным правом (и обязанностью) участвовать в выборах, являются политические партии, однако они могут иметь только федеральный статус, поэтому федеральный законодатель позволяет выступать в качестве избирательных объединений региональным отделениям и иным подразделениям партии.

Федеративное устройство России оказывает непосредственное влияние на элементы системы избирательных комиссий и их основные черты. Взаимосвязи между элементами, напротив, не подвержены влиянию принципа федерализма, из-за наличия иерархии как формально в рамках конкретных выборов, так и фактически, вне их. Это не исключает проявление влияния принципа федерализма в иных вопросах формирования и деятельности избирательных комиссий. Направление предложений Совету Федерации относительно кандидатур членов ЦИК России является инструментом косвенного выражения интересов субъектов РФ при формировании ЦИК России. В то же время данная процедура может быть усовершенствована как в части критериев отбора кандидатов для представления Совету Федерации для последующего назначения, так и в части первичного отбора кандидатур для их представления Совету Федерации. ЦИК России наделена особым, связанным со спецификой федеративного устройства, полномочием по проверке актов уровня субъектов РФ на соответствие актам федерального уровня, которыми регламентируются избирательные отношения. Это полномочие обретает не такую детальную регламентацию в нормах подзаконных актов, кроме того, нет сведений о практике его реализации, что может быть связано с крайней степенью детализации регулирования избирательных отношений федеральным законодателем и ограничением регулятивных возможностей субъектов РФ.

Выборность органов публичной власти в субъектах РФ определяется федеральным законодателем с учетом положений, предписывающих участие субъектов РФ в решении этого вопроса. Устанавливаемая на федеральном уровне избирательная система на выборах депутатов федерального законодательного и представительного органа коррелируется с избирательной системой, применяемой на федеральных выборах. К конкретным объектам избирательных правоотношений федеральное законодательство предъявляет жесткие требования (форма, содержание), однако важно, чтобы такой

формализм не приводил к умалению прав субъектов избирательных правоотношений.

В *параграфе 2 «Конституционно-правовое регулирование избирательных отношений в субъектах Российской Федерации»* рассматриваются источники правового регулирования избирательных отношений в субъектах РФ, а также федералистские аспекты конкретных элементов избирательных отношений в рамках их регулирования в субъектах РФ.

Избрание региональным законодателем кодекса как формы закрепления избирательно-правовых норм не запрещается, но и не предписывается. Кодифицированные избирательные законы субъектов РФ также являются специальными по отношению к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Форма, в которой законодатели субъектов РФ правомочны принимать свои законы в области избирательных отношений, не установлена, однако ввиду детального характера федеральных правовых предписаний, а также необходимости обеспечения строгого соответствия законов субъектов РФ федеральным законам, фактической общей частью для специальных норм кодексов является Федеральный закон, чьи нормы законодатели субъектов РФ вынуждены дублировать в собственных кодифицированных актах. В связи с этим принятие электоральных кодексов субъектов РФ на современном этапе утрачивает актуальность.

В **Заключении** отражены основные итоги исследования, сделаны выводы и обобщения.

В **Приложении** представлена сравнительная таблица моделей разграничения компетенции между федерациями и их субъектами в сфере избирательных правоотношений.

III. ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ

Работы, опубликованные в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных для защиты в Диссертационном совете МГУ имени М.В. Ломоносова по специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки»

1. Старостенко М.В. Разграничение компетенции Российской Федерации и ее субъектов в сфере избирательных правоотношений: современные конституционно-правовые модели // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 10. С. 43-48. (0,6 п.л.) (2-летний ИФ РИНЦ: 1,663).

2. Старостенко М.В. Избирательный кодекс Бразилии как пример унифицированного федерального законодательного акта в области избирательных правоотношений // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 5. С. 75-80. (0,6 п.л.) (2-летний ИФ РИНЦ: 1,663).

3. Старостенко М.В. Право избирать и быть избранным на выборах органов публичной власти федеральных территорий: к вопросу о конституционных гарантиях // Юридический мир. 2023. № 6. С. 17-22. (0,6 п.л.) (2-летний ИФ РИНЦ: 0,277).

4. Старостенко М.В. Участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в формировании ЦИК России // Законодательство. 2023. № 6. С. 27-30. (0,6 п.л.) (2-летний ИФ РИНЦ: 0,186).

Публикации в иных изданиях

1. Старостенко М.В. Изменение конституционной модели регулирования избирательных правоотношений в свете поправок в Конституцию РФ: повод для возобновления дискуссий о принятии Избирательного кодекса РФ? / Материалы Международного молодежного научного форума «Ломоносов-2021» / отв. ред. И.А. Алешковский, А.В. Андриянов, Е.А. Антипов, Е.И. Зимакова. [Электронный ресурс] М.: МАКС Пресс, 2021.

2. Старостенко М.В. Территориальная избирательная комиссия федеральной территории «Сириус»: особенности правового статуса и полномочий / Федерализм в современном публичном праве: собрание трудов V Международной научно-практической конференции / под ред. С.А. Авакьяна, Э.О. Григорян, М.М. Иличиковой, В.В. Королькова. М.: Проспект, 2023. С. 369-389 (1,31 п.л.)