

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
имени М.В. ЛОМОНОСОВА
ЮРИДИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

На правах рукописи

Старостенко Мария Владимировна

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

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

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание

ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:
Старостина Инга Анатольевна
кандидат юридических наук, доцент

Москва – 2023

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА I. ФЕДЕРАЛИСТСКИЕ НАЧАЛА КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРАКТИКИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ: ОСНОВЫ ТЕОРИИ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ	
§ 1. Теоретико-правовые основы избирательных отношений в федеративном государстве	15
§ 2. Конституционно-правовое регулирование и практика избирательных отношений в зарубежных федерациях.....	31
ГЛАВА II. ФЕДЕРАЛИСТСКИЕ НАЧАЛА КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ	
§ 1. Федеральное регулирование избирательных отношений	97
§ 2. Конституционно-правовое регулирование избирательных отношений в субъектах Российской Федерации.....	175
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	184
ПРИЛОЖЕНИЕ.....	192
БИБЛИОГРАФИЯ	201

ВВЕДЕНИЕ

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), Хосе 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 предопределена 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.

ГЛАВА I. ФЕДЕРАЛИСТСКИЕ НАЧАЛА КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ПРАКТИКИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ: ОСНОВЫ ТЕОРИИ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

§ 1. Теоретико-правовые основы избирательных отношений в федеративном государстве

1. Понятие избирательных правоотношений

Словосочетание «избирательные правоотношения», хотя и не получило законодательного закрепления в нормах законов, однако встречается в подзаконных актах органов, обеспечивающих организацию и проведение выборов⁵, а также хорошо известно российской конституционно-правовой доктрине. В теоретической плоскости использование этого термина осуществляется по-разному: в одних работах оно ограничивается включением понятия в название исследования⁶, в других предполагает более глубокое и обстоятельное осмысление данной категории⁷.

С 90-х годов XX века, когда в российской научной литературе появились первые разработки в области проблематики избирательных правоотношений как самостоятельного явления⁸, правоведами были предложены различные подходы к определению признаков этого понятия, его видов, места этого вида правоотношений в их классификации.

⁵ Постановление ЦИК России от 29.06.2016 № 14/116-7 «О Методических рекомендациях по обеспечению реализации избирательных прав военнослужащих и сотрудников правоохранительных органов при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва» // Вестник ЦИК России. 2016. № 12.

⁶ Кондрашев А.А. Некоторые актуальные проблемы применения мер конституционно-правовой ответственности в избирательных правоотношениях // Право и политика. 2003. № 8. С. 4-18; Берлявский Л.Г., Тарабан Н.А. Проблемы регулирования и реализации полномочий наблюдателей в избирательных правоотношениях // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 11. С. 29-34 и т.д.

⁷ Веденеев Ю.А., Князев С.Д. Избирательные правоотношения: политико-правовое содержание и структура // Вестник ЦИК России. 1998. № 2. С.71-82; Колюшин Е.И. Проблема избирательных правоотношений // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 12. С. 42; Семихова М.А., Голобородько Ю.В. Избирательные правоотношения и механизм их правового регулирования // Вестник научных конференций. 2016. № 11-6 (15). С. 167-169; Киньябулатова Н.С., Галишина Э.М., Суфьянова Е.З. Система избирательных правоотношений // Аллея науки. 2018. Т. 7. № 11 (27). С.737-740.

⁸ В советский период проводились обширные исследования в области теории правоотношений в целом, поэтому теоретическая основа для осмысления избирательных правоотношений как *самостоятельной* категории была сформирована именно в то время.

Признаки избирательных правоотношений. Под избирательными правоотношениями понимается возникающая на основании норм права юридическая связь, в рамках которой субъекты наделены правами и обязанностями, которые обеспечены мерами государственно-правового принуждения⁹.

Ввиду того, что избирательные правоотношения составляют часть правоотношений в целом, следует рассматривать признаки этой разновидности правоотношений через призму того, какие признаки являются общими для них и других правоотношений, а какие – особенными, формирующими их специфику и отличающими их от иных правоотношений.

1. Общие черты с другими правоотношениями.

Во-первых, избирательные правоотношения представляют собой предмет избирательного права как подотрасли конституционного права¹⁰. Так, Р.Т. Биктагиров определяет избирательные правоотношения как предмет избирательного права, отношения, которые складываются между субъектами избирательного права в процессе выборов органов государственной власти и местного самоуправления¹¹.

Во-вторых, избирательные правоотношения опосредуют связь теории и практики в электоральной сфере. Такая позиция наиболее распространена в доктринальных исследованиях. Так, Ю.А. Веденеев и С.Д. Князев определяют избирательные правоотношения как некое связующее звено между избирательным законодательством и практикой его применения¹². Аналогично, согласно позиции М.А. Семиховой и Ю.В. Голобородько, ключевые механизмы законодательства о выборах обретают конкретизацию и применение в поведении субъектов избирательного процесса¹³. Кроме того,

⁹ Веденеев Ю.А., Мостовщиков В.Д. Введение в избирательное право. М.: РЦОИТ, 2014. С. 37.

¹⁰ См., например: Худoley Д.М. Понятие избирательного процесса // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2015. Выпуск 2 (28).

¹¹ Биктагиров Р.Т. Становление избирательного права России и стадии избирательного процесса // Гражданин. Выборы. Власть. 2017. № 1-2. С. 51,54.

¹² Веденеев Ю.А., Князев С.Д. Избирательные правоотношения: политико-правовое содержание и структура // Вестник ЦИК России. 1998. № 2. С. 79.

¹³ Семихова М.А., Голобородько Ю.В. Указ. соч. С. 167.

С.В. Юсов и Н.Г. Мажинская отмечают, что посредством избирательных правоотношений реализуется влияние норм избирательного права на общественные отношения, которые образуют предмет избирательного права (электоральные отношения)¹⁴.

2. Особенности черты, отличающие избирательные правоотношения от других правоотношений.

Избирательные правоотношения в силу особого значения института выборов как высшей формы выражения народом своей власти, согласно ст. 3 Конституции РФ, имеют характеристику, отличающую их от любых иных видов правоотношений – они опосредуют воспроизводство власти в России (и в любом другом государстве). С.Д. Князев называет указанную характеристику социально-политическим содержанием избирательных правоотношений и отмечает их особый характер, обусловленный конституционно-правовым регулированием и связью с основами конституционного строя РФ¹⁵. Схожим образом определяют специфику избирательных правоотношений Ю.А. Веденеев и В.Д. Мостовщиков¹⁶.

Таким образом, избирательные правоотношения – это урегулированные нормами права отношения, складывающиеся между субъектами, которые обладают правами и обязанностями, обеспеченными мерами государственно-правового принуждения. Избирательные правоотношения имеют общие с другими видами правоотношений признаки (являются предметом подотрасли, связывают теорию и практику), а также обладают особенной чертой в виде опосредования воспроизводства власти.

Место избирательных правоотношений в классификации правоотношений. В научной литературе сложилось два основных подхода к

¹⁴ Юсов С.В., Мажинская Н.Г. Указ. соч. С. 68.

¹⁵ Князев С.Д. Избирательное право в правовой системе Российской Федерации (проблемы теории и практики): дисс.... д.ю.н. Владивосток, 1999. С. 210.

¹⁶ Веденеев Ю.А., Мостовщиков В.Д. Указ. соч. С. 38.

определению того, к какому виду правоотношений относятся избирательные правоотношения, и как они соотносятся с другими видами правоотношений.

Первый подход, последователем которого является С.Д. Князев, предполагает оценку избирательных правоотношений как *конституционных правоотношений*¹⁷. Представленный подход находит поддержку других конституционалистов¹⁸. Э.М. Галишина и Е.З. Суфянова, конкретизируя указанный подход, отмечают, что избирательные правоотношения развивают и дополняют конституционные правоотношения как в рамках избирательного процесса, так и в период вне выборов¹⁹. Кроме того, ряд исследователей, рассматривая проблематику конституционных правоотношений, упоминают в качестве предметов, по поводу которых могут складываться конституционные правоотношения, либо выборы органов публичной власти²⁰, либо избирательные права²¹. Второй подход, сторонником которого выступает Е.И. Колюшин²² и другие ученые²³, подразумевает отнесение избирательных правоотношений к *публичным правоотношениям*.

Думается, что наиболее точно отражающим место избирательных правоотношений в классификации правоотношений следует считать именно второй подход, поскольку в круг избирательных правоотношений входят как собственно конституционные по своей природе отношения, связанные с реализацией конституционных прав гражданами, но и, например, отношения,

¹⁷ Князев С.Д. Избирательное право в правовой системе Российской Федерации (проблемы теории и практики): дисс.... д.ю.н. Владивосток, 1999. С. 212–213.

¹⁸ Постников А.Е. Избирательное право как подотрасль российского конституционного права // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 4. С. 4-12; Бокова Л.Н., Абдрахманов Д.В. Информационное общество России в конституционно-правовом измерении // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. С. 30–33; Лунгу Е.В. Субъекты конституционных правоотношений // Российская юстиция. 2017. № 7. С. 16–18; Трофимова Г.А. Основные подходы к определению оснований конституционно-правовой ответственности федеральных органов государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 8.

¹⁹ Галишина Э.М., Суфянова Е.З. Указ. соч. С. 738.

²⁰ Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М.: Статут, 2013. С. 6.

²¹ Костаница А.А. Понятие избирательных правоотношений и механизма их административно-правовой защиты // Законность и правопорядок в современном обществе. 2013. № 16. С. 11; Лунгу Е.В. Конституционные правоотношения и государственно-правовые отношения: особенности методов реализации // Lex Russica. 2019. № 10. С. 63.

²² Колюшин Е.И. Указ. соч. С. 42.

²³ Демьянов Е.В., Старостина И.А. Закон о выборах Президента РФ: проблемы и практика реализации в 2018 году // Законодательство. 2018. № 10. С. 42.

связанные с привлечением к разным видам юридической ответственности (уголовной, административной) за совершение правонарушений в ходе выборов; отношения, связанные с получением пожертвований на нужды избирательной кампании, которые не представляется возможным назвать конституционными.

Таким образом, избирательные правоотношения являются по своей природе публичными правоотношениями и представляют собой урегулированные нормами права отношения, складывающиеся между субъектами, которые обладают правами и обязанностями, обеспеченными мерами государственно-правового принуждения, имеющие общие и отличительные черты в сравнении с другими правоотношениями и являющиеся публичными правоотношениями. Отличительной чертой избирательных правоотношений является то, что они опосредуют воспроизводство власти в государстве.

2. Структура избирательных правоотношений

Структуру²⁴ (состав²⁵) избирательных правоотношений формируют их элементы, круг которых определяется аналогичным с правоотношениями в целом образом. Правоведы сходятся во мнении о том, что указанный круг образуют субъекты, объекты и содержание избирательных правоотношений²⁶.

Субъекты. Наряду с понятием «субъекты избирательных правоотношений» в доктрине встречаются два других термина – «субъекты избирательного права²⁷» и «субъекты избирательного процесса²⁸». Как правило, даже несмотря на отсутствие среди специалистов единого подхода к

²⁴ Князев С.Д. Указ. соч. С. 201.

²⁵ Веденеев Ю.А., Мостовщиков В.Д. Указ. соч. 2014. С. 37.

²⁶ Князев С.Д. Указ. соч. С. 201; Веденеев Ю.А., Мостовщиков В.Д. Указ. соч. С. 37.

²⁷ Макарецв А.А. Организационно-правовой режим избирательных комиссий в Российской Федерации: проблемы реализации правового статуса // Вестник Томского государственного университета. Право. 2014. № 3 (13). С. 51; Троицкая Т.В. Граждане Российской Федерации в современном избирательном процессе // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2013. № 4 (93). С. 237.

²⁸ Худолей Д.М. Субъекты избирательного процесса // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. Выпуск 4 (26). С. 61; Матейкович М.С. Проблемы конституционной ответственности субъектов избирательного процесса // Государство и право. 2001. № 10. С. 28 – 29.

пониманию категорий «избирательное право» и «избирательный процесс»²⁹, эти понятия рассматриваются как тождественные термину «субъекты (участники) избирательных правоотношений»³⁰, либо, по крайней мере, отражающие различные стороны одной категории³¹.

Изложенный подход заслуживает поддержки в силу следующих соображений. Избирательное право характеризуется учеными как подотрасль конституционного права, предметом которой являются либо избирательные правоотношения как отношения, урегулированные нормами избирательного права³², либо порядок организации и проведения выборов³³, т.е. фактически складывающиеся в рамках этого процесса отношения. В указанной конфигурации содержание понятия «субъекты избирательного права» тождественно понятию «субъекты избирательных правоотношений». Аналогичный вывод представляется возможным сделать при рассмотрении термина «избирательный процесс» как совокупности юридических норм³⁴, регулирующих избирательные отношения. Совпадение понятий «субъекты избирательного процесса» и «субъекты избирательных правоотношений» еще более очевидно при трактовке термина «избирательный процесс» как системы правоотношений³⁵ или складывающихся в ходе выборов, на основе норм

²⁹ Подробнее см.: Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. С. 10–12.

³⁰ Так, Д.М. Худoley определяет субъектов избирательного процесса как участников избирательных правоотношений, которые реализуют избирательные права и исполняют юридические обязанности. См.: Худoley Д.М. Указ. соч. С. 61. Также см.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Отв. ред. А.А. Вешняков. М.: Норма, 2003. С. 22; Князев С.Д. Избирательное право в правовой системе Российской Федерации (проблемы теории и практики): дисс.... д.ю.н. Владивосток, 1999. С. 225.

³¹ Биктагиров Р.Т. Общая система субъектов избирательного и референдумного права и проблемы их классификации // Избирательное законодательство и практика. 2017. № 3. С.4.

³² См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М.: Норма, 2003. С. 22; Избирательное право Российской Федерации / под ред. И.В. Захарова, А.Н. Кокотова. М.: Юрайт, 2011. С. 5–6.

³³ Арановский К.В. Курс лекций по государственному праву зарубежных стран. Сравнительное государствоведение. Владивосток, 1996. С. 256.

³⁴ Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. С. 14.

³⁵ Худoley Д.М. Понятие избирательного процесса. Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2015. Выпуск 2 (28). С. 24.

законодательства отношений³⁶. Вследствие этого, представляется возможным рассматривать эти понятия как тождественные по своему содержанию.

Отличительной чертой субъектов избирательных правоотношений выступает избирательная правосубъектность – обладание правами и обязанностями, связанными с подготовкой и проведением выборов³⁷. К числу субъектов избирательных правоотношений принадлежат как физические лица, выступающие носителями определенных правовых статусов в рамках избирательного процесса, так и юридические лица³⁸.

Перечень субъектов избирательных правоотношений в доктрине обычно считается открытым – так, ряд авторов допускают появление в будущем новых субъектов избирательных правоотношений³⁹, например, в случае институционализации избирательных штабов кандидатов⁴⁰. В то же время правоведами предпринимаются попытки очертаения круга этих субъектов и выработки их классификации. Так, Р.Т. Биктагиров выделяет 27 групп субъектов избирательного права, являющихся участниками избирательных правоотношений⁴¹.

Одной из самых распространенных в литературе *классификаций* субъектов избирательных правоотношений⁴² является деление, имеющее в своей основе критерий значимости (обязательности) участия тех или иных субъектов в указанных отношениях. Используя этот критерий, И.В. Захаров и

³⁶ Князев С.Д. Избирательное право в правовой системе Российской Федерации (проблемы теории и практики): дисс.... д.ю.н. Владивосток, 1999.С. 350–351.

³⁷ Князев С.Д. Избирательное право в правовой системе Российской Федерации (проблемы теории и практики): дисс.... д.ю.н. Владивосток, 1999. С. 201–202. Худoley Д.М. Субъекты избирательного процесса // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. Выпуск 4 (26). С. 61; Масловская М.С. Избирательный процесс в Российской Федерации: дисс.... к.ю.н. Волгоград, 1999. С. 102.

³⁸ См. Масловская М.С. Избирательный процесс в Российской Федерации: дисс.... к.ю.н. Волгоград, 1999. С. 102.

³⁹ Бадретдинов И.Р. Субъекты избирательного процесса в России: понятие, правовой статус, классификация // Актуальные вопросы современной науки. Право. 2014.

⁴⁰ Веденеев Ю.А., Мостовщиков В.Д. Указ. соч. С. 38.

⁴¹ Биктагиров Р.Т. Субъект избирательного права Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дисс..... к.ю.н. М.:2010. С. 79.

⁴² Помимо представленной классификации встречается, например, разграничение индивидуальных и коллективных субъектов избирательных правоотношений. Подробнее см.: Князев С.Д. Избирательное право в правовой системе Российской Федерации (проблемы теории и практики): дисс.... д.ю.н. Владивосток, 1999. С. 202; Веденеев Ю.А., Мостовщиков В.Д. Указ. соч. 2014. С. 37.

А.Н. Кокотов обозначают такие категории, как основные и дополнительные субъекты избирательного процесса⁴³, Р.Т. Биктагиров⁴⁴ и С.Д. Князев⁴⁵ – как обязательные и факультативные субъекты, Д.М. Худолей применяет две классификации одновременно⁴⁶. В рамках названных классификаций термин «основные субъекты избирательных правоотношений» тождественен термину «обязательные субъекты», «дополнительные субъекты» – «факультативные субъекты». Основные или обязательные субъекты избирательных правоотношений – это те, без которых данные правоотношения невозможны как таковые, а, значит, без которых невозможны организация и проведение выборов, факультативные субъекты обладают лишь отдельными процессуальными правами и принимают участие в отдельных избирательных действиях.

В круг основных (обязательных) субъектов избирательных правоотношений включают:

- избирателей;
- кандидатов;
- избирательные объединения⁴⁷ (политические партии и иные общественные объединения, обладающие правом участия в выборах⁴⁸);
- избирательные комиссии⁴⁹ или ее членов⁵⁰.

⁴³ См.: Избирательное право Российской Федерации / под ред. И.В. Захарова, А.Н. Кокотова. М.: Юрайт, 2011. С. 33.

⁴⁴ Биктагиров Р.Т. Субъект избирательного права Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дисс..... к.ю.н. М.: 2010. С. 6.

⁴⁵ Князев С.Д. Очерки теории российского избирательного права. Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1999. С. 249-254.

⁴⁶ Худолей Д.М. Субъекты избирательного процесса // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. Выпуск 4 (26). С. 67.

⁴⁷ Там же. С. 6.

⁴⁸ См.: Колюшин Е.И. Проблема избирательных правоотношений // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 12. С. 42– 46.

⁴⁹ Например, см.: Биктагиров Р.Т. Субъект избирательного права Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дисс..... к.ю.н. М.:2010. С. 6; Худолей Д.М. Субъекты избирательного процесса // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. Выпуск 4 (26). С. 67.

⁵⁰ См.: Избирательное право Российской Федерации / под ред. И.В. Захарова, А.Н. Кокотова. М.: Юрайт, 2011. С. 33.

К дополнительным субъектам указанных правоотношений обычно относят наблюдателей, уполномоченных по финансовым вопросам и других участников правоотношений, складывающихся в рамках выборов⁵¹.

Избиратели и кандидаты. Правоведы единодушны в отношении включения избирателей и кандидатов в число основных (обязательных) субъектов избирательных правоотношений⁵² – без этих субъектов невозможно представить избирательный процесс в целом и стадию выборов в виде голосования, в частности.

Избиратель и кандидат – это правовые статусы, носителями которых в рамках выборов, проводимых на том или ином уровне публичной власти, являются граждане. Соответствующие правовые статусы включают в себя совокупность прав и обязанностей, связанных с осуществлением этими лицами избирательных действий в ходе проведения выборов. Основу правового статуса избирателя, как правило, составляет активное избирательное право или избирательная обязанность – в тех странах, где действует обязательный вотум, основу правового статуса кандидата составляет пассивное избирательное право.

Избирательные объединения. В литературе отсутствует единый подход к пониманию того, являются ли избирательные объединения основными (обязательными) субъектами избирательных правоотношений. Е.И. Колюшин указывает политические партии и иные общественные объединения, перечисляя основных участников данных правоотношений⁵³. Также прямо указывают на избирательные объединения как на основные субъекты избирательных правоотношений И.В. Захаров и А.Н. Кокотов⁵⁴.

⁵¹ Худолей Д.М. Субъекты избирательного процесса // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. Выпуск 4 (26). С. 66; Веденеев Ю.А., Мостовщиков В.Д. Указ. соч. 2014. С. 37.

⁵² С.Д. Князев, перечисляя участников данных правоотношений, первыми отмечает именно избирателей и кандидатов. См.: Князев С.Д. Избирательное право в правовой системе Российской Федерации (проблемы теории и практики): дисс.... д.ю.н. Владивосток, 1999. С. 202.

⁵³ Колюшин Е.И. Проблема избирательных правоотношений // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 12. С. 42

⁵⁴ Избирательное право Российской Федерации / под ред. И.В. Захарова, А.Н. Кокотова. М.: Юрайт, 2011. С. 301.

Р.Т. Биктагиров, напротив, излагая собственный подход относительно круга субъектов избирательного права, избирательные объединения не отмечает⁵⁵. Оригинальную точку зрения относительно места избирательных объединений в рассматриваемой классификации субъектов предлагает Д.М. Худолей: по его мнению, они приобретают свойства основных (обязательных) субъектов избирательных правоотношений только при применении на выборах пропорциональной избирательной системы, при мажоритарной системе избирательные объединения могут считаться только факультативными (дополнительными) субъектами правоотношений⁵⁶. Хотя концепция, лежащая в основе позиции Д.М. Худолея, представляется довольно обоснованной – в рамках пропорциональной системы роль политических партий действительно становится значительно более весомой – следует отметить, что фактически и при определении результатов выборов в рамках иных избирательных систем избирательные объединения сохраняют признаки основных (обязательных) субъектов избирательных правоотношений.

Основными объединениями, имеющими статус избирательных объединений в рамках выборов, являются политические партии. В то же время не исключено наделение указанным статусом других объединений: общественных движений, коалиций и т.д.

Избирательные комиссии. В качестве участников избирательных правоотношений могут выступать и органы, осуществляющие организацию и проведение выборов, к которым, как правило, относятся избирательные комиссии, что характерно и для России. В мировой конституционно-правовой практике в качестве подобных органов могут выступать как структурно и функционально независимые органы⁵⁷, представляющие т.н. «четвертую ветвь

⁵⁵ Биктагиров Р.Т. Субъект избирательного права Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дисс..... к.ю.н. М.: 2010. С. 6.

⁵⁶ Худолей Д.М. Субъекты избирательного процесса // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2014. Выпуск 4 (26). С. 63.

⁵⁷ Oliver Joseph. Independence in Electoral Management Electoral Processes Primer 1. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. 2021. P. 9-10.

власти»⁵⁸, так и органы, принадлежащей к одной из ветвей власти, например, к судебной власти, как в Бразилии⁵⁹. Кроме того, в зарубежной доктрине разграничиваются органы, обеспечивающие организацию выборов, и органы, осуществляющие электоральное правосудие: в некоторых случаях органы совмещают эти полномочия⁶⁰. Правовой статус избирательных комиссий и других органов, ответственных за проведение выборов, составляет, главным образом, их компетенция – предмет ведения и полномочия, закрепленные нормами правовых актов различной юридической силы.

Таким образом, первым элементом избирательных правоотношений являются их субъекты – в доктрине они рассматриваются через тождественные термины (субъекты избирательного процесса, субъекты избирательного права). Круг субъектов избирательных правоотношений считается открытым, их основополагающей классификацией является деление на основные (обязательные) и дополнительные (факультативные) субъекты. К основным (обязательным) субъектам избирательных правоотношений относятся избиратели, кандидаты, избирательные объединения и избирательные комиссии, к дополнительным субъектам – наблюдатели, уполномоченные по финансовым вопросам и другие. Субъекты избирательных правоотношений выступают носителями определенного правового статуса, предполагающего наличие совокупности прав и обязанностей в избирательном процессе.

Объекты. В доктрине сформировались два ключевых взгляда на понятие объекта избирательных правоотношений.

Первый подход предполагает рассмотрение объекта избирательных правоотношений как широкой по своему содержанию категории. Например, С.Д. Князев в качестве одной из сторон понятия объекта избирательных

⁵⁸ Paul Kildea. The Constitutional Role of Electoral Management Bodies: The Case of the Australian Electoral Commission // Federal Law Review. 2020. Vol. 48. No. 4. P. 2; Michael Pal. Op. cit. P. 94.

⁵⁹ Шидловский А.В. Электоральная юстиция Бразилии // Правовая парадигма. 2021. № 4. С. 77-82.

⁶⁰ Oliver Joseph. Op. cit. P. 12.

правоотношений называет признанные и закрепленные в Конституции РФ высшие социальные ценности (полновластие и самоуправление народа, приоритет прав и свобод человека)⁶¹. По мнению Ю.А. Веденеева и В.Д. Мостовщикова, общим объектом избирательных правоотношений является процесс воспроизводства институтов публичной власти⁶².

Второй подход, напротив, предполагает оценку объекта избирательных правоотношений как более конкретного и суженного по содержанию явления. С.Д. Князев, раскрывая содержание этого понятия с другой стороны, включает в число объектов избирательных правоотношений определенные действия государственных органов, поступки граждан, а также материальные объекты⁶³. В отнесении к объектам избирательных правоотношений последней из обозначенных категорий выступает и Ю.А. Тихомиров⁶⁴. Кроме того, Ю.А. Веденеев и В.Д. Мостовщиков в качестве конкретных объектов избирательных правоотношений называют избирательные действия.

Оба взгляда на понятие объекта избирательных правоотношений представляются верными и обоснованными. Думается, что эти взгляды отражают две стороны этого явления: с одной стороны, общий объект как то, по поводу чего возникают избирательные правоотношения (воспроизводство институтов публичной власти), с другой стороны, конкретных объектов, которые используются субъектами избирательных правоотношений в целях удовлетворения своих интересов (избирательные действия, материальные объекты).

В доктрине выработаны различные *классификации* объектов избирательных правоотношений. Наиболее распространенной является классификация, предполагающая деление объектов избирательных

⁶¹ Князев С.Д. Избирательное право в правовой системе Российской Федерации (проблемы теории и практики): дисс.... д.ю.н. Владивосток, 1999. С. 212–213.

⁶² Веденеев Ю.А., Мостовщиков В.Д. Указ. соч. С. 38.

⁶³ Князев С.Д. Избирательное право в правовой системе Российской Федерации (проблемы теории и практики): дисс.... д.ю.н. Владивосток, 1999. С. 212–213.

⁶⁴ Тихомиров Ю.А. Конституционные правоотношения / Теоретические основы Советской конституции. М., 1981. С. 147.

правоотношений на материальные и нематериальные. Материальные объекты представляют собой предметы материального мира, например, агитационные материалы или подписные листы. К нематериальным объектам, как правило, относят, во-первых, ценности или явления, составляющие общий, широкий по содержанию объект избирательных правоотношений (например, народный суверенитет и т.д.), во-вторых, существующие в нематериальной плоскости явления.

Таким образом, понятие объекта избирательных правоотношений имеет как широкий, так и узкий смысл. В широком смысле под таким объектом понимаются ценности, явления и процессы общего порядка, по поводу которых в целом возникают избирательные правоотношения (процесс воспроизводства публичной власти), в узком смысле – конкретные предметы и явления, по поводу которых складываются конкретные избирательные правоотношения (избирательные действия, материальные объекты). Самой распространенной классификацией объектов данных правоотношений является их деление на материальные и нематериальные.

Содержание. Содержание правоотношений, согласно устоявшемуся подходу в современном правопонимании, представляют собой субъективные права и юридические обязанности, присущие субъектам рассматриваемых правоотношений⁶⁵. Аналогичное *определение* дается и в отношении содержания избирательных правоотношений, с поправкой на вид правоотношений⁶⁶.

Проблематика содержания избирательных правоотношений в России рассматривается преимущественно через призму *избирательных прав*. В качестве основной составляющей содержания таких правоотношений они воспринимаются и в доктрине⁶⁷, и в практике Конституционного Суда РФ⁶⁸.

⁶⁵ См.: Марченко М. Н. Теория государства и права. М.: Норма, 2022. С. 182.

⁶⁶ Веденеев Ю.А., Мостовщиков В.Д. Указ. соч. С. 37.

⁶⁷ Худoley Д.М. Понятие избирательного процесса // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2015. № 2 (28). С. 24.

⁶⁸ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 19.12.2013 № 28-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца второго пункта 5 статьи 53 Уставного закона Красноярского края «О

Отдельные ученые включают в содержание избирательных правоотношений и *гарантии избирательных прав*⁶⁹ (условия, правила, процедуры реализации избирательных прав) – категорию, институционализированную именно в рамках российского правопорядка.

В российской научной литературе ввиду отсутствия обязательного вотума как первостепенной обязанности⁷⁰, составляющей содержание избирательных правоотношений, обязанности в рамках избирательного процесса воспринимаются через призму полномочий органов публичной власти, а также органов, обеспечивающих организацию и проведение выборов⁷¹. Именно названные субъекты должны предпринимать действия по осуществлению и утверждению нарезки избирательных округов на тех или иных выборах, составлению списков избирателей и т.д. В то же время у субъектов избирательных правоотношений могут присутствовать конкретные избирательные обязанности в рамках конкретных избирательных действий. Например, в рамках правоотношения, складывающегося по поводу предоставления собранных в поддержку выдвижения кандидата или списка кандидатов подписей в избирательную комиссию, у предоставляющего подписи возникает обязанность оформить подписные листы в точном соответствии с требованиями действующего законодательства⁷².

Таким образом, в содержание избирательных правоотношений входят соответствующие права и обязанности. Основная составляющая содержания правоотношений – избирательные права, в России также выделяют в качестве отдельной составляющей гарантии избирательных прав. Круг избирательных обязанностей включает в себя обязанность голосовать (обязательный вотум) в

выборах депутатов Законодательного Собрания Красноярского Края» в связи с жалобой гражданина В.А. Худоренко» // СЗ РФ. 2013. № 52 (часть II). Ст. 7306.

⁶⁹ Князев С.Д. Избирательное право в правовой системе Российской Федерации (проблемы теории и практики): дисс.... д.ю.н. Владивосток, 1999. С 202.

⁷⁰ Третьякова О.Д. Избирательные обязанности: теория и практика за рубежом // Вестник Владимирского юридического института. 2022. № 2 (63). С. 129.

⁷¹ Веденеев Ю.А., Мостовщиков В.Д. Указ. соч. С. 39.

⁷² Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.06.2023 № 24 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами административных дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // РГ. 10 июля 2023 г.

странах, где он применяется, и другие обязанности, рассматриваемые в российской доктрине через призму полномочий избирательных комиссий и органов публичной власти.

Юридические факты. Избирательные правоотношения, равно как и правоотношения других видов, возникают, изменяются и прекращаются на основании юридических фактов⁷³.

В научной литературе *специфика* юридических фактов в электоральной сфере определяется через следующие черты:

- 1) юридические факты в избирательно-правовой сфере порождают не только юридические, но и политические последствия;
- 2) юридические факты, связанные с рядом избирательных действий, отличаются сложностью, многоуровневостью законодательства, в ряде случаев дублированием норм одних нормативных правовых актов другими;
- 3) особое значение имеют юридические факты-действия субъектов избирательных правоотношений на тех или иных стадиях выборов;
- 4) значение юридических фактов-событий – менее ощутимо, поскольку для избирательного процесса и его стадий превалирующее значение имеют юридические действия – даже при наступлении юридических событий;
- 5) юридические факты могут быть совершены исключительно определенными законодательством субъектами;
- 6) совершение юридических фактов, необходимых для начала, продолжения и окончания избирательного процесса гарантировано нормами избирательного законодательства;
- 7) волеизъявление граждан не требует дополнительного утверждения какими-либо органами публичной власти;

⁷³ Красавчиков О.А. Юридические факты в советском гражданском праве. М.: Госюриздат. 1958. С. 23.

8) ряд юридических действий имеют обязательный характер (назначение выборов, регистрация кандидата)⁷⁴.

Классификации юридических фактов в сфере избирательного права бывают как типичными для правоотношений в целом (деление на юридические действия и юридические события), так и особенными для указанной сферы (деление в зависимости от уровня проведения выборов).

Следовательно, юридические факты в электоральной сфере влекут наступление не только правовых, но и политических последствий согласно нормам сложного и многоступенчатого избирательного законодательства. Среди юридических фактов в сфере избирательного права особое значение имеют юридические действия субъектов избирательных правоотношений, ряд действий носит обязательный характер. Классификации юридических фактов являются как общими для всех правоотношений, так и свойственными для избирательных правоотношений.

Таким образом, к элементам избирательных правоотношений относятся субъекты, объекты и содержание. В литературе наряду с термином «субъекты избирательных правоотношений» применяются и выражения «субъекты избирательного права» и другие. Субъекты избирательных правоотношений делятся на основных (обязательных) и дополнительных (факультативных), к числу основных субъектов избирательных правоотношений относятся избиратели, кандидаты, избирательные объединения и избирательные органы (комиссии). Под объектами избирательных правоотношений понимаются, с одной стороны, ценности, явления, процессы общего характера, по поводу которых складываются избирательные правоотношения, с другой стороны, конкретные избирательные действия, материальные и нематериальные объекты. В содержание избирательных правоотношений входят избирательные права, обязанности и гарантии избирательных прав.

⁷⁴ Юридические факты и их влияние на отраслевые институты права: проблемы и направления развития / под общ. ред. В.Н. Синюкова, М.А. Егоровой. М.: Проспект, 2020. С. 273.

Избирательные правоотношения возникают, изменяются и прекращаются на основании юридических фактов, порождающих не только юридические, но и политические последствия – среди них особое значение имеют юридические действия, ряд которых имеют обязательный характер.

§ 2. Конституционно-правовое регулирование и практика избирательных отношений в зарубежных федерациях

1. *Источники конституционно-правового регулирования избирательных отношений в зарубежных федерациях*

Понятие и круг источников регулирования избирательных отношений. Под источником права в доктрине понимается нормативный правовой акт, принятый народом путем голосования на референдуме или на собрании, компетентным органом государства или органом местного самоуправления и устанавливающий нормы права⁷⁵.

Избирательные отношения, складывающиеся на территории государств, регулируются посредством различных источников – их круг в своих трудах очерчивают как российские, так и зарубежные исследователи. В российской научной литературе при рассмотрении проблематики источников избирательного права зарубежных стран обычно выделяются источники, действующие на международном, конституционном и законодательном уровнях. Так, Л.Г. Берлявский и Е.В. Колесников обозначают такие источники как национальные конституции, национальные законы и международные стандарты⁷⁶. Рассматривая данную проблематику через призму понятия избирательных стандартов Г.Н. Андреева и И.А. Старостина разграничивают стандарты по критерию источника права, где они установлены:

⁷⁵ Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический М.: Юстицинформ, 2015. С. 32.

⁷⁶ Берлявский Л.Г., Колесников Е.В. Источники избирательного права в зарубежных странах: некоторые вопросы теории // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 1. С. 41.

конституционные, международные и законодательные стандарты⁷⁷. В.В. Маклаков дополнительно к конституциям и избирательным законам называет в качестве источников избирательного права зарубежных стран судебные прецеденты и акты избирательных органов⁷⁸, а В.Е. Чиркин дополняет этот перечень подзаконными актами⁷⁹. Б.А. Страшун отмечает, что круг источников избирательного права составляют все источники конституционного права, в которых содержатся избирательно-правовые нормы⁸⁰. В зарубежной научной литературе в рамках рассмотрения источников избирательного права, как правило, акцентируют внимание на конституционном и законодательном регулировании данной сферы⁸¹, в указанном качестве исследуются судебная практика⁸², а также акты органов, обеспечивающих проведение выборов (в контексте регуляторных полномочий таких органов⁸³).

В федеративных государствах, ввиду специфики данной формы государственного устройства, особенностью источников избирательного права является их принятие и реализация на обоих уровнях государственной власти – на уровне федерации и на уровне субъектов федерации⁸⁴ (штатов, кантонов, земель, провинций и т.д.). Особое значение разделение на федеральные источники права и источники права субъектов федерации имеет в контексте нормативных актов, обладающих высшей юридической силой –

⁷⁷ Андреева, Г.Н., Старостина И.А. Избирательное право в России и в зарубежных странах. М.: Норма, 2010. С. 18-19.

⁷⁸ Сравнительное избирательное право / под ред. В.В. Маклакова. М.: Норма, 2003. С.10-11.

⁷⁹ Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М.: Норма, 2023. С. 121.

⁸⁰ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть / отв. ред. Б.А. Страшун. М., 2006. С. 217.

⁸¹ Oliver Joseph. Independence in Electoral Management Electoral Processes Primer 1. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. 2021. P. 14; Justin Weinstein Tull. Election Law Federalism // Michigan Law Review. 2016. No. 114. P. 751; James W.J. Bowden. The Origins of Canada's Electoral System and the Constitutional Considerations of Electoral Reform // Journal of Parliamentary and Political Law. 2020. P. 125.

⁸² Adam B. Cox, Thomas J. Miles. Judging the Voting Rights Act // Columbia Law Review. 2008. Vol. 108. No. 1. P. 2; Rajeev Kadambi. Right to Vote as a Fundamental Right: Mistaking the Woods for Trees P.U.C.L. v Union of India // Indian Journal of Constitutional Law. 2009. No. 3. P. 181.

⁸³ Oliver Joseph. Op. cit. P.10.

⁸⁴ Ромайкин И.А. О двухуровневой системе власти федеративного государства // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 12. С. 34; Сравнительное избирательное право / под ред. В.В. Маклакова. М.: Норма, 2003. С.10-11.

конституций и законов⁸⁵. В субъектах некоторых федераций (США, ФРГ) функционируют собственные органы конституционного контроля, рассматривающие вопросы конституционности законов и иных нормативных актов субъектов федерации. Наконец, отдельные акты в рамках реализации своих регуляторных полномочий издают избирательные органы, создаваемые как на уровне федерации, так и на уровне субъектов федерации. Именно эти источники наиболее часто оказываются предметом исследований конституционалистов и играют первостепенную роль в определении содержания избирательного права в объективном смысле⁸⁶ в конкретном государстве.

Федеральные конституции. Конституция государства является основным, первостепенным источником регулирования избирательных отношений, складывающихся на его территории⁸⁷. Избирательно-правовые нормы, содержащиеся в таких конституциях, формируют базу текущего избирательного законодательства государства⁸⁸, оказывают влияние на разработку не только законодательных, но и иных нормативных правовых актов в области избирательного права⁸⁹. В федеративном государстве конституции, принятые и действующие на федеральном уровне, обладают верховенством по отношению к нормативным актам, принимаемым на других уровнях публичной власти, что обеспечивает эффективное функционирование федераций⁹⁰.

По форме конституции федераций можно разделить на писанные и неписанные, последние представляют редкое исключение в конституционно-

⁸⁵ Признаками федерации является наличие собственной правовой системы у субъектов федерации, а также права издания законодательных актов. См.: Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М.: Статут, 2013. С. 187.

⁸⁶ О разнице между избирательным правом в объективном и субъективном смысле см.: 11. Gábor Kurunczi. On the dual nature of suffrage // Institutiones Administrationis. 2023. Vol. 3. No. 1. P. 52.

⁸⁷ Федотова Ю.Г. Избирательные системы зарубежных стран. М.: ИНФРА-М, 2019. С. 13.

⁸⁸ Андреева Г.Н. Старостина И.А. Избирательное право в России и в зарубежных странах. М.: Норма, 2010. С. 95.

⁸⁹ Созонова Г.Н. Австрийская избирательная система: историко-правовой анализ // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2010. Т. 3. № 1. С. 100-104.

⁹⁰ Ronald L. Watts. Comparing Federal Systems. Third Edition, London: McGill-Queen's University Press. 2008. P. 168.

правовой практике⁹¹. Обычно, называя государства, в которых действуют неписанные конституции, ученые не упоминают федерации⁹². В то же время, есть исследования, в которых предпринимаются попытки доказать существование неписанных конституций в США⁹³ и в Бразилии⁹⁴. Вместе с тем предметом этих исследований выступают судебные прецеденты (судебная практика) высших судебных органов в государствах, где действуют писанные конституции, поэтому назвать их всецело неписанными не представляется возможным.

Определенная специфика присуща структуре конституции Канады. В соответствии с п. 2 ст. 52 Конституционного Акта Канады 1982 года, одного из источников, образующих писаную часть Конституции государства, Конституция Канады состоит из Конституционных Актов 1867 года и 1982 года, других законов и подзаконных актов, которые указаны в приложении к Конституционному акту 1982 года (30 британских и канадских актов), а также любых изменений, внесенных в перечисленные законы и подзаконные акты. К последним Верховный Суд Канады отнес и не зафиксированные на бумаге конституционные обычаи и конституционные принципы⁹⁵. Следование конституционным обычаям (к числу которых относится, например, тронная речь монарха на открытии парламента) обеспечивается не правовыми, а политическими средствами⁹⁶, вдобавок ко всему они не могут создаваться федеральными законами⁹⁷.

⁹¹ Paul P. Craig. *Written and Unwritten Constitutions: The Modality of Change // Pragmatism, Principle, and Power in Common Law Constitutional Systems: Essays in Honour of Bruce Harris*, Forthcoming. 2021. P. 12.

⁹² Богдановская Ю.О. Классификация конституций стран «Общего права» // *Право. Журнал Высшей школы экономики*. 2012. С. 81; Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М.: Статут, 2013. С. 348.

⁹³ Miriam Seifter. *Unwritten State Constitutions? In Search of Constitutional Communities // Amending America's Unwritten Constitution*. 2022. pp. 105 – 120.

⁹⁴ Rubens Becak, Jairo Lima. *The Unwritten Brazilian Constitution - Human Rights in the Supremo Tribunal Federal // Rowman & Littlefield*. 2020. P. 5.

⁹⁵ *Resolution of the Supreme court of Canada to Amend the Constitution [1981] 1 S.C.R., para 883-884; Reference of the Supreme court of Canada re Senate Reform, 2014 SCC 32 para 23.*

⁹⁶ James W.J. Bowden. *Reining in the Crown's Authority Over Dissolution: Canada's Fixed-Date Election Laws versus the Fixed-Term Parliaments Act of the United Kingdom // Carleton University Ottawa, Ontario, Canada*. 2018. P. 43.

⁹⁷ *Ibid.* P. 44

Вместе с тем деление конституций на писанные и неписанные не предопределено особенностями федеративной формы государственного устройства и прямо не связано с ними. Оно обусловлено другими факторами – исторического, социального, экономического характера⁹⁸.

*Объем регулирования конституцией избирательных отношений*⁹⁹ отличается от одной федерации к другой¹⁰⁰ – несмотря на то, что конституция, как правило, рассматривается в литературе как документ, который включает в себя только положения основополагающего характера и не стремится урегулировать все конституционно-правовые институты и процедуры¹⁰¹. В то время, как конституции одних государств регламентируют вопросы избирательного права детальным образом, в конституциях других государств регулирование таких вопросов представлено в усеченном формате¹⁰².

Принимая во внимание то, что, по мнению исследователей, конституции по меньшей мере регулируют организацию высших органов публичной власти¹⁰³, представляется возможным выделить три группы конституций федеративных государств по критерию объема регулирования избирательных отношений:

1) конституции, в которых избирательные отношения урегулированы лапидарно: в них присутствует только регламентация тех или иных аспектов выборов федеральных органов публичной власти и/или закрепляется и гарантируется субъективное избирательное право (как правило, активное). Примерами подобных конституций служат Конституция

⁹⁸ Paul P. Craig. *Op. cit.* P. 12.

⁹⁹ В данном случае имеется в виду объем регулирования непосредственно избирательных отношений, без привязки к иным конституционным положениям, например, закрепляющим и гарантирующим другие политические права (свобода собраний, свобода выражения мнений), регулирующим статус политических партий в целом, вне избирательного процесса.

¹⁰⁰ Ronald L Watts. *Op. cit.* P. 168.

¹⁰¹ Michael Burgess, G. Alan Tarr. *Op. cit.* P. 6.

¹⁰² Федотова Ю.Г. Указ. соч. С. 13.

¹⁰³ Андреева Г.Н., Старостина И.А. Указ. соч. С. 97; Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М.: Статут, 2013. С. 286; Несмеянова С.Ю. О расширении конституционных избирательных стандартов // Российское право: образование, практика, наука 2015. № 2. С. 13; Сравнительное избирательное право / под ред. В.В. Маклакова. М.: Норма, 2003. С. 9.

Боснии и Герцеговины¹⁰⁴, где регулируются только основные вопросы выборов депутатов Парламента и членов Президиума – федеральных органов публичной власти (ч. 2 ст. IV), и Конституция Австралии¹⁰⁵, где обретают свою регламентацию только некоторые вопросы выборов депутатов палат федерального парламента – Палаты представителей (ст. 28-31) и Сената (ст.ст. 7, 10);

2) конституции, в которых избирательные отношения регламентируются в среднем объеме: с одной стороны, многие институты избирательного права игнорируются конституционным законодателем или упоминаются, но не конкретизируются (например, правовой статус органов, уполномоченных на проведение выборов), с другой стороны, присутствуют положения относительно других важных избирательно-правовых вопросов. В качестве примеров конституций данной группы выступают Конституционные Акты Канады¹⁰⁶ и Конституция Сент Кристифор и Нэвис¹⁰⁷. В Конституционном Акте Канады 1982 года закреплено субъективное избирательное право (ч. 3 ст. 1), в Конституционном Акте 1867 года – вопросы формирования Палаты общин (ст.ст. 41, 50-51) и Сената (ст.ст. 22,23,29), вопросы выборов парламентов и высших должностных лиц субъектов федерации (ст.ст. 73, 80, 83-84). В Конституции Сент Кристифор и Нэвис урегулированы вопросы статуса избирательных органов (ст. 33-34), выборов в однопалатный федеральный парламент, Национальное собрание (ст. 27-30), вопросы выборов в орган публичной власти субъекта федерации, Ассамблею острова Нэвис (ст. 101-102);

¹⁰⁴ Конституция Боснии и Герцеговины. Принята 21 ноября 1995 г. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Bosnia_Herzegovina_2009?lang=en (дата обращения: 01.07.2023 г.)

¹⁰⁵ Конституция Австралии. Принята 9 июля 1900 г. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Australia_1985?lang=en (дата обращения: 01.07.2023 г.).

¹⁰⁶ Конституционный Акт Канады 1867 года URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Canada_2011?lang=en (дата обращения: 01.07.2023 г.); Конституционный Акт Канады 1982 года URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Canada_2011?lang=en (дата обращения: 01.07.2023 г.).

¹⁰⁷ Конституция Сент Кристифор и Нэвис. Принята 22 июня 1983 г. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/St_Kitts_and_Nevis_1983?lang=en (дата обращения: 01.07.2023 г.).

3) конституции, в которых представлена обширная регламентация избирательных отношений: в них регулируются все значимые вопросы, связанные с выборами (Конституции Индии¹⁰⁸, Бразилии¹⁰⁹, Венесуэлы¹¹⁰). Так, Конституция Индии содержит нормы, закрепляющие субъективное избирательное право на всех проводимых в государстве выборах (ст. 328), разграничение компетенции в электоральной сфере между федерацией и субъектами федерации (п. 72 списка 1 приложения № 7 к Конституции), правовой статус и компетенцию органов, обеспечивающих организацию и проведение выборов (ст. 324), отдельные аспекты выборов федеральных, региональных и местных органов публичной власти (ст.ст. 55-58, 80-83, 171-173). Аналогичным образом, большое число положений, связанных с выборами, включают в себя Конституции Бразилии¹¹¹ и Венесуэлы¹¹².

При рассмотрении вопроса о том, чем обусловлены различия в объеме регламентации избирательно-правовых вопросов в конституциях государств, ученые обозначают разные факторы, влияющие на то, в каком объеме эта регламентация будет присутствовать в той или иной конституции. Так, Г.Н. Андреева и И.А. Старостина в качестве основного фактора, обуславливающего степень детальности предписаний конституций в отношении избирательных правоотношений, называют объем конституции: чем подробнее написана конституция в целом, тем более подробно она

¹⁰⁸ Конституция Индии. Принята 26 ноября 1949 г. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/India_2016 (дата обращения: 01.07.2023 г.)

¹⁰⁹ Конституция Бразилии. Принята 5 октября 1988 г. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2017?lang=en (дата обращения: 01.07.2023 г.)

¹¹⁰ Конституция Венесуэлы. Принята 15 декабря 1999 г. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Venezuela_2009?lang=en (дата обращения 01.07.2023 г.).

¹¹¹ Конституция Бразилии, так же, как и Конституция Индии гарантирует избирательные права для отдельных категорий населения, правда, устанавливая для остальных граждан обязательный вотум (п. 1 § 1 ст. 14), разграничивает компетенцию федерации и ее субъектов в сфере избирательных правоотношений (п. I ст. 22), регулирует правовой статус избирательных органов (раздел VI), выборы федеральных органов публичной власти (ст.ст. 44-45, 77), выборы органов публичной власти субъектов федерации (ст.ст. 27,28), выборы органов местного самоуправления (ст. 29).

¹¹² В Конституции Венесуэлы также урегулированы активное избирательное право (п. 1 ст. 64), разграничение компетенции в сфере избирательных правоотношений (п. 32 ст. 156), статус и полномочия избирательных органов (глава 5), выборы федеральных органов публичной власти (ст.ст. 186-189, 227-230), выборов органов публичной власти субъектов федерации (ст. 160-162), выборы местных органов власти (ст. 124,169).

регулирует и избирательно-правовые вопросы¹¹³. В то же время ученые отмечают, что зависимость объема регулирования от объема конституции не носит строгий характер и существует наряду с другими влияющими на объем регламентации избирательных отношений факторами (политические интересы, исторические традиции и т.д.)¹¹⁴. Также А.А. Мишин¹¹⁵ и Р. Уотс¹¹⁶ обращают внимание на исторические периоды, в которых были разработаны и введены в действие конституции, отмечая, что конституции, принятые в промежутки с середины XX века по настоящее время, содержат более детальное регулирование, чем конституции, принятые до этого времени.

Ввиду того, что фокус внимания ученых при исследовании данного вопроса сосредоточен на всех государствах, а не только федеративных, представляется возможным охарактеризовать указанными ими факторы как общие, свойственные для всех государств. Подтверждение их влияния на объем регулирования избирательных отношений конкретно конституциями федераций можно обнаружить в самих конституциях (их текстах), а также в практике их принятия. Например, влияние объема конституции на объем регламентации избирательно-правовых вопросов в ней прослеживается в Конституциях Индии и Бразилии. В этих государствах действуют значительные по объему конституции, регулирующие широкий круг вопросов и затрагивающие не только проблематику выборов¹¹⁷. Кроме того, влияние интересов политических субъектов на объем регулирующих избирательные отношения конституционно-правовых положений может быть проиллюстрировано на примере Конституции Боснии и Герцеговины. Эта Конституция составляет приложение № 4 к Дейтонским мирным соглашениям 1994 года, ознаменовавшим окончание войны на территории государства¹¹⁸, и

¹¹³ Андреева Г.Н., Старостина И.А. Указ. соч. С. 95.

¹¹⁴ Андреева Г.Н., Старостина И.А. Указ. соч. С. 95.

¹¹⁵ Мишин А.А. Указ. соч. С. 246.

¹¹⁶ Ronald LWatts. Op. cit. P. 169.

¹¹⁷ Относительно Индии см.: Ronald LWatts. Op. cit. P. 168.

¹¹⁸ Sienho Yee. The New Constitution of Bosnia and Herzegovina // European Journal of International Law. 1996. Vol. 7. No. 2. pp. 176-192.

первоочередной задачей разработчиков Конституции являлось закрепление гарантий, обеспечивающих равное участие народов, населявших федерацию, в функционировании ее органов публичной власти федерального уровня¹¹⁹. Влияние исторических традиций на объем регламентации избирательных отношений может быть продемонстрировано также на примере Австралии, Канады, Сент Кристифор и Нэвис: эти государства являются частью Британского Содружества наций и восприняли систему общего права, для которой не характерно принятие больших по объему основных законов¹²⁰.

В тоже время наряду с общими факторами, обуславливающими ту или иную степень регулирования избирательных отношений нормами конституций всех государств, следует отметить и специальный фактор, который присущ, главным образом, федеративным государствам – установленная конституцией модель разграничения компетенции в электоральной сфере между федерацией и субъектами федерации. Закрепляя указанную модель в нормах конституции, конституционный законодатель, на первый взгляд, адресует эти предписания федеральному законодателю и законодателям субъектов федерации. В то же время эти положения *de facto* в равной степени распространяются и на конституционного законодателя и связывают его при определении конкретного содержания конституции в аспекте избирательно-правовых вопросов.

Зависимость объема регулирования избирательных отношений от модели разграничения компетенции в области избирательного права может быть выявлена в конституциях всех трех групп, разграничиваемых по данному критерию. Так, ч. I ст. 22 Конституции Бразилии, входящей в третью группу, избирательное право (без уточнения уровней публичной власти, выборы органов и должностных лиц на которых должны регулироваться публично-правовым образованием) прямо отнесено к исключительной компетенции

¹¹⁹ Lidia Bonifati. Constitutional Design and the Seeds of Degradation in Divided Societies: The Case of Bosnia-Herzegovina // European Constitutional Law Review. 2023. Vol. 19. No. 2. P. 11.

¹²⁰ Богдановская Ю.О. Указ. соч. С. 91.

федерации – и электоральная централизация оказывает воздействие на объем непосредственно конституционно-правового регулирования избирательных отношений. Конституционным Актом Канады 1867 года, который принадлежит ко второй группе конституций, определено, что избирательные цензы на выборах депутатов законодательных органов государственной власти провинций устанавливаются федерацией, однако пока они не будут закреплены на федеральном уровне, действуют соответствующие нормы, зафиксированные на уровне субъектов федерации, провинций (ст. 41). Подобная модель при условии, что в данном случае закрепление на федеральном уровне фактически означает законодательное закрепление, предопределяет не столь широкий формат конституционного регулирования избирательных отношений на федеральном уровне, исключая из него вопросы выборов органов публичной власти субъектов федерации. В Конституции Боснии и Герцеговины, составляющей третью группу, вопрос регламентации выборов органов публичной власти субъектов федерации вовсе не получил отражение.

Таким образом, степень централизации модели разграничения компетенции в сфере избирательного права коррелирует с объемом регулирования соответствующих вопросов в конституции. Представляется, что указанный фактор подлежит учету при обсуждении вопроса об оптимальном объеме регулирования электоральных отношений. С одной стороны, в литературе отмечается, что детальное регулирование вопросов избирательных отношений обеспечивает стабильность избирательного законодательства¹²¹. С другой стороны, включение в федеральную конституцию максимального числа положений, относящихся к тем или иным аспектам избирательных правоотношений, во-первых, шло бы вразрез с юридическим свойством конституции как базы текущего законодательства (характер конституционных норм – базовый), во-вторых, в определенной

¹²¹ Андреева Г.Н., Старостина И.А. Указ. соч. С. 95.

степени противоречило бы самой сути федерации как сложного государства, предполагающего два основных уровня публичной власти – в таком случае нет необходимости обособлять уровень субъектов федерации и наделять их суверенными правами, заранее урегулировав все вопросы, связанные с выборами, в-третьих, делало бы регулирование избирательно-правовой сферы негибким, осложняло бы ее обновление и своевременное внедрение различных новшеств для целей более эффективной реализации избирательных прав граждан. Особое значение в рамках рассмотрения федералистских аспектов избирательных отношений имеет второй недостаток детализации их регулирования. Впрочем, какой-то универсальный объем конституционного регулирования избирательных отношений, который бы подходил всем государствам с федеративной формой государственного устройства, отсутствует и во многом предопределяется как объективно существующими на момент принятия конституции условиями, так и субъективным решением конституционного законодателя.

В конституциях 9 федераций присутствует *отдельный крупный структурный элемент (часть, глава, раздел, статья¹²²)*, который объединяет ряд норм, регулирующих избирательные отношения. Представленными в этих частях конституций положениями регулирование таких отношений не исчерпывается, однако они формируют значимую ее часть (хотя иногда и малую, как в Конституции Сомали¹²³, в соответствующий раздел 2 главы 4 которой входит одна статья). С точки зрения содержания включенных в рассматриваемые структурные элементы норм представляется возможным разделить указанные элементы на следующие категории:

1) структурные элементы (части, главы, разделы, статьи), посвященные выборам в целом и закрепляющие основополагающие нормы

¹²² В данном случае имеется в виду статья как крупная структурная часть, что характерно, например, для Конституции США, Конституции Федеральных штатов Микронезии.

¹²³ Конституция Сомали. Принята 1 августа 2012 г. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Somalia_2012?lang=en (дата обращения: 01.07.2023).

для данного института. Примерами государств, конституции которых содержат подобные элементы, являются Индия (часть 15 Конституции), Малайзия (часть VIII Конституции¹²⁴), Пакистан (часть VII Конституции¹²⁵), Сомали, Южный Судан (глава 3 часть 14 Конституции¹²⁶);

2) структурные элементы (части, главы, разделы, статьи), посвященные отдельным институтам избирательного права. В наибольшем числе случаев роль такого института играют органы, ответственные за организацию и проведение выборов – в качестве примеров государств с подобными структурными элементами можно привести Непал (часть 24 Конституции¹²⁷), Бразилию (раздел VI Конституции), Венесуэлу (глава V Конституции). В единственном случае, в Конституции Федеральных штатов Микронезии, структурный элемент включает в себя нормы, относящиеся к избирательному праву в субъективном смысле (статья VI)¹²⁸.

Примечательно, что среди федераций, в конституциях которых есть обособленный структурный элемент, посвященный вопросам избирательных правоотношений, отсутствуют государства, конституции которых относятся к первой группе конституций, сформированной согласно критерию объема регулирования вопросов избирательного права (лапидарное регулирование этих вопросов). Напротив, к числу этих федеративных государств относятся государства, конституции которых включены в третью группу (Бразилия, Венесуэла, Индия, Пакистан), предполагающую обширное конституционное регулирование избирательных отношений, и государства, конституции которых тяготеют ко второй группе (например, Малайзия). Тем самым в этом аспекте также проявляется влияние и объема регламентации электоральных

¹²⁴ Конституция Малайзии. Принята 31 августа 1957 г. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Malaysia_2007?lang=en (дата обращения: 01.07.2023 г.)

¹²⁵ Конституция Пакистана. Принята 14 августа 1973 г. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Pakistan_2018?lang=en (дата обращения: 01.07.2023 г.).

¹²⁶ Конституция Южного Судана. Принята 7 июля 2011 г. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/South_Sudan_2013?lang=en (дата обращения: 01.07.2023 г.).

¹²⁷ Конституция Непала. Принята 20 сентября 2015 г. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Nepal_2016 (дата обращения: 01.07.2023 г.).

¹²⁸ Конституция Федеральных штатов Микронезии. Принята 1 октября 1978 г. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Micronesia_1990?lang=en (дата обращения: 01.07.2023 г.).

вопросов, и, как следствие, модели разграничения компетенции в области избирательного права.

Отличия между конституциями федеративных государств присутствуют и по предмету регулирования в аспекте уровней публичной власти (федеральный, региональный, муниципальный) в отношении избираемых органов. В научной литературе обычно указывается, что федеральная конституция, помимо того, что содержит положения относительно регулирования выборов федеральных органов публичной власти, закрепляет также основы для реализации публичной власти в субъектах федерации¹²⁹. На практике, в конституциях федераций правовой статус (включая порядок формирования) органов публичной власти и должностных лиц федерального уровня урегулирован в конституциях всех федеративных государств, в то время, как регламентация выборов (или хотя бы указание на выборный характер) органов публичной власти субъектов федерации и органов местного самоуправления (или местного управления) присутствует не всегда. Например, порядок формирования органов публичной власти субъектов федерации не регулируется в Конституциях Бельгии¹³⁰, Боснии и Герцеговины, Ирака¹³¹, Малайзии, Нигерии¹³², Австралии и т.д. Одновременно порядок формирования органов местной власти не регламентирован, в частности, в федеральных Конституциях Швейцарии¹³³, Пакистана, Канады. Подобные пробелы в конституционно-правовом регулировании объясняются разными причинами: децентрализацией регулирования электоральных вопросов, стремлением конституционного законодателя возложить обязанности по их регламентации на законодателей субъектов федерации

¹²⁹ Мишин А.А. Указ. соч. С. 348; Michael Burgess, G. Alan Tarr. Sub-national constitutions in federal systems. Forum of Federations. 2021. P.6.

¹³⁰ Конституция Бельгии. Принята 7 февраля 1831 г. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Belgium_2014?lang=en (дата обращения: 01.07.2023 г.)

¹³¹ Конституция Ирака. Принята 15 октября 2005 г. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Iraq_2005 (дата обращения: 01.07.2023 г.)

¹³² Конституция Нигерии. Принята в 1999 г. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Nigeria_2011 (дата обращения: 01.07.2023 г.)

¹³³ Конституция Швейцарии. Принята 18 апреля 1999 г. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Switzerland_2014?lang=en (дата обращения: 01.07.2023 г.)

(Швейцария), краткостью конституционного текста и иными, отличными от учреждения органов на всех уровнях публичной власти, целями ее принятия (Босния и Герцеговина), историческими традициями (Австралия).

В аспекте *содержания* конституции федеративных государств по-разному регулируют разные те или иные аспекты избирательных отношений.

В первую очередь, в государствах, где конституциями фиксируется *разграничение компетенции между федерацией и субъектами федерации в электоральной сфере*, это делается по-разному с точки зрения юридической техники:

1) включение в конституцию общего предписания, где бы содержалось указание на источник (и/или уровень) регулирования выборов. Так, согласно п. 1 ст. 222 Конституции Пакистана, законодательство, регламентирующее все организуемые и проводимые в стране выборы, принимается федеральным парламентом. Аналогичные нормы содержатся в Конституциях Индии (п. 72 списка 1 приложения 7 к Конституции), Бразилии (ч. I ст. 22), Венесуэлы (п. 32 ст. 156);

2) включение в конституцию положений, где бы приводилось указание на источник (и/или уровень) регулирования конкретных выборов, направленных на формирования конкретного органа публичной власти. Например, согласно п. 8 ст. 26 Конституции Австрии¹³⁴, пп. а п. 2 ст. IV Конституции Боснии и Герцеговины, п. 3 ст. 38 Основного закона ФРГ выборы депутатов нижних палат парламентов указанных государств (Национального совета, Палаты представителей и Бундестага¹³⁵ соответственно) регулируются федеральными законами. Кроме того, федеральный закон закрепляется в качестве источника регламентации выборов депутатов законодательного

¹³⁴ Конституция Австрии. Принята 10 ноября 1920 г. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Austria_2013?lang=en (дата обращения: 01.07.2023 г.).

¹³⁵ В конституционном праве ФРГ Бундесрат не считается отдельной палатой парламента. См.: Florian Grotz, Wolfgang Schroeder. Bundesrat: das föderale Gegengewicht // Das politische System der Bundesrepublik Deutschland. 2021. P. 308. Схожие дискуссии существуют вокруг верхней палаты федерального парламента Австрии – Федерального совета. Подробнее см.: Жиряков И.Г. Австрийский федерализм в 1918 - 1933 годах - важнейший этап в истории его развития // История государства и права. 2008. № 4.

органа ключевого субъекта федерации Сент Кристифор и Нэвис, Ассамблеи острова Нэвис, в рамках установленной Конституцией федерации квоты¹³⁶ (п. 4 ст. 101).

3) включение в конституцию норм, где бы приводилось указание на источник (и/или уровень) регулирования конкретных аспектов выборов на различных стадиях избирательного процесса. Такие указания, как правило, дополняют другие положения, устанавливающие разграничение компетенции между федерацией и субъектами федерации. Так, согласно абз. 1 ст. 82 Конституции Индии регламентация того, как должна производиться нарезка избирательных округов на выборах депутатов Лок Сабха, нижней палаты Парламента, осуществляется федеральным законодателем.

Конституционно-правовые нормы, включаемые в Конституцию, образуют один из ключевых элементов моделей разграничения компетенции в избирательно-правовой сфере.

В рамках регламентации *объекта избирательных отношений* в широком смысле в конституциях федераций отмечается выборный характер тех или иных органов и должностных лиц, как правило, функционирующих на федеральном уровне – хотя исчерпывающий перечень выборных органов и должностных лиц, создаваемых в государстве, отсутствует.

Включение в конституции федеративных государств норм относительно применяемых на выборах избирательных систем, зависит от уровня публичной власти, на котором функционируют соответствующие органы или должностные лица. Если положения относительно выборов депутатов нижней палаты федерального парламента имеются в подавляющем большинстве конституций государств с федеративной формой политико-территориального устройства, то положения насчет выборов членов верхней палаты федерального парламента (Бельгия, Мексика), главы государства (Австрия,

¹³⁶ В состав Ассамблеи острова Нэвис входят как выборные представители, так и назначаемые генерал-губернатором островов (ст. 101-102 Конституции Сент Кристифор и Нэвис).

Аргентина), тем более выборов органов публичной власти субъектов федерации и выборов органов местного самоуправления встречаются намного реже. Так, нормы, устанавливающие избирательную систему на выборах депутатов законодательных органов власти субъектов федерации, закрепляются в Конституциях Непала (п. 1, 3 ст. 176), Пакистана (пп. п. 3 ст. 106), Мексики¹³⁷ (абз. 3 п. II ст. 116) и т.д., на выборах высших должностных лиц субъектов федерации¹³⁸ – в Конституциях Коморских островов (п. 1 ст. 100)¹³⁹, Бразилии (ст. 28), Венесуэлы (п. 2 ст. 160). Положения, содержащие предписания относительно избирательной системы на выборах органов местного самоуправления (местного управления) имеются лишь в двух Конституциях федераций – в Конституции Австрии, в которой установлена избирательная система на выборах депутатов муниципальных советов (п. 2 ст. 117), и в Конституции Непала, где закрепляются избирательные системы на выборах мэров (п. 3 ст. 215, п. 3 ст. 216), а также представительных органов муниципальных образований (п. 4 ст. 222, п. 4 ст. 223).

Представляется, что наличие в конституционном тексте и степень урегулированности рассматриваемого вопроса также во многом зависит от разграничения компетенции в сфере регламентации избирательных отношений – это особенно четко проявляется в аспекте регулирования избирательных систем на выборах в субъектах федерации: в числе конституций, в которых имеются соответствующие положения присутствуют значительные по объему и централизованные по природе модели регулирования электоральных вопросов конституции (Бразилия, Индия, Мексика, Пакистан и т.д.).

Из числа *субъектов избирательных правоотношений* наиболее обстоятельно и подробно в федеральных конституциях отражается правовой

¹³⁷ Конституция Мексики. Принята 5 февраля 1917 года. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Mexico_2015 (дата обращения: 01.07.2023 г.).

¹³⁸ Подробнее см.: Любарев А.Е. Избирательные системы: российский и мировой опыт. М.: РОО «Либеральная миссия»; Новое литературное обозрение, 2016. С. 14-16.

¹³⁹ Конституция Коморских островов. Принята 30 июня 2018 года. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Comoros_2018?lang=en (дата обращения 01.07.2023 г.).

статус избирателей и кандидатов. В контексте регулирования конституциями статуса данных субъектов на выборах органов и должностных лиц разных уровней публичной власти прослеживается та же зависимость, что и в регулировании избирательных систем с тем лишь отличием, что последние регламентируются менее объемно и детально. Статус избирательных объединений в конституциях федераций обычно не урегулирован – нормы о политических партиях и других объединениях включают в себя общие предписания относительно правового статуса и деятельности таких организаций, вне контекста избирательной кампании.

С меньшей частотой в конституциях федеративных государств встречается регламентация правового статуса избирательных органов: соответствующие нормы есть только в 14 из 26 таких конституций. Также в абз. 6 п. 4 переходных положений Конституции Аргентины¹⁴⁰ имеется одно упоминание национального избирательного органа, однако его статус ни в указанном положении, ни в других конституционных нормах конкретизацию не обретает. Из 14 конституций в 12 конституциях регулируется правовой статус и компетенция федерального избирательного органа (комиссии, трибунала и т.д.), и только в двух – в Конституциях Бразилии (ст. 120) и Нигерии (п. 3 ст. 14) – имеются нормы, касающиеся избирательных органов уровня субъектов федерации.

Наличие или отсутствие конституционного регулирования правового статуса и компетенции органов, ответственных за организацию и проведение выборов образует самостоятельный предмет дискуссий в литературе. В качестве источников регламентации соответствующих вопросов называются и федеральная конституция, и законы¹⁴¹, однако признается, что в ряде случаев такая регламентация происходит только на законодательном уровне¹⁴² (как в

¹⁴⁰ Конституция Аргентины. Принята 1 мая 1853 года. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Argentina_1994?lang=en (дата обращения: 01.07.2023 г.)

¹⁴¹ Oliver Joseph. Op. cit 2021. P. 12; Mark Tushnet, Comparative Constitutional Law. Edward Elgar, 2nd ed. 2018. P. 17.

¹⁴² Ibid. P. 14.

конституциях из первой группы). В условиях наличия достоинств и недостатков у обоих подходов¹⁴³ признается зависимость соотношения объема регулирования от конкретного политического контекста¹⁴⁴ – что представляется обоснованным с поправкой на наличие и иных, влияющих на объем регламентации факторов (модель разграничения компетенции в электоральной сфере).

Основные составляющие *содержания избирательных правоотношений*, обретающие закрепление в конституциях зарубежных федераций – это избирательные права и обязанности, они получили прямое отражение в конституциях 15 из 26 федеративных государств. Отсутствие в конституциях положений, непосредственно гарантирующих права и свободы граждан, а также напрямую возлагающих на них обязанности, как правило, объясняется историческими особенностями принятия конституций или другими обстоятельствами политического или социального характера. С этим разъяснением представляется возможным частично согласиться, принимая во внимание, например, специфику конституции Австралии в данном аспекте¹⁴⁵. В то же время имеются случаи, когда в конституции федеративного государства в целом присутствуют положения относительно прав, свобод и обязанностей, однако конкретно избирательные права или обязательный вотум не закрепляются. Примерами таких государств являются Босния и Герцеговина, Нигерия, Непал, Объединенные Арабские Эмираты, Пакистан, Сент Кристофор и Нэвис, США, Судан и ФРГ.

¹⁴³ Подробнее см.: Oliver Joseph. Op. cit. P. 12-15; Michael Pal. Electoral Management Bodies as a Fourth Branch of Government // Review of Constitutional Studies/Revue d'etudes constitutionnelles. 2016. Vol. 21. No. 1. PP. 96-97, 106-107.

¹⁴⁴ Oliver Joseph. Op. cit. P.15.

¹⁴⁵ По мнению Лизы Хилл, права, свободы и обязанности граждан не были урегулированы в Конституции Австралии, поскольку разработчики конституции доверяли в вопросе их признания и гарантирования парламенту, избранному народом и обладающему легитимностью. Тем самым предполагалось, что соответствующие права, свободы и обязанности будут закреплены на законодательном уровне. Т.М. Храмова связывает пробельность Конституции Австралии в данном аспекте также с доверием к системе органов, защищающих права и свободы граждан, прежде всего, к Высокому суду Австралии. Подробнее см.: Lisa Hill. Compulsory voting and the promotion of human rights in Australia // Australian Journal of Human Rights. 2017. Vol. 23. No. 2. P. 189; Храмова Т.М. Австралия: Конституция без прав и права вне Конституции // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 4. С. 15-16.

В федерациях, в конституциях которых фиксируются избирательные права и/или обязательный вотум¹⁴⁶, указанные нормы в большинстве случаев распространяются на все проводимые в государстве выборы (например, в Ираке, Аргентине, Бразилии, Венесуэле, на Коморских островах и т.д.). В то же время согласно п. 3 ч. I Конституционного Акта Канады 1982 года, ст. 326 Конституции Индии, п. 1 ст. 119 Конституции Малайзии избирательные права гарантируются применительно к выборам федеральных органов публичной власти и органам публичной власти субъектов федерации. Кроме того, ч. 3 ст. 62 Конституции Бельгии и ст. 143 Конституции Швейцарии фиксируют обязательный вотум на выборах нижней палаты федерального парламента и избирательные права соответственно только для выборов федеральных органов государственной власти.

В дополнение ко всему, конституции федеративных государств в разном объеме регламентируют принципы осуществления избирательных прав. Как правило, указанные принципы получают закрепление в отношении выборов органов и должностных лиц федерального уровня, например, в Основном законе ФРГ (п. 1 ст. 38), Конституциях Венесуэлы (п. 1 ст. 186) и Сомали (п. 1 ст. 64). В ряде конституций, например, в том же Основном законе ФРГ (п. 1 ст. 28), а также в Конституции Непала (п. 4 ст. 178) предусматриваются принципы избирательного права для выборов органов публичной власти субъектов федерации, в трех Конституциях – Австрии (п. 2 ст. 117), Непала (п. 2 и 3 ст. 215, п. 3 ст. 216) и Мексики (пп. а п. IV ст. 116) – для выборов органов местного самоуправления (местного управления).

Таким образом, конституции федеративных государств, различные по своей форме, регулируют избирательные отношения в разном объеме. Объем регламентации зависит как от общих для всех государств факторов (прежде всего, объем конституции, а также исторические традиции и т.д.), так и от

¹⁴⁶ В Конституциях Бразилии (п. I пар. 1 ст. 14) и Мексики (ч. I, II ст. 35) получили отражение и избирательные права, и обязательный вотум – для разных категорий граждан.

специального фактора – установленной конституционным законодателем модели разграничения компетенции федерации и субъектов федерации в электоральной сфере. Само разграничение может устанавливаться как посредством общих положений, так и путем норм, относящихся к конкретным выборам, а также к конкретным аспектам избирательных правоотношений. Регламентация конкретных вопросов избирательных отношений, таких, как избирательные системы, статус некоторых субъектов избирательных отношений, принципов избирательного права применительно к выборам на тех или иных уровнях публичной власти также во многом зависит от модели разграничения электоральной компетенции.

Федеральные законы. Федеральные законы – один из ключевых источников избирательного права, которые распространяют свое действие на избирательные отношения, складывающиеся на территории федерации.

В зависимости от определенных критериев можно выделить несколько разновидностей федеральных законов.

Во-первых, *по юридической силе* федеральные законы подразделяются на обычные и органические (конституционные¹⁴⁷), имеющие более высокую юридическую силу. Принятие органических законов осуществляется в усложненном порядке, и они, как правило, регулируют какой-либо отдельный правовой институт¹⁴⁸. Как конституционный закон А.А. Мишин характеризует Закон США об избирательных правах 1965 года¹⁴⁹. Схожим статусом в зарубежной литературе наделяется Закон Канады о выборах 1992 года¹⁵⁰, некоторые исследователи считают его частью Конституции Канады¹⁵¹. В то же

¹⁴⁷ Конституционные законы в разных государствах имеют разное значение, но обычно дополняют конституцию или конкретизируют ее положения в соответствии с ее указаниями. Органические же законы определяют статус органов государства и процедуры народного голосования на основе бланкетных статей конституций. См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран / отв. ред. Б.А. Страшун. М., 2006. С. 22.

¹⁴⁸ Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 13.

¹⁴⁹ Мишин А.А. Указ. соч. С. 7.

¹⁵⁰ Warren J. Newman. Of Dissolution, Prorogation, and Constitutional Law, Principle and Convention: Maintaining Fundamental Distinctions During a Parliamentary Crisis // National Journal of Constitutional Law. 2009. No 27. pp. 217-229.

¹⁵¹ James W.J. Bowden. The Origins of Canada's Electoral System and the Constitutional Considerations of Electoral Reform // Journal of Parliamentary and Political Law. 2020. P. 126.

время в других федеративных государствах, например, в Австрии¹⁵², Боснии и Герцеговине¹⁵³, Индии¹⁵⁴, ФРГ¹⁵⁵ действуют ординарные (обыкновенные) законы.

Во-вторых, *по форме* федеральные законы бывают кодифицированные и некодифицированные¹⁵⁶. Кодификация – это вид систематизации норм права¹⁵⁷, нормотворческая деятельность¹⁵⁸, осуществляемая компетентными органами¹⁵⁹ и состоящая во внешней и, самое главное, внутренней переработке¹⁶⁰ положений нормативных правовых актов посредством специальных приемов. Законы выступают одним из объектов кодификации¹⁶¹ – избирательные законы в данном случае не являются исключением.

В теории отмечается, что принятие избирательных кодексов в качестве законов, направленных на регулирование избирательных отношений, в большей степени свойственно унитарным государствам¹⁶². Тем не менее есть и федерации, в которых действуют избирательные кодексы. На федеральном

¹⁵² Например, Федеральный закон Австрии о выборах в Национальный совет 1992 года. URL: <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10001199> (дата обращения: 01.07.2023 г.).

¹⁵³ Например, Закон о выборах в Палату представителей Парламентской ассамблеи Боснии и Герцеговины от 12.04.1996 г. URL: <https://www.izbori.ba/Documents/documents/English/Laws/BINElectionlaw.pdf> (дата обращения: 01.07.2023 г.).

¹⁵⁴ Закон Индии о народном представительстве 1950 года. URL: https://www.indiacode.nic.in/handle/123456789/1663?sam_handle=123456789/1362 (дата обращения: 01.07.2023 г.).

¹⁵⁵ Федеральный закон о выборах ФРГ от 23.07.1993. URL: https://www.bundeswahlleiterin.de/en/dam/jcr/4ff317c1-041f-4ba7-bbbf-1e5dc45097b3/bundeswahlgesetz_engl.pdf (дата обращения: 01.07.2023 г.).

¹⁵⁶ Oliver Joseph. Op. cit. P. 14.

¹⁵⁷ Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. М.: Издание Бр. Башмаковых, 1910; Трубецкой Е.Н. Лекции по энциклопедии права. М.: Товарищество типографии А. И. Мамонтова, 1916. С. 125.

¹⁵⁸ Проблемы систематизации законодательства Российской Федерации // Закон: создание и толкование / под ред. А.С. Пиголкина. М., 1998. С. 63.

¹⁵⁹ Нашиц А. Правотворчество. Теория и законодательная техника. М.: Прогресс. 1974. С. 146.

¹⁶⁰ Баранов В.М., Карташов В.Н. Юридические принципы технологии правовой кодификации / Кодификация законодательства: теория, практика, техника: Материалы Международной научно-практической конференции (Нижний Новгород, 25—26 сентября 2008 г.) / под ред. В.М. Баранова, Д.Г. Краснова. Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, Торгово-промышленная палата Нижегородской области. 2009. С. 61-62; Керимов Д.А. Кодификация и законодательная техника. М.: Госюриздат, 1962. С. 34.

¹⁶¹ Нередко в теории можно встретить сочетание «кодификация законодательства», в котором под законодательством понимается совокупность действующих законов. См: Тихомиров Ю.А. Теория закона. М.: Наука, 1982. С. 44; Тихомиров Ю.А., Бошно С.В. Теоретические основы классификации законов // Право и современные государства. 2018. № 2-3. С. 9-19.

¹⁶² Избирательный кодекс: зарубежный опыт. URL: <http://www.rfsv.ru/law/izbiratelnyikodeks/izbiratelnyikodeks-zarubezhnyi-opyt> (дата обращения: 01.07.2023 г.).

уровне подобные акты приняты в Аргентине, Бельгии, Бразилии, Мексике. При этом, в двух из этих государств (Аргентина, Бразилия) действуют и другие федеральные законы, которые касаются избирательно-правовой сферы. Так, в Аргентине наряду с Национальным избирательным кодексом¹⁶³ (Código Electoral Nacional) применяются другие федеральные законы, например, Закон № 24.007 от 09.10.1991 о создании реестра избирателей, проживающих за границей¹⁶⁴. В Бразилии, наряду с Избирательным кодексом 1965 года¹⁶⁵ (Código Eleitoral) избирательное законодательство образуют дополняющий закон от 18.05.1990 № 64 о дополнительных ограничениях пассивного избирательного права и обычный закон от 30.09.1997 № 9,504¹⁶⁶ – «закон, устанавливающий правила выборов. В некоторых источниках¹⁶⁷ в числе законов, относящихся к регуляторам в сфере выборов, указывается и закон от 19.09.1995 № 9,096 «О политических партиях»¹⁶⁸ – в обоснование его присутствия в системе избирательного законодательства приводится аргумент о том, что некоторые его положения касаются пропорциональной избирательной системы, применяемой на выборах в нижнюю палату парламента – Палату депутатов¹⁶⁹. Вместе с тем основной предмет его регламентации – иной (политические партии), в связи с чем представляется возможным заключить, что к избирательным законам он напрямую не

¹⁶³ Перевод, обычно приводимый в литературе, как представляется, не в достаточной мере отражает специфику предмета кодифицированного акта. Более корректный перевод – «Кодекс о национальных выборах».

¹⁶⁴ Закон Аргентины от 09.10.1991 г. № 24.007 «О создании реестра избирателей, проживающих за границей». URL: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/406/norma.htm> (дата обращения 01.07.2023 г.).

¹⁶⁵ Избирательный кодекс Бразилии от 15.07.1965 г. № 4.737. URL: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1> (дата обращения 01.07.2023 г.).

¹⁶⁶ Закон Бразилии от 30.09.1997 № 9.504 «О выборах». URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm (дата обращения 01.07.2023 г.).

¹⁶⁷ OECD Public Governance Reviews Financing Democracy Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture. OECD Publishing, Feb 4, 2016. p. 185.

¹⁶⁸ Закон Бразилии от 19.09.1995 № 9.096 «О политических партиях». URL: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-dos-partidos-politicos/lei-dos-partidos-politicos-lei-nb0-9.096-de-19-de-setembro-de-1995#tit1> (дата обращения: 01.07.2023 г.).

¹⁶⁹ Jairo Nicolau and Julia Stadler. The Brazilian Electoral System // Dana de la Fontaine, Thomas Stehnen. The Political System of Brazil. Springer. 2016. pp. 103-120.

относится¹⁷⁰. Кодексом урегулированы, во-первых, материально-правовые аспекты избирательных отношений (избирательные права, хотя и не исчерпывающим образом¹⁷¹, органы электоральной юстиции, ответственность за нарушения избирательного законодательства), во-вторых, отдельные вопросы избирательного процесса (например, голосование). Закон № 9,504 считается специальным по отношению к кодексу¹⁷², он более детально регулирует порядок выборов: особое внимание в нем уделено проведению предвыборных опросов (статьи 33-35) и предвыборной агитации (36-57-J), финансированию выборов (статьи 16-C-32), а также голосованию при помощи электронных средств (статьи 59-64).

По своему иерархическому положению федеральные избирательные кодексы, как правило, являются обыкновенными законами. В то же время в бразильской научной литературе широко обсуждался вопрос о юридической силе Избирательного кодекса 1965 года. Основной подход к его разрешению, выработанный в доктрине, предполагает признание двойственности кодекса: нормы кодекса, которыми регулируются организация и функционирование системы избирательной юстиции, обладают юридической силой норм дополняющих законов, так как на их издание федерального законодателя прямо уполномочивает ст. 121 Конституции. Остальные положения кодекса воспринимаются как равные по юридической силе обычным законам¹⁷³. Представленный подход признается и самим Высшим трибуналом^{174 175}.

Электоральная кодификация на федеральном уровне является в большей степени данью исторических традиций. Так, продолжительную историю имеет

¹⁷⁰ Старостенко М.В. Избирательный кодекс Бразилии как пример унифицированного федерального законодательного акта в области избирательных правоотношений // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 5. С. 76-77.

¹⁷¹ Código eleitoral comentado e legislação complementar. Rio de Janeiro: EJE/SAD/CADOC 2012. p. 17.

¹⁷² Código eleitoral anotado e legislação complementar. 12. ed. Brasília : Tribunal Superior Eleitoral, Secretaria de Gestão da Informação, 2016. p. 17.

¹⁷³ Código eleitoral comentado e legislação complementar. Rio de Janeiro: EJE/SAD/CADOC 2012. P. 16.

¹⁷⁴ Adriana Campos Silva. Armando Albuquerque de Oliveira. José Filomeno de Moraes Filho. Teorias da democracia e direitos políticos. Filho – Florianópolis: CONPEDI, 2015. p. 400-401.

¹⁷⁵ Старостенко М.В. Избирательный кодекс Бразилии как пример унифицированного федерального законодательного акта в области избирательных правоотношений // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 5. С. 76-77.

кодификационная традиция в странах Латинской Америки. Особым образом по длительности развития кодификационной практики отличается Бразилия: за историю страны в ней сменили друг друга 4 избирательных кодекса¹⁷⁶. Первым избирательным кодексом считается законодательный акт, принятый в 1932 году¹⁷⁷. Его издание явилось звеном в цепи преобразований, вызванных революцией 1930 года, которая положила начало «эре Варгаса¹⁷⁸» в Бразилии. По окончании этого периода, в 1945 году, кодекс был сменен новым¹⁷⁹, получившим название «Закон Агамемнона¹⁸⁰». В 1950 году был принят третий по счету кодекс в сфере электоральных отношений¹⁸¹, а 15 июля 1965 году был опубликован четвертый кодекс, действующий по настоящее время.

Отсчет действия текущего Национального избирательного кодекса Аргентины фактически ведется с 1972 года. В работах исследователей¹⁸² фигурирует другая дата издания кодекса – 18 августа 1983 года. Объясняется это тем, что в рассматриваемый день был принят декрет Президента, которым кодификационный акт был изложен в принципиально новой редакции. Преобразование законодательства состоялось в преддверии всеобщих

¹⁷⁶ Альтернативные позиции на этот счет также имеются, но встречаются крайне редко. Например, отдельные авторы полагают, что в бразильской законодательной практике существовало только три избирательных кодекса. См. Reforma eleitoral: delitos eleitorais, prestação de contas (partidos e candidatos), propostas do TSE. Brasília: SDI, 2005. p. 11.

¹⁷⁷ Избирательный кодекс Бразилии от 24.02.1932 № 21.076. URL: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decree/1930-1939/decreto-21076-24-fevereiro-1932-507583-norma-pe.html> (утратил силу).

¹⁷⁸ Название было дано эре по фамилии государственного деятеля, находившегося у власти в тот период – Жетулиу Варгаса (Getúlio Vargas). Иное название этого периода – «новое государство» (Estado Novo). Подробнее об «эре Варгаса» см.: Современные избирательные системы. Вып. 8: Бразилия, Франция, Чехия, Южная Корея / науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М.: РЦОИТ, 2013. С. 15-16.

¹⁷⁹ Закон-декрет Бразилии от 28.05.1945 г. № 7.586 «Избирательный кодекс Бразилии». URL: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-7586-28-maio-1945-417387-norma-pe.html> (утратил силу). (дата обращения 01.07.2023).

¹⁸⁰ Закон был назван по имени лица, осуществлявшего формирование комиссии по разработке кодекса – Агамемнона Магальяеса (Agamenon Magalhães), который тогда занимал пост министра юстиции. См.: Joel José Cândido. Direito eleitoral brasileiro. São Paulo: Edipro, 2006. P. 36.

¹⁸¹ Закон Бразилии от 24.07.1950 № 1.164 «Избирательный кодекс Бразилии». URL: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-1164-24-julho-1950-361738-publicacaooriginal-1-pl.html> (утратил силу) (дата обращения 01.07.2023 г.).

¹⁸² Guillermo A. Makin. Argentina 1983: Elections and Items for Negotiations with the United Kingdom. Bulletin of Latin American Research. Vol. 3, No. 1 (Jan., 1984), pp. 110-118.

выборов 30 октября 1983 г., в результате которых страна вернулась к режиму конституционного правления после многих лет диктатуры¹⁸³.

Первый федеральный нормативный акт в сфере избирательных отношений с наименованием «кодекс» в *Мексике* был принят в 1986 году¹⁸⁴, хотя и до этого выборы в государстве регулировались сводными актами¹⁸⁵. Федеральный избирательный кодекс 1986 года сменил Федеральный кодекс избирательных институтов и процедур 1990 года¹⁸⁶. С 23 мая 2014 г. в Мексике действует *de facto* кодификационный Общий закон об избирательных институтах и процедурах¹⁸⁷.

Кодификация избирательного законодательства прямо не обусловлена формой политико-территориального устройства государствам (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.

По предмету регулирования в части круга институтов прямой демократии можно обозначить следующие категории федеральных законов:

¹⁸³ Современные избирательные системы. Вып. 2: Аргентина, Германия, Швеция. М.: РЦОИТ: Норма, 2007. С.31.

¹⁸⁴ Código Federal Electoral. URL: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4638888&fecha=12/02/1987 (дата обращения 01.07.2023 г.).

¹⁸⁵ Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) 30 de diciembre de 1977. URL: <http://dof.gob.mx/index.php?year=1977&month=12&day=30> (дата обращения 01.07.2023 г.).

¹⁸⁶ Федеральный кодекс избирательных институтов и процедур Мексики от 15.08.1990 г.. URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_orig_15ago90_ima.pdf (утратил силу) (дата обращения 01.07.2023).

¹⁸⁷ Общий закон Мексики от 23.05.2014 г. № 483 об избирательных институтах и процедурах. URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf (дата обращения 01.07.2023).

1) федеральные законы, регулирующие только избирательные, связанные с выборами как институтом прямой демократии, отношения (например, Закон о выборах Канады 1992 года, Закон о выборах Малайзии 1958 года¹⁸⁸);

2) федеральные законы, которые помимо избирательных отношений также охватывают отношения, связанные с созданием и деятельностью политических партий (например, Федеральный закон Швейцарии от 17.12.1976 г. «О политических правах»¹⁸⁹, Общий закон Мексики от 23.05.2014 г. № 483 об избирательных институтах и процедурах).

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 разным формам прямой демократии, реализация которых подчинена разным принципам и осуществляется в рамках разных процедур. В государствах с федеративным устройством такое объединение порождает и проблему учета региональной и местной специфики для более эффективного использования этих институтов на местах.

По предмету регулирования в части уровней публичной власти федеральные законы, как правило, являются основным источником регулирования выборов органов публичной власти федерального уровня. Иногда они регламентируют исключительно их, например, как в Австрии или в Боснии и Герцеговине, в других случаях – содержат положения, которые

¹⁸⁸ Закон о выборах Малайзии 1958 года. URL: http://www.commonlii.org/my/legis/consol_act/ea19581970189/ (дата обращения: 01.07.2023).

¹⁸⁹ Федеральный закон Швейцарии от 17.12.1976 г. «О политических правах». URL: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1978/688_688_688/en (дата обращения: 01.07.2023).

относятся к выборам органов публичной власти субъектов федерации или муниципалитетов, например, как в Бразилии.

Федеральные законы также имеют определенные различия *по своей структуре*, но, как правило, она построена согласно последовательности стадий избирательного процесса. *По своему содержанию* они также, в большей степени, призваны урегулировать избирательные процедуры и права и обязанности субъектов избирательных правоотношений на тех или иных стадиях выборов.

Таким образом, федеральные избирательные законы по юридической силе могут быть как органические, так и обыкновенные. По форме они подразделяются на кодифицированные и некодифицированные. Федеральные избирательные кодексы действуют в Аргентине, Бельгии, Бразилии и Мексике, в том числе и наряду с другими законодательными актами. Их существование обусловлено историческими традициями. По предмету регулирования по кругу институтов непосредственной демократии федеральные законы могут затрагивать только выборы или дополнительно регулировать статус политических партий, по уровням публичной власти, как правило, федеральные выборы, но могут регулировать и выборы органов публичной власти субъектов федерации и муниципальных образований. В аспекте содержания они в большей степени включают в себя процедурные нормы, устанавливающие порядок подготовки и проведения выборов.

Конституции субъектов федерации. В зарубежных федерациях акты конституционного характера, действующие в субъектах (штатах, землях, кантонах и т.д.) обычно именуется конституциями. В то же время такого рода акты присутствуют не во всех федеративных государствах: они отсутствуют как основные законы субъектов федерации Бельгии, Нигерии, ОАЭ¹⁹⁰, в Индии

¹⁹⁰ Гаджиев Г.Д. Конституционно-правовые основы федерализма и характеристика федерации ОАЭ // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 11. С. 80.

конституцию имеет только один штат, обладающий особым статусом – Кашмир¹⁹¹.

По своей форме конституции субъектов федерации могут представлять собой как единый акт, так и несколько актов. Более того, как и некоторые федеральные конституции, конституции субъектов федерации могут включать в себя неписанную часть, что, в частности, относится к конституциям некоторых провинций Канады (например, Остров Принца Эдуарда, Онтарио и т.д.), при этом, в законодательстве провинций отсутствует перечень источников, составляющих конституцию¹⁹². Однако такой вариант формы конституции субъектов федерации, так же, как и соответствующий вариант формы федеральной конституции, встречается редко – в подавляющем числе случаев конституции являются писаными и образуют единый нормативный акт.

По предмету регулирования в части уровней публичной власти конституции субъектов федерации, как правило, регламентируют выборы органов публичной власти субъектов федерации, учреждаемых такими конституциями, и выборы органов местного самоуправления, также учреждаемых конституциями или, при наличии на то указания, законами субъектов федерации. В то же время, например, конституции некоторых штатов США¹⁹³ устанавливают избирательные цензы, применяемые не только на выборах, проводимых в государственных образованиях, но и на территории федерации в целом¹⁹⁴, следовательно, можно заключить, что они включают в себя нормы, направленные на регламентацию выборов федеральных органов публичной власти.

¹⁹¹ Michael Burgess, G. Alan Tarr. Op. cit. P. 7.

¹⁹² Лексин И.В. Отношения между федеральным и провинциально-территориальными уровнями управления в Канаде // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2007. № 2. С. 3.

¹⁹³ Например, Конституция штата США Калифорния. Принята в 1849 году, ратифицирована в 1879 году. URL: <https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codesTOCSelected.xhtml?tocCode=CONS&tocTitle=+California+Constitutions+CONS> (дата обращения: 01.07.2023 г.).

¹⁹⁴ Joshua A. Douglas. The Right to Vote Under State Constitutions // Vanderbilt Law Review. 2014. No. 67. P. 101-104.

Различия в объеме регулирования избирательных отношений предполагают выделение следующих разновидностей конституций субъектов федерации:

1) имеется минимально необходимое число положений, регламентирующих избирательные отношения, в различных частях конституционного текста при отсутствии отдельной структурной единицы, где бы содержались избирательно-правовые нормы. В качестве минимально необходимых представляется возможным рассматривать нормы, которые регулируют вопросы, составляющие объем регулирования избирательных отношений федеральными конституциями, входящими в первую группу, образованную по критерию такого объема. С поправкой на уровень, на котором осуществляется регламентация этих вопросов, к ним следует отнести те или иные аспекты выборов органов публичной власти субъектов федерации и/или субъективное избирательное право (как правило, активное). В то же время конституцией субъекта федерации могут быть предусмотрены и другие положения относительно избирательных отношений на выборах, проводимых на территории субъекта федерации, вместо указанных вопросов. Примером конституции, регламентирующей избирательные отношения в соответствующем объеме, служит Конституция Британской Колумбии – провинции Канады¹⁹⁵. Хотя некоторые избирательно-правовые вопросы, такие, как проведение внеочередных выборов депутатов законодательного органа субъекта федерации (п. 2 ст. 23), проведение дополнительных выборов при возникновении вакантного места в этом органе (п. 1 ст. 35), в остальном Конституция отсылает к законодательству субъекта – как в целом в отношении регулирования выборов (ст. 12), так и, например, в отношении регулирования деления на округа на выборах депутатов законодательного органа субъекта федерации (п. 1 ст. 18).

¹⁹⁵ Конституция провинции Канады Британская Колумбия. Принята в 1996 году. URL: https://www.bclaws.gov.bc.ca/civix/document/id/complete/statreg/96066_01 (дата обращения: 01.07.2023 г.).

2) имеется большое количество норм в разных частях конституции, но единой структурной части не выделено. Примером данной разновидности конституций субъектов федераций являются конституции земель ФРГ, например, Конституция Баварии¹⁹⁶. В ней указаны выборные органы и должностные лица в землях (п. 2 ст. 11), закреплены принципы избирательного права, избирательная система на выборах в ландтаг земли (п. 1 ст. 14), установлены требования, предъявляемые к реализации активного избирательного права на этих выборах (п. 2 ст. 14) и т.д.

3) имеется отдельная структурная часть (раздел, глава), а также (не обязательно) другие нормы, рассредоточенные по конституционному тексту. Примером такого вида конституций субъектов федераций являются конституции провинций Аргентины, например, Конституция провинции Буэнос-Айрес¹⁹⁷. В ней содержится глава, посвященная избирательному праву (глава 1 раздела II), а также присутствуют другие положения, регулирующие избирательные отношения, например, обязательный вотум (ст. 61), требования для избрания депутатом нижней (ст. 71) или членом верхней (ст. 76) палат и т.д.

В целом обычно обособление какой-то структурной части, которая бы включала нормы, касающиеся избирательных отношений, является редким явлением и в большей мере характерно для государств, где такие отношения развернуто урегулированы на федеральном уровне (например, Аргентина). Тем не менее, на практике каких-то специальных разделов или глав обычно не выделяется, т.к. нет соответствующей необходимости: можно распределить все нормы по другим разделам.

В аспекте *содержания* регулирования конституциями субъектов федерации избирательных отношений необходимо заметить, что *вопрос*

¹⁹⁶ Конституция земли ФРГ Бавария. Принята 2 декабря 1946 г. URL: https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Sonstiges_P/BV_Verfassung_Englisch_formatiert_14-12-16_neu.pdf (дата обращения: 01.07.2023 г.).

¹⁹⁷ Конституция провинции Буэнос-Айрес. Принята в 1994 г. URL: http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=173#:~:text=%2D%20Todos%20los%20habitantes%20de%20la,%2C%20rep%C3%B3n%2C%20seguridad%20y%20propiedad (дата обращения: 01.07.2023 г.).

разграничения компетенции между федерацией и субъектами федерации в соответствующей сфере не получает разрешения в конституциях данного уровня: он регламентируется на федеральном уровне¹⁹⁸. В конституциях субъектов федерации только уточняется источник или уровень регулирования тех или иных выборов или избирательно-правовых вопросов в целом. Подобное уточнение предполагает закрепление в конституции положений, отсылающих к другим источникам избирательного права: в большинстве случаев – к «закону», без указания на конкретный уровень публичной власти, на котором он действует (например, п. 3 ст. 41 Конституции Саксонии¹⁹⁹, земли ФРГ, п. 1 ст. 47 Конституции Обвальдена²⁰⁰, полукантона Швейцарии), или с соответствующим указанием (например, п. 2 ст. 18 Конституции Британской Колумбии, ст. 72 Конституции Катамарки²⁰¹, провинции Аргентины).

В конституциях субъектов федерации обычно очерчивается также и *объект избирательных правоотношений* в широком смысле (публичная власть и ее органы), указывается, какие органы и должностные лица являются выборными, какие – нет. В некоторых конституциях субъектов федерации, например, в конституциях провинций Аргентины, содержатся нормы, которые указывают на исчерпывающий характер круга выборных органов и должностных лиц, установленных этими конституциями (например, в ст. 52 Конституции провинции Буэнос-Айрес). Более того, в конституции некоторых кантонов Швейцарии, например, Люцерн²⁰², предусматривается полноценный исчерпывающий перечень выборных органов регионального и местного уровней (ст. 18). В конституции также обычно присутствует

¹⁹⁸ Michael Burgess, G. Alan Tarr. Op. cit. P. 8.

¹⁹⁹ Конституция земли ФРГ Саксония. Принята 27 мая 1992 г. URL: <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/3975-Verfassung> (дата обращения: 01.07.2023 г.).

²⁰⁰ Конституция полукантона Швейцарии Обвальден. Принята 19 мая 1968 г. URL: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1968/2_53_49_53_fga/de (дата обращения: 01.07.2023 г.).

²⁰¹ Конституция провинции Аргентины Катамарка. Принята 3 сентября 1988 г. URL: <https://argentina.justia.com/provinciales/catamarca/constitucion-de-la-provincia-de-catamarca/seccion-primera/capitulo-i/#articulo-1> (дата обращения: 01.03.2023 г.).

²⁰² Конституция кантона Швейцарии Люцерн. Принята 17 июня 2007 г. URL: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2008/359_fga/de (дата обращения: 01.07.2023 г.).

указание на избирательные системы, применяемые на выборах органов публичной власти субъектов федерации, например, в ст. 12 Конституции Квинсленда, штата Австралии²⁰³, реже – на выборах органов местного самоуправления (местного управления), например, в п. 2 ст. 72 Конституции Баден-Вюртемберг²⁰⁴, земли ФРГ.

В конституциях субъектов большинства федеративных государств непременно находят свое закрепление нормы, относящиеся к избирателям и кандидатам как к *субъектам избирательных правоотношений*: уточняется их статус, указываются требования к осуществлению активного избирательного права, либо к выполнению обязанности, связанных с голосованием на выборах. Указанные нормы присутствуют как в отношении реализации этих права или обязанности на выборах органов публичной власти субъектов федерации (например, п. 2 ст. 75, п. 1 ст. 76 Конституции Гессен²⁰⁵, земли ФРГ), реже – на выборах органов местного самоуправления (например, ч. 2 ст. 191 Конституции провинции Буэнос-Айрес). Кроме того, в некоторых конституциях субъектов федераций имеет место детализация статуса политических партий как избирательных объединений²⁰⁶. Реже в конституциях субъектов федерации встречается развернутое регулирование правового статуса, порядка формирования и функционирования избирательных органов: конституции субъектов одних федераций прямо закрепляют соответствующие положения, например, в ст.ст. 236-239 Конституции провинции Аргентины Катамарка, другие конституции обходят данный вопрос стороной, отводя его на усмотрение федерального или

²⁰³ Конституция штата Австралии Квинсленд. Принята 6 июня 2002 г. URL: <https://www.legislation.qld.gov.au/view/html/inforce/current/act-2001-080> (дата обращения: 01.07.2023 г.).

²⁰⁴ Конституция земли ФРГ Баден-Вюртемберг. Принята 11 ноября 1953 г. URL: <https://www.lpb-bw.de/bwverf/bwverf.htm> (дата обращения: 01.07.2023 г.).

²⁰⁵ Конституции земли ФРГ Гессен. Принята 1 декабря 1946 г. URL: https://starweb.hessen.de/cache/hessen/Hessische_Verfassung2018.pdf (дата обращения: 01.07.2023 г.).

²⁰⁶ Конституция провинции Аргентины Катамарка. Принята 3 сентября 1988 г. URL: <https://argentina.justia.com/provinciales/catamarca/constitucion-de-la-provincia-de-catamarca/seccion-primera/capitulo-i/#articulo-1> (дата обращения: 01.03.2023 г.).

регионального законодателя. Другие субъекты избирательных правоотношений в региональных конституциях не фигурируют.

Избирательные права или обязанность голосовать, как и в федеральных конституциях, обретают свое закрепление и в актах конституционного характера субъектов федерации: либо в отношении к конкретным выборам, например, депутатов законодательных органов власти субъектов федерации (например, п. 2 ст. 14 Конституции Баварии), либо вне связи с конкретными выборами (например, ст. 22 Конституции Цюриха, кантона Швейцарии²⁰⁷). Имеются случаи, в которых избирательные права или обязательный вотум обретают закрепление не во всех конституциях субъектов федерации: так, в США избирательные права прямо гарантированы всеми конституциями штатов кроме штата Аризона²⁰⁸. В отношении обязанности голосования может содержаться и указание на возможную меру ответственности в случае ее нарушения – например, согласно ст. 118 Конституционного Акта Нового Южного Уэльса²⁰⁹, штата Австралии такое наказание устанавливается в соответствии с законом. Принципы избирательного права также приводятся в конституциях, обычно в привязке к конкретным выборам, преимущественно органов публичной власти субъектов федерации (например, п. 2 ст. 6 Конституции Гамбурга²¹⁰, земли ФРГ).

Таким образом, конституции субъектов федерации в тех государствах, где они имеются, также играют роль в регламентации избирательных отношений. По форме они, в основном писанные, неписанные конституции субъектов федерации встречаются только в Канаде. Конституции субъектов федерации регулируют выборы органов публичной власти субъектов

²⁰⁷ Конституция кантона Швейцарии Цюрих. Принята 25 февраля 2005 г. URL: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2006/14_fga/de (дата обращения: 01.07.2023 г.).

²⁰⁸ Joshua A. Douglas. The Right to Vote under State Constitutions // *Vanderbilt Law Review*. 2014. No 67. P. 102.

²⁰⁹ Конституционный Акт штата Австралии Новый Южный Уэльс. Принят в 1902 году. URL: <https://legislation.nsw.gov.au/view/html/inforce/current/act-1902-032> (дата обращения: 01.07.2023 г.).

²¹⁰ Конституция земли ФРГ Гамбург. Принята 6 июня 1952 г. URL: <https://www.hamburg.de/contentblob/1604280/5e354265cb3c0e3422f30f9184608d9d/data/verfassung-der-freien-und-hansestadt-hamburg-stand-2012.pdf> (дата обращения: 01.07.2023 г.).

федерации и муниципальных образований, а также могут регулировать выборы федеральных органов государственной власти. По объему регулирования они подразделяются на три группы: регламентирующие избирательные отношения в минимальном объеме, регламентирующие их в широком объеме, но не содержащие обособленной структурной единицы, регламентирующие их в широком объеме, в том числе в условиях наличия обособленной структурной единицы. В своих конституциях субъекты федерации могут предусматривать перечни выборных органов власти на региональном и местном уровнях. Конституции государственных образований также частично регламентируют правовой статус субъектов избирательных правоотношений и их содержание.

Законы субъектов федерации. По юридической силе законы субъектов федерации могут быть только обычными: принятие органических законов на уровне субъектов федерации исключено. По форме они также различаются в зависимости от того, являются ли они кодифицированными или нет. В некоторых случаях издание кодификационных актов на уровне субъектов федерации происходит под влиянием формы федерального избирательного закона (Аргентина), в других случаях – вне связи с этой формой. Так, электоральные кодексы действуют в некоторых штатах США, например, во Флориде²¹¹, в Техасе²¹², в Иллинойсе²¹³. В целом обычно в субъекте федерации действует сразу несколько законодательных актов, которые регулируют самостоятельные аспекты избирательных отношений. Например, в провинции Канады Онтарио действуют два основных закона –

²¹¹ Избирательный кодекс Флориды. URL: <https://files.floridados.gov/media/699702/election-code.pdf> (дата обращения: 01.07.2023 г.).

²¹² Избирательный кодекс Техаса. URL: <https://statutes.capitol.texas.gov/Docs/EL/htm/EL.1.htm> (дата обращения: 01.07.2023 г.).

²¹³ Избирательный кодекс Иллинойса. URL: <https://www.ilga.gov/legislation/ilcs/ilcs3.asp?ActID=170&ChapterID=3> (дата обращения: 01.07.2023 г.). Подробнее см.: Избирательный кодекс: зарубежный опыт. <https://rfsv.ru/law/izbiratelnyi-kodeks/izbiratelnyi-kodeks-zarubezhnyi-opyt> (дата обращения: 01.07.2023 г.).

Закон о выборах 1990 года²¹⁴, Закон о финансировании выборов 1990 года²¹⁵, а также ряд других законов, например, Закон о муниципальных выборах 1996 года²¹⁶.

По предмету регулирования по кругу институтов непосредственной демократии законы субъектов федерации регламентируют именно выборы, а не другие институты прямой демократии – они регулируются другими актами, издаваемыми в субъектах федерации. В контексте *уровней публичной власти, на которых проводятся выборы*, законы субъектов федерации регулируют выборы органов публичной власти субъектов федерации и выборы органов местного самоуправления. Также в силу того, что в некоторых государствах, например, в США, положения конституций субъектов федерации прямо регламентируют и выборы федеральных органов публичной власти, законы, в которых конституционные положения обретают свою конкретизацию, также включают в себя нормы соответствующей направленности. В плане *содержания* законы субъектов федерации так же, как и федеральные законы, в большей степени посвящены регламентации избирательного процесса.

Таким образом, законы субъектов федерации – обыкновенные, но бывают и кодифицированными. Как правило, на уровне субъектов федерации действует несколько законов, распространяющиеся на отношения, складывающиеся в ходе выборов, они посвящены отдельным материальным и процессуальным вопросам. Законы субъектов федерации, как и конституции, действующие на этом уровне, охватывают выборы органов публичной власти в этих субъектах федерации, а также иногда – федеральных органов публичной власти. По содержанию законы субъектов федерации, как и федеральные законы, в большей степени направлены на урегулирование аспектов избирательного процесса.

²¹⁴ Закон о выборах 1990 года. URL: <https://www.ontario.ca/laws/statute/90e06> (дата обращения: 01.07.2023 г.).

²¹⁵ Закон о финансировании выборов 1990 года. URL: <https://www.ontario.ca/laws/statute/90e07> (дата обращения: 01.07.2023 г.).

²¹⁶ Закон о муниципальных выборах 1996 года. URL: <https://www.ontario.ca/laws/statute/96m32> (дата обращения: 01.07.2023 г.).

2. Разграничение компетенции между федерациями и их субъектами: конституционно-правовые модели

Характер полномочий. Между федерацией и субъектами федерации могут разделяться несколько видов полномочий²¹⁷. Ключевые из таких полномочий в контексте избирательно-правовой сферы – это *регулятивные и исполнительные (административные)*. Наиболее широко распространенным в конституционно-правовой практике является подход к наделению федерациями своих субъектов регулятивными полномочиями. Исполнительными полномочиями в области избирательных отношений наделяют субъекты федерации только Австрия и Южный Судан. Субъекты федерации наделяются полномочиями по регулированию «выборов» (Малайзия, Бразилия), «осуществлению политических прав» (Швейцария), «избирательной системы» (Коморские острова).

Таким образом, в основном, на конституционном уровне между федерациями и их субъектами разграничиваются именно регулятивные полномочия в электоральной сфере, исполнительные полномочия уточняются на уровне текущего законодательства.

Модели разграничения компетенции. Модели разграничения компетенции в сфере регулирования электоральных отношений можно выделить на основе двух критериев: во-первых, уровня правового регулирования вопросов выборов, во-вторых, соотношения уровня регулирования с уровнем, на котором проводятся те или иные выборы органов публичной власти.

Децентрализованная модель предполагает регламентацию выборов органов публичной власти субъектов федерации посредством нормативных актов соответствующего уровня, а также участие субъектов федерации в регулировании федеральных выборов. Подобными федеральными выборами, в регламентации которых принимают то или иное участие субъекты

²¹⁷ Подробнее см.: Ronald L. Watts. Op. cit. P. 171-175.

федерации, являются как верхняя палата федерального парламента (в Швейцарии – субъекты федерации регулируют выборы в Совет кантонов), так и нижняя палата (в США субъекты федерации регулируют, в том числе, выборы в Палату представителей).

Первоначально фактически децентрализованным было регулирование избирательных отношений в государствах, составляющих часть Британского Содружества Наций, например, в Канаде. Каждое территориальное образование, которое сейчас составляет провинцию Канады, самостоятельно регулировало вопросы выборов. В такой ситуации конституционным законодателем было предусмотрено, что до тех пор, пока вопросы выборов в федеральный парламент не будут урегулированы федеральным законодателем, будут действовать положения законодательства провинций (ст. 41 Конституционного Акта 1867 года). Впоследствии был издан Закон о выборах 1992 года, что дало конституционалистам основания утверждать о том, что ст. 41 Конституционного Акта 1867 года была фактически заменена этим Законом. Следовательно, в настоящее время вместо указанного положения Конституции действуют нормы Закона о выборах²¹⁸.

Полуцентрализованная модель предполагает, что федеральные выборы в государстве регулируются исключительно на федеральном уровне, в то время, как выборы в субъектах федерации регламентируются также исключительно актами соответствующего уровня. Примером федерации с подобной моделью разграничения компетенции служит Аргентина, Национальный избирательный кодекс которой регулирует только выборы федеральных органов публичной власти.

Наконец, *централизованная модель* подразумевает, что в отношении всех проводимых в государстве выборов, действуют правовые нормы, которые установлены федеральной властью. Указанную модель представляет

²¹⁸ James W.J. Bowden. The Origins of Canada's Electoral System and the Constitutional Considerations of Electoral Reform // Journal of Parliamentary and Political Law. 2020. P. 125.

Бразилия, федеральными законами которой урегулированы все выборы, проходящие на территории государства.

Таким образом, в целом есть три модели разграничения электоральной компетенции. Децентрализованная модель предполагает участие субъектов федерации в регулировании федеральных выборов, полуцентрализованная модель – самостоятельную регламентацию избирательных отношений федерацией и субъектами федерации, централизованная модель – регулирование отношений, складывающихся на всех выборах в государстве, федерацией.

3. Конституционно-правовое регулирование объекта избирательных отношений в зарубежных федерациях: федералистские аспекты

Круг выборных органов и должностных лиц публичной власти. В федеративных государствах, основу конституционного строя которых образует принцип народовластия, определенное количество единоличных и коллегиальных органов и должностных лиц, функционирующих на разных уровнях публичной власти (главным образом, на федеральном и региональном уровнях) являются выборными. В то же время в рамках организации системы органов власти в разных государствах органы, аналогичные по своей природе, могут как обладать выборностью как важной чертой порядка их формирования, так и не обладать – в зависимости от различных факторов, например, исторического и культурного контекста.

В связи с разнообразием подходов, воплощаемых законодателями федераций в отношении наделения тех или иных органов и должностных лиц выборным характером порядка их формирования, можно условно разделить органы и должностные лица публичной власти, создаваемые в них, на ряд категорий:

1. Органы и должностные лица, формируемые выборным путем (как правило, прямым голосованием) во всех федерациях. Это те единоличные или коллегиальные органы публичной власти, которые имеют выборный характер

либо все всех федеративных государствах, либо почти во всех таких государствах, с единичными исключениями.

На федеральном уровне таким органами являются федеральные законодательные органы публичной власти (парламенты) в государствах, где соответствующие органы имеют одну палату, и нижние палаты федеральных законодательных органов публичной власти (парламентов²¹⁹) в государствах, где воплощен принцип бикамерализма.

Однопалатными являются парламенты Венесуэлы (Национальная ассамблея), Сент Кристифор и Невис (Национальное собрание), Коморских островов (Национальная ассамблея Союза Комор) и Федеративных штатов Микронезии (Конгресс). В теории ведутся дискуссии относительно однопалатной или двухпалатной структуры парламента ФРГ: некоторые исследователи считают Бундесрат верхней палатой федерального парламента, некоторые – нет²²⁰. Кроме того, фактически однопалатный парламент действует в Ираке: верхняя палата федерального парламента, образование которой предусмотрено Конституцией страны, Совет федерации, на данный момент не сформирован, поэтому функционирует только нижняя палата, Совет представителей. К однопалатным можно отнести и Федеральный национальный совет в Объединенных Арабских Эмиратах, вместе с тем в теории его воспринимают по-разному – он характеризуется и как законодательный орган, и как законосовещательный²²¹. Остальные законодательные органы публичной власти, действующие в других федеративных государствах, состоят из двух палат.

На уровне субъектов федерации также имеются разные по структуре законодательные органы публичной власти: как однопалатные, так и

²¹⁹ Подробнее о понятии парламента см.: Лукьянов А.И. Парламентаризм в России (вопросы теории и практики). М.: Инфра-М. 2010. С.15; Парламентское право России /под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Издание Государственной Думы, 2013. С. 11.

²²⁰ Florian Grotz, Wolfgang Schroeder. Op. cit. 2021. P. 308.

²²¹ Гаджиев Г.Д. Указ. соч. С. 80.

двухпалатные²²², в связи с чем к числу однозначно выборных органов и должностных лиц публичной власти можно отнести также законодательные органы публичной власти субъектов федераций (парламенты) или нижние палаты законодательных органов публичной власти субъектов федераций. При этом, при приближенном рассмотрении структуры законодательных органов (парламентов) можно заключить, что такая структура не носит унифицированный характер: в большинстве случаев в федеративных государствах субъекты федерации имеют преимущественно (но не исключительно) однопалатную или двухпалатную структуру, в части случаев в федерациях имеет место сочетание одно- и двухпалатных законодательных органов. Примером федеративного государства, в субъектах которого созданы в большинстве своем однопалатные парламенты, служит ФРГ: единственной федеральной землей, где парламенту (ландтагу) присуща двухпалатная структура, является Бавария²²³. В то же время в США, напротив, функционируют, главным образом, двухпалатные парламенты субъектов федерации: исключение составляет только штат Небраска²²⁴²²⁵.

2. Органы и должностные лица, являющиеся выборными не во всех федеративных государствах и/или имеющие определенные нюансы процедуры выборов.

На федеральном уровне в указанную категорию органов и должностных лиц публичной власти в федерациях следует включить верхнюю палату федерального парламента (в государствах с двухпалатной его структурой), а также главу федеративного государства.

²²² Глигич-Золотарева М.В. Парламентские учреждения субфедерального уровня: опыт федеративных и региональных государств // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 12.

²²³ Конституция земли ФРГ Бавария. Принята 2 декабря 1946 года. URL: https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Sonstiges_P/BV_Verfassung_Englisch_formatiert_14-12-16_neu.pdf (дата обращения: 01.07.2023 г.).

²²⁴ Ирхин И.В. К вопросу о воплощении идеи народного представительства в системах региональных представительных органов зарубежных федеративных государств // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 11. С. 75.

²²⁵ Конституция штата США Небраска. URL: <https://nebraskalegislature.gov/FloorDocs/Current/PDF/Constitution/constitution.pdf> (дата обращения: 01.07.2023).

Считается, что *верхние палаты федеральных парламентов*, в противовес нижним палатам служат цели обеспечения представительства интересов субъектов федерации при осуществлении публичной власти на федеральном уровне. О.А. Кистринова, рассматривая на предмет формирования верхних парламентов все государства (не только федеративные), указывает на четыре основных разновидности порядка их формирования:

- избрание (прямым или косвенным голосованием);
- назначение;
- смешанный порядок;
- особый порядок, обусловленный культурными традициями страны²²⁶.

Ввиду того, что среди федераций отсутствуют такие государства, в которых верхняя палата федерального парламента формируется особым, связанным с культурными традициями способом (пример Палаты лордов Великобритании), а также принимая во внимание зависимость объема полномочий органа публичной власти от его порядка формирования²²⁷, представляется необходимым уточнить данную классификацию, обозначив следующие вариации порядка формирования верхних палат *федеральных парламентов*:

- 1) избрание на прямых выборах (таким образом формируется Сенат США и Сенат Австралии);
- 2) избрание непрямым путем (так формируются Федеральный совет Австрии и Палата народов Боснии и Герцеговины);
- 3) смешанный порядок, сочетающий как избрание (прямым или косвенным путем), так и назначение членов верхней палаты федерального парламента. Например, 40 из 50 членов Сената Бельгии избираются

²²⁶ Кистринова О.В. К вопросу о порядке формирования верхней палаты парламента: опыт России и зарубежных стран // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 10. С. 40 - 44.

²²⁷ Мишин А.А. Указ соч. С. 312.

косвенным путем, а 10 из них избираются уже избранными членами Сената путем кооптации

Разнообразие порядка наделения полномочиями *глав федеративных государств* вызвано особенностями форм правления в этих федерациях. Оставляя за скобками ряд федераций, в которых главой государства является монарх (Австралия, Бельгия, Канада, Сент Кристофор и Невис), можно выделить два основных способа наделения властью главы государства:

- 1) избрание на прямых выборах (Австрия, Аргентина и др.);
- 2) избрание на непрямых выборах (ФРГ, Индия, Пакистан и др.)

На уровне субъектов федерации органами и должностными лицами, не всегда имеющими выборную природу, являются высшие должностные лица субъектов федерации. Они, в свою очередь, также могут надеяться полномочиями следующими путями:

- 1) избрание на прямых выборах (например, Бразилия, Мексика);
- 2) назначение (например, Канада).

Выборность высших должностных лиц (глав исполнительной власти) субъектов федерации коррелирует с выборностью глав государств лишь отчасти: если в одних государствах (например, в Бразилии, являющейся президентской республикой) прослеживается зависимость первого от второго, то в других государствах – нет (например, в США, где президент избирается посредством косвенных выборов, губернаторы – посредством прямых).

Таким образом, в федеративных государствах функционирует ряд выборных органов и должностных лиц публичной власти как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов федерации. Их можно условно разделить на группу органов и должностных лиц, формирование которых в федерациях осуществляется строго путем прямых выборов (федеральный парламент, если он имеет однопалатную структуру, нижняя палата федерального парламента при бикамерализме, аналогичные органы власти на уровне субъектов федерации) и на группу органов и должностных лиц, формируемых не

обязательно путем прямых выборов (на федеральном уровне – верхняя палата парламента, глава государства, на уровне субъектов федерации – высшее должностное лицо (часто – орган исполнительной власти). Они могут формироваться путем прямых и непрямых выборов, путем назначения, иными способами (например, посредством кооптации как Сенат Бельгии).

Избирательные системы, применяемые на выборах органов публичной власти. В контексте настоящего исследования понятие «избирательная система» рассматривается в своем узком смысле²²⁸ – как способ определения результатов выборов²²⁹ или, в более широком ключе, совокупность правовых норм, определяющих, каким образом итоги голосования трансформируются в результаты выборов²³⁰.

*Количество избираемых представителей*²³¹. Этот аспект представляет актуальность, во-первых, для коллегиальных органов публичной власти (по факту, законодательных), во-вторых, для органов власти, создаваемых на федеральном уровне, поскольку именно на число их членов (депутатов) оказывает влияние федеративное деление государства. Влияние этого деления в аспекте количества избираемых депутатов испытывают и коллегиальные органы власти, действующие в субъектах федерации, однако это влияние проявляется иным образом.

Наиболее ярко федералистский характер этого аспекта может быть проиллюстрирован на примере верхних палат федерального парламента. В их состав входят непосредственно представители субъектов федерации. Число

²²⁸ Подробнее о понятии избирательной системы в широком смысле см.: Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право Российской Федерации. М.: Проспект, 2015. С. 301.

²²⁹ Любарев А.Е. Избирательные системы: российский и мировой опыт. М.: РОО «Либеральная миссия»; Новое литературное обозрение, 2016. С. 12.

²³⁰ Иванченко А. В., Кынев А. В., Любарев А. Е. Пропорциональная избирательная система в России: История, современное состояние, перспективы. М., 2005. С. 10.

²³¹ В зарубежной литературе количество представителей от каждого субъекта федерации в федеральных органах публичной власти расценивается как интересы государственных образований в составе федерации в рамках избирательной системы на выборах соответствующего федерального органа власти. См.: James W.J. Bowden. The Origins of Canada's Electoral System and the Constitutional Considerations of Electoral Reform // Journal of Parliamentary and Political Law. 2020. P. 137.

этих представителей устанавливается на основе одного из двух основных принципов:

1) принцип равного представительства – от каждого субъекта федерации избирается (назначается) равное число представителей в верхней палате федерального парламента (например, таким образом формируются Национальное собрание Непала);

2) принцип учета численности населения – от каждого субъекта федерации избирается (назначается) число представителей в верхней палате федерального парламента, соотносящееся с относительной величиной населения этого субъекта федерации (например, так избирается Федеральный совет Австрии).

Вместе с тем обусловленность федеративной формой государственного устройства присутствует и в определении количества избираемых депутатов нижних палат федерального парламента. Применительно к ним из отмеченных принципов действует последний – принцип учета численности населения, и от субъектов федерации фактически избирается разное количество депутатов даже при формальном равенстве субъектов федерации (т.е. симметричном федерализме). Так, Раздел 2 Поправки XIV к Конституции США, принятой после Гражданской войны 1861-1865 гг. в качестве санкции за неправомерное ограничение штатом избирательных прав граждан (прежде всего, по признаку расы или цвета кожи, хотя это не было упомянуто прямо), ввел уменьшение количества представителей такого штата в Конгрессе – пропорционально количеству ограничиваемых в избирательных правах граждан, проживающих в штате. Нормы этого раздела были адресованы, прежде всего, штатам Юга, отказывающимся наделять избирательными правами проживающих в них афроамериканцев, но они, в свою очередь, отказывались ратифицировать Поправку XIV к Конституции²³². Тем самым конфликт между федерацией и

²³² Gabriel "Jack" Chin. Reconstruction, Felon Disenfranchisement and the Right to Vote: Did the Fifteenth Amendment Repeal Section 2 of the Fourteenth Amendment? // Georgetown Law Journal. 2011. No. 92. P. 260, 269.

субъектами федерации фактически разразился вокруг числа представителей субъектов федерации в федеральном органе публичной власти. Разрешился конфликт путем принятия Поправки XV к Конституции, прямо запретившей дискриминацию по признакам²³³ расы и цвета кожи.

Деление на избирательные округа. Данный федералистский аспект также актуален, прежде всего, для федеральных коллегиальных органов публичной власти.

При прямых выборах членов верхней палаты федерального парламента границы избирательных округов четко корреспондируют границам субъектов федерации. В то же время такая корреляция происходит и на выборах в нижнюю палату парламента, при этом, в некоторых государствах это прямо закрепляется в конституциях. Например, п. 2 ст. 26 Конституции Австрии предусматривается, что границы избирательных округов на выборах в нижнюю палату парламента, Национальный совет, не должны рассекать границы субъектов федерации, округа подразделяются на региональные избирательные участки. Аналогично, согласно п. 3 и 4 ст. 149 Конституции Швейцарии, каждый кантон образует отдельный избирательный округ на выборах в Национальный совет – также нижнюю палату федерального парламента. Схожие положения есть и в конституциях субъектов федераций, но в отношении уже их территориальных частей (ч.1 ст. 61 Конституции провинции Буэнос-Айрес). Использование для разработки деления на избирательные округа федеративного деления выглядит логичным и эффективным с точки зрения организации выборов и соотносится с положениями законодательных и иных нормативных актов, действующих в федерации.

Нарезка избирательных округов на выборах федеральных органов публичной власти обычно устанавливается на федеральном уровне,

²³³ Gabriel "Jack" Chin. Ibid. P. 272.

одновременно имеются случаи дозволения участия субъектов федерации в указанной процедуре, например, на выборах в Палату депутатов Аргентины.

Соотношение конкретных избирательных систем на федеральном уровне и на уровне субъектов федерации. Этот аспект актуален для органов и должностных лиц публичной власти, функционирующих на федеральном уровне и на уровне субъектов федерации, которые имеют выборный характер во всех федеративных государствах и избираются посредством прямых выборов.

Установление конкретной избирательной системы, например, на выборах депутатов нижней палаты федерального парламента оказывает воздействие на определение избирательной системы на выборах в орган законодательной власти (нижнюю палату парламента или сам парламента).

Примером, демонстрирующим такое воздействие, служит нормативное регулирование избирательных систем на выборах в Бундестаг и ландтаги земель в ФРГ. В соответствии с п. 2 § 1 Закона о федеральных выборах 1965 года на выборах в Бундестаг применяется смешанная избирательная система: каждый избиратель имеет два голоса, один голос – на выборах в округе по мажоритарной избирательной системе, второй – по пропорциональной системе. При этом в приведенном положении отдельно отмечается, что на выборах действует принцип пропорционального представительства (в рамках смешанной избирательной системы). В то же время аналогичные нормы относительно принципа пропорционального представительства содержатся и в конституциях земель ФРГ: этот принцип закрепляется в Конституции Баварии (ч. 1 ст. 14) на выборах в ландтаг, а в Конституции другой земли, Саксонии, прямо устанавливается смешанная избирательная система на выборах депутатов ландтага (ч. 1 ст. 41). Еще одним примером федеративного государства, в котором избирательная система на выборах органов публичной власти федерального уровня соотносится с избирательной системой на выборах органов публичной власти субъектов федерации, является Аргентина.

Есть и другой пример – Австралия, где, например, на выборах в Палату представителей применяется пропорциональная избирательная система, на выборах в Законодательное собрание штата Новый Южный Уэльс – мажоритарная система.

Таким образом, применение избирательных систем на выборах органов публичной власти федеративных государств имеет свои федералистские аспекты. Во-первых, при установлении количества избираемых депутатов коллегиальных органов федерального уровня учитывается состав субъектов федерации: прямо (для верхней палаты федерального парламента) или косвенно (для нижней палаты парламента). Во-вторых, также на выборах федеральных коллегиальных органов власти при делении территории на избирательные округа учитывается федеративное деление, а в некоторых федерациях границы избирательных округов на выборах депутатов нижних палат федеральных парламентов совпадают с границами субъектов федерации. В-третьих, превалирующей для федераций тенденцией служит 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.

4. Конституционно-правовое регулирование субъектов избирательных отношений в зарубежных федерациях: федералистские аспекты

Избиратели. Определение круга избирателей не только в федерациях, но и в других государствах, непосредственно связано с разрешением вопроса принадлежности тем или иным субъектам активного избирательного права, носителями которых являются избиратели. Разрешение указанного вопроса, в свою очередь, осуществляется, в том числе, посредством ограничений

избирательных прав²³⁴ (избирательных цензов). В доктрине под цензом понимается условие, которое допускает пользование политическими правами, в том числе избирательными правами²³⁵. В иностранной конституционно-правовой практике²³⁶, а также в научной литературе²³⁷ цензы подразделяются на цензы-квалификации (условия осуществления права) и цензы-дисквалификации (запреты).

Соотношение уровня, на котором проводятся выборы, с уровнем, на котором устанавливаются избирательные цензы. Положения относительно избирательных цензов на тех или иных выборах в федеративных государствах присутствуют в разных нормативных правовых актах государств и имеют различную юридическую силу. В конфигурации федеративных отношений представляется возможным очертить 4 (четыре) основных модели соотношения между уровнем публичной власти, на котором проводятся выборы, и уровнем установления соответствующих ограничений активного избирательного права:

- 1) для выборов федеральных органов публичной власти:
 - установление избирательных цензов на федеральном уровне (например, Нигерия);
 - установление избирательных цензов на уровне субъектов федерации (например, США);
- 2) для выборов органов публичной власти субъектов федерации:
 - установление избирательных цензов на федеральном уровне (например, Индия и Непал);
 - установление избирательных цензов на уровне субъектов федерации (например, Австрия).

²³⁴ Князев С.Д. Очерки теории российского избирательного права. Владивосток: Изд-во Дальневосточного ун-та, 1999. С. 205. В российской доктрине присутствует и точка зрения, согласно которой избирательные цензы расцениваются как условия осуществления избирательных прав. См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть / отв. ред. Б.А. Страшун. М., 2006. С. 416.

²³⁵ Выборы в мире: избирательные цензы / под общ. ред. И.Б.Борисова. М.: РОИИП, 2015. С. 18.

²³⁶ Например, ст. 41 Конституционного Акта Канады 1867 года.

²³⁷ Gabriel "Jack" Chin. Ibid. P.270.

Представляется, что приведенная конфигурация перекликается с делением федеративных государств на разные модели по степени централизации регулирования избирательных отношений (модели разграничения компетенции между федерацией и субъектами федерации). Тем самым избирательные цензы выступают одним из основных индикаторов централизации или децентрализации избирательно-правового регулирования и служат важным элементом в моделях разграничения электоральной компетенции, устанавливаемых в федерациях.

Соотношение конкретных избирательных цензов на федеральном уровне и уровне субъектов федерации. Данный аспект охватывает как коллегиальные органы публичной власти (прежде всего, законодательные), так и единоличные органы.

В целом в нормативных правовых актах федеративных государств, направленных на регулирование избирательных отношений, предусматривается унифицированный подход к установлению избирательных цензов для активного избирательного права на выборах. Как правило, цензы, предусматриваемые для федеральных и региональных выборов, аналогичны. Например, нормы п. 2 ст. 51 и п. 2 ст. 106 Конституции Пакистана схожи в определении круга граждан, наделенных активным избирательным правом на выборах, с одной стороны, в Национальную ассамблею, нижнюю палату федерального парламента, с другой стороны, в законодательные органы власти провинций. Более того, в ряде конституций государств содержится единое положение для избирательных цензов для активного избирательного права на всех выборах, проводимых в государстве (например, п. 1 ст. 64 Конституции Венесуэлы).

С одной стороны, преимуществом федерального закрепления цензов для выборов федеральных органов публичной власти и органов публичной власти субъектов федерации служит 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, во-первых, с точки зрения народного представительства, во-вторых, с точки зрения принципа федерализма. В таких условиях избираемые народом (населением) субъектов федерации как носителем суверенных прав (суверенитета) органы публичной власти субъектов федерации лишены возможности устанавливать правила в отношении собственного избрания. Тем самым, 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. Выбор иного варианта фактически стирает границы между федерацией и унитарным государством как формами политико-территориального устройства.

Другие аспекты конституционно-правового статуса избирателей в рамках избирательного процесса. Если брать во внимание другие аспекты статуса избирателей, имеющие процессуальный характер, то первым в их ряду будет вопрос составления списков избирателей (ведения реестра избирателей). Обычно (не только в федерациях) решение этого вопроса передается на низовые уровни. В частности, в соответствии с п. 7 ст. 26 Конституции Австрии на составление реестра избирателей уполномочены органы муниципальной власти. В США Закон о национальной регистрации избирателей 2003 года возложил на штаты ряд обязанностей, связанных с регистрацией, в частности, по осуществлению регистрации избирателей при получении ими других государственных или муниципальных услуг, например, при оформлении водительских прав²³⁸. Однако штаты, в свою очередь, делегировали значительный объем указанных полномочий местным органам власти²³⁹, что на практике порождало немало проблем при разрешении дел о

²³⁸ Justin Weinstein Tull. Election Law Federalism // Michigan Law Review. 2016. No. 114.P. 755.

²³⁹ Ibid. P.778.

нарушениях избирательных прав граждан²⁴⁰. В Аргентине муниципальный реестр избирателей состоит из федерального реестра и реестра избирателей провинций – для целей соответствующих выборов.

Еще одним заслуживающим рассмотрения в рамках исследования федералистских аспектов статуса избирателей вопросом является также процедурный по своему характеру вопрос использования новых технологий при голосовании на выборах (электронного голосования). В литературе обычно фигурируют два вида подобного голосования – стационарное и дистанционное²⁴¹. Примером федерации с довольно длительной практикой применения стационарного электронного голосования на выборах всех уровней является Бразилия: еще в 1996 году этот механизм получил апробацию на выборах в штате Санта-Катарина²⁴². Эксперименты по дистанционному электронному голосованию проводились в Австралии, Бразилии, Канаде, Швейцарии²⁴³, между тем, по своему масштабу они были ограниченными. Во-первых, они проводились только на региональном или местном уровнях (например, в Швейцарии – на уровне кантонов²⁴⁴), во-вторых, только для определенных групп избирателей (например, в Австралии – для избирателей, являющихся военнослужащими и находящимися за границей²⁴⁵).

Таким образом, есть 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

²⁴⁰ Подробнее см.: Justin Weinstein Tull. *Op. cit.* P. 768-769.

²⁴¹ Чертков А.Н. Электронное голосование на муниципальных выборах: проблемы и перспективы // Вестник Московского государственного областного университета. 2021. № 3. С. 17; Былинкина Е.В. Понятие и виды электронного голосования в России и за рубежом // Российское право: образование, практика, наука. 2021. № 5. С. 6.

²⁴² Старостина И.А., Старостенко М.В. Выборы федерального Президента Бразилии 2018 года: новые технологии в действии // Избирательное законодательство и практика. 2018. № 4. С. 23-27.

²⁴³ Misha German, Uwe Serdült. Internet voting and turnout: Evidence from Switzerland // *Electoral Studies*. 2017. Vol. 47. P. 2.

²⁴⁴ Подробнее см.: Чертков А.Н. Указ. соч. С. 21; Misha German, Uwe Serdült. *Op. cit.* P. 6.

²⁴⁵ Выборы в мире: электронное голосование / под общ. ред. И.Б. Борисова. М.: РОИИП, 2020. С. 103.

федеральных выборов, федерация устанавливает цензы для выборов субъектов федерации, субъекты федерации устанавливают цензы для выборов собственных органов власти. Регулирование избирательных цензов для активного избирательного права на разных выборах унифицировано, к избирателям предъявляются одинаковые требования. Реестр избирателей обычно формируется на низовых уровнях (уровень субъектов федерации, уровень муниципалитетов), на соответствующих уровнях гражданам предоставляются возможности по использованию дистанционного электронного голосования, в то время, как стационарное электронное голосование может применяться и на выборах федеральных органов публичной власти.

Кандидаты. Кандидаты – субъекты избирательных правоотношений, которые реализуют пассивное избирательное право, участвуя в выборах. Как следствие, их круг определяется также посредством установления цензов, только для пассивного избирательного права.

Соотношение конкретных избирательных цензов на федеральном уровне и уровне субъектов федерации. Соотношение уровня, на котором проводятся выборы, с уровнем, на котором устанавливаются цензы для этих выборов, у кандидатов выражено в аналогичных с теми, которые существуют применительно к избирателям, моделям. Однако конкретные избирательные цензы, закрепляемые на федеральном и региональном уровне для целей избрания тех или иных органов и должностных лиц публичной власти, в случае кандидатов разнятся. Разница цензов проявляется в двух основных аспектах:

1) некоторые цензы являются более «мягкими» для выборов органов публичной власти субъектов федерации, чем для выборов федеральных органов публичной власти. Классическим примером в данном случае является возрастной ценз: как правило, с повышением уровня выборов увеличивается и данный ценз. Вместе с тем такое повышение обычно характерно для выборов

единоличных органов публичной власти, в то время, как для выборов коллегиальных органов публичной власти свойственно унифицированное правовое регулирование (например, Индия).

2) для выборов органов публичной власти субъектов федерации могут вводиться дополнительные избирательные цензы, отражающие специфику конкретного субъекта федерации. Наиболее ярким примером подобного ценза служит ценз оседлости. Например, подобный ценз введен для выборов органа законодательной власти провинций в Непале (ст. 178 Конституции).

Другие аспекты конституционно-правового статуса кандидатов в рамках избирательного процесса. Помимо особенностей установления избирательных цензов имеются и другие федералистские аспекты статуса кандидатов – они проявляются на тех или иных стадиях избирательного процесса. В частности, таковые могут присутствовать на стадии выдвижения кандидатов. Так, в поддержку выдвижения кандидатов на должность Федерального президента Австрии требуется собрать определенное число подписей в землях и представить в избирательную комиссию земли²⁴⁶.

Таким образом, 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 жесткими в аспекте, например, возраста, с другой стороны, они могут дополняться за счет других цензов, например, ценза оседлости.

Избирательные объединения. Значимость избирательных объединений в рамках избирательного процесса подчеркивается тем, что право на создание

²⁴⁶ Современные избирательные системы. Вып. 6: Австрия, Ирландия, Норвегия, Чили / Водяницкая Е.А., Гвоздев П.С., Ракитская И.А., Орлов А.Г. М.: РЦОИТ. 2011. С. 17.

и участие в подобных объединениях некоторые исследователи считают одним из избирательных прав²⁴⁷.

Основными избирательными объединениями являются политические партии. Первостепенным федералистским аспектом их статуса является вопрос об уровне, на котором они создаются, и может ли федеральное законодательство предусматривать создание региональных политических партий. Доминирующий среди федеративных государств подход предполагает *возможность образования политических партий на уровне субъектов федерации и их последующее участие в выборах*. В частности, подобная возможность имеется в Индии²⁴⁸, Швейцарии, Аргентине, ФРГ, Канаде, Эфиопии. В Швейцарии партии, создаваемые на уровне кантонов, играют основную роль в политической жизни страны²⁴⁹.

Таким образом, в качестве избирательных объединений могут выступать как политические партии, создаваемые на федеральном уровне, так и политические партии, образуемые на уровне субъектов федерации.

Органы, обеспечивающие организацию²⁵⁰ и проведение выборов.

Органы, уполномоченные организовывать и проводить выборы, также имеют некоторые федералистские аспекты в своей структуре, формировании и деятельности.

Во-первых, федеративное деление не может не оказывать влияние на построение *структуры избирательных органов в федерации*. Даже если это влияние не трансформируется в организационные и функциональные особенности структуры органов, уполномоченных на организацию и проведение выборов, оно отражается в наименовании соответствующих органов. Так, федеративному устройству корреспондирует система

²⁴⁷ Electoral Justice: An Overview of the International IDEA Handbook. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. 2020. P.7.

²⁴⁸ Подробнее см.: Современные избирательные системы. Вып. 5: Индия, Ирак, Уругвай, ЮАР / науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М: РЦОИТ. 2010. С. 24.

²⁴⁹ Andreas Lander. Switzerland: Subsidiarity, Power-Sharing, and Direct Democracy. The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe. 2011. P. 206.

²⁵⁰ Иногда соответствующие органы совмещают функцию организации выборов и разрешения электоральных споров. См.: Oliver Joseph. Op. cit. P. 17.

избирательных комиссий, созданных в Австрии²⁵¹, кроме того, в Нигерии предусматривается назначение регионального комиссара по избирательным делам в каждом штате и на федеральной территории (ппп. 3 пп. 14 п. f Приложения 3 к Конституции).

Во-вторых, влияние принципа федерализма можно выделить *в порядке формирования* избирательных органов. Как правило, они формируются органами публичной власти соответствующего уровня: законодательными и исполнительными органами. В то же время избирательные органы уровня субъектов федерации часто формируются при участии федерального избирательного органа или других федеральных органов публичной власти. Например, в соответствии с пп. 3 пп. 14 п. f Приложения 3 к Конституции Нигерии, в назначении региональных комиссаров по избирательным делам принимают участие Президент и Сенат.

В-третьих, компетенция федерального избирательного органа, как правило, включает нормотворческие полномочия²⁵², что также представляется возможным считать федералистским проявлением, поскольку положения издаваемых ими актов распространяются на всю территорию федеративного государства и обязательны, в том числе, для нижестоящих избирательных органов и должностных лиц. Кроме того, в разных федерациях по-разному сформулированы непосредственно организационные полномочия органов, ответственных за проведение выборов: если в одних федеративных государствах (Австрия, Мексика) федеральные избирательные органы уполномочены на организацию только федеральных выборов, то в других федерациях (Малайзия, Эфиопия) федеральные органы могут организовывать и выборы в субъектах федерации.

²⁵¹ Современные избирательные системы. Вып. 6: Австрия, Ирландия, Норвегия, Чили. М.: РЦОИТ. 2011. С. 35. Так же выстроена структура избирательных комиссий в США. См.: Шидловский А.В. Организаторы выборов в штатах США. Нью-Йорк, Иллинойс // Право и государство: теория и практика. 2021. № 4. С. 187-190.

²⁵² Michael Pal. Op. cit. P. 97-99.

Таким образом, структура избирательных органов в федеративных государствах 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 т.ч. для нижестоящих органов, ответственных за организацию и проведение выборов.

5. Конституционно-правовое регулирование содержания избирательных отношений в зарубежных федерациях: федералистские аспекты

Избирательное право в субъективном смысле, а также избирательная обязанность являются основным элементом содержания избирательных правоотношений. В доктрине указывается на стержневой характер данных права и обязанности, отмечается, что выбор законодателя в пользу права или обязанности определяет дальнейшее регулирование электоральной сферы²⁵³.

Избирательное право или избирательная обязанность. Среди федеративных государств имеется достаточно большое количество тех, в которых предусмотрен обязательный вотум. К ним, в частности, относятся Австралия, Бельгия, Бразилия и др. Обязательный вотум обычно имеет в указанных государствах длительную историю²⁵⁴ и призван повысить явку на выборах²⁵⁵. Кроме того, обязательный вотум (на примере Австралии) защищает другие права граждан, такие, как права на равенство (равное

²⁵³ Андреева Г.Н., Старостина И.А. Указ. соч. С. 98.

²⁵⁴ Sarah Birch. Full Participation: A Comparative Study of Compulsory Voting. United Nations Publications. 2009. P. 1-2.

²⁵⁵ Lisa Hill. Compulsory voting and the promotion of human rights in Australia // Australian Journal of Human Rights. 2017. Vol. 23. No. 2. P. 190.

гражданство, равенство перед законом и т.д.), а также позитивные права (прежде всего, социальные: право на социальное обеспечение, право на образование)²⁵⁶.

На федеральном уровне наряду с обязательным вотумом в государствах, где он применяется, могут быть предусмотрены избирательные права для отдельных категорий избирателей. Так, подобная возможность существует в Бразилии и Мексике. В Бразилии факультативный вотум установлен для трех основных групп: 1) неграмотные; 2) избиратели старше 70 лет; 3) избиратели в возрасте от 16 до 18 лет (п. II пар. 1 ст. 14 Конституции). В Конституции Мексики гарантируются избирательные права и, в то же время, отмечается, что обязанность голосовать на выборах применяется на условиях, установленных законом (п. III ст. 36).

Как правило, если на федеральном уровне закреплено субъективное избирательное право, содержание избирательных правоотношений на уровне субъектов федерации будет аналогичным. Вместе с тем есть и иные подходы, например, в Швейцарии. При том, что на федеральном уровне в этом государстве гарантируется избирательное право (ст. 143 Конституции), в некоторых кантонах действует обязательный вотум. Например, немецкоязычные кантоны Обвальден и Нидвальден: в их конституциях предусмотрен обязательный вотум, который распространяется на кантональные и муниципальные выборы. Подобное разнообразие подходов к разрешению вопроса участия в выборах объяснимо с позиции децентрализованного характера разграничения компетенции между федерацией и субъектами федерации в Швейцарии.

Таким образом, в федерациях на выборах органов публичной власти получают реализацию как избирательные права, так и избирательная обязанность (обязательный вотум). Обычно на федеральном уровне гарантируется что-то одно из них, но в Бразилии и Мексике закреплены сразу

²⁵⁶ Ibid.

и право, и обязанность (для разных категорий избирателей). При этом, как правило, фиксация в федеральных конституционных или законодательных положениях избирательного права или обязанности в большинстве случаев влечет закрепление на уровне субъектов федерации того же элемента содержания избирательных правоотношений, за исключением Швейцарии.

Круг выборов, на которых гарантировано право или существует обязанность. Избирательные права и обязательный вотум распространяются на разный круг выборов, в том числе, в зависимости от источников их закрепления. Зафиксированные на федеральном уровне избирательные права или обязанность голосовать могут охватывать следующие уровни, на которых проводятся выборы органов и должностных лиц публичной власти:

- 1) только выборы федеральных органов и должностных лиц (например, Бельгия и Швейцария);
- 2) выборы федеральных органов и должностных лиц, а также выборы органов и должностных лиц публичной власти субъектов федерации (Индия, Малайзия).
- 3) все выборы (например, Ирак, Аргентина).

На уровне субъектов федерации обычно гарантируется избирательное право (избирательные права) и устанавливается избирательная обязанность применительно к выборам, проводимым в субъектах федерации: выборам органов публичной власти субъектов федерации, органов местного самоуправления (например, как это закреплено в конституциях земель ФРГ).

Таким образом, 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 применительно к выборам, проводимым в субъектах федерации.

Виды избирательных прав и обязанностей. Избирательные права и обязательный вотум имеют свои разновидности, выделяемые в зависимости от

содержания правомочий. Так, из числа избирательных прав и обязанностей на федеральном уровне закреплены следующие основные права:

- 1) активное избирательное право или обязанность голосовать (Бельгия, Венесуэла);
- 2) активное и пассивное избирательные права (Ирак);
- 3) права на совершение других избирательных действий, например, право на регистрацию в качестве избирателя (Бразилия).

На уровне субъектов федерации предусматривается аналогичный набор видов избирательных прав и обязанностей.

Таким образом, в федерациях на федеральном уровне гарантируется различный объем прав, но, в основном, его формируют активное и пассивное избирательные права, обязанность голосовать. В законодательных актах могут присутствовать избирательные права, корреспондирующие конкретным избирательным действиям.

Принципы избирательного права. С избирательными правами или избирательной обязанностью непосредственно связан вопрос принципов их осуществления.

Круг выборов, применительно к которым закреплены принципы избирательного права. Данный вопрос в большей степени актуален для коллегиальных, а не единоличных органов публичной власти – в связи со значительным количеством федераций с монархической формой правления или непрямыми выборами главы государства, а также с частыми случаями назначения высших должностных лиц субъектов федерации.

Нормативными актами федерального уровня принципы избирательного права обычно устанавливаются в отношении выборов органов публичной власти федерального уровня. Вместе с тем, если в конституции федеративного государства или в федеральных законах получают регламентацию выборы органов публичной власти субъектов федерации, принципы указываются и применительно к ним. Например, Конституция Австрии закрепляет принципы

избирательного права и в отношении выборов депутатов Национального совета (п. 1 ст. 26), и в отношении выборов ландтагов земель (п. 1 ст. 95).

Также на уровне субъектов федерации закрепляются принципы избирательного права, действующие на выборах органов публичной власти субъектов федерации и органов местного самоуправления. Например, в Конституции земли ФРГ Бавария закрепляются принципы избирательного права на выборах в ландтаг (п. 1 ст. 14) и отдельно устанавливается, что принципы, действующие в отношении региональных выборов, применяются и к муниципальным выборам (п. 1 ст. 12). Более того, в Конституции земли ФРГ Саксонии прямо указано, что принципы избирательного права, закрепляемые в нормах Конституции, распространяются на все выборы в субъекте федерации (п. 1 ст. 4).

Объем федерального регулирования принципов. На федеральном уровне принципы избирательного права могут быть урегулированы в разном количестве и разном объеме. Можно выделить следующие конфигурации:

1) один принцип, например, прямое избирательное право, которое предусмотрено в отношении выборов депутатов Национального совета Швейцарии (п. 2 ст. 149 Конституции), или тайное голосование, которое установлено применительно к выборам в Палату представителей Непала (п. 4 ст. 84 Конституции);

2) два принципа – прямое избирательное право и свободные выборы – в отношении выборов депутатов Национально ассамблеи Пакистана (пп. а п. 6 ст. 51 Конституции);

3) более двух принципов, например, всеобщее, прямое избирательное право, личное и тайное голосование, действующие на выборах Национальной ассамблеи Венесуэлы (п. 1 ст. 186 Конституции).

На уровне субъектов федерации существуют схожие модели закрепления данных принципов.

Соотношение принципов избирательного права, установленных на уровне федерации и субъектов федерации. Фактически в содержательном плане принципы, установленные для выборов на разных уровнях публичной власти в федеративном государстве, совпадают друг с другом. Это отвечает цели надлежащей защиты прав субъектов избирательных правоотношений и обеспечения равенства избирательных прав. Регулирование электоральной сферы в этом аспекте, как правило, практически унифицировано и имеет только небольшие различия. В качестве примера следует привести то, каким образом соотносятся положения Основного закона ФРГ в части принципов избирательного права с соответствующими положениями конституций земель ФРГ. Применительно к выборам депутатов Бундестага установлены такие принципы избирательного права как всеобщее, равное, прямое избирательное право, тайное голосование, свободные выборы (ч.1 ст. 38). Вместе с тем в Конституции земли Гамбург перечислены те же самые принципы в качестве тех, которые действуют на выборах в ландтаг (п. 2 ст. 6).

Таким образом, на федеральном уровне обычно закрепляются принципы в отношении федеральных выборов, но могут, если конституция или закон включают соответствующие положения, быть предусмотрены 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 (местного управления). Объем принципов разный: на федеральном уровне может устанавливаться от одного до определенной группы принципов, то же количество будет закреплено в субъектах федерации. Содержательно принципы, гарантированные на федеральном уровне и на уровне субъектов федерации идентичны или отличаются совсем незначительным образом – это способствует обеспечению принципа равного избирательного права и надлежащей защиты избирательных прав в случае их нарушения.

Непрямые выборы. Помимо прямых выборов в федеративных государствах проводятся непрямые выборы как коллегиальных органов, так и единоличных органов публичной власти.

Особый интерес в контексте связи избирательно-правовой сферы с принципом федерализма представляют непрямые выборы главы государства в федерациях. В настоящий момент такой порядок наделения полномочиями главы государства существует в целом ряде федераций: в США, ФРГ, Индии, Пакистане, Ираке, Федеративных штатов Микронезии и других.

В американской научной литературе высказываются мнения о том, что в косвенный порядок выборов Президента США заложена скрытая федеративная составляющая, и на самом деле такой порядок избрания главы государства служит цели реализации принципа федерализма и учета интересов субъектов федерации при избрании главы государства²⁵⁷. Такая позиция разделяется не всеми учеными²⁵⁸ даже в рамках американской доктрины²⁵⁹, но, тем не менее, в ряде аспектов процедуры непрямых выборов главы государства просматривается федералистский аспект.

Во-первых, федералистские аспекты присущи процедуре формирования коллегии выборщиков – органа, уполномоченного на избрание главы государства (как правило, президента). В настоящее время в федерациях, где глава государства избирается путем непрямых выборов, сложились 3 (три) основные модели формирования коллегии выборщиков:

- 1) прямые выборы членов коллегии (США);

²⁵⁷ Например, см: Derek T. Muller, *Invisible Federalism and the Electoral College* // *Arizona State Law Journal*. 2012. Vol. 44. P. 1237.

²⁵⁸ В российской научной литературе институту непрямых выборов уделяется, как правило, незначительное внимание даже в рамках исследования конституционного права зарубежных стран, более того, этот институт воспринимается в негативном ключе. См.: Лавицкая М.И., Батева Е.В., Питерская А.Л. *Возможность практического применения косвенных выборов в Российской Федерации* // *Вестник государственного и муниципального управления*. 2016. № 3. С. 92; *Современные избирательные системы*. Вып. 3: Испания, США, Финляндия, Япония / науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М.: РЦОИТ, 2009. С. 120.

²⁵⁹ Paul Boudreaux. *The Electoral College and its meager federalism* // *Marquette Law Review*. 2004. Vol. 88. P. 212.

2) включение в состав коллегии должностных лиц текущего состава органов законодательной власти, т.е. занятие мест в коллегии в силу должности (Индия, Пакистан, Федеративные штаты Микронезии);

3) смешанная модель, сочетающая наделение статусом членов коллегии действующих членов законодательного органа публичной власти (или одной из его палат) и избрания делегатов в коллегии – прямое или не прямое, многоступенчатое (ФРГ).

В процедуре формирования коллегии выборщиков, как правило, заложены механизмы, направленные на обеспечение равного представительства федерации и представительства субъектов федерации. Представительство федерации реализуется путем включения в состав коллегии выборщиков депутатов нижней палаты федерального парламента. Например, в ФРГ в соответствии с ч. 3 ст. 54 Основного закона в состав Федерального Собрания входят депутаты Бундестага. Представительство субъектов федерации воплощается посредством участия в коллегии выборщиков как членов верхней палаты федерального парламента, обеспечивающей представительство субъектов федерации в постоянно действующих федеральных органах публичной власти (в федерациях с бикамеральной структурой парламента), так и депутатов (делегатов) законодательных органов власти субъектов федерации. Примером привлечения к избранию главы федеративного государства членов верхней палаты федерального парламента является Индия, где, согласно ч. 2 ст. 55 Конституции, в непрямых выборах ее Президента участвуют члены Раджья Сабха. Включение депутатов законодательных органов власти субъектов федерации в состав коллегии выборщиков предусмотрено, в частности, в Пакистане (ч. 3 ст. 41 Конституции), делегатов от соответствующих законодательных органов – в ФРГ (ч. 3 ст. 54 Основного закона).

В некоторых федеративных государствах формирование коллегии в контексте гарантирования представительства федерации и субъектов

федерации подчиняется определенным принципам, среди которых можно выделить следующие:

1) принцип равного представительства федерации и субъектов федерации. Его внедрение содействует уравниванию в процедуре избрания главы федеративного государства интересов федерации и субъектов федерации. Данный принцип действует при формировании Федерального Собрания ФРГ и в деятельности Коллегии выборщиков Индии. Согласно ч. 3 ст. 54 Основного закона ФРГ в состав Федерального Собрания входит равное число депутатов Бундестага и депутатов ландтагов земель. В ч. 1 ст. 55 Конституции Индии предусматривается особая система подсчета голосов при избрании Президента Индии, предполагающая пропорциональность голосов как членов избирательной комиссии по должности от федеральных органов власти, так и от органов власти штатов;

2) принцип равного представительства субъектов федерации. Он, в свою очередь, призван обеспечить формальное равенство входящих в состав федерации субъектов в рамках формирования коллегии выборщиков. Этот принцип получил воплощение в деятельности Коллегии выборщиков Индии. В соответствии с ч. 1 ст. 55 Конституции Индии представительство от штатов в Коллегии выборщиков должно быть «по возможности равным». Кроме того, тем же положением Конституции закрепляется механизм обеспечения пропорциональности голосов разных штатов при избрании Президента;

3) принцип учета численности населения субъектов федерации. Указанный принцип имеет своей целью учет фактического неравенства субъектов федерации в аспекте их численности населения. Он задействован при формировании Коллегии выборщиков США, Федерального Собрания ФРГ, Коллегии выборщиков Индии. Данный принцип выражается, скорее, косвенно, например, в США он воплощен в корреляции представителей от штата в Коллегии выборщиков и в Конгрессе, а представительство штатов в

нижней палате Конгресса, Палате представителей, зависит от численности населения штатов (разд. 2 ст. I Конституции США).

Следует отметить, что принципы равного представительства федерации и субъектов федерации, с одной стороны, и равного представительства субъектов федерации, с другой стороны, тем самым, присутствуют в кооперативных федерациях (ФРГ и Индия).

Во-вторых, федералистские аспекты заключены и в отдельных вопросах порядка осуществления коллегией выборщиков своей деятельности. Так, заседания коллегии выборщиков могут проводиться как отдельно (США), так и совместно (ФРГ) – последний способ обеспечивает более тесное взаимодействие представителей федерации и субъектов федерации. В рамках работы коллегии выдвинуть кандидатуру на должность главы государства вправе любой ее член – как представитель федерального законодательного органа власти, так и депутаты/делегаты законодательных органов власти субъектов федерации (ФРГ, Индии, Пакистан), что служит дополнительной гарантией учета позиции субъектов федерации при избрании президента.

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

Таким образом, структуру избирательных правоотношений как публичных правоотношений, опосредующих воспроизводство публичной власти, составляют субъекты, объект (в широком и узком смысле) и содержание избирательных правоотношений. К основным моделям разграничения компетенции в электоральной сфере относятся централизованная, полуцентрализованная и децентрализованная модели. Федералистские аспекты конкретных элементов избирательных правоотношений составляют уровень их регулирования в соотношении с уровнем выборов, учет в рамках регулирования тех или иных особенностей, связанных с реализацией принципа федерализма (два уровня публичной власти и т.д.).

ГЛАВА II. ФЕДЕРАЛИСТСКИЕ НАЧАЛА КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ

§ 1. Федеральное регулирование избирательных отношений

1.1. Разграничение компетенции в сфере избирательных отношений в Российской Федерации

Будучи одним из принципов федерализма, разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, в том числе в электоральной сфере, осуществляется на федеральном уровне²⁶⁰.

Конституционная модель разграничения компетенции в сфере избирательных отношений. Конституция РФ, даже существенно скорректированная поправкой 2020 года²⁶¹, регулирует избирательные отношения на выборах, проводимых на территории России, лапидарно – такая краткость обусловлена стремлением разработчиков конституционного текста отойти от подхода, воспринятого в СССР и предполагавшего более развернутую регламентацию избирательной системы²⁶².

В то же время и в условиях лаконичного освещения избирательно-правовых вопросов в Конституции РФ содержатся нормы, прямо указывающие на то или иное регулирование вопросов избирательного права.

Во-первых, в Конституции РФ устанавливается выборный характер ряда федеральных органов государственной власти: в их круг входят, как минимум, Президент РФ и Государственная Дума Федерального Собрания. Вопрос о выборности Совета Федерации Федерального Собрания представляется дискуссионным: с одной стороны, этот федеральный орган государственной власти частично формируется путем непрямых выборов (в части направления

²⁶⁰ См.: Нарутто С.В. Конституционное разграничение компетенции между федерацией и её субъектами: история и современность // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2018. № 3. С. 79–95.

²⁶¹ Закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

²⁶² Колюшин Е.И. Совершенствование федеральных основ избирательного процесса и права / Право избирать и быть избранным в российских политических реалиях: основные конституционно-правовые проблемы / рук. авт. кол. и отв. ред. проф. Авакьян С.А. М.: Юстицинформ, 2015. С. 163.

представителей законодательными органами власти субъектов РФ), с другой стороны, большинство сенаторов в соответствии со ст. 95 Конституции РФ наделяются полномочиями иным образом, отличным от избрания на прямых или непрямых выборах. Следовательно, распространять выборность как характеристику на весь состав Совета Федерации как орган государственной власти представляется спорным. До конституционной реформы 2020 года порядок формирования Совета Федерации был регламентирован более сжатым и общим образом, оставляя пространство для выбора способа формирования и конституируя основу для дискуссий относительно возможных способов в научной среде. Например, Е.И. Колюшин отмечает, что формулировки, задействованные конституционным законодателем при регламентации правового статуса Совета Федерации, позволяют федеральному законодателю предусмотреть, в том числе, выборный порядок его формирования²⁶³.

Во-вторых, Конституция РФ содержит указание на источник регулирования (федеральный закон) выборов органов государственной власти.

В-третьих, Конституция РФ закрепляет принципы избирательного права, лежащие в основе организации и проведения выборов одного из федеральных органов государственной власти, Президента РФ²⁶⁴ (п. «г» ст. 71, ч. 1 и 4 ст. 81, ч. 2 ст. 96).

Тем самым Конституция РФ одновременно и закрепляет основы регламентации выборов федеральных органов государственной власти, и определяет уровень их регламентации – федеральный уровень.

²⁶³ Колюшин Е.И. Совершенствование федеральных основ избирательного процесса и права / Право избирать и быть избранным в российских политических реалиях: основные конституционно-правовые проблемы / рук. авт. кол. и отв. ред. проф. Авакьян С.А. М.: Юстицинформ, 2015. С. 163.

²⁶⁴ Согласно позиции Конституционного Суда РФ, принципы избирательного права, закрепленные Конституцией РФ в отношении выборов Президента РФ (ч. 4 ст. 81), распространяются и на другие выборы, проводимые в России. См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 15.04.2014 № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в связи с запросом Законодательного Собрания Владимирской области» // СЗ РФ. 2014. № 16. Ст. 1922.

В меньшей степени в тексте Конституции РФ присутствует ясность в том, к какой сфере компетенции относится законодательство о выборах, проводимых в субъектах РФ. Такой предмет ведения напрямую не фигурирует в статьях 71 и 72 Конституции РФ, в которых очерчивается круг предметов исключительного ведения Российской Федерации, а также предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Какое-либо указание на сферу компетенции, к которой отнесено регулирование выборов в субъектах РФ, не приводится и в иных конституционных положениях. Данный конституционный пробел был восполнен Конституционным Судом РФ в Постановлении от 10.07.1995 г. № 9-П²⁶⁵, в котором была впервые сформулирована позиция о *совместном* характере компетенции Российской Федерации и ее субъектов в сфере выборов.

Свою позицию Суд обосновал аргументом, основанным на положении п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, относящем к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов защиту прав и свобод человека и гражданина. С этим пунктом неотъемлемым образом связан п. «в» ст. 71 Конституции РФ, закрепляющий принадлежность сфере исключительного ведения Российской Федерации регулирования и защиты прав и свобод человека и гражданина – на него Суд также ссылался, но в последующих решениях относительно конституционности федеральных и региональных избирательных законов²⁶⁶. Кроме того, в решениях Суда фигурируют и иные конституционные нормы: так, в ряде постановлений и определений Конституционный Суд РФ при аргументации принадлежности

²⁶⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 10.07.1995 № 9-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 42 Закона Чувашской Республики "О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1995 № 4.

²⁶⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 21.06.1996 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 20 Закона Республики Башкортостан "О выборах депутатов Государственного Собрания Республики Башкортостан" в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Башкортостан» // СЗ РФ. 1996. № 27. Ст. 3344; Постановление Конституционного Суда РФ от 11.03.2008 № 4-П «По делу о проверке конституционности подпункта "л" пункта 25 статьи 38 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области "О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области" в связи с жалобой общественного объединения "Политическая партия "Союз правых сил» // СЗ РФ. 2008. № 11 (2 ч). Ст. 1073.

законодательства о выборах в субъектах РФ сфере выборов опирался на п «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ²⁶⁷, в соответствии с которым к совместному ведению относится установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления. Названные предписания Конституции РФ, в совокупности с получившим закрепление в п. «г» ст. 71 положением, включившим в сферу исключительной компетенции Российской Федерации организацию публичной власти, образуют конституционную модель разграничения компетенции в избирательно-правовой сфере в части регулирования выборов в субъектах РФ. При этом нормы п. «в» ст. 71 и п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ формируют субъективно-правовой элемент данной модели, нормы п. «г» ст. 71, п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ – ее организационный элемент.

Субъективно-правовой элемент²⁶⁸ рассматриваемой конституционной модели основан на гарантированности Конституцией РФ права избирать и быть избранным (ч. 2 ст. 32), а также на единстве электорально-правового статуса гражданина РФ²⁶⁹. Участвуя в том или ином качестве в выборах органов власти и должностных лиц в субъектах РФ, граждане реализуют избирательные права, закрепленные федеральной Конституцией (ч. 2 ст. 32), следовательно, законами субъектов РФ могут нарушаться именно данные права. Конституционный Суд РФ в своей практике сформулировал *принцип единства системы правового регулирования избирательных прав граждан*²⁷⁰,

²⁶⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.1996 № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области» // СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 700; Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1997 № 7-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 г. № 315 "О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации", Закона Пермской области от 21 февраля 1996 года "О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области" и части 2 статьи 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 года "О порядке рогации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области" (в редакции от 9 ноября 1995 года)» // СЗ РФ. 1997. № 20. Ст. 2383.

²⁶⁸ Субъективно-правовой элемент применим и при определении компетенции Российской Федерации в отношении регулирования порядка проведения выборов федеральных органов государственной власти.

²⁶⁹ Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В.Д. Зорькина. М.: Норма, Инфра-М, 2011. С. 262.

²⁷⁰. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.03.2008 № 4-П «По делу о проверке конституционности подпункта "л" пункта 25 статьи 38 Федерального закона "Об основных гарантиях

согласно которому федеральные нормы являются базовыми, региональные – конкретизирующими и вторичными, не попадающими под категорию «регулирование прав и свобод человека и гражданина» в контексте п. «в» ст. 71 Конституции РФ. Тем самым законодателями субъектов РФ не может быть самостоятельно урегулирован порядок осуществления избирательных прав на региональных и местных выборах.

Организационный элемент конституционной модели разграничения компетенции в электоральной сфере претерпел серьезное обновление в результате конституционной реформы 2020 года. В период действия прежней редакции п. «г» ст. 71 Конституции РФ единственной составляющей данного элемента служил п. «н» ч. 1 ст. 72. В таких условиях в качестве дискуссионного мог рассматриваться и вопрос о наличии организационного элемента в модели в целом – могло показаться спорным утверждение о том, что по своему буквальному смыслу категория «общие принципы организации системы органов» охватывает их порядок формирования. В то же время, во-первых, выборный характер некоторых органов публичной власти предопределен их природой (представительные органы²⁷¹), во-вторых, и до, и после 2020 года федеральный законодатель в рамках реализации регулятивных полномочий в отношении выборов как предмета ведения в той или иной степени регламентировал вопросы выборов не только представительных, но и иных органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. Так, в ранее действовавшем и уже утратившем силу Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской

избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области "О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области" в связи с жалобой общественного объединения "Политическая партия "Союз правых сил» // СЗ РФ. 2008. № 11 (2 ч.). Ст. 1073.

²⁷¹ Подробнее о связи представительства и выборов см.: Авакьян С.А. Представительство в конституционном праве: вопросы теории и практики. М.: Юстицинформ, 2022. С. 340– 345.

Федерации»²⁷² закреплялись принципы избрания законодательных (представительных) органов субъектов РФ (ст. 10), в том числе специфика избирательной системы на данных выборах (п. 4 ст. 4), а также принципы проведения выборов высших должностных лиц субъектов РФ в случае избрания такого способа наделения их полномочиями²⁷³ (ст. 18). Нормами нового Федерального закона от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»²⁷⁴ также были охвачены как выборы депутатов законодательных органов субъектов РФ²⁷⁵ (ст. 15), так и выборы высших должностных лиц субъектов РФ (ст. 22). С учетом отнесения организации публичной власти в целом к исключительной компетенции Российской Федерации любые сомнения в том, присутствует ли данный элемент в конституционной модели разграничения компетенции в электоральной сфере, отпадают.

Законодательная модель разграничения компетенции в сфере избирательных отношений. Действующая модель разграничения компетенции в электоральной сфере впервые получила закрепление на уровне федерального законодательства в 1994 году и стала результатом широких дискуссий относительно оптимальной формы регулирования избирательных отношений.

Выбор в пользу текущего способа федерального регулирования избирательных отношений был predetermined некоторыми факторами политического и правового характера.

²⁷² Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 01.01.2022) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005 (утратил силу с 01.01.2023 г.).

²⁷³ Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривал возможность избрания высших должностных лиц субъектов РФ как непосредственно населением, так и депутатами законодательных (представительных) органов субъектов РФ

²⁷⁴ Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 14.04.2023) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.

²⁷⁵ В соответствии с п. 1 ст. 7 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» законодательные органы субъектов РФ являются представительными органами.

Во-первых, в самом начале 90-х годов XX века, до принятия Конституции РФ в 1993 году, правовая регламентация избирательных отношений, складывающихся на выборах в субъектах РФ, осуществлялась преимущественно самими субъектами РФ, конкретно – их органами исполнительной власти²⁷⁶. Нормативные акты, принимаемые в субъектах РФ, не отличались единообразием подходов к регулированию вопросов избирательного права и довольно часто содержали положения, нарушающие избирательные права граждан, особенно принцип равного избирательного права²⁷⁷. В такой ситуации возникла идея об установлении на федеральном уровне основных начал регулирования избирательных отношений.

Во-вторых, ускорило разработку формы регулирования электоральной сферы федеральным законодателем принятие новой Конституции в 1993 году. Данное событие не только вызвало острую необходимость в обновлении подхода к законодательному регулированию выборов в России, но и создало непосредственную конституционную основу для разработки федеральных избирательно-правовых норм. Федеральному законодателю п. «в» ст. 71, п. «б» и «н» ст. 72 новой Конституции РФ были заданы рамки, в которых он мог выработать способ регламентации избирательных отношений.

В Постановлении Государственной Думы от 11.02.2004 г.²⁷⁸ содержалась рекомендация Президенту РФ в первоочередном порядке внести проект федерального закона о гарантиях избирательных прав граждан на выборах в органы власти субъектов РФ и органы местного самоуправления. В обсуждении депутатов Государственной Думы, проводимом по данному вопросу, фигурировали два основных варианта построения федерального

²⁷⁶ Например, см.: Временное положение «О выборах и формировании органов местного самоуправления в Омской области» (утв. Постановлением Главы администрации Омской области от 25.01.1994 № 28-п).

²⁷⁷ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / отв. ред. А.А. Вешняков. М.: Норма, 2003. С. 84.

²⁷⁸ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 11.02.1994 № 54-1 ГД «О правовой основе выборов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и об обеспечении избирательных прав граждан» // Ведомости ФС РФ. 1994. № 2. Ст. 126.

избирательного законодательства: первый вариант предполагал имплементацию дифференцированной модели, предусматривающей принятие рамочного федерального закона и специальных законов (как федеральных, так и законов субъектов РФ), второй вариант предполагал издание единого федерального избирательного кодекса. Проект последнего был разработан по инициативе фракции «Яблоко» группой депутатов Государственной Думы во главе с В.Л. Шейнисом²⁷⁹. По результатам обсуждения было отдано предпочтение дифференцированному способу регулирования, хотя сама перспектива разработки избирательного кодекса на федеральном уровне была признана Государственной Думой «целесообразной с учетом принимаемых федеральных законов и практики их реализации²⁸⁰».

В 1994 году в рамках воплощения дифференцированного способа регламентации электоральных вопросов был принят первый рамочный акт в области избирательного права – Федеральный закон от 06.12.1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»²⁸¹, который устанавливал основные гарантии избирательных прав (п. 1 ст. 1), а также предусматривал возможность субъектов РФ закрепить в законах дополнительные гарантии соответствующих прав (п. 3 ст. 1). При этом законы субъектов РФ, принятые по вопросам выборов в органы государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, во исполнение нормы ч. 5 ст. 76 Конституции РФ не могли противоречить рамочному федеральному закону (п. 2 ст. 1). Таким образом, в законодательстве получил отражение критерий разграничения компетенции в сфере избирательных отношений между Российской Федерацией и ее субъектами – *гарантии избирательных прав*. Основные гарантии,

²⁷⁹ Любарев А.Е. О концепции избирательного кодекса Российской Федерации // Государство и право. 2010. № 7. С. 46-54.

²⁸⁰ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 23.11.1994 № 351-І ГД «О проекте федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3317.

²⁸¹ Федеральный закон от 06.12.1994. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 33. Ст. 3406 (утратил силу за исключением обстоятельств, указанных в пп. 3 и 4 ст. 66 Федерального закона от 19.09.1997 № 124-ФЗ).

фиксируемые нормами рамочного федерального закона, и дополнительные гарантии²⁸², которые могут содержаться в нормах как федеральных законов, так и, что более важно, законов субъектов РФ, образуют *субъективно-правовой элемент законодательной модели разграничения компетенции в избирательно-правовой сфере в России*.

Субъективно-правовой элемент модели формально сохраняется до сих пор: с 1994 года сменили друг друга еще два федеральных закона, предусматривающие основные гарантии избирательных прав граждан, в действующем рамочном Федеральном законе 2002 года, находит воплощение аналогичный критерий разграничения компетенции. Указанный элемент законодательной модели был адаптирован под субъективно-правовой элемент конституционной модели разграничения компетенции в области избирательного права Конституционным Судом РФ: в Постановлении от 21.06.1996 г. № 15-П²⁸³ Суд разъяснил, что *установление гарантий прав и свобод граждан является одним из способов их защиты*, что согласуется с включением защиты избирательных прав в область совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

При первом рассмотрении казалось, что посредством обособления групп гарантий избирательных прав все точки над *i* с разграничением полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в электоральной сфере расставлены. Однако на практике законодательная модель разграничения компетенции, построенная на основе разделения основных и дополнительных гарантий избирательных прав, оказалась очень гибкой и способной к частым

²⁸² Дополнительные гарантии могут предусматриваться в рамках конкретных избирательных процедур. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.06.2023 № 24 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами административных дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // РГ. 10 июня 2023 г.

²⁸³ Постановление Конституционного Суда РФ от 21.06.1996 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 20 Закона Республики Башкортостан "О выборах депутатов Государственного Собрания Республики Башкортостан" в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Башкортостан» // СЗ РФ. 1996. № 27. Ст. 3334.

изменениям сообразно тем или иным нуждам федерального законодателя²⁸⁴. С момента принятия первого рамочного федерального закона содержательное наполнение подобных законодательных актов, т.е. объем понятия «основные гарантии», претерпело значительные изменения.

Целью принятия первого рамочного Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» в 1994 году являлось установление ключевых начал правового регулирования избирательно-правовой области. Закон был небольшим по объему (36 статей) и закреплял в своих нормах действительно основные гарантии избирательных прав граждан²⁸⁵. В то же время субъектам РФ предоставлялось широкое поле для принятия законов и иных правовых актов в порядке опережающего регулирования²⁸⁶, чем они пользовались.

Сменивший Закон 1994 года Федеральный закон от 19.09.1997 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»²⁸⁷ отличался большим объемом (66 статей) и более широким в сравнении с действовавшим прежде федеральным законом предмет: он включал в себя не только выборы, но и референдумы. Кроме того, нормы Закона 1997 года были сформулированы более детально относительно Закона 1994 года, устанавливая более подробное регулирование тех аспектов, которые ранее получали базовую регламентацию. Тем самым Закон 1997 года стал нормативным актом, опосредовавшим централизацию правового регулирования электоральной сферы. Параллельно в период действия Закона 1997 года был принят Федеральный закон от

²⁸⁴ 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.

²⁸⁵ Постников А.Е. О проекте нового Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // Адвокат. 2002. № 1.

²⁸⁶ «Опережающее» регулирование заключается в том, что, если федеральным законом не были урегулированы определенные вопросы, право на их регламентацию имеют субъекты РФ. См.: Сабаева С.В. Гарантии избирательных прав граждан России по законодательству субъектов Российской Федерации: миф или реальность? // Омбудсмен. 2012. № 2. С. 16 - 21.

²⁸⁷ Федеральный закон от 19.09.1997 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» // СЗ РФ. 1997. № 38. Ст. 4339 (утратил силу через шесть месяцев со дня вступления в силу Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ).

06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»²⁸⁸, который преобразовал конструкцию федеративных отношений в России. Если ранее термины «общие принципы организации системы органов государственной власти и органов местного самоуправления» и «общие принципы организации представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (ч. 1 ст. 77 Конституции РФ) включали в себя лишь начала общего свойства²⁸⁹, то нормы Федерального закона № 184-ФЗ имели крайне детализированный характер²⁹⁰, что было расценено как сверхцентрализация власти в России на федеральном уровне²⁹¹.

Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»²⁹² содержал еще более детальную регламентацию избирательных отношений и, таким образом, развил наметившуюся тенденцию к электоральной централизации. Закон 2002 года фактически являлся уже не рамочным законодательным актом, а актом прямого действия²⁹³, который применялся к регулируемым отношениям напрямую – без конкретизации и уточнения в других законах и иных нормативных правовых актах. В науке

²⁸⁸ Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 01.01.2022) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005 (утратил силу с 01.01.2023).

²⁸⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.

²⁹⁰ Умнова И.А. Проблемы децентрализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2. С. 45 - 55.

²⁹¹ Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8.

²⁹² Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 31.07.2023) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

²⁹³ Масловская М.В. Возвращаясь к разговору об Избирательном кодексе Российской Федерации // Проблемы права. 2017. № 5. С. 34; Определение Конституционного Суда РФ от 15.09.2016 № 1742-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений части 5 статьи 42 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"» // СЗ РФ. 2016. № 39. Ст. 5716.

такие изменения были восприняты неоднозначно. Так, А.Е. Постников отмечал, что «начала официально утверждаться идеология недоверия к законодателям в субъектах РФ в плане самостоятельного решения ими вопросов регулирования выборов»²⁹⁴, С.Д. Князев указывал на то, что федеральным законодателем было фактически монополизировано право электорального законотворчества²⁹⁵.

Тем самым при *de jure* сохранении конфигурации разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами по линии гарантий избирательных прав *de facto* она изменилась с наполнением новым содержанием категории «основные гарантии избирательных прав». В настоящее время данная категория охватывает как основные начала правового регулирования избирательных отношений, так и детали реализации своих прав субъектами избирательных отношений на тех или иных стадиях избирательного процесса.

Помимо субъективно-правового элемента в законодательной модели разграничения компетенции в избирательно-правовой сфере присутствует и *организационный элемент*. В Федеральном законе «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» *обеспечение проведения выборов в органы государственной власти субъекта РФ* отнесено к полномочиям органов государственной власти субъектов РФ в рамках совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (п. 2 ст. 44). Если полномочия по установлению дополнительных гарантий избирательных прав граждан в рамках субъективно-правового элемента имеет регулятивную природу, то это полномочие в рамках организационного элемента носит исполнительный характер.

Соотношение субъективно-правового и организационного элементов моделей. В научной литературе вопрос о разграничении компетенции в сфере

²⁹⁴ Постников А.Е. Указ. соч. С. 30.

²⁹⁵ Князев С.Д. Российский электоральный федерализм: конституционно-правовое содержание и проблемы реализации // Государство и право. 2008. № 1. С. 27.

избирательных отношений обычно освещается через призму одного из соответствующих элементов²⁹⁶ – чаще – через субъективно-правовой элемент²⁹⁷, реже – через объективно-правовой²⁹⁸. Однако представляется, что на деле субъективно-правовой и организационный элементы конституционной и законодательной моделей дополняют друг друга и должны рассматриваться именно в совокупности – как составляющие одной общей модели²⁹⁹.

С одной стороны, содержательное наполнение субъективно-правового и организационного элементов указывает на *единство и непротиворечивость* подходов, избранных конституционным и федеральным законодателями в отношении регулирования избирательных отношений. В рамках обоих элементов большую значимость имеет Федерация – она наделена основной долей регулятивных полномочий в избирательно-правовой области. В то же время это не свидетельствует о слиянии двух элементов или о возможности исключения одного из них из конституционной или законодательной моделей без ущерба для функционирования моделей и их осмысления в доктрине. Напротив, единство подходов отражает восприятие конституционным и федеральным законодателями элементов модели как элементов единого целого – внутренне согласованного, непротиворечивого, основанного на единой концепции и едином взгляде на то, какой публично-правовой субъект должен иметь примат в регламентации электоральной сферы. Указанное единство, тем самым, конституирует одну из предпосылок объединения

²⁹⁶ Старостенко М.В. Указ соч. С. 45.

²⁹⁷ Колошин Е.И. Актуальные проблемы избирательного права. М.: Проспект, 2019; Князев С.Д. Российский электоральный федерализм: конституционно-правовое содержание и проблемы реализации // Государство и право. 2008. № 1.

²⁹⁸ Постников А. Е. Актуальные направления развития избирательного законодательства // Журнал российского права. 2004. № 2. С. 4.

²⁹⁹ Подобного подхода в последнее время придерживается и Конституционный Суд РФ. См.: Определение Конституционного Суда РФ от 26.03.2020 № 581-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Прудниковой Нины Дмитриевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 9 статьи 32 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

субъективно-правового и организационного элементов в конституционную и законодательную модели.

С другой стороны, эти элементы фактически отражают *разные аспекты выборов* как порядка формирования органов публичной власти субъектов РФ. Иллюстрацией их отличия друг от друга может служить пример вопросов, связанных с избирательными системами, применяемыми на выборах, которые проводятся на территории России. В то время как в нормах Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» эти вопросы не получают регламентацию в положениях Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» они уже регулируются – применительно к выборам депутатов законодательных органов субъектов РФ (п. 5 ст. 15). Вопросы, связанные с избирательными системами на выборах данных органов, получали отражение и в прежде действовавшем в сфере организации публичной власти в субъектах РФ Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (п. 4 ст. 4). В свою очередь, Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» в крайне ограниченном объеме регулирует вопросы процессуального характера, возникающие в рамках избирательного процесса, при этом для Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» они служат ключевой составляющей предмета регламентации. Таким образом, при том, что и вопросы избирательных систем, и вопросы избирательных процедур являются избирательно-правовыми, они обретают закрепление в разных законах, выступающих частями различных элементов моделей разграничения компетенции в сфере избирательных отношений.

Кроме того, если субъективно-правовой элемент в силу отмеченного единства электорально-правового статуса гражданина РФ характеризуется *универсальностью и применимостью ко всем выборам, проводимым в*

границах России, то организационный элемент отражает *специфику выборов конкретных органов и должностных лиц определенного уровня публичной власти*. Тем самым представляется затруднительным исключить какой-либо элемент из конституционной и законодательной моделей: если не учитывать субъективно-правовой элемент, то субъекты РФ будут лишены возможности в порядке опережающего регулирования предусмотреть в своих законах дополнительные механизмы защиты избирательных прав³⁰⁰, если не учитывать организационный элемент – лишены возможности определить специфику проведения выборов конкретных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Разграничение компетенции в отношении выборов, проводимых на федеральной территории. В результате конституционной реформы 2020 года, наряду с субъектами РФ, в Конституции РФ получил свое закрепление иной вид включенных в территорию России публично-правовых образований, организация публичной власти в котором регулируется самостоятельным федеральным законом – федеральные территории (ч. 1 ст. 67). Обособленный характер их законодательного регулирования основывается также на положении ч. 1 ст. 60 Федерального закона от 22.11.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Рассматривая еще не вступившие в силу нормы Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»³⁰¹ на предмет соответствия главам 1,2,9 Конституции РФ, Конституционный Суд РФ отмечал, что статус федеральных территорий не равен статусу субъектов РФ, в связи с чем дополненное положение ч. 1 ст. 67

³⁰⁰ Старостенко М.В. Указ. соч. С. 45.

³⁰¹ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.

не нарушает ч. 1 ст. 5, определяющий состав России как федерации³⁰². Тем не менее природа как самих федеральных территорий³⁰³, так и органов публичной власти, создаваемых на них,³⁰⁴ была и остается предметом острых дискуссий в науке. Не привнес ясность в обсуждение и Федеральный закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ «О федеральной территории «Сириус»»³⁰⁵, ознаменовавший образование первой и пока единственной федеральной территории в составе России³⁰⁶.

В контексте разграничения компетенции по регулированию проведения выборов на федеральной территории основным служит вопрос о том, между какими публично-правовыми образованиями разграничивается соответствующая компетенция. В отношении одного из таких образований присутствует ясность – это Российская Федерация. В отношении же второго публично-правового образования имеются веские сомнения, которые вызваны неразрешенностью вопросов о том, являются ли федеральные территории частью субъекта РФ, в целом, и является ли федеральная территория «Сириус» частью территории Краснодарского края, в частности.

В доктрине сформировались различные подходы к разрешению данного вопроса. Традиционный подход, воспринятый в зарубежных государствах, где

³⁰² 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.

³⁰³ Чуклин А.В. К вопросу об организации публичной власти на федеральной территории // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 10. С. 13; Пешин Н.Л. Соотношение административно-правовых и муниципально-правовых элементов статуса федеральной территории // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 5. С. 63.

³⁰⁴ Андриченко Л.В. Эволюция принципов федерализма в России в свете конституционных преобразований 2020 г. // Журнал российского права. 2022. № 3. С.50; Кожевников О.А. Законодательство о муниципальной и государственной гражданской службе через призму конституционных трансформаций // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2022. № 2. С. 17.

³⁰⁵ Федеральный закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ (ред. от 31.07.2023) «О федеральной территории «Сириус»» // СЗ РФ. 2020. № 52 (Часть I). Ст. 8583.

³⁰⁶ Несмотря на то, что в пояснительной записке к проекту федерального закона «О федеральной территории «Сириус»» его актуальность обосновывалась «необходимостью раскрыть на законодательном уровне понятие федеральной территории» ученые отмечают, что цель не могла быть достигнута ввиду индивидуального характера. Подробнее см.: Лексин И.В. Федеральные территории в России: перспективы и проблемы реализации конституционных нововведений // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 8. С. 28 - 33.

функционирует институт федеральных территорий, предполагает обособленность федеральных территорий от территорий субъектов РФ³⁰⁷. Следуя данному подходу, схожим образом характеризует правовой статус федеральных территорий Р.М. Дзидзоев: формулируя определение федеральной территории в составе России, он указывает на обособленность ее от территории субъектов РФ как на один из признаков этого понятия³⁰⁸. Т.М. Алексеева в преддверии принятия Федерального закона «О федеральной территории «Сириус»» прогнозировала, что федеральная территория «Сириус» не будет входить в состав субъекта РФ, в границах которого она фактически образуется – Краснодарского края³⁰⁹. Вместе с тем после принятия этого Закона получил свое оформление другой подход, в основе которого лежит признание того, что федеральная территория остается частью субъекта РФ и после наделения ее соответствующим статусом. Так, по мнению О.А. Ежуковой, при присвоении определенной территории статуса федеральной территории она продолжает существовать в составе субъекта РФ³¹⁰. И.В. Лексин обращает внимание на то, что в российском законодательстве одновременно с урегулированием вопроса организации публичной власти на федеральных территориях не было предусмотрено механизма отчуждения части территории субъекта РФ с последующим наделением ее статусом федеральной территории, что также позволяет утверждать о том, что федеральные территории в России не исключаются из состава субъектов РФ³¹¹.

Неоднозначность теоретических подходов к разрешению вопроса о нахождении федеральных территорий в составе субъектов РФ во многом

³⁰⁷ Ребриков Д.Д., Посредник А.В. Федеральные территории: новый элемент территориального устройства России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 59; Виноградов В.В. Порядок создания федеральных территорий в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 6. С. 10; Праскова С.В. О федеральных территориальных единицах // Актуальные проблемы российского права. 2013. № 12. С. 1543.

³⁰⁸ Дзидзоев Р.М. Институт федеральных территорий в Российской Федерации // Юридический вестник Кубанского государственного университета. 2021. № 2. С. 8.

³⁰⁹ Алексеева Т.М. Отдельные аспекты деятельности публичной власти на федеральной территории // Мировой судья. 2022. № 1. С. 18

³¹⁰ Ежукова О.А. Территории с особым публично-правовым статусом как фактор федеративной политики России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 38.

³¹¹ Лексин И.В. Указ. соч. С. 30.

обусловлена пробельностью правового регулирования статуса федеральных территорий. На основе ч. 1 ст. 67 Конституции РФ и в развитие позиции Конституционного Суда РФ о разграничении правового положения субъектов РФ и правового положения федеральных территорий Федеральный закон «О федеральной территории «Сириус»» предусмотрел наделение федеральной территории статусом общегосударственного публично-правового образования (п. 1 ст. 2), включил в правовую основу создания и функционирования федеральной территории только федеральные законы и подзаконные акты, а также нормативные правовые акты, принимаемые органами публичной власти федеральной территории (п. 1 ст. 3), урегулировал организацию публичной власти на федеральной территории, установил систему органов публичной власти, отдельную от системы органов государственной власти и органов местного самоуправления Краснодарского края (гл. 4). В то же время данный Федеральный закон допустил распространение действия на федеральную территорию «Сириус» положений устава, законов и иных нормативных актов Краснодарского края – в области полномочий органов государственной власти субъектов РФ, осуществляемых в федеральной территории органами государственной власти Краснодарского края (ч. 2 ст. 3). Тем самым несмотря на обособленность федеральной территории от субъекта РФ, в границах которого она первоначально образуется, в части нормативного регулирования влияние субъекта РФ на федеральную территорию сохраняется.

Одним из полномочий, которыми органы государственной власти субъектов РФ наделены согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», являются обеспечение проведения выборов в органы государственной власти субъекта РФ (п. 2 ч. 1 ст. 44). В связи с принадлежностью указанного полномочия, среди прочих, органам государственной власти Краснодарского края, возникает вопрос о том, распространяется ли оно и на федеральную территорию «Сириус», иными словами, считается ли федеральная территория *de jure*

территорией субъекта РФ для целей реализации данного полномочия. На поставленный вопрос можно получить положительный ответ, обратившись к законам и иным нормативным правовым актам органов государственной власти и государственных органов³¹² Краснодарского края, которыми регламентируется порядок проведения выборов органов государственной власти края. Так, Постановлением Избирательной комиссии Краснодарского края от 27.01.2022 г. № 2663-п «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края»³¹³ федеральная территория «Сириус», наряду с отдельными частями Адлерского внутригородского района городского округа Сочи включена в состав одномандатного избирательного округа № 45. В другом Постановлении Избирательной комиссии Краснодарского края от 06.08.2009 г. № 87/830 «О единой нумерации избирательных участков, участков референдума, образуемых на территории Краснодарского края для проведения голосования и подсчета голосов избирателей, участников референдума»³¹⁴ федеральная территория «Сириус» прямо значится как часть территории Краснодарского края.

Таким образом, органы государственной власти Краснодарского края не просто осуществляют полномочия по обеспечению проведения выборов органов государственной власти субъекта РФ на федеральной территории – *федеральная территория воспринимается как составная часть территории субъекта РФ, на которой проводятся выборы*. Представляется, что на избрание подобного подхода в отношении федеральной территории оказывает существенное влияние специфика ее географического положения (граница с трех сторон с городским округом Сочи), а также проживание и постоянное

³¹² Статус государственного органа субъекта РФ в соответствии с Законом Краснодарского края от 04.06.1999 г. № 186-КЗ «Об Избирательной комиссии Краснодарского края» имеет Избирательная комиссия Краснодарского края (ч. 1 ст. 5).

³¹³ Постановление Избирательной комиссии Краснодарского края от 27.01.2022 г. № 2663-п «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» // <http://www.pravo.gov.ru>. 02.02.2022.

³¹⁴ См.: Деятельность Избирательной комиссии Краснодарского края. URL: <https://portal-izbirkom-kk.ru/regulatory/munitsipalnye-vybory-na-territorii-krasnodarskogo-kraja> (дата обращения 01.03.2023).

пребывание на федеральной территории лиц, считающихся избирателями на выборах органов государственной власти субъектов РФ. Аналогичный подход был реализован и в рамках регулирования организации и проведения выборов федеральных органов государственной власти на федеральной территории, более того, в этом случае федеральным законодателем даже не были внесены соответствующие изменения в Федеральный закон от 03.11.2015 г. № 300-ФЗ «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»³¹⁵. В итоге упоминание о федеральной территории как о составляющей какого-либо избирательного округа на выборах депутатов Государственной Думы содержится только в актах государственного органа федеральной территории, ее территориальной избирательной комиссии³¹⁶.

Восприятие федеральной территории как части территории субъекта РФ для целей проведения выборов органов государственной власти субъекта РФ предопределяет присутствие субъекта РФ в числе публично-правовых образований, между которыми разграничивается компетенция в области регулирования избирательных отношений, возникающих на выборах, проводимых на федеральной территории.

Таким образом, с учетом вышеизложенного, *регулирование избирательных отношений, складывающихся на выборах органов государственной власти субъекта РФ, в границах которого изначально была образована федеральная территория, представляется возможным отнести к совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов.*

³¹⁵ Федеральный закон от 03.11.2015 № 300-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 45. Ст. 6201.

³¹⁶ Постановление территориальной избирательной комиссии федеральной территории «Сириус» 07.09.2021 № 31/215-1 «О распределении избирательных бюллетеней для голосования на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации восьмого созыва между участковыми избирательными комиссиями избирательных участков федеральной территории «Сириус»». URL: <http://sirius.izbirkom.ru/> (дата обращения 01.03.2023).

Среди органов публичной власти федеральной территории «Сириус» предусмотрен один орган, в формировании которого присутствует элемент представительной демократии – Совет федеральной территории. Согласно Федеральному закону «О федеральной территории «Сириус»», 9 из 17 членов Совета избираются на основе всеобщего, равного, прямого, избирательного права при тайном голосовании (п. 1 ч. 1 ст. 12) – это указывает на встраивание федеральных территорий и их органов в федеративные отношения в России³¹⁷.

Думается, что для целей организации и проведения выборов членов Совета федеральной территории данная территория должна рассматриваться самостоятельно и независимо от субъекта РФ. Принимая во внимание то, что, в соответствии с Конституцией РФ организация публичной власти на федеральной территории закрепляется отдельным федеральным законом (ч. 1 ст. 67), регулирование и защита прав и свобод (п. «в» ст. 71) и организация публичной власти (п. «г» ст. 71) служат предметом исключительного ведения Российской Федерации, а ключевыми источниками правового регулирования выборов членов Совета федеральной территории являются Федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав...» и «О федеральной территории «Сириус»», можно сделать вывод о том, что *регулирование выборов органов публичной власти федеральной территории (в конкретном случае – членов Совета федеральной территории «Сириус») в современной конституционно-правовой конфигурации является предметом исключительного ведения Российской Федерации и также имеет в своей конституционной модели разграничения компетенции субъективно-правовой и организационный элементы.*

Таким образом, если выборы федеральных органов государственной власти составляют предмет исключительной компетенции Российской

³¹⁷ Гриценко Е.В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4. С. 87; Ежукова О.А., Малютин Н.С. Особенности организации публичной власти на отдельных территориях: опыт Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 12. С. 17.

Федерации, то выборы в субъектах РФ находятся в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Конституционная модель разграничения компетенции в указанной сфере включает в себя субъективно-правовой (регулирование и защита избирательных прав) и организационный (установление общих принципов организации системы органов государственной власти и органов местного самоуправления) элементы. В развитие данных элементов приняты федеральные законодательные акты. Законодательная модель в рамках субъективно-правового элемента предполагает разграничение компетенции между Федерацией и субъектами РФ по линии гарантий избирательных прав: основные гарантии составляют предмет федерального регулирования, дополнительные гарантии вправе устанавливать субъекты РФ. Указанная схема, хотя и выглядит четкой, но на деле крайне динамична, и фактически за время имплементации такой законодательной модели категория «основные гарантии» существенно трансформировалась, расширившись в своем содержании. Субъективно-правовой и организационный элемент, с одной стороны, выражают единый подход законодателя к урегулированию электоральной сферы, с другой стороны, отражают разные стороны выборов. Формирование путем выборов органов государственной власти субъектов РФ на федеральной территории также составляет предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а выборы органов публичной власти федеральной территории – предмет исключительного ведения Российской Федерации, также состоящий из субъективно-правового и организационного элементов.

1.2. Источники регулирования избирательных отношений на федеральном уровне

В период избирательных кампаний получает применение достаточно большое число нормативных правовых актов различного уровня, в зависимости от уровня выборов. Из всего многообразия источников

регулирования избирательных отношений представляется возможным выделить те, которые, во-первых, включают в себя наибольшее число норм, регулирующих избирательно-правовые вопросы, во-вторых, имеют наибольшую значимость для развития правоприменительной практики в сфере выборов.

Федеральные конституционные законы. Из числа законодательных актов, действующих на федеральном уровне, вопросы выборов регулируют как федеральные конституционные законы (в меньшей степени), так и федеральные законы (в большей степени).

Хотя Конституция РФ предписывает федеральному законодателю урегулировать путем принятия федерального конституционного закона референдум, а не выборы (п. «в» ч. 1 ст. 84), положения некоторых федеральных конституционных законов применяются в отношении выборов – в той мере, в какой затрагивают избирательные правоотношения. Так, в случае обжалования в судебном порядке решений и действий избирательных комиссий, применяются нормы федеральных конституционных законов, регулирующих организацию и функционирование органов судебной власти.

Еще одним примером применения положений *федеральных конституционных законов* в отношении выборов служит дополнение Федерального конституционного закона от 30.01.2002 № 1-ФКЗ «О военном положении»³¹⁸ положениями, регламентирующими проведение выборов органов публичной власти на территории, на которой введено военное положение. Традиционный подход, который ранее был закреплен в Федеральном конституционном законе «О военном положении» в качестве императивного предписания, предполагает отказ от проведения выборов органов публичной власти во время действия специального правового режима. Согласно новой редакции п. 4 ст. 7 данного Закона в исключительных случаях,

³¹⁸ Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ (ред. от 29.05.2023) «О военном положении» // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

по результатам консультаций с Министерством обороны РФ и Федеральной службой безопасности РФ ЦИК России вправе принять решение о назначении выборов как на всей территории, где действует военное положение, так и на ее части. Этот пункт распространяется на выборы органов государственной власти и органов местного самоуправления, следовательно, на территории, где введено военное положение, или на ее части могут проводиться выборы органов, функционирующих на всех уровнях публичной власти – федеральном, региональном, местном. В 2023 году на основании данной нормы были проведены региональные и муниципальные выборы в новых субъектах РФ, включенных в состав России в 2022 году.

Федеральные законы. Круг федеральных законов, распространяющих свое действие на выборы органов публичной власти, довольно широк. В зависимости от того, регулируют ли эти законы непосредственно выборы или имеют отличный от них предмет регулирования и охватывают избирательные отношения только в части своего предмета регламентации, можно разграничить массив регулирующего те или иные избирательно-правовые аспекты законодательства на следующие группы³¹⁹:

— *основные законы* – федеральные законы, регламентирующие непосредственно избирательные отношения. Ключевые из них – рамочный федеральный закон и специальные законы (Федеральные законы от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»³²⁰ и от 22.02.2014 № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»³²¹). Также имеют своим предметом сугубо электоральные отношения Федеральные законы от 26.11.1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать

³¹⁹ Элементами, включенными в приводимую классификацию, являются только федеральные законы. Принятые на их основании подзаконные акты (в т.ч. акты ЦИК РФ) в этой классификации не учитываются.

³²⁰ Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ (ред. от 29.05.2023) «О выборах Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171.

³²¹ Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ (ред. от 29.05.2023) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

и быть избранными в органы местного самоуправления» и от 10.01.2003 № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»»³²².

— *дополнительные законы* – федеральные законы, предметом регулирования которых служат иные группы общественных отношений, но которые также распространяются и на выборный период. К ним относятся закон, устанавливающий процедуру судебной защиты избирательных прав, – Кодекс административного судопроизводства РФ³²³ и законы, определяющие правовой статус отдельных субъектов избирательных отношений вне избирательной кампании, например, Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 «О средствах массовой информации»³²⁴, Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях»³²⁵.

Группе основных федеральных законов, действующих в сфере выборов, присущи некоторые проблемы, которые часто обозначают в доктрине:

- нестабильность избирательного законодательства³²⁶;
- неопределенность разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами в электоральной сфере;
- недемократическое содержание отдельных норм федерального избирательного законодательства³²⁷, а также использование формулировок, реализация которых приводит к нарушению прав и свобод граждан³²⁸.

³²² Федеральный закон от 10.01.2003 № 20-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»» // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 172; 2019. № 22. Ст. 2660.

³²³ Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 24.07.2023) // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.

³²⁴ Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 13.06.2023) «О средствах массовой информации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300.

³²⁵ Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 24.07.2023) «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

³²⁶ См.: Биктагиров Р.Т. К вопросу о кодификации федерального избирательного законодательства // Избирательное законодательство и практика. 2018. № 1. С. 14; Головин А.Г. О перспективах кодификации избирательного законодательства в Российской Федерации // Избирательное законодательство и практика. 2018. № 3. С. 3-4

³²⁷ Садовникова Г.Д. Проблемы оптимизации порядка формирования представительных органов в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 14.

³²⁸ Старостина И.А. Конституционная направленность обновления власти на основе выборов в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 11. С. 51-56.

— дублирование рамочных норм в актах специального характера³²⁹, несогласованность рамочных и специальных положений;

— несистемность законоположений³³⁰ и сопутствующие ей дефекты юридико-технического характера.

Приведенные недостатки формируют основу для дискуссий о принятии в России единого федерального избирательного кодекса.

Решения Конституционного Суда РФ. Осуществляя конституционный контроль в отношении законов и иных нормативных правовых актов, Конституционный Суд РФ вырабатывает позиции, восполняющие пробелы в правовом регулировании избирательных отношений. Примерами реализации Конституционным Судом РФ активной роли по формулированию важных для сферы избирательного права позиций служит уточнение характера разграничения федеральной и региональной компетенции в области избирательных отношений, распространение действия принципов избирательного права, закрепленных в Конституции РФ в отношении выборов Президента РФ, на все выборы, проводимые на территории РФ и т.д.

Таким образом, на федеральном уровне основными источниками регулирования избирательных отношений являются федеральные законодательные акты (федеральные конституционные законы и федеральные законы). Кроме того, позиции относительно вопросов избирательного права содержатся в решениях Конституционного Суда РФ. Федеральные законы, регулирующие выборы, делятся на основные и дополнительные в зависимости от того, являются ли выборы основным предметом их регулирования³³¹.

³²⁹ См.: Егоров С.Н. К вопросу о кодификации избирательного законодательства Российской Федерации // Вестник РУДН. Серия «Юридические науки». 2009. № 2. С. 22; Чашин А.Н. Предпосылки кодификации избирательного законодательства // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 40 – 41.

³³⁰ См.: Матейкович М.С. Указ. соч. С. 27-30.

³³¹ К источникам регулирования избирательных отношений относятся также акты избирательных комиссий, которые рассматриваются отдельно в настоящем параграфе.

1.3. Федеральное регулирование содержания избирательных отношений

Содержание избирательных правоотношений, складывающихся на выборах органов публичной власти в России, имеет 2 основные особенности, predeterminedные избирательным законодательством и конституционно-правовой практикой:

1) в силу того, что в России при голосовании на выборах органов публичной власти не предусмотрен обязательный вотум, основной составляющей содержания избирательных правоотношений выступают *избирательные права*³³². Они формируют категорию, имеющую важное значение не только с точки зрения теории, но и, в первую очередь, с точки зрения практики электоральных отношений;

2) к содержанию избирательных правоотношений, складывающихся на выборах в России, относятся и *гарантии избирательных прав*. Будучи стержневой категорией для законодательной модели разграничения компетенции в электоральной сфере, они представляют собой установленные актами различного уровня условия, правила, процедуры, обеспечивающие реализацию избирательных прав (п. 11 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...»).

Позиция, согласно которой гарантии избирательных прав относятся к содержанию избирательных правоотношений представляется дискуссионной. С одной стороны, думается, что условия, правила и процедуры реализации прав не равны по своему содержанию самим правам. Например, в рамках той или иной избирательной процедуры у субъектов избирательных правоотношений, которые складываются при осуществлении процедуры, возникают нередко корреспондирующие друг другу права и обязанности. В указанном случае содержанием правоотношений будут выступать именно

³³² Князев С.Д. Избирательное право в правовой системе Российской Федерации (проблемы теории и практики): дисс.... д.ю.н. Владивосток, 1999. С. 206.

права и обязанности в рамках процедуры, а не сама процедура. Аналогичный вывод следует и при рассмотрении в качестве потенциального содержания избирательных правоотношений условий и правил осуществления прав. С другой стороны, в силу широты содержания категории «гарантии избирательных прав» по смыслу норм Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» представляется возможным утверждать, что понятие «гарантии избирательных прав» имеют и субъективно-правовое содержание. Обозначение гарантий как условий, правил и процедур в этом контексте означает включение в это понятие и возникающих в рамках процедуры прав и обязанностей субъектов избирательных правоотношений. Следовательно, при подобном взгляде на содержание термина «гарантии избирательных прав» они также будут являться содержанием соответствующих правоотношений.

Таким образом, в строгом смысле гарантии избирательных прав не являются содержанием избирательных правоотношений, однако с учетом фактически придаваемого этому понятию смысла в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав...» они могут быть условно отнесены к содержанию избирательных правоотношений.

Перечень избирательных прав. В Конституции РФ получает закрепление право избирать и быть избранным (ч. 2 ст. 32), корреспондирующие носителям, избирателям и кандидатам как основным субъектам избирательных правоотношений. Большинство конституций и уставов субъектов РФ в этой части, как правило, воспроизводят федеральные конституционные нормы: в данных актах также фигурируют либо два названных права, либо одно конституционное избирательное право.

В то же время Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...» в ст. 2 наряду с легальными определениями активного и пассивного избирательных прав отдельно закрепляет понятие избирательных прав граждан в целом (п. 28). Данная норма содержит

следующий перечень избирательных прав, осуществляемых в порядке, установленном Конституцией РФ, федеральным законодательством, конституциями (уставами), а также законами субъектов РФ:

- конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления;
- право участвовать в выдвижении кандидатов, списков кандидатов;
- право участвовать в предвыборной агитации;
- право участвовать в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов;
- право участвовать в других избирательных действиях.

С учетом изложенного, понятие «избирательные права» раскрывается в федеральных законах, регулирующих проведение выборов федеральных органов государственной власти и должностных лиц данного уровня: Государственной Думы, Президента РФ, а также в законах субъектов РФ о выборах органов государственной власти субъектов РФ³³³. Кроме того, общее указание на реализуемые гражданами избирательные права, без уточнения конкретных избирательных прав – приведенное с расчетом на их большее количество, чем два – встречаются в некоторых принятых в последние годы уставах субъектов РФ³³⁴.

В научной литературе высказываются различные объяснения и оценки закрепления в федеральном законодательстве такого перечня избирательных прав. Так, положительно оценивает его Е.И. Колюшин, подчеркивая, что такое закрепление было вызвано, с теоретической точки зрения тем, что основную часть избирательных правоотношений составляют процессуальные отношения, а с практической точки зрения – необходимостью более

³³³ Например, см.: п. 27 ст. 2 Закона Воронежской области от 27.06.2007 № 87-ФЗ «Избирательный кодекс Воронежской области// Молодой коммунар. 05.07.2007; ст. 3 Закона Костромской области от 30.12.1998 № 39 «Избирательный кодекс Костромской области» // Северная правда от 21.01.1999.

³³⁴ Например, см.: Устав Курской области от 15.07.2022 // www.pravo.gov.ru, 25.07.2022.

эффективной защиты избирательных прав субъектов избирательных правоотношений³³⁵. Защита прав, в свою очередь, становится более эффективной, поскольку заявители при таких условиях могут прямо поименовать право, нарушенное в ходе избирательного процесса, например, право выдвижения кандидатов³³⁶. Особенно актуальна данная мера для наблюдателей³³⁷, чей статус прямо не попадает ни под одно из конституционных избирательных прав. Между тем имеются и другие мнения относительно перечня избирательных прав: ряд исследователей полагают, что внедрение расширенного и открытого перечня на самом деле служило цели максимальной централизации регулирования избирательных прав граждан³³⁸. Федеральный закон от 19.09.1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» определял избирательные права несколько по-иному: согласно п. 14 ст. 2 под избирательными правами граждан понимались конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, в том числе, право участвовать в выдвижении кандидатов (списков кандидатов), предвыборной агитации, наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, а также в других избирательных действиях». Тем самым в данном определении права на участие в конкретных избирательных действиях

³³⁵ Колошин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. 386 с.

³³⁶ См.: Определение Верховного Суда РФ от 20.08.2014 г. № 30-АПГ14-2 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда Карачаево-Черкесской Республики от 09.06.2014, которым отказано в удовлетворении заявления о признании недействующей статьи 24 Закона Карачаево-Черкесской Республики от 15.04.2014 № 8-РЗ «О выборах депутатов Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики» // СПС «КонсультантПлюс».

³³⁷ См.: Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 17.09.2014 г. № 127-АПГ14-8 «О признании незаконным постановления Избирательной комиссии Республики Крым» // СПС «КонсультантПлюс».

³³⁸ См.: Постников А.Е. Российское избирательное законодательство и права граждан // Политические права и свободные выборы. Сб. докладов М., 2005. С. 88; Егорова Н.Е. К вопросу о предмете правового регулирования федерального закона как источника конституционного права России // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 43– 53.

охватывались содержанием основных³³⁹ избирательных прав – конституционных прав избирать и быть избранными – в то время, как в действующем Федеральном законе это разные избирательные права, и права на участие в конкретных избирательных действиях дополняют³⁴⁰ конституционные активное и пассивное избирательные права.

Расширение сферы регулирования федерального законодателя действительно прослеживается при рассмотрении представленных положений в динамике и приобретает особую значимость в связи с отсутствием уточнения в рамочном федеральном законе или в иных федеральных законах и законах субъектов РФ понятия «избирательные действия». Следует согласиться с тем, что в целом подход, предполагающий перечисление избирательных прав в законе, нацелен на обеспечение защиты прав избирателей и представляет благо для практики применения избирательного законодательства. Как и в теории, так и на практике вызывает вопрос соотношение отдельных субъектов избирательных правоотношений с теми правами, которые данные субъекты реализуют, вступая в те или иные конкретные правоотношения. Например, подобными субъектами выступают доверенные лица кандидатов, статус которых урегулирован ст. 43 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...». С одной стороны, данные субъекты содействуют реализации пассивного избирательного права кандидата, агитационную деятельность в поддержку которого они осуществляют. С другой стороны, не представляется возможным утверждать, что сами они реализуют при этом право избирать или быть избранным. Вспомогательным инструментом в данном случае является перечень избирательных прав, где закрепляется право на участие в предвыборной агитации – оно охватывает и права, и обязанности, образующие правовой статус доверенных лиц.

³³⁹ Такой термин применяет в отношении активного и пассивного избирательных прав Д.М. Худолей. Подробнее см.: Худолей Д.М. Понятие избирательного процесса // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2015. № 2 (28). С.24.

³⁴⁰ Там же.

Таким образом, если конституционно гарантированными являются два права – активное и пассивное, федеральный законодатель предоставляет гарантии в отношении открытого перечня избирательных прав. Данный перечень служит отражением детализированного федерального регулирования указанного вопроса, но, тем не менее, содействует защите избирательных прав. Законодатели субъектов РФ по этому поводу обладают крайне узкой свободой усмотрения, воспроизводя положения федеральных актов конституционного и законодательного уровня в своих актах соответствующей юридической силы.

Органы, на выборах которых гарантируются избирательные права.

В ч. 2 ст. 32 Конституции РФ предусматривается, что граждане РФ имеют право избирать и быть избранными «в органы государственной власти и органы местного самоуправления». Аналогичная формулировка в отношении уровней выборов, в которых в том или ином качестве, реализуя активное, пассивное и иные избирательные права вправе принимать участие граждане РФ, содержится и в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав...» (п. 26–28 ст. 2).

Приведенные положения указывают на то, что избирательные права, закрепленные Конституцией РФ и федеральным законодательством, могут осуществляться гражданами на выборах, проводимых на всех уровнях публичной власти в России – на федеральном, региональном и муниципальном³⁴¹. На практике это означает, что, например, избиратель, голосуя в единый день голосования одновременно на выборах депутатов Государственной Думы и выборах депутатов законодательного органа субъекта РФ, реализует одно и то же право. Тем самым на выборах органов власти и должностных лиц субъектов РФ гражданами реализуются избирательные права, которые гарантированы не конституцией или уставом

³⁴¹ Подмарев А.А. Реформирование федерального законодательного регулирования ограничений пассивного избирательного права граждан России (1994–2012 гг.) // Вестник РУДН. Серия Юридические науки. 2013. № 2. С. 15.

самого субъекта РФ (хотя данные права получают там отражение³⁴²), а Конституцией РФ и законодательными актами³⁴³. Такой вывод находит подтверждение и в практике Конституционного Суда РФ, который неоднократно рассматривал нарушения конституционных прав граждан, имевших место на региональных выборах³⁴⁴.

Совпадение не только содержания, но и основания наделения граждан избирательными правами на федеральных и региональных выборах, их однородность исследуется в конституционно-правовой доктрине. А. Бланкенагель, рассматривая подобную модель регулирования, ставит под сомнение соблюдение при ее имплементации принципа федерализма. По его мнению, отличительной чертой федерализма выступают «два слоя государственности» – центральное государство и государства, входящие в его состав (субъекты федерации). Процесс легитимации власти, который, в свою очередь, происходит посредством осуществления активного избирательного права, для центральной власти и власти в субъектах федерации отличается ввиду различного субъекта легитимации – в федерации это народ федерации, а в субъектах – народ субъектов федерации³⁴⁵.

³⁴² Например, см.: ч. 2 ст. 29 Конституции Чувашской Республики от 30.11.2000 г. // Собрание законодательства Чувашской Республики. 2000. № 11. Ст. 442; ч.1 ст. 28 Конституции Республики Тыва от 06.05.2001 // Тувинская правда. 2001.

³⁴³ Постановление Конституционного Суда РФ от 10.07.1995 № 9-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 42 Закона Чувашской Республики «О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики» в редакции от 26 августа 1994 года» // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2860; Постановление Конституционного Суда РФ от 24.06.1997 № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия» // СЗ РФ. 1997. № 26. Ст. 3145.

³⁴⁴ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11.03.2008 № 4-П «По делу о проверке конституционности подпункта "л" пункта 25 статьи 38 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области "О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области" в связи с жалобой общественного объединения "Политическая партия "Союз правых сил"» // СЗ РФ. 2008. № 11 (2 ч.). Ст. 1073; Постановление Конституционного Суда РФ от 22.12.2015 № 34-П «По делу о проверке конституционности пункта 5 статьи 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и части 8 статьи 32 Избирательного кодекса города Москвы в связи с жалобой гражданина К.С. Янкаускаса» // СЗ РФ. 2015. № 52 (часть I). Ст. 7683.

³⁴⁵ Бланкенагель А. Сколько централизма выдержит федеративное государство? // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 2.

Следует отметить, что в актах конституционно-правового характера субъектов РФ в настоящее время содержатся положения, указывающие на народ субъекта федерации как на источник власти на территории субъекта – такие нормы закреплены в конституциях республик³⁴⁶, чей статус имеет ряд особенностей на основании ч. 4 ст. 5 Конституции РФ³⁴⁷. Тем не менее, по нашему мнению, можно утверждать, что данное указание имеет в большей степени формальный характер. Конституционный Суд РФ не раз обращал внимание на то, что, как это установлено ч. 1 ст. 3 Конституции РФ, носителем суверенитета и единственным источником власти является ее многонациональный народ³⁴⁸, федеральная Конституция не допускает никакого иного носителя суверенитета и исключает существование двух уровней суверенных властей. Тем самым, субъекты РФ не обладают тем суверенитетом, который изначально принадлежит Российской Федерации³⁴⁹. Следовательно, в российском правовом пространстве не предусмотрена категория «народ субъекта РФ» как источник власти в субъекте федерации и, как следствие, отдельного основания возникновения избирательных прав, осуществляемых на выборах органов государственной власти субъектов РФ.

Таким образом, избирательные права, реализуемые на выборах в России – как федерального, так и регионального уровня – являются однородными, проистекающими из суверенитета многонационального народа Российской Федерации как единственного источника власти в России. Народы субъектов

³⁴⁶ Например, см.: ст. 4 Конституции Республики Дагестан от 10.07.2003 // Собрание законодательства Республики Дагестан. 2003. № 7. Ст. 503, ч. 1 ст. 3 Конституции Республики Тыва от 06.05.2001 г. // Тувинская правда. 2001.

³⁴⁷ Указание на республику как на государство в ч. 2 ст. 5 Конституции РФ служит отражением особенностей их конституционно-правового статуса, связанных с факторами исторического, национального и иного характера. См.: Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире. М.: Наука, 2016. 320 с.

³⁴⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.1995 № 16-П «По делу о проверке конституционности статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы, утвержденного Постановлением Калининградской областной Думы от 8 июля 1994 года» // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4969.

³⁴⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

РФ, несмотря на формальное закрепление в конституциях (уставах) субъектов РФ, не образует самостоятельный источник легитимности региональных органов власти.

Избирательные права на выборах органов публичной власти федеральной территории. В научной литературе сложились два подхода к определению места данных органов в системе органов публичной власти.

Первый подход – это отнесение органов публичной власти федеральной территории «Сириус» к органам публичной власти определенного уровня. Так, А.В. Чуклин³⁵⁰ и И.В. Лексин³⁵¹ считают, что органы публичной власти федеральной территории по своему статусу являются федеральными органами государственной власти.

Второй подход – это признание органов публичной власти федеральной территории «Сириус» органами *sui generis*, сочетающими характеристики органов публичной власти различных уровней. Так, по мнению Б.Р. Каримова, органы публичной власти федеральной территории включают в себя черты как органов государственной власти субъектов РФ, так и органов местного самоуправления³⁵², по мнению Н.Л. Пешина, – не только их, но и федеральных органов государственной власти³⁵³: О.А. Ежукова отмечает, что, хотя название публично-правового образования косвенно указывает на отнесение их органов публичной власти к федеральным органам государственной власти, на деле они не относятся ни к одному уровню публичной власти³⁵⁴. Н.С. Малютин и О.А. Ежукова указывают на то, что в рамках модели организации публичной

³⁵⁰ Чуклин А.В. К вопросу об организации публичной власти на федеральной территории // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 10. С. 14.

³⁵¹ Лексин И.В. Федеральные территории в России: перспективы и проблемы реализации конституционных нововведений // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 8. С. 31.

³⁵² Каримов Б.Р. Федеральные территории в Российской Федерации: первый опыт создания и проблемы конституционно-правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 3. С. 57.

³⁵³ Пешин Н.Л. Соотношение административно-правовых и муниципально-правовых элементов статуса федеральной территории // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 5. С. 64.

³⁵⁴ Ежукова О.А. Территории с особым публично-правовым статусом как фактор федеративной политики России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 43.

власти на федеральной территории происходит слияние всех уровней публичной власти в один уровень³⁵⁵.

Представляется, что из двух подходов наиболее точно отражает природу органов публичной власти федеральной территории «Сириус» именно второй подход. Убедительны аргументы, приводимые в обоснование этой позиции – затрагивающие как смешанный характер компетенции органов публичной власти федеральных территорий³⁵⁶, так и наделение работников аппарата данных органов статусом федеральных государственных гражданских служащих³⁵⁷. Данный подход находит подтверждение и на подзаконном уровне, например, в документах ЦИК России³⁵⁸.

Поскольку органы публичной власти федеральной территории, к которым относится Совет федеральной территории «Сириус», образуют самостоятельный вид органов публичной власти, не отнесенный ни к какому уровню публичной власти и не поименованный в ч. 2 ст. 32 Конституции РФ, возникает вопрос о том, охватываются ли конституционным правом избирать и быть избранным выборы их членов.

С одной стороны, положение ч. 2 ст. 32 Конституции РФ формирует конституционную основу единства электорально-правового статуса гражданина РФ³⁵⁹. Еще до внесения изменений в ч. 3 ст. 132 Конституции РФ в 2020 году Конституционный Суд РФ подчеркивал, что конституционная норма ч. 2 ст. 32 распространяется на выборы во все органы публичной власти³⁶⁰. Характеризуя конституционное право избирать и быть избранным,

³⁵⁵ Ежукова О.А., Малютин Н.С. Указ. соч. С. 21.

³⁵⁶ Пешин Н.Л. Указ. соч. С. 64.

³⁵⁷ Кожевников О.А. Законодательство о муниципальной и государственной гражданской службе через призму конституционных трансформаций // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2022. № 2.С. 17.

³⁵⁸ Информационное письмо о предоставлении права на использование информационных материалов, созданных в рамках информационной деятельности Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в период подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации восьмого созыва от 02.07.2021. URL: <http://www.cikrf.ru/analog/ediny-den-golosovaniya-2021/information-material/infp.php> (дата обращения: 01.03.2023).

³⁵⁹ Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В.Д. Зорькина. М.: Норма, Инфра-М, 2011. С. 262.

³⁶⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 15.04.2014 № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и

Конституционный Суд РФ в Постановлении от 22.04.2013 г. № 8-П³⁶¹ отмечает, что оно направлено на легитимацию выборных органов и должностных лиц путем непосредственного волеизъявления как народа Российской Федерации, так и населения публично-правового образования. Хотя категория «публично-правовое образование» на момент принятия Судом постановления включала в себя субъект РФ и муниципальное образование, в современной конфигурации ей также охватываются и федеральные территории. С этой точки зрения конституционное право избирать и быть избранным осуществляется гражданами РФ и на выборах органов публичной власти федеральных территорий, в том числе, выборах членов Совета федеральной территории «Сириус».

Представленный подход получил косвенное отражение в Федеральном законе от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав...» и прямое закрепление в Уставе федеральной территории «Сириус»³⁶². В п. 1 ст. 1 Федерального закона при очертании его сферы действия указывается на определение им основных гарантий реализации гражданами РФ конституционного права на участие в выборах, проводимых на территории РФ, без уточнения уровня публичной власти. В ст. 49 Устава федеральной территории «Сириус» прямо предусмотрено, что участие граждан РФ в формировании органов публичной власти федеральной территории осуществляется путем реализации конституционного права избирать и быть избранным в органы публичной власти федеральной территории.

права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в связи с запросом Законодательного Собрания Владимирской области» // СЗ РФ. 2014. № 16. Ст. 1922.

³⁶¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 22.04.2013 № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта "з" пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" в связи с жалобами граждан А.В. Андропова, О.О. Андроновой, О.Б. Белова и других, и других, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и регионального отделения политической партии Справедливая Россия в Воронежской области» // СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 2292.

³⁶² Утвержден решением Совета федеральной территории «Сириус» от 19.11.2021 № 1-3/16 // URL: <https://sirius-ft.ru/ustav> (дата обращения: 03.04.2023).

С другой стороны, в федеральном законодательстве имеется ряд формально-юридических изъянов, делающих менее однозначным вывод о гарантированности конституционного права избирать и быть избранным на выборах органов публичной власти федеральных территорий. Во-первых, органы публичной власти федеральных территорий не фигурируют в перечне органов, входящих в единую систему публичной власти, который закреплен в ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 08.12.2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»³⁶³. Во-вторых, закрепленные в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав...» в развитие ч. 2 ст. 32 Конституции РФ активные, пассивные и связанные с ними избирательные права (п. 26–28 ст. 2) распространяются на выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления, но не на органы публичной власти федеральных территорий. В-третьих, Устав федеральной территории «Сириус», где содержится норма о реализации на выборах органов публичной власти федеральной территории конституционного права избирать и быть избранным, не отнесен к числу источников регулирования выборов членов Совета федеральной территории «Сириус» Федеральным законом «О федеральной территории «Сириус»» (ч. 1 ст. 17), что ставит под сомнение допустимость его использования для обоснования осуществления гражданами РФ конституционного права на таких выборах.

Несмотря на пробелы в формальном закреплении избирательных прав на выборах в органы публичной власти федеральной территории, следует признать, что конституционное право избирать и быть избранным как по «духу» конституционной нормы ч. 2 ст. 32, так и в силу иных обстоятельств распространяется и на выборы органов публичной власти федеральных территорий.

³⁶³ Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 50. часть III. Ст. 8039.

Во-первых, Совет федеральной территории «Сириус» является единственным органом власти в России, формируемым путем выборов не полностью, а частично. Однако это обстоятельство не влияет на распространение на данные выборы конституционного права избирать и быть избранным: на выборах членов Совета федеральной территории «Сириус» получает свою реализацию тот же принцип народовластия (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ), что и на остальных выборах, выборы организуются и проводятся по тем же нормам и правилам, которые предусмотрены для всех выборов. Тем более, на федеральной территории «Сириус» проводятся и выборы федеральных органов государственной власти, и выборы органов государственной власти Краснодарского края (п. 1 ст. 38 Устава федеральной территории «Сириус»), на которых реализуется именно конституционное право избирать и быть избранным.

Во-вторых, признание того, что на таких выборах граждане РФ реализуют не конституционное право избирать и быть избранным, а иное право, например, предусмотренное Федеральным законом «О федеральной территории «Сириус»» право на участие в формировании органов публичной власти федеральной территории (п. 1 ч. 1 ст. 11), право избирать и быть избранным членами органов публичной власти федеральной территории (ч. 3 и 4 ст. 17), противоречило бы единству электорально-правового статуса граждан РФ. Это повлекло бы нераспространение на них гарантий избирательных прав, установленных Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав...», снижение уровня защиты их прав и, как следствие, нарушение конституционного принципа равенства.

Таким образом, органы публичной власти федеральной территории «Сириус» прямо не охватываются действием ч. 2 ст. 32 Конституции РФ. Однако утверждение о том, что на выборах членов Совета 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 конституционное право избирать и быть избранным. Тем не менее следует восполнить конституционный, либо законодательные пробелы, приводящие к возникновению неопределенности. Если восполнение конституционного пробела ч. 2 ст. 32 Конституции РФ представляется менее реализуемым с точки зрения процедуры в отсутствие федерального конституционного закона «О Конституционном Собрании», то восполнение пробела в перечне органов, входящих в единую систему публичной власти (ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О Государственном Совете РФ») или органов, формируемых на основе осуществления активного или пассивного избирательных прав (п. 26 и 27 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...») – более реалистично³⁶⁴.

1.4. Федеральное регулирование субъектов избирательных отношений

Избиратели и кандидаты. В литературе присутствует абсолютно-безусловный подход в отношении включения избирателей и кандидатов в число основных (обязательных) субъектов избирательных правоотношений. С.Д. Князев, перечисляя участников данных правоотношений, первыми отмечает именно избирателей и кандидатов³⁶⁵ – в указанных правовых статусах в правоотношения, связанные с организацией и проведением выборов на том или ином уровне публичной власти, вступают граждане. Текущее федеральное законодательство, при этом, позволяет участие в выборах муниципального уровня, в качестве избирателей иностранным

³⁶⁴ Старостенко М.В. Право избирать и быть избранным на выборах органов публичной власти федеральных территориях: к вопросу о конституционных гарантиях // Юридический мир. 2023. № 7. С. 3-9.

³⁶⁵ Князев С.Д. Избирательное право в правовой системе Российской Федерации (проблемы теории и практики): дисс.... д.ю.н. Владивосток, 1999. С. 202.

гражданам при условии постоянного проживания на территории муниципального образования и на основании международных договоров.

Правовые статусы избирателя и кандидата сопряжены с наличием у граждан права избирать и быть избранными соответственно. Указанные права являются конституционными, основными будучи гарантированными ч. 2 ст. 32 Конституции РФ. Подход, при котором основной критерий для определения статуса избирателя или кандидата – это присущее лицу соответствующее избирательное право, лежит в основе легального определения избирателя, содержащегося в п. 18 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...». Кандидат, согласно п. 34 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...», определяется как лицо, выдвинутое в установленном законом порядке в качестве претендента на замещаемую посредством прямых выборов должность или на членство в органе (палате органа) государственной власти или органе местного самоуправления либо зарегистрированное соответствующей избирательной комиссией в качестве кандидата. Подход федерального законодателя к трактовке термина «кандидат» отражает не столько ключевые сущностные характеристики данного статуса, сколько юридические факты, с которыми законодатель связывает *наделение* указанным статусом. В действительности, для получения статуса кандидата лицу необходимо пройти через ряд избирательных действий, легитимирующих участие лица в качестве кандидата в избирательном процессе (выдвижение кандидата и его регистрацию), однако в предыдущем рамочном федеральном законе понятия «кандидат» и «зарегистрированный кандидат» не пересекались³⁶⁶. Представляется целесообразным следовать действующему подходу и понимать под категорией «кандидат» как

³⁶⁶ Лексин И.В. Выдвижение и регистрация кандидатов: обновленное федеральное законодательство и новые проблемы // Право и власть. 2002. № 3.

выдвинутых, так и зарегистрированных в установленном законом порядке кандидатов.

Право избирать и быть избранным, как и другие политические права и свободы, закрепленные в ст. 32 Конституции РФ, не являются абсолютными и могут быть ограничены в соответствии с условиями, приведенными в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ. Возможность применения данной нормы в отношении избирательных прав не раз находила свое подтверждение в решениях Конституционного Суда РФ³⁶⁷.

По смыслу положений ч. 3 ст. 55 Конституции РФ ограничения права избирать и быть избранным (избирательные цензы) могут быть произведены исключительно законодательным актом федерального уровня, то есть федеральным законом. Данной конституционной норме корреспондирует и конституционная модель разграничения компетенции в области избирательного права, где регулирование избирательных прав отнесено к исключительному ведению Российской Федерации (п «в» ст. 71 Конституции РФ).

Ограничения избирательных прав, в свою очередь, рассредоточены по федеральным источникам права разного уровня:

— в Конституции РФ содержатся два общих ограничения активного и пассивного избирательного права – не могут реализовать данные права граждане, признанные судом недееспособными, а также, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (ч. 3 ст. 32), конкретные ограничения в отношении выборов Президента РФ (ч. 2 ст. 81), депутатов

³⁶⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 22.06.2010 № 14-П «По делу о проверке конституционности подпункта "а" пункта 1 и подпункта "а" пункта 8 статьи 29 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина А.М. Малицкого» // РГ. 6 июля 2010 г.; Постановление Конституционного Суда РФ от 10.10.2013 № 20-П «По делу о проверке конституционности подпункта "а" пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова» // СЗ РФ. 2013. № 43. Ст. 5622.

Государственной Думы (ч. 1 ст. 97), сенаторов (ч. 4 ст. 96), высшего должностного лица субъекта РФ (ч. 3 ст. 77);

— в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав...» представлен более развернутый перечень ограничений (ст. 4), который распространяется на выборы всех уровней власти;

— в иных федеральных законах, регулирующих организацию и проведение федеральных выборов, так и устанавливающие общие принципы организации публичной власти в субъектах РФ.

Таким образом, субъекты РФ не вправе самостоятельно регулировать избирательные отношения и, как следствие, ограничивать активное и пассивное избирательные права. Ограничения активного и пассивного избирательного права устанавливаются сугубо на федеральном уровне, в отношении кандидата на должность высшего должностного лица субъекта РФ они имеют конституционный характер.

Одним из своеобразных достоинств сверхцентрализации регулирования избирательных прав в рамках конституционной и законодательной модели разграничения электоральной компетенции является то, что в рамках подобной модели обеспечивается соблюдение принципа равенства при наделении активным и пассивным избирательным правом жителей разных субъектов РФ.

В ситуации обособления прав, гарантируемых Конституцией РФ, от закрепленных нормами региональных актов конституционного значения положений имеется риск, сопряженный с обеспечением общеправового принципа равенства (ч. 1 ст. 19 Конституции РФ), который в избирательном праве реализуется как *принцип равного избирательного права* (ст. 5 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...»). В российской конституционной истории уже имеется опыт принятия в субъектах РФ законов о выборах, создающих ситуацию юридического неравенства

граждан в своих правах в рамках выборов³⁶⁸. А.А. Вешняков указывает, что выборы высших должностных лиц субъектов РФ, проведенные в 1994 году, были отмечены многочисленными нарушениями принципа равного избирательного права – из-за специфических цензов, вводимых в различных субъектах РФ³⁶⁹. С.В. Сабаева обращает внимание на другие признанные не соответствующими федеральному законодательству особенности, например, избрание наряду с мэром Москвы вице-мэра (что предполагало реализацию избирательных прав жителей данного субъекта РФ в отношении большего числа органов власти и должностных лиц)³⁷⁰.

В настоящее время механизмом, сдерживающим нарушения принципа равенства, является фактически унифицированный характер избирательных процедур³⁷¹, не позволяющий законодателям субъектов РФ установить собственные избирательные процедуры, которые могут привести к нарушению избирательных прав.

Таким образом, гарантией обеспечения принципа равного избирательного права в федералистском аспекте выступают унифицированные федеральным законодателем избирательные процедуры, в которых реализуются активное и пассивное избирательные права.

Избирательные объединения. Согласно легальному определению избирательное объединение – это *политическая партия*, имеющая в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах, а также *региональное отделение или иное структурное подразделение политической партии*, имеющие в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах соответствующего уровня (п. 25 ст. 2 Федерального закона «Об

³⁶⁸ Об этой проблеме, например, см.: Лолаева А.С., Хадиков А.К. Перспективы принятия Избирательного кодекса Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 6. С. 47-49.

³⁶⁹ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / отв. ред. А.А. Вешняков. М.: Норма, 2003. С. 84.

³⁷⁰ Сабаева С.В. Гарантии избирательных прав граждан России по законодательству субъектов Российской Федерации: миф или реальность? // Омбудсмен. 2012. № 2. С. 16-21.

³⁷¹ Постников А.Е. Актуальные направления развития избирательного законодательства // Журнал российского права. 2004. № 2.

основных гарантиях избирательных прав...»). В настоящее время политическая партия (и ее структурные подразделения) является практически единственным политическим объединением, наделенным правом участия в выборах – участие общественных объединений предусмотрено лишь для случаев проведения муниципальных выборов.

В соответствии с ч. 1 ст. 3 Федерального закона от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»³⁷² политическая партия является общественным объединением, созданным, в том числе, в целях участия в выборах (разного уровня), а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти, органах публичной власти федеральных территорий, органов местного самоуправления. Партия является объединением федерального уровня: в рамках процедуры создания к ней предъявляются требования по созданию региональных отделений в субъектах РФ (п. «а» и «б» ч. 2 ст. 3), учредительный съезд партии проводится именно в федеральном масштабе (ст. 11), регистрация данных объединений осуществляется федеральным уполномоченным органом – в отношении политической партии, его территориальными органами – в отношении региональных отделений в соответствующих субъектах федерации РФ (ч. 2 ст. 15).

Требование обязательного федерального характера политических партий было установлено только с принятием действующего Федерального закона в 2001 году – до этого допускалось образование партий на уровне субъектов РФ. Новый Федеральный закон исключил такую возможность, а вскоре данный вопрос стал предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ³⁷³, который отметил, что федеральный законодатель, предусмотрев возможность создания исключительно федеральных партий, связал данный

³⁷² Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 24.07.2023) «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

³⁷³ Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.2005 № 1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона "О политических партиях" в связи с жалобой общественно-политической организации "Балтийская республиканская партия» // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 491.

статус с теми объединениями, которые выражают интересы значительной части граждан, независимо от региона проживания и действуют на всей или большей части территории России. Это позволяет избежать дробления политических сил, появление маленьких партий, деятельность которых рассчитана на непродолжительное время, особенно во время избирательной кампании³⁷⁴.

Тем не менее, в легальном определении, содержащемся в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав...», упоминаются также региональные отделения и иные структурные подразделения партий – для целей, связанных с участием в избирательных кампаниях выборов органов государственной власти и должностных лиц субъектов РФ. Использование подобного подхода законодателем позволяет партии более эффективно организовать собственную избирательную кампанию на таких выборах.

Таким образом, единственными избирательными объединениями, наделенными безусловным правом (и обязанностью) участвовать в выборах, являются политические партии, однако они имеют статус федеральных, потому федеральный законодатель позволяет выступать в качестве избирательных объединений региональным отделениям и иным подразделениям партии.

Избирательные комиссии. Избирательные комиссии считаются в избирательно-правовой доктрине наиболее значимыми субъектами избирательных правоотношений³⁷⁵. Рамочным Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав...» они определяются³⁷⁶ через одну

³⁷⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.2005 № 1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона "О политических партиях" в связи с жалобой общественно-политической организации "Балтийская республиканская партия» // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 491.

³⁷⁵ Князев С.Д. Избирательное право в правовой системе Российской Федерации (проблемы теории и практики): дисс.... д.ю.н. Владивосток, 1999. С. 273.

³⁷⁶ Данное определение, в силу распространения действия Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» на выборы, проводимые на всех уровнях публичной власти, охватывает и избирательные комиссии, образуемые для проведения выборов в субъектах РФ, на что обычно делается соответствующее указание в законах субъектов РФ. Например, см.: ст. 2 Закона Республики Тыва от 01.11.2022 г. № 860-ЗРТ «О системе избирательных комиссий в Республике Тыва» // www.pravo.gov.ru, 03.11.2022.

из своих ключевых функций: согласно п. 21 ст. 2 комиссия представляет собой коллегиальный орган, формируемый в порядке и сроки, которые установлены законом, организующий и обеспечивающий подготовку и проведение выборов³⁷⁷.

Между тем, как в самом Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав...», а именно в ч. 3 ст. 20, так и в научной литературе³⁷⁸, а также в практике Конституционного Суда РФ³⁷⁹ акцентируется внимание на еще одной, немало важной функциональной составляющей данного понятия: избирательные комиссии обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав граждан. Названная функция отсылает к формулировке п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ и ставит вопросы относительно проявления особенностей федеративного устройства России в конституционно-правовом статусе и деятельности избирательных комиссий как субъектов избирательных правоотношений.

Систему избирательных комиссий, как и любую другую систему, образуют не только элементы или структурные части, но и связи, отношения между элементами³⁸⁰.

Буквальное толкование положений ст. 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» предполагает указание на прямое влияние федеративного устройства, как минимум, на наименование элементов системы избирательных комиссий – в рамках системы есть федеральная избирательная комиссия – ЦИК России, и избирательные комиссии субъектов

³⁷⁷ На основе данного критерия было сформулировано и легальное определение ЦИК России, закрепленное в ч. 1 ст. 21 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...».

³⁷⁸ См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / отв. ред. к.ю.н. А.А. Вешняков. М.: Норма, 2003. С. 213.

³⁷⁹ Определение Конституционного Суда РФ от 22.11.2012 № 2212-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Крицкого Игоря Анатольевича на нарушение его конституционных прав подпунктом 5 статьи 2, положениями подпункта "з" пункта 6.4 статьи 38 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и пункта 6 статьи 24 Закона Омской области "О выборах в органы местного самоуправления Омской области" // СПС «КонсультантПлюс».

³⁸⁰: Демьянов Е.В., Мухачев И.В. Система избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 11. С. 40–47.

РФ³⁸¹, получающие конкретные названия в законах субъектов федерации³⁸². В целом сложно представить систему органов, создаваемую в федеративном государстве, при формировании которой в той или иной степени не учитывался принцип федерализма – такая потребность диктуется как общими конституционными условиями, так и соображениями эффективности работы данных органов.

Рассмотрение вопроса влияния федеративного устройства государства на взаимосвязи, образующиеся в системе избирательных комиссий, тесно связано с осмыслением проблемы существования иерархии в указанной системе. В доктрине высказываются различные мнения на этот счет: одни ученые прямо называют систему избирательных комиссий иерархичной³⁸³, другие характеризуют ее менее однозначным образом. Так, Д.А. Малый рассматривает систему избирательных комиссий в России как «иерархическую лестницу», но с определенными условиями³⁸⁴, а М.С. Матейкович и В.Н. Сучилин отмечают, что система «нежесткая», ее структура «неоднородна» и выстраивается «в зависимости от уровня выборов»³⁸⁵.

Представляется, что следует в целом согласиться со второй из названных позиций, дополнительно отметив следующее.

С одной стороны, при буквальной трактовке соответствующих норм рамочного Федерального закона можно заключить, что как таковая иерархия избирательных комиссий в России, тем более построенная на федералистских

³⁸¹ Указанные избирательные комиссии – единственные из числа перечисленных в системе, закрепленной в ст. 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...», избирательные комиссии, имеющие статус государственных органов. См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / отв. ред. А.А. Вешняков. М.: Норма, 2003. С. 211.

³⁸² В некоторых субъектах РФ, главным образом, республиках, избирательная комиссия субъекта РФ именуется *центральной* (например, Республики Адыгея, Карелия, Мордовия, Северная Осетия – Алания, Саха (Якутия), Чувашия), некоторые сохраняют исходное наименование, указанное в федеральном законе (например, Республики Карачаево-Черкессия и Тыва, Красноярский край, Ярославская, Пензенская, Московская области и др.).

³⁸³ Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель // Журнал российского права. 2011. № 11. С. 5–20.

³⁸⁴ Малый Д.А. Правовой статус Центральной избирательной комиссии России и Избирательной комиссии Индии: компаративистский анализ // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». 2016. Т.4, № 3 (15). С. 2.

³⁸⁵ Матейкович М.С., Сучилин В.Н. Избирательные комиссии муниципальных образований в системе избирательных комиссий // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 10. С. 39.

началах, отсутствует. Положения п. 22 и 23 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» закрепляются понятия вышестоящей и нижестоящей избирательных комиссий, а п. 24 ст. 2 избирательной комиссии, организующей выборы. Содержание определений названных категорий указывает на то, что иерархия избирательных комиссий формируется в рамках и для целей проведения конкретных выборов. Так, на выборах депутатов Государственной Думы как на выборах федерального уровня, систему избирательных комиссий формируют все комиссии, перечисленные в ст. 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...», на выборах депутатов законодательных органов субъектов РФ ЦИК России, носящая статус организующей на предыдущих выборах, не задействована³⁸⁶.

С другой стороны, можно выделить два фактора, указывающие на то, что иерархия избирательных комиссий существует и вне конкретной избирательной кампании, включая при этом избирательные комиссии, образуемые на всех территориальных уровнях (среди прочих, и федеральный, и региональный). Во-первых, решение избирательной комиссии любого уровня, принятое в рамках организации и проведения любых выборов, возможно обжаловать в ЦИК России. На данный фактор, исследуя вопрос об иерархии избирательных комиссий, обращает внимание Н.Ю. Турищева³⁸⁷. Во-вторых, ЦИК России обладает значимыми для вопроса иерархичности системы избирательных комиссий полномочиями не только в правоприменительной области, но и в сфере нормотворчества: орган, в соответствии с ч. 12 ст. 21 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...», наделен полномочием по изданию *обязательных для исполнения инструкций* по вопросам единообразного применения рамочного

³⁸⁶ Например, см.: ч. 1 ст. 2 Закона Брянской области от 25.12.2006 № 125-з «Об Избирательной комиссии Брянской области», ч. 1 ст. 8 Закона Брянской области от 27.12.2007 № 24-з «О выборах депутатов Брянской областной Думы». Приведенное утверждение справедливо и для выборов органов государственной власти других субъектов РФ.

³⁸⁷ Турищева Н.Ю. Актуальные проблемы правового статуса избирательных комиссий // Журнал российского права. 2016. № 7. С. 19–28.

Федерального закона. Обязательный характер исполнения данных инструкций распространяется, прежде всего, на избирательные комиссии более низкого уровня, включая избирательные комиссии субъектов РФ.

Тем самым, несмотря на то, что формально иерархия избирательных комиссий выстраивается в период избирательных кампаний, фактически отдельные аспекты соподчиненности³⁸⁸ присутствуют в отношениях между избирательными комиссиями различного уровня и вне зависимости от проведения конкретных выборов. Вследствие этого можно считать систему избирательных комиссий содержащей элементы иерархичности вне выборов и иерархичной в рамках конкретных выборов федерального, регионального, муниципального уровня.

В литературе высказывается предложение о выстраивании более жесткой иерархии избирательных комиссий и централизации их системы – правда, в рамках выборов органов государственной власти субъектов РФ³⁸⁹. Предполагается наделить избирательные комиссии субъектов РФ как организующие выборы органов государственной власти субъектов РФ более широкими контрольными полномочиями в отношении нижестоящих комиссий. Несмотря на то, что данное предложение не охватывает взаимоотношения между ЦИК России и региональными избирательными комиссиями, представляется, что федералистские аспекты в контексте установившихся в системе избирательных комиссий отношений иерархии и/или соподчиненности отсутствуют. Если иерархия в какой-либо системе, в том числе в системе избирательных комиссий России, имеет в своей основе принцип централизации, то федерализм, напротив, основан на концепции децентрализации полномочий. Следовательно, степень воздействия принципа

³⁸⁸ Например, И.С. Алехина пишет об административном и функциональном соподчинении, существующем между избирательными комиссиями. См.: Алехина И.С. Система избирательных комиссий в Российской Федерации // Управленческое консультирование. 2014. № 4.

³⁸⁹ Демьянов Е.В., Мухачев И.В. Указ. соч. С. 43.

федерализма на взаимосвязи между элементами системы избирательных комиссий в России можно охарактеризовать как крайне низкую.

Таким образом, 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. Приведенные утверждения не исключают проявление влияния федеративного устройства в иных вопросах формирования и деятельности избирательных комиссий.

Формирование избирательных комиссий, равно как и осуществление ими своей деятельности, а также взаимодействие друг с другом в рамках проведения конкретных выборов или вне их происходит на началах организационной самостоятельности и обособленности: так, ЦИК России, равно как и избирательные комиссии субъектов РФ являются отдельными государственными органами и юридическими лицами, вторые не являются структурными подразделениями первой³⁹⁰.

Особое положение в системе избирательных комиссий занимает ЦИК России, создаваемая на федеральном уровне – она является основным субъектом управления избирательным процессом³⁹¹. Будучи коллегиальным федеральным государственным органом, ЦИК России имеет сложный порядок формирования, который предполагает участие трех федеральных органов публичной власти – Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания, а также Президента РФ, которые назначают по трети от общего числа членов федеральной избирательной комиссии. Кандидатуры 5 из 15 членов ЦИК России, назначаемых Советом Федерации, предлагаются

³⁹⁰ Малый Д.А. Указ. соч. С.2.

³⁹¹ Чистобородов И.Г. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации как основной субъект государственного управления избирательным процессом // Пробелы в юридическом законодательстве. Юридический журнал. 2016. № 2. С. 9.

Совету Федерации законодательными органами и высшими должностными лицами субъектов РФ – органами государственной власти субъектов РФ в соответствии с Федеральным законом от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Представляется, что установление подобного порядка назначения членов ЦИК России обусловлено, с одной стороны, особой природой представительства в Совете Федерации, с другой стороны, особенностями порядка формирования Совета Федерации как палаты федерального парламента. Конституционный Суд РФ в своей практике отмечал, что, в отличие от Государственной Думы, которая является органом прямого представительства населения, Совет Федерации является органом, направленном на обеспечение представительства субъектов РФ³⁹². Именно представительство субъектов РФ – притом раздельное – от законодательной и исполнительной власти субъектов РФ³⁹³ – в настоящее время составляет основу формирования Совета Федерации. Такой подход актуален даже с учетом корректировок, внесенных в конституционный порядок формирования Совета Федерации в 2014 г.³⁹⁴ и 2020 г.³⁹⁵

Процедура назначения членов ЦИК России в рамках квоты Совета Федерации урегулирована его Регламентом, согласно ч. 1 ст. 195 которого выдвижение предложений о кандидатурах членов федеральной избирательной комиссии осуществляется решением соответствующего органа

³⁹² Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.1995 № 2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации // СЗ РФ. 1995. № 16. Ст. 1451.

³⁹³ Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края» // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 109.

³⁹⁴ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21.07.2014 № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4202. Также подробнее см.: Заикин С.С. Незаметная конституционная поправка, или Зачем нужны представители Федерации в Совете Федерации России // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 6. С. 21-47.

³⁹⁵ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст.1416.

государственной власти или должностного лица³⁹⁶. Первоначально кандидатуры членов ЦИК России рассматриваются Комитетом Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности. По каждому из кандидатов составляется заключение (ч. 1 ст. 198), кандидатуры выносятся на голосование членов Комитета. При этом, очередность голосования определяется по мере убывания числа законодательных органов государственной власти и высших должностных лиц субъектов РФ, предложивших кандидатуру (ч. 3 ст. 196). Фактически указанный количественный критерий служит ориентиром для членов Комитета при формировании перечня кандидатур, вопрос о назначении которых выносится на рассмотрение Совета Федерации. В соответствии с ч. 3 ст. 196 Регламента Совета Федерации количество кандидатур, включаемых в список для рассмотрения Советом Федерации, соответствует числу вакантных мест членов ЦИК России, назначаемых Советом Федерации. Список из 5 кандидатов³⁹⁷, составленный по итогам работы Комитета, представляется для назначения кандидатов на должность членов ЦИК России на пленарном заседании Совета Федерации. По каждой кандидатуре на заседании проводится тайное голосование, назначенным считается кандидат, за которого проголосовало большинство от общего числа сенаторов РФ, решение оформляется постановлением Совета Федерации (ч. 1–3 ст. 197).

В последние годы наблюдается расширение участия органов и должностных лиц законодательной и исполнительной власти субъектов РФ в

³⁹⁶ Решение обычно имеет форму постановления или распоряжения. Например, см.: Распоряжение Губернатора Московской области от 29.01.2021 № 19-РГ «О предложении кандидатуры для назначения на должность члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» // ИПС Законодательство России. 2021; Постановление Губернатора Калужской области от 26.01.2021 № 28 «О предложении кандидатуры для назначения члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» // www.pravo.gov.ru, дата опубликования 28.01.2021; Постановление Областной Думы Новгородской области от 26.01.2011 № 1683-од «О предложении кандидатуры для назначения на должность члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» // Информационно-правовая система «Законодательство России». 2011.

³⁹⁷ До 2015 года ответственный комитет формировал список предложенных кандидатов по группам субъектов РФ. См.: Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 25.12.2015 № 607-СФ «О внесении изменений в Регламент Совета Федерации Федерального Собрания РФ» // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. 1). Ст. 182.

процедуре назначения членов ЦИК России по квоте Совета Федерации: в 2016 году число предложивших кандидатуры субъектов РФ составило 79³⁹⁸, в 2021 году были получены предложения из 84 субъектов РФ³⁹⁹. При этом число предложений законодательных органов государственной власти субъектов РФ в отношении одного и того же кандидата различалось от 9 до 16 в 2016 году и от 11 до 16 в 2021 году; предложений высших должностных лиц субъектов РФ – от 9 до 18 в 2016 году, от 13 до 22 в 2021 году соответственно.

С одной стороны, соответствующий инструмент участия субъектов РФ в формировании ЦИК России в действительности позволяет учитывать мнение органов публичной власти субъектов РФ относительно тех или иных кандидатур на должность члена ЦИК России. Во-первых, иное положение дел, не предполагающее сбор и рассмотрение предложений органов государственной власти субъектов РФ относительно кандидатур членов ЦИК России, означало бы возможность только опосредованного выражения мнения органов публичной власти субъектов РФ по данному вопросу – посредством деятельности, в том числе, по сбору данных и голосованию сенаторов РФ, представляющих тот или иной орган государственной власти того или иного субъекта РФ. Во-вторых, количественный критерий определения кандидатов, представляемых для назначения на пленарном заседании Совета Федерации, весьма объективен – применение обратного, качественного критерия (т.е. учет вида субъекта РФ или других обстоятельств при принятии решения) противоречило бы конституционному принципу равноправия субъектов РФ.

С другой стороны, уполномоченным на принятие решения, влекущего возникновение правовых последствий, органом в рамках рассматриваемой процедуры в любом случае является Совет Федерации. По смыслу ч. 1 и 4 ст.

³⁹⁸ 386-е заседание Совета Федерации. Запись трансляции 10 февраля 2016 г. URL: <https://vmesterf.tv/broadcast/146841/> (дата обращения: 01.02.2023).

³⁹⁹ Совет Федерации назначил членов Центральной избирательной комиссии РФ от верхней палаты парламента. URL: <http://council.gov.ru/events/news/124107/?hl=%D1%86%D0%B5%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%B%D1%8C%D0%BD%D0%B0%D1%8F%20%D0%B8%D0%B7%D0%B1%D0%B8%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%B0%D1%8F%20%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D1%81%D1%81%D0%B8%D1%8F> (дата обращения 01.02.2023).

196 Регламента Совета Федерации оценка кандидатур в контексте рассмотрения Комитетом осуществляется на основе подготавливаемых Комитетом заключений – при этом Регламент не закрепляет требований ни в отношении содержания таких заключений, ни в отношении, в целом, критериев, предъявляемых для оценки кандидатур членов ЦИК России для вынесения их на последующее рассмотрение на пленарное заседание Совета Федерации. Исключение составляет одно общее требование, предъявляемое к членам ЦИК России п. 5 ст. 21 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...», – наличие высшего образования. При этом количественный критерий не конкретизирован в Регламенте, и члены Комитета, тем самым, не обязаны им руководствоваться при формировании списка кандидатов в члены ЦИК России для последующего назначения. Кроме того, некоторые вопросы вызывает первоначальный отбор кандидатов органами государственной власти субъектов РФ, который обоснованно выведен за пределы федерального регулирования, но и не урегулирован на уровне субъектов РФ. Если в 2016 году в Совет Федерации были направлены предложения органов государственной власти субъектов РФ относительно 12 кандидатур, из которых были отобраны 5, то относительно идентичных количественных показателей 2021 года сведения отсутствуют – из-за этого представляется невозможным сделать однозначный вывод о наличии первичного разнообразия кандидатур и отсутствии какого-либо централизованного распределения между субъектами РФ обязанностей по направлению предложений в отношении определенных кандидатов.

Таким образом, 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 Федерации⁴⁰⁰.

Концепция формирования избирательных комиссий, заложенная в основу этой процедуры федеральным законодателем в ст. 22 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...», имеет в своей основе участие в этом процессе политических партий и иных общественных объединений⁴⁰¹, представленных в органах законодательной власти разных уровней. Их участие выражается в направлении органам государственной власти, комиссиям, ответственным за формирование избирательной комиссии соответствующего уровня предложений о назначении кандидатов членами избирательной комиссии соответствующего уровня.

Изложенная концепция, как правило, рассматривается в научной литературе как отражающая общественную сторону природы избирательных комиссий и, следовательно, представляющая доказательство смешанной, государственно-общественной природы избирательных комиссий⁴⁰². Ученые по-разному относятся к данной концепции: одни воспринимают ее как позитивное явление, другие – как негативную черту процедуры формирования избирательных комиссий⁴⁰³, третьи, приветствуя закрепление концепции, обращают внимание на недостатки ее реализации на практике⁴⁰⁴. Тем не менее,

⁴⁰⁰ Старостенко М.В. Участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в формировании ЦИК России // Законодательство. 2023. № 6. С.27-30.

⁴⁰¹ Указанные политические объединения имеют статус избирательных в рамках проведения выборов, процедура формирования избирательных комиссий происходит вне избирательной кампании.

⁴⁰² См.: Авакьян С.А. Конституционный лексикон: государственно-правовой терминологический словарь. М., 2015; Макарец А. А. Организационно-правовой режим избирательных комиссий в Российской Федерации: проблемы реализации правового статуса // Вестник Томского государственного университета. Право. 2014. № 3. С. 52; Демьянов Е.В. Избирательные комиссии в субъектах РФ: конституционно-правовые аспекты функционирования и взаимодействия: автореф. дисс. ... к.ю.н. М., 2018. С. 10; Турищева Н.Ю. Указ. соч. С. 21.

⁴⁰³ См.: Князев С.Д. Избирательное право в правовой системе Российской Федерации (проблемы теории и практики): дисс.... д.ю.н. Владивосток, 1999. С. 275– 276.

⁴⁰⁴ См.: Величинская Ю.Н. Международные избирательные стандарты как ориентир для совершенствования основ построения и функционирования системы избирательных комиссий в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 67– 72; Бузин А.Ю. Составы участковых избирательных комиссий как зеркало российских выборов // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 12; Тюрина Н.С. Вопросы становления системы избирательных комиссий и досрочного прекращения полномочий члена комиссии с правом решающего голоса // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 1. С. 49.

авторы, рассматривая названную концепцию, всегда остаются в области государственно-общественной природы или, если оценивать в более широком ключе, взаимодействия государства и избирательных комиссий, включая наделенные статусом государственных органов, в рамках формирования избирательных комиссий.

Представляется, что в общих условиях формирования избирательных комиссий в России 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 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.

Первый аспект затрагивает вопрос статуса политических объединений, принимающих участие в выборах. Следует отметить, что, если в легальном определении избирательного объединения (п. 25 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...») содержится указание как на политическую партию, создаваемую и регистрируемую исключительно на федеральном уровне, так и на ее структурные подразделения, которые также наделены отдельными полномочиями по совершению избирательных действий, то применительно к формированию избирательных комиссий в ст. 22 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» таких указаний не приводится.

Второй из аспектов предполагает осмысление положения п. 1 ст. 22 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...», где

обращается внимание на возможность участия в формировании избирательных комиссий как партии и объединения, представленные в нижней палате федерального парламента, Государственной Думе, так и в законодательных органах субъектов РФ. Это законодательное положение выступает гарантией для политических объединений, не допущенных к распределению мандатов по результатам федеральных выборов, но допущенных к распределению мандатов по результатам выборов региональных органов власти. Данная гарантия представляется особо актуальной в свете институционализации исключительно федеральных партий в России.

Третий аспект касается, главным образом, избирательной комиссии, формируемой на федеральном уровне – ЦИК России – и избирательных комиссий, создаваемых на уровне субъектов РФ. В рамках формирования ЦИК России собственные предложения вправе представить фракции, депутатские объединения или депутаты при заполнении т.н. квоты Государственной Думы, – т.е. в процессе назначения 5 членов ЦИК России из 15 членов. В рамках формирования избирательных комиссий субъектов РФ политические партии и иные общественные объединения также принимают участие, предлагая кандидатуры членов избирательной комиссии высшему должностному лицу субъекта РФ, а также законодательному органу субъекта РФ. Избирательные комиссии, учреждаемые уровнями ниже, формируются также при участии политических объединений, но избирательными комиссиями более высокого уровня – тем самым, в своей основе указанный порядок имеет иерархический принцип, основанный на централизации.

Следует выделить две группы полномочий избирательных комиссий: 1) полномочия, которые избирательные комиссии реализуют непосредственно во время проведения выборов; 2) полномочия более общего, организационного характера, которые могут реализовываться комиссиями и в межвыборный период. Регулирование полномочий, осуществляемых в период

выборов, осуществляется законами, регламентирующими выборы соответствующего уровня. Так, полномочия *всех избирательных комиссий* (как ЦИК России в качестве избирательной комиссии, организующей выборы, так и других избирательных комиссий) в отношении *федеральных* выборов регулируются только *федеральными законодательными актами*: рамочным федеральным законом, а также специальными законами о выборах федеральных органов государственной власти. Следовательно, на выборах органов государственной власти субъектов РФ рассматриваемые полномочия регулируются уже не только актами федерального законодательства, но и законами субъекта РФ.

Особый интерес в связи с рассмотрением федералистских аспектов деятельности избирательных комиссий представляет полномочие ЦИК России, установленное п. 14 ст. 21 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...», которое в литературе относят к контрольным полномочиям органа⁴⁰⁵. Данное полномочие предполагает право федеральной избирательной комиссии давать *заключения о соответствии законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ рамочному Федеральному закону, а также иным федеральным законам, регулиующим избирательные права* и право на участие в референдуме граждан РФ. Некоторые исследователи приравнивают указанные заключения к таким актам ЦИК России как *инструкции*, проводя параллели между рассматриваемым полномочием и полномочием федеральной избирательной комиссии по изданию обязательных для исполнения⁴⁰⁶ инструкций по единообразному применению рамочного федерального закона⁴⁰⁷.

⁴⁰⁵ См.: Артемова О.Е. Полномочия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации: понятие, классификация, проблемы определения // Наука. Общество. Государство. 2015. Т. 3. № 2. С. 1–9.

⁴⁰⁶ В контексте данного сравнения следует отметить, что заключения, в отличие от инструкций, имеют ненормативный характер. Подробнее см.: Вискулова В.В. Правотворчество избирательных комиссий как гарантия избирательных прав граждан // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 12. С. 37–41.

⁴⁰⁷ Иванов С.А. Юридическая сила инструкций Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и их место в правовой системе // Журнал российского права. 2006. № 7.

Порядок предоставления соответствующих заключений получил частичную регламентацию и в Регламенте ЦИК России⁴⁰⁸. В соответствии с абз. 18 ст. 32 Регламента заключения могут вноситься ЦИК России как в органы государственной власти субъектов РФ, так и, при необходимости, в федеральные органы государственной власти, а также иные государственные органы. Конкретная процедура составления и внесения заключений Регламентом не установлена: в нем лишь имеется указание на то, что по данному направлению ЦИК России уполномочен организовывать работу членов с правом решающего голоса (абз. 10 п. 1 ст. 20 Регламента). В абз. 5 п. 4 Постановления ЦИК России от 09.06.2021 № 9/63-8⁴⁰⁹ уточняется, что организацией работы по этому направлению руководит Секретарь ЦИК России, при этом, такая деятельность включает в себя мониторинг и анализ законодательства субъектов РФ о выборах и референдумах. В работе участвуют, помимо Секретаря, и другие члены ЦИК России. Относительно формы и содержания заключения необходимо отметить, что какие-либо требования к приведенным параметрам ни в Регламенте, ни в других актах ЦИК России не установлены.

Это полномочие ЦИК России вызывает неоднозначную реакцию в доктрине. Одни ученые его воспринимают довольно лояльным образом, в то время, как другие исследователи подвергают его критике. Так, А.А. Макарец указывает на то, что ЦИК России является непосредственным участником избирательных правоотношений, потому не может подойти к оценке соответствия нормативного акта субъекта РФ федеральным законодательным актам объективным образом⁴¹⁰. Тезис о том, что ЦИК России является субъектом избирательных правоотношений, сомнению не подлежит, однако второй тезис, допускающий предвзятость ЦИК России при вынесении

⁴⁰⁸ Постановление ЦИК России от 28.06.1996 № 7/46-П (ред. от 15.12.2021) «О Регламенте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴⁰⁹ Постановление ЦИК России от 09.06.2021 № 9/63-8 «О распределении обязанностей членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по направлениям ее деятельности» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴¹⁰ Макарец А.А. Указ. соч. С. 57.

решения о соответствии законов субъектов РФ федеральным законодательным актам, представляется довольно спорным.

Во-первых, конституционная и законодательная модели регулирования избирательных отношений, установившаяся в России, предполагают крайне узкий круг вопросов, регламентацию которых вправе осуществлять региональные законодатели. Как отмечает А.Е. Постников, в федеральном законодательстве еще с 2002 года «начала утверждаться идеология недоверия к законодателям в субъектах РФ в плане самостоятельного решения ими вопросов регулирования выборов⁴¹¹». Субъекты РФ вправе предусматривать в своем законодательстве лишь *дополнительные* в отношении к основным, установленным рамочным федеральным законам, гарантии, при условии, что дополнительные гарантии не будут противоречить основным – в ситуации *крайне детальной степени урегулированности*⁴¹² *избирательно-правовой сферы* федеральными законодательными нормами это крайне затруднительно⁴¹³. В связи с этим региональные законодатели вынуждены дублировать в своих актах федеральные законодательные нормы⁴¹⁴. При таких условиях вероятность проявления ЦИК России произвольного усмотрения и действия вопреки правам и законным интересам граждан, участвующих в избирательных правоотношениях в том или ином качестве⁴¹⁵, крайне низкая.

Во-вторых, несмотря на то, что ЦИК России является одним из основных правоприменительных органов в области избирательного права, возложение

⁴¹¹ Постников А.Е. О проекте нового Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // Адвокат. 2002. № 1.

⁴¹² См.: Умнова И.А. Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2. С. 45-55.

⁴¹³ Матейкович М.С. Федеральное избирательное законодательство нуждается в кодификации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14. С. 27-30.

⁴¹⁴ Подробнее о дублировании норм см.: Егоров С.Н. К вопросу о кодификации избирательного законодательства Российской Федерации // Вестник РУДН. Серия «Юридические науки». 2009. № 2. С. 22; Чашин А.Н. Предпосылки кодификации избирательного законодательства // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 40-41.

⁴¹⁵ Такое требование предъявляет к деятельности избирательных комиссий Конституционный Суд РФ. См.: Определение Конституционного Суда РФ от 16.01.2007 № 160-О-П «По жалобе федерального государственного учреждения «Маганский лесхоз» на нарушение конституционных прав и свобод положением пункта 19 статьи 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» // СЗ РФ. 2007. № 20. Ст. 2453.

именно на нее права (а не обязанности⁴¹⁶) выносить подобные заключения представляется наиболее рациональным. Конституционный Суд РФ является органом *конституционного* контроля (ч. 1 ст. 125 Конституции РФ) и не рассматривает дела о соответствии законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ федеральным законам. Судебная защита избирательных прав граждан возможна только при условии их *нарушения* положениями законов субъектов РФ, тогда как осуществляемый на постоянной основе мониторинг законодательства субъектов РФ позволяет выявить *потенциальную угрозу* нарушения избирательных прав граждан. Принимая во внимание также предоставленные ЦИК России нормотворческие полномочия, а также возможность рассмотрения комиссией жалоб на нарушения, допущенные в ходе проведения выборов органов и должностных лиц законодательной и исполнительной власти субъектов РФ, можно заключить, что ЦИК России является наиболее компетентным органом для рассмотрения подобного рода вопросов.

Вместе с тем следует отметить, что отсутствие официальных данных о подготовке и вынесении подобных заключений ЦИК России может быть связано с аргументами в пользу отсутствия у ЦИК России оснований для проявления субъективности в связи с вынесением заключений.

Таким образом, 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. Однако, полномочие обретает не такую детальную регламентацию в положениях подзаконных актов, кроме того, нет сведений о практике его реализации. Отсутствие данной информации может быть связано с крайней степенью детализации регулирования

⁴¹⁶ См.: Чернова Е.С. Проблемы правового регулирования экспертной деятельности избирательных комиссий // Общество и право. 2010. № 1. С. 299-301.

избирательных отношений федеральным законодателем, в рамках которой регулятивные возможности законодателей субъектов РФ сильно ограничены.

Отдельного внимания заслуживает вопрос статуса территориальной избирательной комиссии федеральной территории «Сириус».

Представляется, что выбор в пользу именно такого наименования комиссии продиктован, прежде всего, позицией Конституционного Суда РФ, получившей выражение в Заключении от 16.03.2020 № 1-З⁴¹⁷ в связи с поправкой к Конституции РФ. В заключении Конституционный Суд РФ четко разграничил статус субъектов РФ и статус федеральных территорий – следовательно, образование на федеральной территории «Сириус» избирательной комиссии, равной по своему статусу избирательной комиссии субъекта РФ, противоречило бы позиции Суда. Кроме того, создание подобной комиссии потребовало бы внесения изменений в ч. 1 ст. 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...», поскольку система избирательных комиссий, установленная данным законоположением, носит исчерпывающий характер⁴¹⁸, и все избирательные комиссии на территории Российской Федерации должны создаваться в строгом соответствии с ней. Помимо этого, на выбор избирательной комиссии для федеральной территории, по всей видимости, повлиял и взгляд федерального законодателя на место федеральной территории в территориальной организации публичной власти в России. В литературе отмечается, что, с учетом наделения органов публичной власти федеральной территории, в том числе, полномочиями, характерными для органов местного самоуправления, функционирующих в городском округе (п. 2 ст. 2 Федерального закона «О федеральной территории «Сириус»)), федеральная

⁴¹⁷ Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-З «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.

⁴¹⁸ Князев С.Д. Избирательное право в правовой системе Российской Федерации (проблемы теории и практики): дисс.... д.ю.н. Владивосток, 1999. С. 273.

территория *de facto* воспринимается федеральным законодателем как некий аналог городского округа⁴¹⁹. Принимая во внимание упразднение избирательных комиссий муниципальных образований, состоявшееся в 2022 году⁴²⁰, наиболее приемлемым вариантом для федеральной территории «Сириус» послужила именно территориальная избирательная комиссия.

Территориальная избирательная комиссия федеральной территории «Сириус» имеет статус *государственного органа федеральной территории* (п. 2 ст. 38 Устава федеральной территории «Сириус») и не входит в систему органов публичной власти федеральной территории. Государственные органы федеральной территории как вид органов, учреждаемых в ее границах, единожды упоминается и в Федеральном законе «О федеральной территории «Сириус»» (ч. 12 ст. 17), но непосредственно наделение территориальной избирательной комиссии федеральной территории этим статусом предусмотрено в Уставе федеральной территории. При этом, несмотря на то, что государственные органы федеральной территории упоминаются в специальном Федеральном законе во множественном числе, по сути особый статус имеет только территориальная избирательная комиссия. Иные органы федеральной территории, статус которых урегулирован ее Уставом, а именно Контрольно-счетная палата, Градостроительный Совет, Уполномоченный по местному самоуправлению (ст. 35–37 Устава федеральной территории «Сириус»), подобного статуса не имеют.

В то время, как Устав федеральной территории «Сириус» прямо выводит территориальную избирательную комиссию из круга органов публичной власти федеральной территории, она по сути является частью единой системы публичной власти России. С одной стороны, поскольку ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской

⁴¹⁹ Пешин Н.Л. Соотношение административно-правовых и муниципально-правовых элементов статуса федеральной территории // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 5. С. 63.

⁴²⁰ Федеральный закон от 14.03.2022 № 60-ФЗ (ред. от 14.07.2022) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2022. № 12. Ст. 1787.

Федерации»⁴²¹ в единую систему публичной власти, среди прочего, входят государственные органы – без уточнения уровня публичной власти, на котором эти органы создаются⁴²², территориальная избирательная комиссия федеральной территории «Сириус» входит в рассматриваемую систему непосредственно в силу присущего ей статуса государственного органа федеральной территории. С другой стороны, после конституционной реформы 2020 года и принятия Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации» в доктрине сформировалась позиция о вхождении в единую систему публичной власти избирательных комиссий⁴²³ – в этом контексте территориальная избирательная комиссия федеральной территории является неотъемлемой частью единой системы публичной власти и ввиду своей природы как избирательной комиссии. Парадоксально, что в отношении включения органов публичной власти федеральной территории «Сириус» в единую систему публичной власти существует гораздо больше сомнений, чем в отношении присутствия среди этих органов территориальной избирательной комиссии федеральной территории – во многом из-за отсутствия прямого или косвенного указания на первые в ч. 2 ст. 2 Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации»⁴²⁴.

Статус территориальной избирательной комиссии федеральной территории «Сириус» как государственного органа федеральной территории, на первый взгляд, схож со статусом государственного органа субъекта РФ⁴²⁵,

⁴²¹ Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 50. часть III. Ст. 8039.

⁴²² Некоторые исследователи толкуют понятие «иные государственные органы» в узком ключе, предполагающем включение в единую систему публичной власти только федеральных государственных органов и государственных органов субъектов РФ. См.: Блещик А.В. К вопросу о содержании понятия "единая система публичной власти в субъекте Российской Федерации" // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 12. С. 18.

⁴²³ Кобзарь-Фролова М.Н. Система органов публичной власти Российской Федерации: понятие, характерные признаки, взаимодействие // Сибирское юридическое обозрение. 2021. № 2. С. 201.

⁴²⁴ См.: Кожевников О.А. Законодательство о муниципальной и государственной гражданской службе через призму конституционных трансформаций // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2022. № 2. С. 16; Чуклин А.В. К вопросу об организации публичной власти на федеральной территории // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 10. С. 11.

⁴²⁵ Согласно позиции Конституционного Суда РФ, наделение указанным статусом связано с осуществлением ими функции по обеспечению реализации и защиты избирательных прав. См.: Определение Конституционного Суда РФ от 01.06.2010 № 840-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы

которым в рамках дискреции региональных законодателей могут быть наделены территориальные избирательные комиссии в субъектах РФ (п. 1 ст. 26 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...»). Практика предоставления территориальным избирательным комиссиям соответствующего статуса складывается неоднородно⁴²⁶: в ряде субъектов РФ комиссии имеют статус государственных органов субъектов РФ (например, в Карачаево-Черкесской Республике⁴²⁷, Вологодской⁴²⁸ и Ярославской⁴²⁹ областях, в Чукотском автономном округе⁴³⁰), в других субъектах РФ – нет (например, в Смоленской области⁴³¹). Несмотря на двойственность в подходах законодателей субъектов РФ к присвоению статуса государственного органа субъекта РФ территориальным избирательным комиссиям, превалирующим все же следует считать подход, предполагающий наделение комиссий указанным статусом⁴³².

Если сходство статуса территориальной избирательной комиссии федеральной территории как ее государственного органа и территориальных избирательных комиссий субъектов РФ как их государственных органов проявляется в отсутствии властных полномочий, позволяющих

администрации муниципального образования "Городское поселение "Город Советская Гавань" Советско-Гаванского муниципального района Хабаровского края на нарушение конституционных прав и свобод положением пункта 19 статьи 29 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"» // Вестник Центризбиркома РФ. 2010. № 7.

⁴²⁶ Митин Г.Н. Общие вопросы доказывания при рассмотрении жалоб избирательными комиссиями (к вопросу о теории несудебных доказательств) // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 12. С. 55.

⁴²⁷ Закон Карачаево-Черкесской Республики от 10.06.2003 № 29-РЗ (ред. от 08.12.2022) «О территориальной избирательной комиссии города, района Карачаево-Черкесской Республики» // "День Республики" от 19.6.2003 г.

⁴²⁸ Закон Вологодской области от 03.11.2006 № 1514-ОЗ (ред. от 07.02.2023) «О территориальных избирательных комиссиях» // Ведомости Законодательного Собрания Вологодской области от 19.11.2006 г., № 9.

⁴²⁹ Закон Ярославской области от 08.07.2015 № 60-з (ред. от 28.02.2023) «О системе избирательных комиссий Ярославской области» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 16.07.2015 г.

⁴³⁰ Закон Чукотского автономного округа от 12.12.2022 № 92-ОЗ «О территориальных избирательных комиссиях Чукотского автономного округа» // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru). 12.12.2022 г.

⁴³¹ Закон Смоленской области от 24.04.2003 № 12-3 (ред. от 26.05.2022) «Об избирательных комиссиях, комиссиях референдума в Смоленской области» // Рабочий путь от 25.4.2003 г., № 95.

⁴³² Демьянов Е.В. Конституционно-правовые аспекты совершенствования законодательства по вопросам функционирования избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 3. С. 48.

охарактеризовать их как органы государственной власти, то различия между ними выражены как в источнике наделения их полномочиями (законы субъектов РФ и Устав федеральной территории, имеющий спорную юридическую природу), так и, очевидно, в уровне публичной власти, на котором функционирует орган. В этом контексте представляется уместным провести параллель между государственным органом федеральной территории и ее органами публичной власти – их место в системе органов публичной власти до сих пор является предметом широких дискуссий в научной среде. На наш взгляд, наиболее приемлемой является точка зрения, согласно которой органы публичной власти федеральной территории представляют собой органы *sui generis* – они не относятся ни к одному уровню публичной власти (федеральный, региональный, муниципальный) и сочетают в себе черты всех уровней власти⁴³³. Государственный орган федеральной территории, по нашему мнению, также представляет собой орган особой природы, который не представляется возможным охарактеризовать ни как федеральный государственный орган, ни как государственный орган субъекта РФ. В связи с этим не следует ставить знак равенства между статусом территориальной избирательной комиссии федеральной территории и территориальными избирательными комиссиями, создаваемыми в субъектах РФ,

Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав...» предусмотрено, что законом субъекта РФ территориальной избирательной комиссии может быть придан статус *юридического лица* (п. 4 ст. 26). Предоставление такого статуса (прямым предписанием федерального законодателя или дискреционным решением законодателя субъекта РФ) считается в доктрине подтверждением самостоятельности соответствующих избирательных комиссий⁴³⁴. Практика наделения соответствующим статусом

⁴³³ Ежукова О.А., Малютин Н.С. Указ. соч. С. 13.

⁴³⁴ Турищева Н.Ю. Указ. соч. С. 20.

территориальных комиссий в субъектах РФ еще более разнообразная: в отдельных субъектах РФ предоставляют данный статус всем комиссиям (например, в Ульяновской области⁴³⁵), в других – отдельным территориальным избирательным комиссиям (в Камчатском крае⁴³⁶, Брянской области⁴³⁷), в иных субъектах РФ территориальные комиссии не наделяются статусом юридического лица (в Республике Тыва⁴³⁸, Тульской⁴³⁹ и Липецкой областях⁴⁴⁰).

Территориальная избирательная комиссия федеральной территории «Сириус» имеет статус юридического лица, однако им она была наделена Уставом федеральной территории (п. 5 ст. 38) на основе бланкетной нормы Федерального закона «О федеральной территории «Сириус»» (ч. 9 ст. 17). С формальной точки зрения основанием присвоения данного статуса выступает именно положение федерального закона, которым федеральный законодатель делегировал это полномочие Совету федеральной территории как ее органу публичной власти. Эта характеристика делает ее отличной от других избирательных комиссий, получивших свой статус в соответствии с законами субъектов РФ – по сути, как и в случае со статусом государственного органа федеральной территории.

Территориальная избирательная комиссия федеральной территории имеет статус *организующей выборы членов Совета федеральной территории «Сириус»* (ч. 5 ст. 17 Федерального закона «О федеральной территории «Сириус»»). Кроме того, на федеральной территории проводятся выборы

⁴³⁵ Закон Ульяновской области от 02.08.2006 (ред. от 29.10.2021) № 115-ЗО О территориальных избирательных комиссиях Ульяновской области // Ульяновская правда от 9.8.2006 г., № 60.

⁴³⁶ Закон Камчатского края от 04.07.2008 № 88 (ред. от 27.05.2022) «О территориальных избирательных комиссиях в Камчатском крае» // Официальные ведомости от 15.7.2008 г., № 117.

⁴³⁷ Закон Брянской области от 11.04.2007 № 52-з (ред. от 27.05.2022) «О территориальных избирательных комиссиях Брянской области» // Официальная Брянщина от 2.5.2007 г., № 6.

⁴³⁸ Закон Республики Тыва от 01.11.2022 № 860-ЗРТ (ред. от 22.02.2023) «О системе избирательных комиссий в Республике Тыва» // www.pravo.gov.ru. 03.11.2022.

⁴³⁹ Закон Тульской области от 02.04.2007 № 815-ЗТО (ред. от 01.02.2023) «Об избирательных комиссиях и комиссиях референдума в Тульской области» // «Тульские известия». 05.04.2007 г. № 62.

⁴⁴⁰ Закон Липецкой области от 29.12.2012 № 117-оз (ред. от 26.05.2022) «О статусе, порядке формирования и полномочиях территориальных и участковых избирательных комиссий в Липецкой области» // Липецкая газета. 16.01.2013 г. № 8.

федеральных органов государственной власти и органов государственной власти Краснодарского края (п. 1 ст. 38 Устава федеральной территории «Сириус»).

Территориальная избирательная комиссия федеральной территории формируется в составе 11 членов с правой решающего голоса сроком на 5 лет (ч. 7, 9 ст. 17 Федерального закона «О федеральной территории «Сириус»») Порядок формирования комиссии является многоаспектным и по факту сочетает в себе две группы черт:

— черты, присущие порядку формирования избирательных комиссий субъектов РФ;

— черты, присущие порядку формирования территориальных избирательных комиссий.

К первой группе свойств процедуры формирования территориальной избирательной комиссии федеральной территории представляется возможным отнести следующие характеристики.

Во-первых, территориальная избирательная комиссия федеральной территории «Сириус» формируется *ЦИК России* (ч. 6 ст. 17 Федерального закона «О федеральной территории «Сириус»») ⁴⁴¹. ЦИК России, по общему правилу, принимает, пусть не прямое, но косвенное участие в формировании избирательной комиссии субъекта РФ, в то время, как в ординарной процедуре формирования территориальных избирательных комиссий задействованы избирательные комиссии субъектов РФ (п. 6 ст. 26 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...»).

Во-вторых, в формировании территориальной избирательной комиссии федеральной территории принимают участие только *политические партии, списки кандидатов которых допущены к распределению мандатов депутатов*

⁴⁴¹ По мнению С.А. Авакьяна, участие ЦИК России в формировании территориальной избирательной комиссии федеральной территории «Сириус» проявляется федеральное влияние на организацию функционирования федеральной территории. См.: Авакьян С.А. Представительство в конституционном праве: вопросы теории и практики. М.: Юстициформ, 2022. С. 401.

Государственной Думы и Законодательного Собрания Краснодарского края (ч. 8 ст. 17 Федерального закона «О федеральной территории «Сириус»»). Вовлеченность политических сил в процесс формирования избирательных комиссий служит общим условием этой процедуры и отражает общественную составляющую природы избирательных комиссий⁴⁴². Обычный порядок формирования территориальных избирательных комиссий Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав...», предусматривает возможность направления предложений относительно кандидатур членов территориальных комиссий, среди прочих, представительным органам муниципальных образований, собраниям избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы и территориальных комиссий предыдущего состава (п. 6 ст. 26).

Федеральная территория формально не наделена статусом какого-либо муниципального образования, однако одним из ее органов публичной власти является представительный орган – Совет федеральной территории.

На наш взгляд, было бы уместным включить Совет федеральной территории в процедуру формирования ее территориальной избирательной комиссии: препятствие тому не способны составить ни статус Совета как органа публичной власти федеральной территории, ни особенности его порядка формирования, а именно избирательная система, применяемая на выборах его членов (мажоритарная избирательная система в многомандатных округах).

Собрания избирателей по месту жительства и в рамках действующего правового регулирования принимают участие в процессе формирования территориальной избирательной комиссии: в текущем ее составе 5 членов из

⁴⁴² Макарецв А. А. Организационно-правовой режим избирательных комиссий в Российской Федерации: проблемы реализации правового статуса // Вестник Томского государственного университета. Право. 2014. № 3 (13). С. 52.

11 были назначены ЦИК России именно по предложению данных субъектов⁴⁴³.

Во вторую группу черт порядка формирования территориальной избирательной комиссии федеральной территории следует включить следующие свойства.

Первое свойство состоит в том, что в формировании территориальной избирательной комиссии федеральной территории «Сириус» *не принимают участие органы государственной власти того или иного уровня*. Участие подобных органов выступает характерной чертой порядка формирования ЦИК России (прямые участники – Государственная Дума, Совет Федерации, Президент РФ) и избирательных комиссий субъектов РФ (законодательные органы субъектов РФ, высшие должностные лица субъектов РФ).

Второе свойство вытекает из первого и заключается в том, что, тем самым, территориальная избирательная комиссия федеральной территории «Сириус» формируется *другой избирательной комиссией*. Подобный принцип действует в отношении порядка формирования именно нижестоящих (в том числе территориальных) комиссий. Хотя непосредственно вышестоящей избирательной комиссией по отношению к территориальной избирательной комиссии федеральной территории является избирательная комиссия субъекта РФ, на территории которого образуется федеральная территория (п. 8.1 ст. 26 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...») в формировании данной территориальной комиссии отчетливо проявляется иерархический принцип.

Председатель, заместитель председателя и секретарь территориальной избирательной комиссии, согласно Указу Президента РФ от 11.01.1995 г. № 32 «О государственных должностях Российской Федерации»⁴⁴⁴ председатель,

⁴⁴³ Состав избирательной комиссии. URL: <http://sirius.izbirkom.ru/about/sostav-izbiratelnoy-komissii/%D0%A1%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B0%D0%B2%20%D0%B8%D0%B7%D0%B1%D0%B8%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D0%B9%20%D0%BA%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D1%81%D1%81%D0%B8%D0%B8.php> (дата обращения: 05.04.2023 г.).

⁴⁴⁴ Указ Президента РФ от 11.01.1995 № 32 (ред. от 17.10.2022) «О государственных должностях Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 173.

заместитель наделены статусом *лиц, замещающих государственные должности РФ*. Кроме того, Указом Президента РФ от 31.12.2005 г. № 1574 «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы»⁴⁴⁵ ряд должностных лиц аппарата территориальной избирательной комиссии федеральной территории «Сириус» (руководитель аппарата, помощник председателя комиссии) отнесены к числу лиц, имеющих статус *федеральных государственных гражданских служащих*.

В приведенных указах Президента РФ из числа членов и работников других избирательных комиссий фигурируют только члены и работники аппарата ЦИК России как избирательной комиссии федерального уровня. В таком случае возникает вопрос о том, означает ли наделение членов и должностных лиц аппарата территориальной избирательной комиссии федеральной территории ее сближение с ЦИК России или, по крайней мере, сходство с ней.

По нашему мнению, на подобный вопрос должен следовать, скорее, отрицательный ответ. С одной стороны, утверждение о сходстве с ЦИК России представляется не вполне приемлемым и отражающим причину придания членам избирательной комиссии федеральной территории данного статуса. Представляется, что такой выбор предопределен, наряду с широким влиянием Федерации на организацию функционирования федеральной территории, невозможностью наделения их тем статусом, которым обладают члены и работники других территориальных избирательных комиссий (государственные должностные лица субъектов РФ, государственные гражданские служащие субъектов РФ). С другой стороны, с учетом особой, смешанной природы территориальной избирательной комиссии федеральной территории как ее государственного органа и органов публичной власти было бы целесообразно ввести на подзаконном уровне новую категорию

⁴⁴⁵ Указ Президента РФ от 31.12.2005 № 1574 (ред. от 24.10.2022) «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» // СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 118.

государственных должностей и гражданских служащих для данных публично-правовых образований, включив в нее членов и работников аппарата органов публичной власти федеральных территорий, которые в настоящий момент также имеют статус лиц, замещающих государственные должности РФ, и федеральных государственных гражданских служащих. Такая мера стала бы логичным продолжением разработки специального правового регулирования для федеральных территорий и конкретно выборов на них.

Компетенция территориальной избирательной комиссии федеральной территории также является многоаспектной и соединяет в себе черты как избирательной комиссии субъекта РФ, так и территориальной избирательной комиссии.

С одной стороны, территориальная избирательная комиссия наделена некоторыми *полномочиями, которые при ординарных условиях осуществляют избирательные комиссии субъектов РФ*. К таким полномочиям относится, например, право обращения в порядке, установленном ЦИК России, в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по контролю и надзору в сфере СМИ, с представлением о пресечении распространения в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети "Интернет", агитационных материалов, изготовленных и (или) распространяемых с нарушением требований законодательства о выборах (п. 10 ст. 26 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...»).

С другой стороны, при проведении на федеральной территории выборов федеральных органов государственной власти, органов государственной власти Краснодарского края территориальная избирательная комиссия федеральной территории «Сириус» *встраивается как территориальная избирательная комиссия в систему избирательных комиссий на выборах соответствующего уровня*.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...» прямо закрепляет нижестоящее положение территориальной избирательной комиссии федеральной территории по отношению к избирательной комиссии субъекта РФ, в границах которого находится федеральная территория (в данном случае – Краснодарский край), является вышестоящей по отношению к территориальной избирательной комиссии федеральной территории (п. 8.1 ст. 26). В законе Краснодарского края от 21.08.2007 № 1315-КЗ «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края»⁴⁴⁶ и в Законе Краснодарского края от 03.07.2012 № 2519-КЗ «О выборах главы администрации (губернатора) Краснодарского края»⁴⁴⁷, регламентирующих выборы в региональные органы государственной власти, правовой статус и полномочия территориальной избирательной комиссии федеральной территории отдельно не регулируются, а сама комиссия единожды упоминается среди иных территориальных избирательных комиссий при установлении системы органов, организующих указанные выборы. При проведении выборов в органы государственной власти Краснодарского края территориальная избирательная комиссия федеральной территории руководствуется также и нормативными актами Краснодарского края⁴⁴⁸, актами Избирательной комиссии Краснодарского края⁴⁴⁹; федеральная территория, наряду с частью территории края, образует самостоятельный

⁴⁴⁶ Закон Краснодарского края от 21.08.2007 № 1315-КЗ (ред. от 23.12.2021) «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» // Кубанские новости. 22.08.2007. № 134.

⁴⁴⁷ Закон Краснодарского края от 03.07.2012 № 2519-КЗ «О выборах главы администрации (губернатора) Краснодарского края» // Кубанские новости. 08.07.2012. № 126.

⁴⁴⁸ Постановление территориальной избирательной комиссии федеральной территории «Сириус» от 19.07.2022. № 48/293-1 «Об установлении времени для безвозмездного предоставления помещения зарегистрированным кандидатам, их доверенным лицам, представителям избирательных объединений, зарегистрировавших краевые списки кандидатов, для встреч с избирателями на выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края седьмого созыва; Постановление территориальной избирательной комиссии федеральной территории «Сириус» от 26.08.2022 № 52/316-1 «О режиме работы территориальной избирательной комиссии федеральной территории «Сириус» в период подготовки и проведения выборов депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края седьмого созыва 3, 4 сентября 2022 г. и в период с 9 по 12 сентября 2022». URL: <http://sirius.izbirkom.ru/> (дата обращения: 05.04.2023 г.)

⁴⁴⁹ Постановление территориальной избирательной комиссии федеральной территории «Сириус» от 18.08.2022 № 51/309-1 «О некоторых вопросах применения средств видеорегистрации (видеофиксации) в федеральной территории «Сириус» при проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края седьмого созыва». URL: <http://sirius.izbirkom.ru/> (дата обращения: 05.04.2023 г.)

избирательный округ⁴⁵⁰. При проведении выборов федеральных органов государственной власти (на примере Государственной Думы) федеральная территория также составляет часть избирательного округа⁴⁵¹, но даже не упоминается в соответствующем федеральном законе⁴⁵².

Хотя само наименование территориальной избирательной комиссии федеральной территории отсылает к совершенно определенной единице в системе избирательных комиссий в России, что предполагает соответствие статусу и наличие конкретных полномочий, на деле в ее правовом статусе и полномочиях сочетаются различные черты. В организационном плане – это собственно черты территориальной комиссии и избирательной комиссии субъекта РФ, в кадровом плане – федеральной избирательной комиссии, в функциональном плане – также черты территориальной комиссии и избирательной комиссии субъекта РФ. Данное сочетание предопределяет особую природу территориальной избирательной комиссии не только как единственного государственного органа федеральной территории, но и в целом.

При этом особый подход к регулированию правового статуса и полномочий территориальной избирательной комиссии проявляется как в содержании данного регулирования, так и в ее форме – в отличие от ординарных территориальных избирательных комиссий, создаваемых в субъектах РФ, статус и компетенция территориальной избирательной комиссии федеральной территории урегулированы преимущественно на федеральном уровне, а также Уставом федеральной территории.

⁴⁵⁰ Постановление Избирательной комиссии Краснодарского края от 27.01.2022 № 2663-п «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» // <http://www.pravo.gov.ru>, 02.02.2022.

⁴⁵¹ Постановление территориальной избирательной комиссии федеральной территории «Сириус» от 07.09.2021 № 31/215-1 «О распределении избирательных бюллетеней для голосования на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации восьмого созыва между участковыми избирательными комиссиями избирательных участков федеральной территории «Сириус»». URL: <http://sirius.izbirkom.ru/> (дата обращения: 05.04.2023)

⁴⁵² Федеральный закон от 03.11.2015 № 300-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 45. Ст. 6201.

Несмотря на то, что в России на данный момент существует лишь одна федеральная территория, на примере подхода федерального законодателя к регулированию территориальной избирательной комиссии федеральной территории «Сириус» можно сделать вывод о том, каким образом законодатель видит разрешение данных вопросов. Однако, считать данный подход устоявшимся тоже не следует: применительно к другой федеральной территории, если таковая будет создана, он может претерпеть изменения⁴⁵³.

1.5. Федеральное регулирование объектов избирательных отношений

Объект избирательных правоотношений в широком смысле. Из числа органов публичной власти, получивших отражение в Конституции РФ, ясность относительно выборного характера присутствует только в отношении некоторых федеральных органов публичной власти. Тем самым, определение порядка формирования органов публичной власти, функционирующих на региональном и местном уровнях, осуществляется на уровне текущего законодательства – с соблюдением предписаний п «г» ст. 71, ч. 1 ст. 77 Конституции РФ относительно формирования системы органов публичной власти в субъектах РФ. Исключение составляют законодательные органы субъектов РФ, природа которых предполагает выборный характер.

Федеральный законодатель активно использует предоставленные ему полномочия по выборности органов публичной власти в субъектах РФ. Так, примечательна история с отменой в 2004 году, а затем возвращением выборного характера высших должностных лиц субъектов РФ путем внесения изменений в утративший силу Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

⁴⁵³ 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.

Федерации». В обоих случаях Конституционный Суд РФ подтверждал конституционность законодательных новелл⁴⁵⁴.

Федеральный законодатель также регламентировал вопросы, связанные с избирательными системами на выборах законодательных органов власти субъектов РФ, при этом, изменения данных систем соотносилось с новациями на федеральном уровне. При установлении пропорциональной избирательной системы на выборах депутатов Государственной Думы⁴⁵⁵ в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» было введено требование о формировании части законодательного органа власти субъектов РФ согласно принципу пропорциональности (п. 4 ст. 4). Первоначально это требование распространялось на 50 % от числа депутатов законодательного органа власти, затем, с возвращением к смешанной избирательной системе на выборах депутатов Государственной Думы – на 25 % от числа депутатов. Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» исключил данное требование, предоставив субъектам РФ право самостоятельно определять избирательную систему на соответствующих выборах (ст. 15).

Объект избирательных правоотношений в узком смысле.
Федеральное законодательство содержит предписания как в отношении материальных, так и в отношении нематериальных объектов избирательных правоотношений, понимаемых в узком смысле.

Примерами конкретных предметов материального мира, служащих объектами избирательных правоотношений, являются печатные агитационные материалы (п. 1 ст. 2 Федерального закона «Об основных

⁴⁵⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

⁴⁵⁵ Федеральный закон от 18.05.2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919 (утратил силу).

гарантиях избирательных прав...»), по поводу которых складываются отношения в рамках агитационного периода; подписные листы, в которых фиксируются подписи в поддержку выдвижения того или иного кандидата или списка кандидатов на стадии регистрации кандидатов или списков кандидатов (ст. 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...»). К форме материальных объектов законодательством предъявляются жесткие требования, что отчасти связано с необходимостью гарантирования прав всех субъектов избирательных правоотношений. Например, требования к агитационным материалам содержатся в ст. 52 и других нормах Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...»: они предполагают как общие требования, касающиеся источника финансирования указанных объектов, так и специальные, затрагивающие печатную площадь и т.д. С одной стороны, предъявление такого рода требований представляется обоснованным, с другой стороны, будучи излишне формальными, они могут умалять или затруднять реализацию избирательных прав граждан, в связи с чем их регламентация должна осуществляться с учетом баланса формального и прагматического подходов.

Круг нематериальных объектов избирательных правоотношений в последние годы претерпевает расширение за счет более активного внедрения современных информационных технологий в избирательно-правовую сферу (дистанционное электронное голосование, возможность сбора подписей в поддержку выдвижения кандидата посредством Единого портала государственных и муниципальных услуг). При регулировании такого рода объектов требуется еще большая скрупулезность, поскольку эффективность применения технологий не означает надлежащий уровень защиты избирательных прав⁴⁵⁶.

⁴⁵⁶ Колюшин Е.И. Правовые проблемы электронизации (цифровизации) выборов // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2019. № 12. С. 107.

Таким образом, выборность органов публичной власти субъектов РФ определяется федеральным законодателем с учетом положений Конституции РФ, предусматривающих участие субъектов РФ в установлении их системы органов государственной власти. На практике федеральный законодатель реализует собственное полномочие и меняет характеристику органов публичной власти с выборных на невыборные и обратно (высшее должностное лицо субъекта РФ). Избирательная система, устанавливаемая федеральным законодателем в отношении выборов законодательных органов власти субъектов РФ, коррелировала с избирательной системой, действующей на федеральном уровне. 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.

§ 2. Конституционно-правовое регулирование избирательных отношений в субъектах Российской Федерации

2.1. *Модели конституционно-правового регулирования избирательных отношений в субъектах Российской Федерации*

Относительно формы, в которой могут приниматься законы субъектов РФ, регламентирующие избирательные отношения, ни Конституция РФ, ни текущее законодательство, ни практика Конституционного Суда РФ прямых указаний не содержит. Потенциально законодатели субъектов РФ могут заимствовать *дифференцированную модель (рамочный + специальные законы)*, действующую на федеральном уровне, а могут отдать предпочтение *кодифицированной модели*. Тем самым выбор в пользу кодекса как формы закрепления норм избирательного права не запрещается, но и не предписывается.

В теории доминирует позиция, согласно которой кодификация отраслей законодательства, образующих предмет совместного ведения РФ и ее

субъектов, на региональном уровне невозможна⁴⁵⁷. Представляется, что такая точка зрения имеет под собой рациональное основание, однако особенности кодифицированной формы обуславливают не невозможность принятия кодексов субъектов РФ в сфере избирательных отношений (это, как раз, осуществимо, что показывает многолетняя⁴⁵⁸ практика развития кодифицированных практик в субъектах РФ), а их нецелесообразность.

Имплементированная на федеральном уровне дифференцированная модель регламентации избирательных отношений имеет своими элементами не только акты федерального уровня, но и законы субъектов РФ – это объясняется однородностью избирательных прав граждан. Основы порядка реализации избирательных прав не обусловлены уровнем публичной власти, на котором проводится голосование. В связи с этим возникает вопрос о том, распространяется ли действие конфигурации рамочных и специальных законов на региональные акты кодифицированного характера. Ответ на вопрос представляется следующим: специальными по отношению к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав...» являются любые законы субъектов РФ, действующие в электоральной сфере. К такому выводу приводит, прежде всего, анализ практики Конституционного Суда РФ по рассмотрению жалоб на нарушение избирательных прав граждан нормами кодексов субъектов РФ⁴⁵⁹, в рамках которой оспариваются на предмет конституционности как положения рамочного Федерального закона, так и положения законов субъектов РФ. Таким образом, кодифицированные избирательные законы субъектов РФ также являются специальными по

⁴⁵⁷ См.: Абрамова А.И. Кодификация российского законодательства: современность и перспективы развития // Журнал российского права. 2016. № 12. С. 34; Вайшнарочич Г.В. К вопросу об избирательных кодексах субъектов Российской Федерации // Евразийская адвокатура. 2016. № 1. С. 95.

⁴⁵⁸ Первый избирательный кодекс субъекта РФ был принят в 1995 году в Воронежской области. См.: Закон Воронежской области от 18.07.1995 № 19-з «Избирательный кодекс Воронежской области» // Коммуна. 01.08.1995 (утратил силу). Подробнее о тенденции по кодификации законодательства субъектов РФ см.: Андриченко Л.В., Юртаева Е.А. Конституционные основы российского федерализма // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 5 – 16.

⁴⁵⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 22.12.2015 № 34-П «По делу о проверке конституционности пункта 5 статьи 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и части 8 статьи 32 Избирательного кодекса города Москвы в связи с жалобой гражданина К.С. Янкаускаса» // СЗ РФ. 2015. № 52 (часть I). Ст. 7683.

отношению к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав...».

Отличительной чертой кодексов служит внутренняя согласованность: нормы особенной части кодифицированного акта должны соответствовать базовым положениям общей части. В то же время базовое регулирование складывающихся в субъектах РФ избирательных отношений представлено в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав...», а в силу ч. 2 и 5 ст. 76 Конституции РФ законы субъектов РФ, включая кодифицированные, в полной мере не должны противоречить принятым в рамках рассматриваемой сферы выборов федеральным законодательным актам. Аналогичное положение закреплено и в самом Федеральном законе (п. 6 ст. 1). Следовательно, и общую, и особенную часть кодифицированных актов законодателям субъектов РФ следует проектировать, во многом опираясь на Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...».

Указанное обстоятельство предопределяет ключевую особенность содержания региональных кодексов.

Принятие первого избирательного кодекса в субъектах РФ состоялось в период, когда во взаимоотношениях между Российской Федерацией и ее субъектами преобладали договорные средства регулирования⁴⁶⁰, а нормативный массив федерального избирательного законодательства только начинал формироваться⁴⁶¹. Субъекты РФ имели большую свободу в определении как формы регламентации выборов или иных форм голосования, так и содержания.

Первоначально законодатели субъектов РФ отдавали предпочтение также дифференцированной модели регулирования⁴⁶², однако в 1995 году в

⁴⁶⁰ См.: Современные проблемы организации публичной власти / рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014 (глава 4. Проблемы регионального уровня разделения властей в Российской Федерации).

⁴⁶¹ Плигин В.Н. Этапы развития избирательного законодательства в Российской Федерации // Электоральная демократия: российский опыт / под общ. ред. Б.С. Эбзеева. М.: РЦОИТ, 2017. С. 202.

⁴⁶² Любарев А.Е. О концепции избирательного кодекса Российской Федерации // Государство и право. 2010. № 7. С. 46-54.

Воронежской области при активном участии представителей местного научного сообщества был принят Избирательный кодекс. Предмет кодекса охватывал как выборы, так и иные институты прямой демократии, применяемые в субъекте РФ – референдум областного и местного уровня, а также отзыв. Несмотря на то, что общая логика построения кодекса (главным образом, его общей части) соотносилась с логикой Федерального закона, в главе 1 «Общие положения», например, региональным законодателем был реализован иной подход к определению основ организации и проведения выборов⁴⁶³.

Произошедшие в конце 1990-х – начале 2000-х изменения в федеральном законодательстве отразились и на законодательстве субъектов РФ, приведя к интенсификации в них кодификационных процессов. Именно после принятия двух рамочных федеральных законов (1997 года и 2002 года) субъекты РФ прошли две «волны» законотворческой активности.

В рамках первой «волны» (1997-2001 гг.) кодифицированные акты в электоральной сфере были приняты в Республике Башкортостан⁴⁶⁴ и Белгородской области⁴⁶⁵ (1997 г.), Костромской области⁴⁶⁶ (1998 г.), Тюменской⁴⁶⁷ областях (1999 г.), Хабаровском крае⁴⁶⁸ (2000 г.) и т.д.

Во вторую кодификационную «волну» (2003 г.) были, во-первых, сформированы новые кодификационные практики в субъектах РФ, прежде не

⁴⁶³ Принципы проведения выборов в Избирательном кодексе были объединены в одну ст. 2 и изложены максимально тезисно. Если в Федеральном законе в рамках ст. 4 закреплены положения относительно как активного, так и пассивного избирательного права граждан, то в Избирательном кодексе вопросы активного и пассивного избирательного права граждан были урегулированы отдельно, соответственно в ст. 3 и 4, и содержательно изложены немного отличным образом. Кроме того, в «Общие положения» были включены базовые положения о статусе избирательных комиссий (ст. 5), а также ответственности за нарушения избирательного законодательства (ст. 6).

⁴⁶⁴ Кодекс Республики Башкортостан о выборах от 01.09.1997 № 118-рз // Ведомости Государственного Собрания, Президента и КМ РБ. 1998. № 1. Ст. 9 (утратил силу).

⁴⁶⁵ Закон Белгородской области от 16.06.1997 № 116 «Избирательный кодекс Белгородской области» // Сборник нормативных правовых актов Белгородской области. 1997. № 1 (утратил силу).

⁴⁶⁶ Закон Костромской области от 30.12.1998 № 39 «Избирательный кодекс Костромской области» // Северная правда. 1999 (утратил силу).

⁴⁶⁷ Закон Тюменской области от 05.11.1999 № 140 «Избирательный кодекс Тюменской области» // Парламентская газета «Тюменские известия». 1999. № 206 (утратил силу).

⁴⁶⁸ Избирательный кодекс Хабаровского края от 04.07.2000 № 227 // Сборник нормативных актов Законодательной Думы Хабаровского края. 2000. № 6 (утратил силу).

имевших опыт создания кодексов в электоральной сфере (Приморский край⁴⁶⁹, Курская область⁴⁷⁰ и др.); во-вторых, приняты новые кодексы (Алтайский край⁴⁷¹, Владимирская⁴⁷² область и др.).

Большинство кодексов из тех, что были приняты в рассматриваемый период, являются действующими, за исключением актов, принятых в Белгородской, Воронежской, Курской областях и г. Москва – в них кодексы 2003 года позднее сменились новыми. После 2003 года единственным субъектом РФ, впервые обратившемся к кодификации избирательных норм, стала Республика Татарстан⁴⁷³.

Учитывая, с одной стороны, расширение перечня избирательных прав и детализацию категории «основные гарантии», с другой – необходимость обеспечения соответствия законов субъекта РФ федеральным законам, законодатели субъектов РФ при составлении кодексов были вынуждены либо точно воспроизводить в региональных кодифицированных актах нормы Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...», либо прямо отсылать к ним⁴⁷⁴. Очевидно, что обойтись вовсе без дублирования содержания федеральных норм, например, о принципиальных началах избирательного права, было бы невозможно⁴⁷⁵. Вместе с тем заимствованными в общую часть кодексов субъектов РФ оказываются почти все нормативные положения рамочного Федерального закона. Тем самым, фактической общей

⁴⁶⁹ Избирательный кодекс Приморского края от 22.07.2003 № 62-КЗ (ред. от 05.06.2023) // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. 2003. № 32.

⁴⁷⁰ Закон Курской области от 10.06.2003 № 29-ЗКО «Избирательный кодекс» // Курская правда. 2003. № 99 (утратил силу).

⁴⁷¹ Закон Алтайского края от 08.07.2003 № 35-ЗС (ред. от 07.06.2023) «Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве» // Сборник законодательства Алтайского края. 2003. № 87.

⁴⁷² Закон Владимирской области от 13.02.2003 № 10-ОЗ (ред. от 07.07.2023) «Избирательный кодекс Владимирской области» // Владимирские новости. 18.03.2003.

⁴⁷³ Избирательный кодекс Республики Татарстан от 07.05.2007 № 21-РТ (ред. от 20.06.2023) // Республика Татарстан. 2007. № 176.

⁴⁷⁴ Такой подход применен, например, в Татарстане при определении понятийного аппарата отрасли избирательного законодательства. См.: Избирательный кодекс Республики Татарстан 07.05.2007 №21-ЗРТ. Кроме того, законодателями ряда субъектов РФ (в особенности, Свердловской области) при изложении норм кодифицированных актов был применен не вполне обоснованный подход сочетания отсылок к конкретным статьям и (или) частям/пунктам статей с цитированием соответствующей структурной единицы рамочного федерального закона.

⁴⁷⁵ Любарев А.Е. Конституционно-правовые основы многообразия избирательных систем в Российской Федерации: дисс. ... к.ю.н. М., 2004.

частью для специальных норм региональных электоральных кодексов выступает Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...» – полноценная кодификация при таких условиях утрачивает смысл.

Между тем по своему существу к *специальным* относятся лишь те нормы кодексов, которые затрагивают *особенности выборов в конкретные органы публичной власти*. Помимо особенной части региональные электоральные кодексы включают и общую часть, причисление норм которой к специальным нормам дискуссионно. Кроме того, в свете высокой детализированности норм рамочного Федерального закона, а также содержания предписаний ч. 2 и 5 ст. 76 Конституции РФ и ч. 1 ст. 6 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» о соответствии законов, принимаемых в субъектах РФ, федеральным актам, положения общей части кодексов субъектов РФ практически дословно воспроизводят нормы Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...». Тем самым *для электоральных кодексов регионов рамочный Федеральный закон является фактической общей частью*, которой, в свою очередь, подчиняются и их специальные нормы. В таком случае вопрос о принятии избирательных кодексов в субъектах РФ утрачивает актуальность.

Таким образом, форма, в которой законодатели субъектов РФ правомочны принимать свои законы в области избирательных отношений, не установлена, однако в силу детального характера федеральных правовых предписаний, а также необходимости обеспечения строгого соответствия региональных законов федеральным, фактической общей частью для специальных норм кодексов является Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...», нормы которого законодатели субъектов РФ вынуждены дублировать в собственных кодифицированных актах, принятие электоральных кодексов субъектов РФ видится нецелесообразным.

2.2. Федералистские аспекты регулирования в субъектах РФ элементов избирательных отношений

Примат в регулировании электоральной сферы принадлежит Российской Федерации, и субъекты РФ регламентируют только отдельные вопросы избирательного права и таким образом, чтобы это не противоречило федеральному законодательному регулированию.

В аспекте *субъектов* избирательных правоотношений субъекты РФ фактически не вправе регулировать статус ряда субъектов избирательных правоотношений (главным образом, избиратели и кандидаты) ввиду отсутствия у них полномочий по установлению ограничений избирательных прав. В то же время субъекты РФ в соответствии с положениями Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» устанавливают региональную систему избирательных комиссий, регламентируют вопросы статуса территориальных и других нижестоящих избирательных комиссий в пределах дискреции, установленных федеральными законодательными актами.

В аспекте *объектов* избирательных правоотношений субъекты РФ в свете Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴⁷⁶ не вправе определять выборность тех или иных органов местного самоуправления. В то же время законодатели субъектов РФ вправе в установленных федеральным законодателем пределах регламентировать вопросы применения тех или иных избирательных систем на муниципальных выборах. Так, положения об избирательных системах, содержащиеся в общей части (или в общих положениях) кодифицированных актов субъектов РФ, как правило, схожи, они затрагивают преимущественно те системы, которые используются на выборах в местные органы публичной власти. Вместе с тем, во-первых, в кодексах

⁴⁷⁶ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.10.2023) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

Владимирской области (в особенной части) и Костромской области (общей части) содержатся нормы, закрепляющие избирательные системы на выборах в региональный законодательный (представительный) орган⁴⁷⁷. Во-вторых, в кодексе Владимирской области категория «избирательная система» связывается с формированием не только коллективных органов публичной власти, но и единоличных – губернатора области, глав муниципальных образований⁴⁷⁸. В-третьих, в кодексе Костромской области имеется вариативность в форме закрепления избирательных систем на выборах в органы местного самоуправления: в муниципальном районе и городском округе указанные системы предусматриваются уставами данных муниципальных образований, а в городских и сельских поселениях по умолчанию действует мажоритарная система относительного большинства⁴⁷⁹.

В аспекте *содержания избирательных правоотношений* субъекты РФ не вправе регулировать избирательные права, но они вправе устанавливать дополнительные гарантии указанных прав, которые не должны умалять федеральные гарантии и не противоречить рамочному Федеральному закону.

Таким образом, поскольку модель разграничения электоральной компетенции в России является централизованной, значительное число вопросов избирательного права урегулировано федеральными нормативными правовыми актами, и субъекты РФ вправе регламентировать собственными актами весьма узкий круг аспектов. Например, это аспекты, связанные со статусом территориальных избирательных комиссий, избирательными системами, которые применяются на выборах органов публичной власти субъектов РФ и т.д.

⁴⁷⁷ Закон Владимирской области от 13.02.2003 № 10-ОЗ (ред. от 07.07.2023) «Избирательный кодекс Владимирской области» // Владимирские новости. 18.03.2003; Закон Костромской области от 19.10.2018 № 451-6-ЗКО «Избирательный кодекс Костромской области» // www.pravo.gov.ru, 24.10.2018.

⁴⁷⁸ Закон Владимирской области от 13.02.2003 № 10-ОЗ (ред. от 07.07.2023) «Избирательный кодекс Владимирской области» // Владимирские новости. 18.03.2003.

⁴⁷⁹ Закон Костромской области от 19.10.2018 № 451-6-ЗКО «Избирательный кодекс Костромской области» // www.pravo.gov.ru, 24.10.2018.

Таким образом, конституционная модель разграничения компетенции в сфере избирательных отношений в Российской Федерации, которую составляют нормы Конституции РФ, включает в себя субъективно-правовой и организационный элементы применительно к регламентации выборов в субъектах РФ. На законодательном уровне компетенция между Российской Федерацией и ее субъектами разграничивается по линии гарантии избирательных прав, вместе с тем, содержательное наполнение термина «основные гарантии избирательных прав» охватывает большинство вопросов избирательного права. Субъекты РФ не вправе самостоятельно регулировать избирательные отношения, они могут предусматривать только дополнительные гарантии, не умаляющие основные и не противоречащие им. Тем самым, как конституционная, так и законодательная модели разграничения электоральной компетенции в Российской Федерации предполагают централизацию и унификацию.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основе проведенного исследования были сделаны следующие выводы.

Избирательные правоотношения – это урегулированные нормами права отношения, складывающиеся между субъектами, которые обладают правами и обязанностями, обеспеченными мерами государственно-правового принуждения. Избирательные правоотношения имеют общие с другими видами правоотношений признаки (являются предметом подотрасли, связывают теорию и практику), а также обладают особенной чертой в виде опосредования воспроизводства публичной власти. Избирательные правоотношения являются публичными правоотношениями.

Структуру избирательных правоотношений образуют их элементы: субъекты, объекты, содержание. Основными субъектами избирательных правоотношений являются избиратели, кандидаты, избирательные объединения и избирательные комиссии, к дополнительным субъектам относятся наблюдатели, уполномоченные по финансовым вопросам и другие. Они выступают носителями определенного правового статуса в рамках избирательного процесса. Понятие объекта избирательных правоотношений имеет как широкий смысл (процесс воспроизводства публичной власти), так и узкий смысл (конкретные предметы и явления, по поводу которых складываются правоотношения). Объекты избирательных правоотношений в узком смысле делятся на материальные и нематериальные. В содержание избирательных правоотношений входят избирательные права и обязанности, а в Российской Федерации – также гарантии избирательных прав. Юридические факты в электоральной сфере влекут наступление не только правовых, но и политических последствий, наиболее значимыми юридическими фактами считаются электоральные действия.

Конституции федеративных государств регулируют избирательные отношения в различном объеме. Объем регламентации зависит как от общих

для всех государств факторов (прежде всего, объем конституции, а также исторические традиции и т.д.), так и от специального фактора – установленной конституционным законодателем модели разграничения компетенции федерации и ее субъектов в электоральной сфере.

Федеральные избирательные законы по юридической силе могут быть как органические, так и обыкновенные, по форме – кодифицированные и некодифицированные. Выбор формы регулирования в данном контексте зависит от традиций в области законодательства. Кодификация избирательного законодательства, 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. По своему предмету федеральные законы могут регулировать как федеральные выборы, так и выборы в субъектах федерации и муниципальных образованиях.

Конституции субъектов федерации регулируют выборы органов публичной власти субъектов федерации и муниципальных образований, а также могут регулировать выборы федеральных органов государственной власти. По объему регулирования они подразделяются на три группы: регламентирующие избирательные отношения в минимальном объеме; регламентирующие их в широком объеме, но не содержащие обособленной структурной единицы; регламентирующие их в широком объеме, в том числе в условиях наличия обособленной структурной единицы. На уровне субъектов федерации действует несколько законов, распространяющиеся на отношения, складывающиеся в ходе выборов, они посвящены отдельным материальным и процессуальным вопросам. Законы субъектов федерации, как и конституции, действующие на этом уровне, охватывают выборы органов публичной власти в этих субъектах федерации, а также иногда – федеральных органов публичной власти.

На конституционном уровне между федерациями и их субъектами разграничиваются регулятивные полномочия в электоральной сфере, исполнительные полномочия уточняются на уровне текущего законодательства. В целом есть три модели разграничения электоральной компетенции. Децентрализованная модель предполагает участие субъектов федерации в регулировании федеральных выборов, полуцентрализованная модель – самостоятельную регламентацию избирательных отношений федерацией и субъектами федерации, централизованная модель – регулирование отношений, складывающихся на всех выборах в государстве, федерацией.

В федеративных государствах функционирует ряд выборных органов и должностных лиц публичной власти как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов федерации. При применении избирательных систем на выборах публичной власти федералистскими аспектами являются: связь количества избираемых депутатов коллегиальных органов федерального уровня с составом субъектов федерации; учет федеративного деления при делении на избирательные округа; корреляция между избирательными системами, применяемыми на уровне федерации и на уровне субъектов федерации.

В отношении субъектов избирательных правоотношений есть четыре модели соотношения уровня публичной власти, органы или должностные лица которого избираются на выборах, и уровня установления избирательных цензов для избирателей и кандидатов: 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. 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.

В качестве избирательных объединений могут выступать как политические партии, создаваемые на федеральном уровне, так и политические партии, образуемые на уровне субъектов федерации. Структура и компетенция избирательных органов в федеративных государствах выстраивается под влиянием принципа федерализма (формирование органами власти соответствующего уровня, полномочия по изданию нормативных правовых актов).

Относительно содержания избирательных правоотношений на выборах органов публичной власти федераций получают реализацию как избирательные права, так и избирательная обязанность (обязательный вотум). Как правило, на федеральном уровне гарантируется что-то одно из них, однако в Бразилии и Мексике закреплены сразу и право, и обязанность (для разных категорий избирателей). Избирательными правами и обязанностью на федеральном уровне могут охватываться как федеральные выборы или федеральные и региональные выборы, так и муниципальные выборы. В федерациях на федеральном уровне гарантируется различный объем прав, но, в основном, его формируют активное и пассивное избирательные права, обязанность голосовать, в законах могут присутствовать избирательные права, корреспондирующие конкретным избирательным действиям. На федеральном уровне закрепляются принципы в отношении федеральных выборов, но могут быть предусмотрены принципы и для выборов органов публичной власти субъектов федерации и муниципалитетов, на уровне субъектов федерации – принципы для выборов органов публичной власти субъектов федерации и органов местного самоуправления (местного управления).

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

Если 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. Конституционная модель разграничения компетенции в указанной сфере включает в себя субъективно-правовой (регулирование и защита избирательных прав граждан) и организационный (установление общих принципов организации системы органов государственной власти и органов местного самоуправления) элементы. В развитие данных элементов приняты федеральные законодательные акты. Законодательная модель в рамках субъективно-правового элемента предполагает разграничение компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами по линии гарантий избирательных прав граждан: основные гарантии составляют предмет федерального регулирования, дополнительные гарантии вправе устанавливать субъекты РФ. Эта схема, хотя и выглядит четкой, но на деле крайне динамична, и фактически за время имплементации такой законодательной модели категория «основные гарантии» существенно трансформировалась, расширившись в своем содержании. Субъективно-

правовой и организационный элемент, с одной стороны, выражают единый подход законодателя к урегулированию электоральной сферы, с другой стороны, отражают разные стороны выборов. Формирование путем выборов органов государственной власти субъектов РФ на федеральной территории также составляет предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а выборы органов публичной власти федеральной территории – предмет исключительного ведения Российской Федерации.

Если конституционно гарантированными являются два права – право избирать и быть избранным, то федеральный законодатель предоставляет гарантии в отношении открытого перечня избирательных прав, что призвано содействовать защите избирательных прав граждан. Законодатели субъектов РФ по этому поводу обладают незначительной свободой усмотрения, воспроизводя положения федеральных актов конституционного и законодательного уровня в своих актах соответствующей юридической силы. Избирательные права, реализуемые на выборах органов публичной власти в Российской Федерации, являются однородными, проистекающими из суверенитета многонационального народа Российской Федерации как единственного источника власти. Народы субъектов РФ, несмотря на формальное закрепление в конституциях (уставах) субъектов РФ, не образует самостоятельный источник легитимности региональных органов власти. Органы публичной власти федеральной территории «Сириус» прямо не охватываются действием ч. 2 ст. 32 Конституции РФ, но утверждение о том, что граждане на выборах в Совет федеральной территории осуществляют какие-либо иные права, приводило бы к нарушению принципа равенства и уровня защиты прав и свобод граждан в избирательной сфере. В этом аспекте следует восполнить конституционный, либо законодательные пробелы, приводящие к возникновению неопределенности.

Субъекты РФ не вправе самостоятельно регулировать избирательные отношения и, как следствие, ограничивать право избирать и быть избранным.

Ограничения активного и пассивного избирательного права устанавливаются только на федеральном уровне. 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 имеют статус федеральных, потому 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. Не исключается проявление влияния федеративного устройства 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.

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 коррелировала 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.

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».

ПРИЛОЖЕНИЕ

СРАВНИТЕЛЬНАЯ ТАБЛИЦА МОДЕЛЕЙ РАЗГРАНИЧЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ МЕЖДУ ФЕДЕРАЦИЯМИ И ИХ СУБЪЕКТАМИ В СФЕРЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

	Государство	Модель разграничения компетенции	Круг урегулированных конституциями субъектов избирательных отношений	Охват объекта избирательных отношений в широком смысле	Регулирование содержания избирательных отношений		
					Закрепление в федеральной конституции	Элементы содержания	Выборы, на которые распространяется
1.	Австралия (Конституционный акт Австралии от 09.07.2000)	Полуцентрализованная	Избиратели, кандидаты	Федеральные выборы	Нет	-	-
2.	Австрия (Конституция от 10.11.1920)	Полуцентрализованная	Избиратели, кандидаты, избирательные комиссии	Федеральные выборы, выборы органов публичной власти субъектов федерации,	Нет (закрепляется применительно к выборам конкретных органов и должностных лиц)	-	-

				местные выборы			
3.	Аргентина (Конституция Аргентинской Республики от 01.07.1853)	Полуцентрализованная	Избиратели, кандидаты, избирательные комиссии	Федеральные выборы	Да	Обязательный вотум (ст. 37 Конституции)	Все выборы
4.	Бельгия (Конституция Королевства Бельгии от 07.02.1831)	Полуцентрализованная	Избиратели, кандидаты	Федеральные выборы	Да	Обязательный вотум (ч. 3 ст.62 Конституции)	
5.	Босния и Герцеговина (Конституция Боснии и Герцеговины от 21.11.1995)	Децентрализованная	Избиратели, кандидаты	Федеральные выборы	Нет	-	-
6.	Бразилия (Конституция Федеративной Республики Бразилия от 05.10.1988)	Централизованная	Избиратели, кандидаты, избирательные комиссии	Федеральные выборы, выборы органов публичной власти субъектов федерации, местные выборы	Да	Право на регистрацию в качестве избирателя, право избирать, обязательный вотум (п. I пар. 1 ст. 14 Конституции)	Все выборы
7.	Венесуэла	Централизованная	Избиратели, кандидаты,	Федеральные выборы,	Да	Право избирать (п. 1	Все выборы

	(Конституция Боливарианской Республики Венесуэла от 15.12.1999)		избирательные комиссии	выборы органов публичной власти субъектов федерации, местные выборы		ст. 64 Конституции)	
8.	Германия (Основной закон Федеративной Республики Германия от 23.05.1949).	Полуцентрализованная	Избиратели, кандидаты	Федеральные выборы	Нет (закрепляется применительно к выборам конкретных органов и должностных лиц)	-	-
9.	Индия (Конституция Индии от 26.11.1949)	Централизованная	Избиратели, кандидаты, избирательные комиссии	Федеральные выборы, выборы органов публичной власти субъектов федерации, местные выборы	Да	Право быть зарегистрированным в качестве избирателя (ст. 326 Конституции)	Федеральные выборы, выборы органов публичной власти субъектов федерации

10	Ирак (Конституция Республики Ирак от 15.10.2005)	Полуцентрализованная	Избиратели, кандидаты, избирательные комиссии	Федеральные выборы	Да	Право избирать, право выдвигать кандидатуру на выборные должности (ст. 20 Конституции)	Все выборы
11	Канада (Конституционный Акт Канады 1867 г., Конституционный Акт Канады 1982 г.)	Полуцентрализованная	Избиратели, кандидаты	Федеральные выборы, выборы органов публичной власти субъектов федерации	Да	Право избирать, право быть избранным (п. 3 ч. 1 Конституционного акта 1982 г.)	Федеральные выборы, выборы органов публичной власти субъектов федерации
12	Коморские острова (Конституция Союза Коморских островов от 30.06.2018).	Централизованная	Избиратели, кандидаты	Федеральные выборы, выборы органов публичной власти субъектов федерации, местные выборы	Да	Право избирать (ст. 3), доступ к выборным должностям на условиях, установленных законом (ст. 33 Конституции)	Все выборы

13	Малайзия (Конституция Федерации Малайзия от 31.08.1957)	Централизованная	Избиратели, кандидаты, избирательные комиссии	Федеральные выборы	Да	Право избирать (ч. 1 ст. 119 Конституции)	Федеральные выборы, выборы органов публичной власти субъектов федерации
14	Мексика (Конституция Мексиканских Соединенных штатов от 05.02.1917)	Централизованная	Избиратели, кандидаты, избирательные комиссии	Федеральные выборы, выборы органов публичной власти субъектов федерации, местные выборы	Да	Право избирать, обязательный вотум (ч. I, II ст. 35 Конституции)	Все выборы
15	Непал (Конституция Федеративной Демократической Республики Непал от 20.12.2015)	Централизованная	Избиратели, кандидаты, избирательные комиссии	Федеральные выборы, выборы органов публичной власти субъектов федерации, местные выборы	Нет (закрепляется применительно к выборам конкретных органов и должностных лиц)	-	-

16	Нигерия (Конституция Нигерии 1999).	Полуцентрализованная	Избиратели, кандидаты, избирательные комиссии	Федеральные выборы	Нет (закрепляется применительно к выборам конкретных органов и должностных лиц)	-	-
17	Объединенные Арабские Эмираты (Конституция Объединенных Арабских Эмиратов, вступила в силу 02.12.1971)	-	-	-	Нет	-	-
18	Пакистан (Конституция Пакистана от 14.08.1973)	Централизованная	Избиратели, кандидаты, избирательные комиссии	Федеральные выборы, выборы органов публичной власти субъектов федерации	Нет (закрепляется применительно к выборам конкретных органов и должностных лиц)	-	-
19	Российская Федерация (Конституция Российской Федерации)	Централизованная	Избиратели, кандидаты	Федеральные выборы, выборы органов публичной	Да	Право избирать, право быть избранным (ч.	Выборы органов государственной власти, органов

	Федерации от 12.12.1993)			власти субъектов федерации		2 ст. 32 Конституции)	местного самоуправления
20	Сент Кристифор и Нэвис (Конституция Федерации Сент Кристифор и Нэвис от 22.06.1983)	Полуцентрализованная	Избиратели, кандидаты, избирательные комиссии	Федеральные выборы, выборы органов публичной власти субъектов федерации	Нет	-	-
21	Соединенные штаты Америки (Конституция Соединенных штатов Америки от 17.09.1787)	Децентрализованная	Избиратели, кандидаты	Федеральные выборы, выборы органов публичной власти субъектов федерации	Нет (закрепляется применительно к выборам конкретных органов и должностных лиц)	-	-
22	Сомали (Временная конституция Федеративной Республики Сомали от 01.08.2012)	Полуцентрализованная	Избиратели, кандидаты, избирательные комиссии	Федеральные выборы	Да	Право избирать, право быть избранным (ч. 2 ст. 22 Конституции)	Все выборы
23	Судан (Конституция Судана от 06.07.2005)	-	-	Федеральные выборы	Нет		

24	Федеральные штаты Микронезии (Конституция Федеральных штатов Микронезии от 01.10.1978)	Децентрализованная	Избиратели, кандидаты	Федеральные выборы	Да	Право избирать (раздел 1 статья VI)	Все выборы
25	Швейцария (Союзная Конституция Швейцарской Конфедерации от 18.04.1999)	Децентрализованная	Избиратели, кандидаты	Федеральные выборы	Да	Право на участие в выборах (ст. 136), право быть избранным на федеральных выборах (ст. 143 Конституции)	Все выборы, федеральные выборы
26	Эфиопия (Конституция Эфиопии от 08.12.1994)	Полуцентрализованная	Избиратели, кандидаты, избирательные комиссии	Федеральные выборы	Да	Право избирать, право быть избранным (пп. с п. 1 ст. 38 Конституции)	Все выборы
27	Южный Судан (Конституция Южного Судана от 07.07.2011)	Полуцентрализованная	Избиратели, кандидаты, избирательные комиссии	Федеральные выборы, выборы органов публичной	Да	Право избирать, право быть избранным (п.	Все выборы

				власти субъектов федерации, местные выборы		2 ст. 26 Конституции)	
--	--	--	--	--	--	--------------------------	--

БИБЛИОГРАФИЯ

Нормативные правовые акты

Нормативные правовые акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 (ред. от 05.10.2022) // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6932.
2. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 21.07.2014 № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 30 (ч. I). Ст. 4202.
3. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СЗ РФ. 2020. № 11. Ст. 1416.
4. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 31.07.2023) «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.
5. Федеральный конституционный закон от 30.05.2001 № 3-ФКЗ (ред. от 29.05.2023) «О чрезвычайном положении» // СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2777.
6. Федеральный конституционный закон от 30.01.2002 № 1-ФКЗ (ред. от 29.05.2023) «О военном положении» // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.
7. Федеральный конституционный закон от 05.02.2014 № 3-ФКЗ (ред. от 14.07.2022) «О Верховном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 6. Ст. 550.
8. Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 5-ФКЗ (ред. от 28.04.2023) «О принятии в Российскую Федерацию Донецкой Народной Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Донецкой Народной Республики» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6930.
9. Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 6-ФКЗ (ред. от 28.04.2023) «О принятии в Российскую Федерацию Луганской Народной

Республики и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Луганской Народной Республики» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6931.

10. Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 7-ФКЗ (ред. от 28.04.2023) «О принятии в Российскую Федерацию Запорожской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Запорожской области» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6932.

11. Федеральный конституционный закон от 04.10.2022 № 8-ФКЗ (ред. от 28.04.2023) «О принятии в Российскую Федерацию Херсонской области и образовании в составе Российской Федерации нового субъекта – Херсонской области» // СЗ РФ. 2022. № 41. Ст. 6933.

12. Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ (ред. от 31.07.2023) «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5497.

13. Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ (ред. от 24.07.2023) «О политических партиях» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

14. Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 31.07.2023) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

15. Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ (ред. от 29.05.2023) «О выборах Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171.

16. Федеральный закон от 10.01.2003 № 20-ФЗ (ред. от 10.07.2023) «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»» // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 172; 2019. № 22. Ст. 2660.

17. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.10.2023) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

18. Федеральный закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ (ред. от 29.05.2023 г.) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740.
19. Федеральный закон от 03.11.2015 № 300-ФЗ (ред. от 09.03.2016) «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2015. № 45. Ст. 6201.
20. Федеральный закон от 29.05.2019 № 102-ФЗ "О проведении эксперимента по голосованию на цифровых избирательных участках, образованных в городе федерального значения Москве, на дополнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва и выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации), проводимых 8 сентября 2019 года" // СЗ РФ. 2019. № 22. Ст. 2658.
21. Федеральный закон от 29.05.2019 № 103-ФЗ «О проведении эксперимента по организации и осуществлению дистанционного электронного голосования на выборах депутатов Московской городской Думы седьмого созыва» // СЗ РФ. 2019. № 22. Ст. 2659.
22. Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // СЗ РФ. 2020. № 50. часть III. Ст. 8039.
23. Федеральный закон от 22.12.2020 № 437-ФЗ (ред. от 31.07.2023) «О федеральной территории «Сириус»» // СЗ РФ. 2020. № 52 (Часть I). Ст. 8583.
24. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ (ред. от 14.04.2023) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СЗ РФ. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.
25. Закон РФ от 27.12.1991 № 2124-1 (ред. от 13.06.2023) «О средствах массовой информации» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300.

26. Кодекс административного судопроизводства РФ от 08.03.2015 № 21-ФЗ (ред. от 24.07.2023) // СЗ РФ. 2015. № 10. Ст. 1391.
27. Указ Президента РФ от 11.01.1995 № 32 (ред. от 17.10.2022) «О государственных должностях Российской Федерации» // СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 173.
28. Указ Президента РФ от 31.12.2005 № 1574 (ред. от 24.10.2022) «О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы» // СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 118.
29. Указ Президента РФ от 23.08.2019 № 396 (ред. от 24.10.2022) «Об утверждении таблицы соответствия классных чинов государственной гражданской службы Российской Федерации должностям федеральной государственной гражданской службы высшей группы должностей» // СЗ РФ. 2019. № 34. Ст. 4875.
30. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания от 30.01.2002 № 33-СФ (ред. от 28.07.2023) «О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания» // СЗ РФ. 2002. № 7. Ст. 635.
31. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 25.12.2015 № 607-СФ «О внесении изменений в Регламент Совета Федерации Федерального Собрания РФ» // СЗ РФ. 2016. № 1 (ч. 1). Ст. 182.
32. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 11.02.1994 № 54-1 ГД «О правовой основе выборов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления и об обеспечении избирательных прав граждан» // Ведомости ФС РФ. 1994. № 2. Ст. 126.
33. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 23.11.1994 № 351-1 ГД «О проекте федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3317.

34. Постановление ЦИК России от 28.06.1995 № 7/46-П (ред. от 15.12.2021) «О Регламенте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».
35. Постановление ЦИК России от 06.10.2000 № 111/1170-3 «Доклад Центральной избирательной комиссии РФ «О развитии и совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах» // Вестник ЦИК России. 2000. № 21.
36. Постановление ЦИК России от 08.06.2022 № 86/716-8 «О Порядке дистанционного электронного голосования с использованием федеральных государственных информационных систем» // Вестник ЦИК России. 2022. № 5.
37. Постановление ЦИК России от 15.03.2023 № 111/863-8 «О Методических рекомендациях о порядке формирования территориальных, окружных и участковых избирательных комиссий» // Вестник ЦИК России. 2023. № 2.

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации

1. Конституция Чувашской Республики от 30.11.2000 // Собрание законодательства Чувашской Республики. 2000. № 11. Ст. 442
2. Конституция Республики Тыва от 06.05.2001 // Тувинская правда. 2001.
3. Конституция Республики Дагестан от 10.07.2003 // Собрание законодательства Республики Дагестан. 2003. № 7. Ст. 503.
4. Устав Краснодарского края от 12.11.1993 // Кубанские новости, от 5.1.1994 г, № 226.
5. Устав Курской области от 15.07.2022 // www.pravo.gov.ru, 25.07.2022.
6. Закон Владимирской области от 13.02.2003 № 10-ОЗ (ред. от 07.07.2023) «Избирательный кодекс Владимирской области» // Владимирские новости. 18.03.2003.

7. Закон Краснодарского края от 08.04.2003 № 571-КЗ (ред. от 28.04.2023) «О системе избирательных комиссий, комиссий референдума в Краснодарском крае» // Кубанские новости. 15.04.2003. № 71.
8. Закон Карачаево-Черкесской Республики от 10.06.2003 № 29-РЗ (ред. от 08.12.2022) «О территориальной избирательной комиссии города, района Карачаево-Черкесской Республики» // "День Республики", 19.06.2003 г.
9. Закон Алтайского края от 08.07.2003 № 35-ЗС (ред. от 07.06.2023) «Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве» // Сборник законодательства Алтайского края. 2003. № 87.
10. Избирательный кодекс Приморского края от 22.07.2003 г. № 62-КЗ (ред. от 05.06.2023) // Ведомости Законодательного Собрания Приморского края. 2003. № 32.
11. Закон Ульяновской области от 02.08.2006 (ред. от 21.04.2023) № 115-ЗО «О территориальных избирательных комиссиях Ульяновской области» // Ульяновская правда от 9.8.2006 г., № 60.
12. Закон Вологодской области от 03.11.2006 № 1514-ОЗ (ред. от 07.02.2023) «О территориальных избирательных комиссиях» // Ведомости Законодательного Собрания Вологодской области от 19.11.2006 г., № 9.
13. Закон Тульской области от 02.04.2007 № 815-ЗТО (ред. от 01.02.2023) «Об избирательных комиссиях и комиссиях референдума в Тульской области» // «Тульские известия». 05.04.2007 г. № 62.
14. Закон Брянской области от 11.04.2007 № 52-з (ред. от 27.05.2022) «О территориальных избирательных комиссиях Брянской области» // Официальная Брянщина. 02.05.2007 г. № 6.
15. Избирательный кодекс Республики Татарстан от 07.05.2007 № 21-РТ (ред. от 20.06.2023) // Республика Татарстан. 2007. № 176.
16. Закон Воронежской области от 27.06.2007 № 87-ОЗ (ред. от 29.05.2023) «Избирательный кодекс Воронежской области» // Молодой коммунар. 05.07.2007.

17. Закон Краснодарского края от 21.08.2007 № 1315-КЗ (ред. от 28.04.2023) «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» // Кубанские новости, 22.08.2007. № 134.
18. Закон Камчатского края от 04.07.2008 № 88 (ред. от 27.05.2022) «О территориальных избирательных комиссиях в Камчатском крае» // Официальные ведомости от 15.7.2008 г., № 117.
19. Закон Краснодарского края от 03.07.2012 № 2519-КЗ (ред. от 28.04.2023) «О выборах главы администрации (губернатора) Краснодарского края» // Кубанские новости, 08.07.2012. № 126.
20. Закон Липецкой области от 29.12.2012 № 117-оз (ред. от 26.05.2022) «О статусе, порядке формирования и полномочиях территориальных и участковых избирательных комиссий в Липецкой области» // Липецкая газета. 16.01.2013 г. № 8.
21. Закон Ярославской области от 08.07.2015 № 60-з (ред. от 28.02.2023) «О системе избирательных комиссий Ярославской области» // www.pravo.gov.ru, 16.07.2015
22. Закон Костромской области от 19.10.2018 № 451-6-ЗКО (ред. от 13.06.2023 г.) «Избирательный кодекс Костромской области» // www.pravo.gov.ru, 24.10.2018.
23. Закон Республики Тыва от 01.11.2022 № 860-ЗРТ «О системе избирательных комиссий в Республике Тыва» // www.pravo.gov.ru, 03.11.2022.
24. Закон Чукотского автономного округа от 12.12.2022 № 92-ОЗ «О территориальных избирательных комиссиях Чукотского автономного округа» // www.pravo.gov.ru, 12.12.2022 г.
25. Постановление Избирательной комиссии Краснодарского края от 27.01.2022 № 2663-п «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» // <http://www.pravo.gov.ru>, 02.02.2022.

Судебная практика

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 12.04.1995 № 2-П «По делу о толковании статей 103 (часть 3), 105 (части 2 и 5), 107 (часть 3), 108 (часть 2), 117 (часть 3) и 135 (часть 2) Конституции Российской Федерации // СЗ РФ. 1995. № 16. Ст. 1451.
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 10.07.1995 № 9-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 42 Закона Чувашской Республики "О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики» // Вестник Конституционного Суда РФ. 1995 № 4.
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.1995 № 16-П «По делу о проверке конституционности статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы, утвержденного Постановлением Калининградской областной Думы от 8 июля 1994 года» // СЗ РФ. 1995. № 50. Ст. 4969.
4. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.1996 № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области" // СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 700.
6. Постановление Конституционного Суда РФ от 21.06.1996 № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 20 Закона Республики Башкортостан "О выборах депутатов Государственного Собрания Республики Башкортостан" в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Башкортостан» // СЗ РФ. 1996. № 27. Ст. 3344.
7. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.04.1997 № 7-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 г. № 315 "О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти

субъектов Российской Федерации", Закона Пермской области от 21 февраля 1996 года "О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области" и части 2 статьи 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 года "О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области" (в редакции от 9 ноября 1995 года)» // СЗ РФ. 1997. № 20. Ст. 2383.

8. Постановление Конституционного Суда РФ от 24.06.1997 № 9-П «По делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия» // СЗ РФ. 1997. № 26. Ст. 3145.

9. Постановление Конституционного Суда РФ от 07.06.2000 № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 25. Ст. 2728.

10. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 № 15-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова" // СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.

11. Постановление Конституционного Суда РФ от 01.02.2005 № 1-П «По делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона "О политических партиях" в связи с жалобой общественно-политической организации "Балтийская республиканская партия» // СЗ РФ. 2005. № 6. Ст. 491.

12. Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти

субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

13. Постановление Конституционного Суда РФ от 11.03.2008 № 4-П «По делу о проверке конституционности подпункта "л" пункта 25 статьи 38 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области "О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области" в связи с жалобой общественного объединения "Политическая партия "Союз правых сил» // СЗ РФ. 2008. № 11 (2 ч). Ст. 1073.

14. Постановление Конституционного Суда РФ от 22.06.2010 № 14-П «По делу о проверке конституционности подпункта "а" пункта 1 и подпункта "а" пункта 8 статьи 29 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина А.М. Малицкого» // РГ. 6 июля 2010 г.

15. Постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2011 № 9-П "По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова" // СЗ РФ. 2011. № 22. Ст. 3239.

16. Постановление Конституционного Суда РФ от 22.04.2013 № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта "з" пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы

Федерального Собрания Российской Федерации" в связи с жалобами граждан А.В. Андропова, О.О. Андроновой, О.Б. Белова и других, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и регионального отделения политической партии Справедливая Россия в Воронежской области» // СЗ РФ. 2013. № 8. Ст. 2292.

17. Постановление Конституционного Суда РФ от 10.10.2013 № 20-П «По делу о проверке конституционности подпункта "а" пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова» // СЗ РФ. 2013. № 43. Ст. 5622.

18. Постановление Конституционного Суда РФ от 19.12.2013 № 28-П «По делу о проверке конституционности положения абзаца второго пункта 5 статьи 53 Уставного закона Красноярского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Красноярского Края» в связи с жалобой гражданина В.А. Худоренко» // СЗ РФ. 2013. № 52 (часть II). Ст. 7306.

19. Постановление Конституционного Суда РФ от 15.04.2014 № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в связи с запросом Законодательного Собрания Владимирской области» // СЗ РФ. 2014. № 16. Ст. 1922.

20. Постановление Конституционного Суда РФ от 22.12.2015 № 34-П «По делу о проверке конституционности пункта 5 статьи 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и части 8 статьи 32 Избирательного кодекса города Москвы в связи с жалобой гражданина К.С. Янкаускаса» // СЗ РФ. 2015. № 52 (часть I). Ст. 7683.

21. Постановление Конституционного Суда РФ от 17.11.2022 № 50-П «По делу о проверке конституционности пункта 1.1 статьи 38, пунктов 5 и 17 статьи 63 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также пункта 4 части 5 статьи 35 Избирательного кодекса города Москвы в связи с жалобой гражданки Г.М. Вирясовой» // СЗ РФ. 2022. № 48. Ст. 8579.
22. Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 1-З «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.
23. Определение Конституционного Суда РФ от 16.01.2007 № 160-О-П «По жалобе федерального государственного учреждения «Маганский лесхоз» на нарушение конституционных прав и свобод положением пункта 19 статьи 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» // СЗ РФ. 2007. № 20. Ст. 2453.
24. Определение Конституционного Суда РФ от 01.06.2010 № 840-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы администрации муниципального образования "Городское поселение "Город Советская Гавань" Советско-Гаванского муниципального района Хабаровского края на нарушение конституционных прав и свобод положением пункта 19 статьи 29 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"» // Вестник ЦИК России. 2010. № 7.
25. Определение Конституционного Суда РФ от 22.11.2012 № 2212-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Крицкого Игоря

Анатольевича на нарушение его конституционных прав подпунктом 5 статьи 2, положениями подпункта "з" пункта 6.4 статьи 38 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и пункта 6 статьи 24 Закона Омской области "О выборах в органы местного самоуправления Омской области» // СПС «КонсультантПлюс».

26. Определение Конституционного Суда РФ от 15.09.2016 № 1742-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности положений части 5 статьи 42 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2016. № 39. Ст. 5716.

27. Определение Конституционного Суда РФ от 26.03.2020 № 581-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Прудниковой Нины Дмитриевны на нарушение ее конституционных прав пунктом 9 статьи 32 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

28. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27.06.2023 № 24 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами административных дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // РГ. 10 июня 2023 г.

29. Определение Верховного Суда РФ от 20.08.2014 № 30-АПГ14-2 «Об оставлении без изменения решения Верховного Суда Карачаево-Черкесской Республики от 09.06.2014, которым отказано в удовлетворении заявления о признании недействующей статьи 24 Закона Карачаево-Черкесской Республики от 15.04.2014 № 8-РЗ «О выборах депутатов Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики» // СПС «КонсультантПлюс».

30. Определение Судебной коллегии по административным делам Верховного Суда РФ от 17.09.2014 № 127-АПГ14-8 «О признании незаконным постановления Избирательной комиссии Республики Крым» // СПС «КонсультантПлюс».

Нормативные правовые акты зарубежных государств

Федеральные конституции и конституции субъектов федераций

1. Конституция Соединенных штатов Америки. Принята 17 сентября 1787 года. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/United_States_of_America_1992 (дата обращения: 01.07.2023).
2. Конституция Бельгии. Принята 7 февраля 1831 года. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Belgium_2014?lang=en (дата обращения: 01.07.2023)
3. Конституция Аргентины. Принята 1 мая 1853 года. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Argentina_1994?lang=en (дата обращения: 01.07.2023)
4. Конституционный Акт Канады 1867 года. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Canada_2011?lang=en (дата обращения: 01.07.2023)
5. Конституция Австралии. Принята 9 июля 1900 года. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Australia_1985?lang=en (дата обращения: 01.07.2023).
6. Конституция Австрии. Принята 10 ноября 1920 года. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Austria_2013?lang=en (дата обращения: 01.07.2023).
7. Конституция Индии. Принята 26 ноября 1949 года. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/India_2016 (дата обращения: 01.07.2023)

8. Конституция Малайзии. Принята 31 августа 1957 года. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Malaysia_2007?lang=en (дата обращения: 01.07.2023).
9. Конституция Пакистана. Принята 14 августа 1973 года. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Pakistan_2018?lang=en (дата обращения: 01.07.2023).
10. Конституция Федеральных штатов Микронезии. Принята 1 октября 1978 года. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Micronesia_1990?lang=en (дата обращения: 01.07.2023).
11. Конституционный Акт Канады 1982 года. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Canada_2011?lang=en (дата обращения: 01.07.2023).
12. Конституция Сент Кристофер и Нэвис. Принята 22 июня 1983 года. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/St_Kitts_and_Nevis_1983?lang=en (дата обращения: 01.07.2023).
13. Конституция Бразилии. Принята 5 октября 1988 года. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2017?lang=en (дата обращения: 01.07.2023).
14. Конституция Эфиопии. Принята 8 декабря 1994 года. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Ethiopia_1994?lang=en (дата обращения: 01.07.2023).
15. Конституция Боснии и Герцеговины. Принята 21 ноября 1995 года. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Bosnia_Herzegovina_2009?lang=en (дата обращения: 01.07.2023).
16. Конституция Швейцарии. Принята 18 апреля 1999 года. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Switzerland_2014?lang=en (дата обращения: 01.07.2023)

17. Конституция Венесуэлы. Принята 15 декабря 1999 года. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Venezuela_2009?lang=en (дата обращения 01.07.2023).
18. Конституция Нигерии. Принята 29 мая 1999 года. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Nigeria_2011 (дата обращения: 01.07.2023).
19. Конституция Ирака. Принята 15 октября 2005 года. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Iraq_2005 (дата обращения: 01.07.2023).
20. Конституция Южного Судана. Принята 7 июля 2011 года. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/South_Sudan_2013?lang=en (дата обращения: 01.07.2023).
21. Конституция Сомали. Принята 1 августа 2012 года. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Somalia_2012?lang=en (дата обращения: 01.07.2023).
22. Конституция Коморских островов. Принята 30 июня 2018 года. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Comoros_2018?lang=en (дата обращения 01.07.2023).
23. Конституция Непала. Принята 20 сентября 2015 года. URL: https://www.constituteproject.org/constitution/Nepal_2016 (дата обращения: 01.07.2023).
24. Конституция штата США Калифорния. Принята в 1849 году, ратифицирована в 1879 году. URL: <https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/codesTOCSelected.xhtml?tocCode=CONS&tocTitle=+California+Constitution+-+CONS> (дата обращения: 01.07.2023).
25. Конституционный Акт штата Австралии Новый Южный Уэльс. Принят в 1902 году. URL: <https://legislation.nsw.gov.au/view/html/inforce/current/act-1902-032> (дата обращения: 01.07.2023).

26. Конституции земли ФРГ Гессен. Принята 1 декабря 1946 года. URL: https://starweb.hessen.de/cache/hessen/Hessische_Verfassung2018.pdf (дата обращения: 01.07.2023).
27. Конституция земли ФРГ Бавария. Принята 2 декабря 1946 года. URL: https://www.bayern.landtag.de/fileadmin/Internet_Dokumente/Sonstiges_P/BV_Verfassung_Englisch_formatiert_14-12-16_neu.pdf (дата обращения: 01.07.2023).
28. Конституция земли ФРГ Гамбург. Принята 6 июня 1952 года. URL: <https://www.hamburg.de/contentblob/1604280/5e354265cb3c0e3422f30f9184608d9d/data/verfassung-der-freien-und-hansestadt-hamburg-stand-2012.pdf> (дата обращения: 01.07.2023).
29. Конституция земли ФРГ Баден-Вюртемберг. Принята 11 ноября 1953 года. URL: <https://www.lpb-bw.de/bwverf/bwverf.htm> (дата обращения: 01.07.2023).
30. Конституция полукантона Швейцарии Обвальден. Принята 19 мая 1968 года. URL: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1968/2_53_49_53_fga/de (дата обращения: 01.07.2023).
31. Конституция провинции Аргентины Катамарка. Принята 3 сентября 1988 года. URL: <https://argentina.justia.com/provinciales/catamarca/constitucion-de-la-provincia-de-catamarca/seccion-primera/capitulo-i/#articulo-1> (дата обращения: 01.03.2023).
32. Конституция земли ФРГ Саксония. Принята 27 мая 1992 года. URL: <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/3975-Verfassung> (дата обращения: 01.07.2023).
33. Конституция провинции Буэнос-Айрес. Принята в 1994 году. URL: http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=173#:~:text=%2D%20Todos%20los%20habitantes%20de%20la,%2C%20reputaci%C3%B3n%2C%20seguridad%20y%20propiedad (дата обращения: 01.07.2023).

34. Конституция провинции Канады Британская Колумбия. Принята в 1996 году. URL: https://www.bclaws.gov.bc.ca/civix/document/id/complete/statreg/9606_6_01 (дата обращения: 01.07.2023).

35. Конституция штата Австралии Квинсленд. Принята 6 июня 2002 года. URL: <https://www.legislation.qld.gov.au/view/html/inforce/current/act-2001-080> (дата обращения: 01.07.2023).

36. Конституция кантона Швейцарии Люцерн. Принята 17 июня 2007 года. URL: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2008/359_fga/de (дата обращения: 01.07.2023).

Федеральные законы и законы субъектов федераций

1. Закон Индии о народном представительстве 1950 г. URL: https://www.indiacode.nic.in/handle/123456789/1663?sam_handle=123456789/1362 (дата обращения: 01.07.2023 г.).

2. Избирательный кодекс Бразилии от 15.07.1965 г. № 4.737. URL: <http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/codigo-eleitoral-1> (дата обращения 01.07.2023).

3. Федеральный закон Швейцарии от 17.12.1976 г. «О политических правах». URL: https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1978/688_688_688/en (дата обращения: 01.07.2023).

4. Закон Аргентины от 09.10.1991 г. № 24.007 «О создании реестра избирателей, проживающих за границей». URL: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/406/norma.htm> (дата обращения 01.07.2023).

5. Федеральный закон о выборах ФРГ от 23.07.1993 г. URL: https://www.bundeswahlleiterin.de/en/dam/jcr/4ff317c1-041f-4ba7-bbbf-1e5dc45097b3/bundeswahlgesetz_engl.pdf (дата обращения: 01.07.2023).

6. Закон Бразилии от 19.09.1995 № 9.096 «О политических партиях». URL: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-dos-partidos-politicos/lei-dos->

- partidos-politicos-lei-nb0-9.096-de-19-de-setembro-de-1995#tit1 (дата обращения: 01.07.2023).
7. Закон Бразилии от 30.09.1997 г. № 9.504 «О выборах». URL: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19504.htm (дата обращения 01.07.2023).
8. Закон о выборах в Палату представителей Парламентской ассамблеи Боснии и Герцеговины от 12.04.1996 г. URL: <https://www.izbori.ba/Documents/documents/English/Laws/BIHElectionlaw.pdf> (дата обращения: 01.07.2023).
9. Общий закон Мексики от 23.05.2014 г. № 483 об избирательных институтах и процедурах. URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf (дата обращения 01.07.2023).
10. Избирательный кодекс штата США Флорида. URL: <https://files.floridados.gov/media/699702/election-code.pdf> (дата обращения: 01.07.2023).
11. Избирательный кодекс штата США Техас. URL: <https://statutes.capitol.texas.gov/Docs/EL/htm/EL.1.htm> (дата обращения: 01.07.2023).
12. Избирательный кодекс штата США Иллинойс. URL: <https://www.ilga.gov/legislation/ilcs/ilcs3.asp?ActID=170&ChapterID=3> (дата обращения: 01.07.2023).
13. Закон о финансировании выборов провинции Канады Онтарио 1990 года. URL: <https://www.ontario.ca/laws/statute/90e07> (дата обращения: 01.07.2023).
14. Закон о выборах провинции Канады Онтарио 1990 года. URL: <https://www.ontario.ca/laws/statute/90e06> (дата обращения: 01.07.2023).
15. Закон о муниципальных выборах провинции Канады Онтарио 1996 года. URL: <https://www.ontario.ca/laws/statute/96m32> (дата обращения: 01.07.2023).

Научная литература

1. Абрамова А.И. Кодификация российского законодательства: современность и перспективы развития // Журнал российского права. 2016. № 12. С. 27-38.
2. 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. 3-22.
3. Авакьян С.А. Представительство в конституционном праве: вопросы теории и практики. М.: Юстицинформ, 2022. 484 с.
4. Авакьян С.А. Конституционное право России. В 2-х т. М.: Норма, 2021.
5. Авакьян С.А. Конституционный лексикон: Государственно-правовой терминологический словарь. М.: Юстицинформ, 2015. 640 с.
6. Авакьян С.А. Конституционно-правовые проблемы централизма, демократии и децентрализации в современном государстве // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 8.
7. Акунченко Е.А., Дамм И.А., Роньжина О.В. О распространении на членов избирательных комиссий обязанности уведомлять о конфликте интересов // Актуальные проблемы российского права. 2022. № 11. С. 31-42.
8. Алексеева Т.М. Отдельные аспекты деятельности публичной власти на федеральной территории // Мировой судья. 2022. № 1. С. 18-23.
9. Алехина И.С. Система избирательных комиссий в Российской Федерации // Управленческое консультирование. 2014. № 4.
10. Андреева, Г.Н., Старостина И.А. Избирательное право в России и в зарубежных странах. М.: Норма, 2010. 592 с.
11. Андриченко Л.В. Эволюция принципов федерализма в России в свете конституционных преобразований 2020 г. // Журнал российского права. 2022. № 3. С.50.
12. Андриченко Л.В., Юртаева Е.А. Конституционные основы российского федерализма // Журнал российского права. 2013. № 6. С. 5 – 16.

13. Артемова О.Е. Полномочия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации: понятие, классификация, проблемы определения // Наука. Общество. Государство. 2015. Т. 3. № 2. С. 1–9.
14. Бабичев И.В. Конституционные новеллы для местного самоуправления: некоторый анализ // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 51-57.
15. Берлявский Л.Г., Экштайн К. Федеральный закон "О политических правах" как источник избирательного права Швейцарской Конфедерации // Международное публичное и частное право. 2019. № 2. С. 26-30.
16. Берлявский Л.Г., Колесников Е.В. Источники избирательного права в зарубежных странах: некоторые вопросы теории // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 1. С. 41–46.
17. Биктагиров Р.Т. К вопросу о кодификации федерального избирательного законодательства // Избирательное законодательство и практика. 2018. № 1. С. 14-19.
18. Биктагиров Р.Т. Общая система субъектов избирательного и референдумного права и проблемы их классификации // Избирательное законодательство и практика. 2017. № 3. С.
19. Бланкенагель А. Сколько централизма выдержит федеративное государство? // Сравнительное конституционное обозрение. 2006. № 2.
20. Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М., 2001.
21. Богдановская И.Ю. Классификация конституций стран «Общего права» // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2012. С. 80-90.
22. Бокова Л.Н., Абдрахманов Д.В. Информационное общество России в конституционно-правовом измерении // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 7. С 30–33
23. Борисов И.Б., Игнатов А.В. Электронное голосование в Эстонии бьет рекорды. Общее и особенное в международном развитии ДЭГ // Избирательное законодательство и практика. 2023. № 1. С. 14-20.

24. Борисов И.Б. Переход на цифровые электоральные технологии // Сравнительная политика. 2021. №12 (2). С. 5-13.
25. Борисов И.Б., Игнатов А.В. Международное наблюдение на выборах: проблемы институализации // Представительная власть - XXI век: законодательство, комментарии, проблемы. 2021. № 4 (187). С. 12-16.
26. Борисов И.Б. На пути к электронной демократии. Цифровые технологии в системе демократического воспроизводства властных институтов // Избирательное законодательство и практика. 2019. № 3. С. 3-10.
27. Бузин А.Ю. Составы участковых избирательных комиссий как зеркало российских выборов // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 12.
28. Былинкина Е.В. Понятие и виды электронного голосования в России и за рубежом // Российское право: образование, практика, наука. 2021. № 5. С. 4-9.
29. Вайшнарлович Г.В. К вопросу об избирательных кодексах субъектов Российской Федерации // Евразийская адвокатура. 2016. № 1. С. 95-100.
30. Величинская Ю.Н. Международные избирательные стандарты как ориентир для совершенствования основ построения и функционирования системы избирательных комиссий в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 67–72.
31. Виноградов В.В. Порядок создания федеральных территорий в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 6. С. 9-11.
32. Виноградов В.В. Федеральная территория как принципиально новый вид организации публичной власти в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 1. С. 38-39.
33. Вискулова В.В. Правотворчество избирательных комиссий как гарантия избирательных прав граждан // Государственная власть и местное самоуправление. 2012. № 12. С. 37– 41.

34. Воронин Д.Ю. Перспективы развития административного процессуального законодательства в контексте рассмотрения судами электоральных споров // Избирательное законодательство и практика. 2022. № 3. С. 3-9.
35. Выборы в мире: избирательные цензы / под общ. ред. И.Б.Борисова. М.: РОИИП, 2015. 336 с.
36. Выборы в мире: электронное голосование / под общ. ред. И.Б. Борисова. М.: РОИИП, 2020. 218 с.
37. Выборы в субъектах Российской Федерации: Единый день голосования 11 сентября 2022 года. Электоральная статистика / ЦИК РФ. М., 2023. 232 с.
38. Гаджиев Г.Д. Конституционно-правовые основы федерализма и характеристика федерации ОАЭ // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 11. С. 73-80.
39. Галстян Н.А. Избирательные комиссии в механизме защиты политической конкуренции в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2023. № 1. С. 43-59.
40. Глигич-Золотарева М.В. Парламентские учреждения субфедерального уровня: опыт федеративных и региональных государств // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 12.
41. Головин А.Г. О перспективах кодификации избирательного законодательства в Российской Федерации // Избирательное законодательство и практика. 2018. № 3. С. 3-7.
42. Гриценко Е.В. Что же останется от местного самоуправления в единой системе публичной власти? (Проблемы законодательной интерпретации конституционных поправок) // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 5. С. 50-57.
43. Гриценко Е., Кряжков В., Брежнев О., Лексин И., Малютин Н. Закон об "обнулении" сроков полномочий губернаторов: что ждет российский федерализм и местное самоуправление // Закон. 2021. № 12. С. 20-32.

44. Гриценко Е.В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4. С. 80-97.
45. Данилова С.А. Федеральные территории в Российской Федерации в условиях конституционной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 1. С. 69-73.
46. Демьянов Е.В. Конституционно-правовые аспекты совершенствования законодательства по вопросам функционирования избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 3. С. 47-50.
47. Демьянов Е.В., Мухачев И.В. Система избирательных комиссий в субъектах Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2016. № 11. С. 40–47.
48. Джагарян А.А. Выборы в механизме государственного целеполагания: конституционно-правовые аспекты // Сравнительное конституционное обозрение. 2007. № 2. С. 37-47.
49. Дзидзоев Р.М. Институт федеральных территорий в Российской Федерации // Юридический вестник Кубанского государственного университета. 2021. № 2. С. 2-8.
50. Евстратенкова М.А. Избирательные системы кантонов Швейцарской Конфедерации // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. № 6. С. 1012.
51. Егоров С.Н. К вопросу о кодификации избирательного законодательства Российской Федерации // Вестник РУДН. Серия «Юридические науки». 2009. № 2. С. 22–27.
52. Егорова Н.Е. К вопросу о предмете правового регулирования федерального закона как источника конституционного права России // Журнал российского права. 2009. № 11. С. 43– 53.

53. Ежукова О.А., Малютин Н.С. Особенности организации публичной власти на отдельных территориях: опыт Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 12. С. 13-23.
54. Ежукова О.А. Территории с особым публично-правовым статусом как фактор федеративной политики России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 36-45.
55. Ерыгина В.И. Конституционные гарантии реализации избирательных прав граждан и политических партий // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 6. С. 47-53.
56. Жиряков И.Г. Австрийский федерализм в 1918 - 1933 годах - важнейший этап в истории его развития // История государства и права. 2008. № 4.
57. Заикин С.С. Незаметная конституционная поправка, или Зачем нужны представители Федерации в Совете Федерации России // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 6. С. 21-47.
58. Иванов С.А. Юридическая сила инструкций Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и их место в правовой системе // Журнал российского права. 2006. № 7.
59. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / отв. ред. А. А. Вешняков. М.: Норма, 2003. 816 с.
60. Ирхин И.В. К вопросу о воплощении идеи народного представительства в системах региональных представительных органов зарубежных федеративных государств // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 11. С. 73-77.
61. Каримов Б.Р. Федеральные территории в Российской Федерации: первый опыт создания и проблемы конституционно-правового регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 3. С. 51-58.
62. Кененова И.П., Троицкая А.А., Шустров Д.Г. Сравнительное конституционное право в доктрине и судебных решениях. М.: КРАСАНД, 2015.

63. Керимов Д.А. Кодификация и законодательная техника. М.: Госюриздат, 1962. 104 с.
64. Киреева Е.Ю., Нудненко Л.А. Конституционно-правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти в системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 3. С. 62-67.
65. Кистринова О.В. К вопросу о порядке формирования верхней палаты парламента: опыт России и зарубежных стран // Государственная власть и местное самоуправление. 2013. № 10. С. 40 - 44.
66. Кобзарь-Фролова М.Н. Система органов публичной власти Российской Федерации: понятие, характерные признаки, взаимодействие // Сибирское юридическое обозрение. 2021. № 2. С. 192-203.
67. Кодификация законодательства: теория, практика, техника: Материалы Международной научно-практической конференции (Нижний Новгород, 25—26 сентября 2008 года) / под ред. В.М. Баранова, Д.Г. Краснова. Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, Торгово-промышленная палата Нижегородской области. 2009. 1099 с.
68. Кожевников О.А. Законодательство о муниципальной и государственной гражданской службе через призму конституционных трансформаций // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2022. № 2. С. 16-20.
69. Колюшин Е.И. Проблема квазиверховенства закона в избирательном праве // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 6. С. 51-56.
70. Колюшин Е.И. Правовые проблемы электронизации (цифровизации) выборов // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина. 2019. № 12. С. 103-113.
71. Колюшин Е.И. Либеральный и демократический тренды в избирательном праве России // Правосудие. 2019. Т. 1. № 2.

72. Колюшин Е.И. Актуальные проблемы избирательного права России. М.: Проспект, 2019. 224 с.
73. Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений М.: Норма: ИНФРА-М, 2010. 386 с.
74. Комарова В.В. Избирательное право и процесс. М.: Проспект, 2018. 264 с.
75. Комарова В.В., Садовникова Г.Д., Варлен М.В. и др. Парламентский контроль в Российской Федерации и в зарубежных странах: нормативное регулирование и практика реализации / М.; Берлин: Директ-Медиа, 2020. 545 с.
76. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный) / под ред. В.Д. Зорькина. М.: Норма, Инфра-М, 2011. 1008 с.
77. Кондрашев А.А. Тенденции конституционного развития России в контексте конституционной реформы 2020 года // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 11. С. 15-25.
78. Конституционное право. Общая часть / под ред. Н.А. Богдановой, А.А. Троицкой. В 2-х кн. М.: Зерцало-М, 2022.
79. Конституционное право в Московском университете: хрестоматия / под ред. Н.А. Богдановой, Д.Г. Шустрова. М.: Блок-Принет, 2023.
80. Корольков В.В. Современное федеративное представительство: политико-правовой анализ сущности института, мировые модели и выводы для Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 4. С. 26 - 36.
81. Князев С.Д. Российский электоральный федерализм: конституционно-правовое содержание и проблемы реализации // Государство и право. 2008. № 1. С. 23-29.
82. Князев С.Д. Очерки теории российского избирательного права. Владивосток: Изд-во Дальневосточного ун-та, 1999.

83. Лавицкая М.И., Батеева Е.В., Питерская А.Л. Возможность практического применения косвенных выборов в Российской Федерации // Вестник государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 90–96.
84. Лексин И.В. Федеральные территории в России: перспективы и проблемы реализации конституционных нововведений // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 8. С. 28–33.
85. Лексин И.В. Отношения между федеральным и провинциально-территориальными уровнями управления в Канаде // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (государство и общество). 2007. № 2. С. 1–15.
86. Лексин И.В. Выдвижение и регистрация кандидатов: обновленное федеральное законодательство и новые проблемы // Право и власть. 2002. № 3.
87. Лолаева А.С., Хадиков А.К. Перспективы принятия Избирательного кодекса Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 6. С. 47–49.
88. Лукьянов А.И. Парламентаризм в России (вопросы теории и практики). М.: Инфра-М. 2010. 304 с.
89. Лунгу Е.В. Субъекты конституционных правоотношений // Российская юстиция. 2017. № 7. С. 16–18.
90. Любарев А.Е. Избирательные системы: российский и мировой опыт. М.: РОО «Либеральная миссия»; Новое литературное обозрение, 2016. 632 с.
91. Любарев А.Е. О концепции избирательного кодекса Российской Федерации // Государство и право. 2010. № 7. С. 46–54.
92. Майборода В.А. Легитимация публично-правовой природы федеральной территории // Нотариус. 2022. № 1. С. 15–19.

93. Макарецв А.А. Член избирательной комиссии с правом решающего голоса: правовой статус и проблемы совершенствования деятельности // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 2. С. 13-18.
94. Макарецв А.А. Организационно-правовой режим избирательных комиссий в Российской Федерации: проблемы реализации правового статуса // Вестник Томского государственного университета. Право. 2014. № 3. С. 51-60.
95. Малый Д.А. Правовой статус избирательных комиссий субъектов Российской Федерации // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». 2015. Т.3. № 4. С. 1-6.
96. Малый Д.А. Правовой статус Центральной избирательной комиссии России и Избирательной комиссии Индии: компаративистский анализ // Электронный научный журнал «Наука. Общество. Государство». 2016. Т.4, № 3. С.1-6.
97. Масловская М.В. Возвращаясь к разговору об Избирательном кодексе Российской Федерации // Проблемы права. 2017. № 5. С. 32–37.
98. Матейкович М.С., Сучилин В.Н. Избирательные комиссии муниципальных образований в системе избирательных комиссий // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 10. С. 39.
99. Матейкович М.С. Федеральное избирательное законодательство нуждается в кодификации // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 14. С. 27– 30.
100. Меркуленко А.А. Разграничение предметов ведения и полномочий между центром, регионами и муниципалитетами в конституциях федеративных и децентрализованных государств // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2023. № 1. С. 73 - 96.
101. Митин Г.Н. Общие вопросы доказывания при рассмотрении жалоб избирательными комиссиями (к вопросу о теории несудебных доказательств) // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 12. С. 53-58.

102. Нарутто С.В. Конституционное разграничение компетенции между федерацией и её субъектами: история и современность // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2018. № 3. С. 79–95.
103. Нашиц А. Правотворчество. Теория и законодательная техника. М.: Прогресс. 1974. 256 с.
104. Несмеянова С.Ю. О расширении конституционных избирательных стандартов // Российское право: образование, практика, наука 2015. № 2. С. 13-15.
105. Овсепян Ж.И. Источники (формы) российского права в период международной глобализации (общетеоретическое и конституционно-правовое исследование). М.: Проспект. 2017.
106. Парламентское право России / под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Издание Государственной Думы. 2013. 400 с.
107. Пешин Н.Л. Соотношение административно-правовых и муниципально-правовых элементов статуса федеральной территории // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 5. С. 62-67.
108. Пешин Н.Л. Территориальная организация публичной власти в границах федеральных территорий // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 7. С. 35-40.
109. Пиголкин А.С. Проблемы систематизации законодательства Российской Федерации // Закон: создание и толкование / под ред. А.С. Пиголкина. М., 1998.
110. Подмарев А.А. Реформирование федерального законодательного регулирования ограничений пассивного избирательного права граждан России (1994–2012 гг.) // Вестник РУДН. Серия Юридические науки. 2013. № 2. С. 14-24.
111. Постников А.Е. О пределах подзаконного регулирования избирательных прав граждан // Журнал российского права. 2022. № 5. С. 31-42.

112. Постников А.Е. Избирательное право как подотрасль российского конституционного права // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 4. С. 4-12.
113. Постников А.Е. Российское избирательное законодательство и права граждан // Политические права и свободные выборы. Сб. докладов М., 2005.
114. Постников А.Е. Актуальные направления развития избирательного законодательства // Журнал российского права. 2004. № 2.
115. Постников А.Е. Избирательное законодательство: необходимо четкое разделение полномочий между различными уровнями власти при проведении выборов // Журнал российского права. 2002. № 5. С. 19-23.
116. Постников А.Е. О проекте нового Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // Адвокат. 2002. № 1.
117. Праскова С.В. О федеральных территориальных единицах // Актуальные проблемы российского права. 2013 .№ 12. С.1543-1551.
118. Право избирать и быть избранным в российских политических реалиях: основные конституционно-правовые проблемы. / рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2015. 680 с.
119. Принципы публичного права / под ред. Е.В. Титовой, Т.П. Подшивалова. М.: Проспект, 2019.
120. Прудентов Р.В. Метод правового регулирования: вопросы теории и конституционного права. М.: Статут, 2019.
121. Ребриков Д.Д., Посредник А.В. Федеральные территории: новый элемент территориального устройства России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 58-61.
122. Ромайкин И.А. О двухуровневой системе власти федеративного государства // Актуальные проблемы российского права. 2020. № 12. С. 32 - 40.

123. Сабаева С.В. Гарантии избирательных прав граждан России по законодательству субъектов Российской Федерации: миф или реальность? // Омбудсмен. 2012. № 2. С. 16–21.
124. Садовникова Г.Д. Комментарий к Конституции Российской Федерации (постатейный). М.: Юрайт, 2023. 244 с.
125. Садовникова Г.Д. Системообразующие институты конституционного права // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 10. С. 84-91.
126. Садовникова Г.Д. Проблемы оптимизации порядка формирования представительных органов в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 14.
127. Сафонов В.Е. Формы избирательного права: вопросы теории и практики // Российское правосудие. 2013. № 11. С. 32–38.
128. Современные избирательные системы. Вып. 1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша / Д.В. Лафитский, Н.М. Касаткина, А.Г. Орлов, Н.Ю. Трещетенкова. М.: РЦОИТ: Норма, 2006. 496 с.
129. Современные избирательные системы. Вып. 2: Аргентина, Германия, Швеция. М.: РЦОИТ: Норма, 2007. 320 с.
130. Современные избирательные системы. Вып. 3: Испания, США, Финляндия, Япония / науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М.: РЦОИТ: Типография «Новости», 2009. 448 с.
131. Современные избирательные системы. Вып. 5: Индия, Ирак, Уругвай, ЮАР / науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М.: РЦОИТ. 2010. 496 с.
132. Современные избирательные системы. Вып. 6: Австрия, Ирландия, Норвегия, Чили / науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М.: РЦОИТ. 2011. 512 с.
133. Современные избирательные системы. Вып. 8: Бразилия, Франция, Чехия, Южная Корея / науч. ред. А.В. Иванченко, В.И. Лафитский. М.: РЦОИТ, 2013. 488 с.

134. Современные проблемы организации публичной власти / рук. авт. кол. и отв. ред. С.А. Авакьян. М.: Юстицинформ, 2014. 596 с.
135. Современный российский конституционализм: к 85-летию со дня рождения академика О.Е. Кутафина / под общ. ред. В.В. Комаровой; отв. ред. О.С. Рыбакова. М.: Проспект, 2023. 608 с.
136. Созонова Г.Н. Австрийская избирательная система: историко-правовой анализ // Вестник Вятского государственного гуманитарного университета. 2010. Т. 3. № 1. С. 100-104.
137. Сравнительное избирательное право / под ред. В.В. Маклакова. М.: Норма, 2003. 208 с.
138. Старостина И.А. Конституционная направленность обновления власти на основе выборов в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 11. С. 51–56.
139. Старостина И.А, Старостенко М.В. Выборы федерального Президента Бразилии 2018 года: новые технологии в действии // Избирательное законодательство и практика. 2018. № 4. С. 23-27.
140. 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.
141. Старостенко М.В. Право избирать и быть избранным на выборах органов публичной власти федеральных территориях: к вопросу о конституционных гарантиях // Юридический мир. 2023. № 7. С. 3-9.
142. Старостенко М.В. Участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в формировании ЦИК России // Законодательство. 2023. № 6. С.27-30.

143. 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.
144. 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.
145. 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. М.: МАКС Пресс, 2021.
146. Теория и методология юридической науки. В 2 ч. / отв. ред. М.Н. Марченко. М.: Норма. ИНФРА-М, 2019.
147. Тихомиров Ю.А. Креативные регуляторы в правовом и виртуальном пространстве // Журнал российского права. 2023. № 3. С. 5-16.
148. Тихомиров Ю.А. Право: традиции и новые повороты. М.: Блок-Принт. 2021. 208 с.
149. Тихомиров Ю.А. Конституционные правоотношения // Теоретические основы Советской конституции. М.: 1981.
150. Тихомиров Ю.А., Бошно С.В. Теоретические основы классификации законов // Право и современные государства. 2018. № 2-3. С. 9-19.
151. Третьяк И.А. Общая теория конституционной конфликтологии. М.: Проспект, 2023.
152. Троицкая А.А. Сравнительный метод в науке конституционного права. М.: ИКД «Зерцало-М». 2020.

153. Трофимова Г.А. Основные подходы к определению оснований конституционно-правовой ответственности федеральных органов государственной власти // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 8.
154. Трубецкой Е.Н. Лекции по энциклопедии права. М.: Товарищество типографии А. И. Мамонтова, 1916.
155. Турищева Н.Ю. Актуальные проблемы правового статуса избирательных комиссий // Журнал российского права. 2016. № 7. С. 19–28.
156. Тюрина Н.С. Вопросы становления системы избирательных комиссий и досрочного прекращения полномочий члена комиссии с правом решающего голоса // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 1. С. 49-54
157. Умнова И.А. Проблемы дефедерализации и перспективы оптимизации современной российской модели разграничения предметов ведения и полномочий в контексте доктрины субсидиарности // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 2. С. 45– 55.
158. Федотова Ю.Г. Избирательные системы зарубежных стран. М.: Инфра-М, 2019. 239 с.
159. Хабриева Т.Я., Клишас А.А. Тематический комментарий к Закону Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ "О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти". М.: Норма, ИНФРА-М, 2020. 240 с.
160. Хабриева Т.Я. Конституционная реформа в современном мире. М.: Наука, 2016. 320 с.
161. Храмова Т.М. Австралия: Конституция без прав и права вне Конституции // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 4. С. 14-27.
162. Худoley Д.М. Понятие избирательного процесса // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2015. № 2 (28). С.24.

163. Хрестоматия по конституционному праву. В 3 т. / сост. Н.А. Богданова, Д.Г. Шустров. СПб, 2014.
164. Хуснутдинов Ф.Г. Полномочие субъекта Российской Федерации по созданию государственных органов // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 6. С. 37-41.
165. Чашин А.Н. Предпосылки кодификации избирательного законодательства // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 4. С. 40 - 41.
166. Чернова Е.С. Проблемы правового регулирования экспертной деятельности избирательных комиссий // Общество и право. 2010. № 1. С. 299 – 301.
167. Чертков А.Н. Электронное голосование на муниципальных выборах: проблемы и перспективы // Вестник Московского государственного областного университета. 2021. № 3. С. 15-25.
168. Чистобородов И.Г. Государственное управление избирательным процессом. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2022. 417 с.
169. Чистобородов И.Г. О совершенствовании властных полномочий Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в целях повышения качества государственного управления избирательным процессом // Пробелы в юридическом законодательстве. Юридический журнал. 2020. № 2. С. 22-25.
170. Чистобородов И.Г. Понятие государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации // Проблемы экономики и юридической практики. 2020. Т. XVI. № 1. С. 89-92.
171. Чистобородов И.Г. Избирательная система как основной объект государственного управления избирательным процессом в Российской Федерации // Социально-политические науки. 2019. № 2. С. 173-177.
172. Чистобородов И.Г. Избирательный процесс как объект государственного управления в Российской Федерации в условиях развития

электронной демократии // Проблемы экономики и юридической практики. 2018. С. 287-290.

173. Чистобородов И.Г. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации как основной субъект государственного управления избирательным процессом // Пробелы в юридическом законодательстве. Юридический журнал. 2016. № 2.

174. Чуклин А.В. К вопросу об организации публичной власти на федеральной территории // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 10. С. 11–14.

175. Чуров В.Е., Эбзеев Б.С. Демократия и управление избирательным процессом: отечественная модель // Журнал российского права. 2011. № 11. С. 5–20.

176. Шевердяев С.Н. Зарождение международных антикоррупционных стандартов избирательного процесса. М.: Проспект, 2023. 576 с.

177. Шевердяев С.Н. Круг лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ и муниципальные должности: к вопросу об актуализации антикоррупционного контроля в связи с конституционной реформой 2020 года // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 11. С. 26-34.

178. Шевердяев С.Н. Обсуждение в МГУ концепции Избирательного кодекса РФ // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 11. С. 62-65.

179. Шевердяев С.Н. Проект кодификации российского законодательства о выборах и референдумах: первые экспертные обсуждения // Избирательное законодательство и практика. 2018. № 4. С. 13-16.

180. Шидловский А.В. Организаторы выборов в штатах США. Нью-Йорк, Иллинойс // Право и государство: теория и практика. 2021. № 4. С. 187-190.

181. Шидловский А.В. Электоральная юстиция Бразилии // Правовая парадигма. 2021. № 4. С. 77-82.

182. Шустров Д.Г. Учение о конституции. В 2-х т. М.: Проспект, 2023.

183. Шустров Д.Г. Живое конституционное право России в решениях Конституционного Суда РФ. В 7 т. М.: ЛЕНАНД, 2019.
184. Эбзеев Б.С. Философия российского конституционализма. Очерки. М.: Проспект, 2023. 496 с.
185. Электоральная демократия: российский опыт / под общей ред. Б.С. Эбзеева. М.: РЦОИТ, 2017. 724 с.
186. Эффективность законодательства: вопросы теории и практика / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, В.П. Емельянцева. М.: ИЗиСП при Правительстве РФ. ИНФРА-М, 2016.
187. Юридические факты и их влияние на отраслевые институты права: проблемы и направления развития / под общ. ред. В.Н. Синюкова, М.А. Егоровой. М.: Проспект, 2020.

Авторефераты и диссертации

1. Чистобородов И.Г. Государственное управление избирательным процессом в Российской Федерации: дисс.:... д.ю.н. М., 2021. 508 с.
2. Демьянов Е.В. Избирательные комиссии в субъектах РФ: конституционно-правовые аспекты функционирования и взаимодействия: автореф. дисс. ... к. ю. н. М., 2018.
3. Биктагиров Р.Т. Субъект избирательного права Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дисс..... к.ю.н. М., 2010.
4. Любарев А.Е. Конституционно-правовые основы многообразия избирательных систем в Российской Федерации: дисс. ... к.ю.н. М., 2004.
5. Князев С.Д. Избирательное право в правовой системе Российской Федерации (проблемы теории и практики): дисс.... д.ю.н. Владивосток, 1999.

Научная литература на иностранном языке

1. Adam B. Cox, Thomas J. Miles. Judging the Voting Rights Act // Columbia Law Review. 2008. Vol. 108. No. 1. pp. 1-54.

2. Adriana Campos Silva. Armando Albuquerque de Oliveira. José Filomeno de Moraes Filho. Teorias da democracia e direitos políticos. Filho – Florianópolis: CONPEDI, 2015.
3. Adrien Petitpas, Julien M. Jaquet, Pascal Sciarini. Does E-Voting matter for turnout, and to whom? // Electoral Studies. 2021. Vol. 71. pp. 102-245.
4. Andreas Lander. Switzerland: Subsidiarity, Power-Sharing, and Direct Democracy. The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe. 2011. pp. 196-218.
5. Brian K. Smith. Electoral reform and tensions in the Canadian federation // Forum of Federations. 2002. Vol. 2. No. 3. pp. 6-9.
6. Código eleitoral anotado e legislação complementar. 12. ed. Brasília : Tribunal Superior Eleitoral, Secretaria de Gestão da Informação, 2016.
7. Código eleitoral comentado e legislação complementar. Rio de Janeiro: EJE/SAD/CADOC 2012. 876 p.
8. Derek T. Muller. Invisible federalism and the Electoral College // Arizona State Law Journal. pp. 1238-1292.
9. Electoral Justice: An Overview of the International IDEA Handbook. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. 2020. 40 p.
10. Gabriel "Jack" Chin. Reconstruction, Felon Disenfranchisement and the Right to Vote: Did the Fifteenth Amendment Repeal Section 2 of the Fourteenth Amendment? // Georgetown Law Journal. 2011. No. 92. pp. 259-314.
11. Gábor Kurunczi. On the dual nature of suffrage // Institutiones Administrationis. 2023. Vol. 3. No. 1. pp. 50-64.
12. Gilda Daniels. A Vote Delayed is a Vote Denied: A Preemptive Approach to Eliminating Election Administration Legislation that Disenfranchises Unwanted Voters // University of Baltimore Legal Studies Research Paper. 2008. No 17. pp. 1-71.

13. Guillermo A. Makin. Argentina 1983: Elections and Items for Negotiations with the United Kingdom. *Bulletin of Latin American Research*. Vol. 3, No. 1 (Jan., 1984), pp. 110-118.
14. Florian Grotz, Wolfgang Schroeder. Bundesrat: das föderale Gegengewicht // *Das politische System der Bundesrepublik Deutschland*. 2021. pp.307-324.
15. Jairo Nicolau and Julia Stadler. The Brazilian Electoral System // Dana de la Fontaine, Thomas Stehnen. *The Political System of Brazil*. Springer. 2016. pp. 103-120.
16. James W.J. Bowden. Reining in the Crown's Authority Over Dissolution: Canada's Fixed-Date Election Laws versus the Fixed-Term Parliaments Act of the United Kingdom // *Carleton University Ottawa, Ontario, Canada*. 2018. 168 p.
17. James W.J. Bowden. The Origins of Canada's Electoral System and the Constitutional Considerations of Electoral Reform // *Journal of Parliamentary and Political Law*. 2020. pp. 111-187.
18. Joel José Cândido. *Direito eleitoral brasileiro*. São Paulo: Edipro, 2006.
19. Joshua A. Douglas. The Right to Vote Under State Constitutions // *Vanderbilt Law Review*. 2014. No. 67. pp. 89-149.
20. Justin Weinstein Tull. Election Law Federalism // *Michigan Law Review*. 2016. No. 114. pp. 747–801.
21. Lidia Bonifati. Constitutional Design and the Seeds of Degradation in Divided Societies: The Case of Bosnia-Herzegovina // *European Constitutional Law Review*. 2023. Vol. 19. No. 2. pp. 1-26.
22. Lisa Hill. Compulsory voting and the promotion of human rights in Australia // *Australian Journal of Human Rights*. 2017. Vol. 23. No. 2. pp. 188-202.
23. Mark Tushnet, *Comparative Constitutional Law*. Edward Elgar. 2nd ed. 2018. 2568 p.
24. Martin Saiz, Hans Cezer. Local parties in political and organizational perspective. Westview Press. 1999. 350 p.

25. Michael Burgess, G. Alan Tarr. Sub-national constitutions in federal systems. *Forum of Federations*. 2021. 28 p.
26. Michael Quentin Morton. *Keepers of the Golden Shore: A History of the United Arab Emirates*. London: Reaktion Books, 2016. 240 p.
27. Michael Pal. Electoral Management Bodies as a Fourth Branch of Government // *Review of Constitutional Studies/Revue d'études constitutionnelles*. 2016. Vol. 21. No. 1. pp. 85-114.
28. Miriam Seifter. Unwritten State Constitutions? In Search of Constitutional Communities // *Amending America's Unwritten Constitution*. 2022. pp. 105-120.
29. Misha German, Uwe Serdült. Internet voting and turnout: Evidence from Switzerland // *Electoral Studies*. 2017. Vol. 47. pp. 1-12.
30. Nicole Goodman. The conditional duty to vote in elections // *Electoral Studies*. 2018. Vol. 53. pp. 39-47.
31. OECD Public Governance Reviews Financing Democracy Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture: Funding of Political Parties and Election Campaigns and the Risk of Policy Capture. OECD Publishing. 2016.
32. Oliver Joseph. Independence in Electoral Management Electoral Processes Primer 1. International Institute for Democracy and Electoral Assistance. 2021. 148 p.
33. Paul Boudreax. The Electoral College and its meager federalism // *Marquette Law Review*. 2004. Vol. 88. pp. 195-250.
34. Paul P. Craig. Written and Unwritten Constitutions: The Modality of Change // *Pragmatism, Principle, and Power in Common Law Constitutional Systems: Essays in Honour of Bruce Harris*, Forthcoming. 2021. 33 p.
35. Rajeev Kadambi. Right to Vote as a Fundamental Right: Mistaking the Woods for Trees *P.U.C.L. v Union of India* // *Indian Journal of Constitutional Law*. 2009. No. 3. pp. 181-197.

36. Robert Young, Christian Leuprecht. Canada: the State of Federation 2004. Municipal-Federal-Provincial relations in Canada. Institute of Intergovernmental Relations School of Policy. 2006. 404 p.
37. Ronald L. Watts. Comparing Federal Systems. Third Edition, London: McGill-Queen's University Press. 2008.
38. Sarah Birah. Full Participation: A Comparative Study of Compulsory Voting. United Nations Publications. 2009. 192 p.
39. Sienho Yee. The New Constitution of Bosnia and Herzegovina // European Journal of International Law. 1996. Vol. 7. No. 2. pp. 176-192.
40. Steven Mulroy. The way out: toward a legal standard for imposing alternative electoral systems as voting rights remedies // Harvard Civil Rights-Civil Liberties Law Review. 1998. No. 33. pp. 333-380.
41. Tristan Masson, Guy Lachapelle. Political Coalitions in Canada: Understanding the Fabric of Canadian Federalism // Springer International Publishing. 2018. pp. 179-203.
42. Warren J. Newman. Of Dissolution, Prorogation, and Constitutional Law, Principle and Convention: Maintaining Fundamental Distinctions During a Parliamentary Crisis // National Journal of Constitutional Law. 2009. No 27. pp. 217-229.
43. Wolf Linder, Sean Muller. Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies. Springer International Publishing. 2021. 265 p.

Интернет-ресурсы

1. Официальный интернет-портал правовой информации – <http://pravo.gov.ru/>
2. Официальный сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – <http://www.council.gov.ru/>.
3. Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации – <http://www.duma.gov.ru/>.
4. Официальный сайт Президента РФ – <http://kremlin.ru/>.

5. Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации – <http://ksrf.ru/>.
6. Официальный сайт Верховного Суда Российской Федерации - <http://www.supcourt.ru/>
7. Официальный сайт ЦИК России –<http://www.cikrf.ru>.
8. Сайт автоматизированной системы обеспечения законодательной деятельности – <http://sozd.parliament/gov.ru/>
9. Статистика законодательного процесса // Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации / URL: <http://www.duma.gov.ru/legislative/statistics>.