

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ВЫБОРАХ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Аннотация. В статье в результате анализа изменений законодательства о выборах главы российского государства выявлены такие тенденции его развития, как: упрочение гарантий прав всех участников избирательного процесса, демократизма и законности всех избирательных процедур, расширение прав наблюдателей и мер по прозрачности выборов, усиление ответственности за нарушение избирательных прав граждан и др. На основе прошедшей избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации 18 марта 2018 г. даны практические рекомендации и сформулированы актуальные направления совершенствования избирательного законодательства.

Ключевые слова: Конституция, президентская власть, выборы, демократия, законность, прозрачность, избирательная ответственность, гарантии избирательных прав граждан, правовые позиции избирательных комиссий.



**Сергей Владимирович
КАБЫШЕВ,**

кандидат юридических наук, доцент,
профессор кафедры конституционного и муниципального права
Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
svkabyshev@gmail.com
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2018.46.6.105-111

S. V. KABYSHEV,

*PhD in Law, Associate Professor, Professor of Department of Constitutional and
Municipal Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
svkabyshev@gmail.com
125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9*

ACTUAL DIRECTIONS FOR IMPROVING THE PROCEDURE FOR THE ELECTION OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. In the article, as a result of the analysis of changes in the legislation on the election of the head of the Russian state, such development trends as: strengthening of guarantees of the rights of all participants in the electoral process, democratism and the legality of all electoral procedures, expansion of the rights of observers and measures for transparency of elections, increased responsibility for violating the electoral rights of citizens and On the basis of the last election campaign for the election of the President of the Russian Federation on March 18, 2018, practical recommendations were made and the act was formulated improvement of electoral legislation.

Keywords: Constitution, presidential power, elections, democracy, legality, transparency, electoral responsibility, guarantees of electoral rights of citizens, legal positions of election commissions.

© С. В. Кабышев, 2018

Президент Российской Федерации является главой государства и гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. Он обеспечивает конституционный режим¹ функционирования и взаимодействия органов государственной власти, определяет основные направления внутренней и внешней политики государства. Очевидно, что столь высокая ответственность предполагает особые требования к порядку выборов на должность Президента РФ. Президент России получает право на осуществление своих полномочий на основе всеобщих, равных, прямых и свободных выборов, чему посвящена отдельная статья Конституции². Для обеспечения наивысшей легитимности Президента Конституцией и законодательством Российской Федерации установлены специальные и достаточно сложные процедуры его выборов. Соблюдение указанных процедур является важнейшей гарантией обеспечения законности и демократизма проводимых выборов, а также стабильности в российском обществе³.

Участие в президентских выборах воспринимается избирателями как конституционный долг и важнейший гражданский акт, определяющий судьбу страны.

18 марта 2018 г. состоялись выборы Президента РФ, на которых победу одержал Владимир Владимирович Путин, получивший 56 430 712 голосов избирателей, что составляет 76,69 %. В голосовании приняли участие 73 578 992 избирателей, что составило 67,5 %⁴. Очевидно, что такой беспрецедентный уровень участия и поддержки избирателей является важным конституирующим актом и этапом на пути дальнейшего развития демократических процессов в Российской Федерации.

Нарушений норм законодательства, ставящих под сомнение легитимность выборов, ЦИК России и международными наблюдателями, которых на этих выборах было рекордное число — более 1 500 тыс. человек, не отмечено. Результаты выборов признаны всеми кандидатами и наблюдателями⁵.

По оценкам ЦИК России, главным итогом выборов стало достижение максимального в новейшей истории страны уровня доверия россиян к избирательному процессу⁶.

¹ Кабышев С. В. Конституционный режим президентской власти // Закон. 2010. № 5. С. 41—43.

² Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru. 01.08.2014. № 0001201408010002.

³ Кабышев С. В., Минх Г. В. Выборы Президента Российской Федерации: юридическое руководство по избирательному процессу. М., 2009. С. 8.

⁴ Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 23 марта 2018 г. № 152/1255-7 «О результатах выборов Президента Российской Федерации, назначенных на 18 марта 2018 года» // URL: http://old.cikrf.ru/law/decreed_of_cec/2018/03/23/152-1255-7.html (дата обращения: 10 апреля 2018 г.).

⁵ См., например: URL: <http://rus.sectesco.org/news/20180320/398252.html> ; <http://tass.ru/mezhdunarodnaya-panorama/5044680> (дата обращения: 7 апреля 2018 г.).

⁶ URL: <http://www.cikrf.ru/news/cec/39944/> (дата обращения: 10 мая 2018 г.).

В России последовательно сменили друг друга четыре закона, регулирующие порядок выборов Президента РФ (1991, 1995, 1999 и 2003⁷ гг.). Каждая новая редакция была направлена на устранение недочетов, выявленных в ходе избирательных кампаний, достижение законности и прозрачности всех стадий избирательного процесса. Столь активная законодательная деятельность в данной сфере обусловлена стремлением к обеспечению подлинно демократического характера выборов Президента РФ⁸.

Некоторые из поправок законодательства о выборах Президента России вызваны выполнением рекомендаций Миссии по наблюдению за выборами Президента РФ Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ 2012 г. Таких как упрочение гарантий прав кандидатов, расширение прав наблюдателей, мер по прозрачности выборов, введения административной и уголовной ответственности за незаконные выдачу и получение избирательных бюллетеней как в отношении должностных лиц, так и в отношении избирателей⁹.

Так, во время президентских выборов 2012 г. было выдвинуто 5 кандидатов от политических партий и 10 самовыдвиженцев, из которых были зарегистрированы кандидатами только 6. Гораздо большее число — 22 кандидата — были выдвинуты в 2018 г. от политических партий и 15 в качестве самовыдвиженцев. 2 самовыдвиженца и 13 кандидатов от внепарламентских партий были допущены к сбору подписей, 2 кандидата были зарегистрированы ЦИК России по «парламентской привилегии» без сбора подписей.

Этому способствовало сокращение количества подписей избирателей, необходимых для регистрации кандидата. Количество подписей для кандидатов от внепарламентских партий было уменьшено с 2 млн до 100 тыс., а для самовыдвиженцев — с 2 млн до 300 тыс., при этом на один субъект РФ должно приходиться не более 7 500 подписей избирателей, столько же подписей может быть собрано за рубежом.

Кроме того, были внесены изменения, связанные:

- 1) с упрощением процедуры заполнения адреса места жительства сборщика подписей в подписном листе: адрес места жительства может не содержать каких-либо отдельных реквизитов (наименования субъекта РФ, района, города, иного населенного пункта, улицы, номера дома и квартиры), если это не препятствует однозначному восприятию адреса с учетом фактических особенностей места жительства лица, осуществлявшего сбор подписей избирателей;
- 2) уточнением оснований признания подписей недействительными. Это подписи избирателей, собранные вне периода сбора подписей, в том числе до дня оплаты изготовления подписных листов. Недействительными также считаются все подписи в подписном листе, если сведения о лице, собиравшем подписи, внесены нерукописным способом или карандашом;

⁷ Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (ред. от 05.12.2017) // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171.

⁸ Кабышев С. В., Минх Г. В. Правовое регулирование выборов Президента Российской Федерации. М., 2005. С. 5.

⁹ См.: Отчет Миссии по наблюдению за выборами Президента РФ Бюро по демократическим институтам и правам человека ОБСЕ // URL: <https://www.osce.org/odihr/elections/russia/374248?download=true> (дата обращения: 15 мая 2018 г.).

- 3) конкретизацией перечня лиц, имеющих право вносить исправления в подписные листы. Исправления в подписном листе могут быть специально оговорены избирателями или лицами, осуществляющими сбор подписей избирателей;
- 4) расширением возможностей проведения предвыборной агитации с использованием современных информационных технологий;
- 5) отменой открепительных удостоверений. Введен новый порядок включения избирателя в список избирателей по месту нахождения («мобильный избиратель»), отличающемуся от места жительства (т.е. места регистрации), что гарантирует гражданам, которые находятся далеко от места их постоянной регистрации, право на голосование;
- 6) изменением положения об удалении наблюдателей и других лиц с избирательного участка. Решение об удалении теперь принимается только судом по месту нахождения участковой избирательной комиссии;
- 7) предоставлением права Общественной палате Российской Федерации и общественным палатам субъектов Российской Федерации направлять на выборы своих наблюдателей;
- 8) изменениями, направленными на использование технологии изготовления протоколов участковых комиссий по итогам голосования с машиночитаемым QR-кодом;
- 9) закреплением права использования в помещениях для голосования средств видеонаблюдения и трансляции изображения в Интернете;
- 10) установлением требования, чтобы при оборудовании помещения для голосования обеспечивались условия для беспрепятственного доступа к данному помещению и голосования в нем избирателей, являющихся инвалидами.

Вместе с тем прошедшая избирательная кампания по выборам Президента РФ 18 марта 2018 г. показала, что ряд норм действующего законодательства еще нуждается в совершенствовании.

Так, на стадии выдвижения кандидатов набор полномочий уполномоченных представителей группы избирателей, созданной в поддержку самовыдвижения кандидата, меньше по сравнению со статусом уполномоченных представителей политической партии, выдвинувшей кандидата, поскольку за «партийного» кандидата документы на регистрацию вправе сдавать доверенное лицо (уполномоченный представитель партии), а самовыдвиженец может сделать это только лично (п. 1 ст. 37 Федерального закона «О выборах Президента РФ»), что ставит кандидата-самовыдвиженца в юридически неравное положение с «партийным» кандидатом (ранее данным правом обладали все представители кандидатов, независимо от способа выдвижения).

Есть вопросы к норме, разрешающей сохранение агитационных печатных материалов в день голосования на прежних местах. В соответствии с п. 4 ст. 50 Федерального закона «О выборах Президента РФ» агитационные печатные материалы (листовки, плакаты и другие материалы), ранее изготовленные в соответствии с данным Федеральным законом и размещенные в установленном законом порядке на специальных местах, указанных в п. 7 ст. 55, на рекламных конструкциях или иных стабильно размещенных объектах в соответствии с п. 8 и 9 ст. 55, могут сохраняться в день голосования на прежних местах.

В соответствии с п. 1 ст. 55 Федерального закона «О выборах Президента РФ» кандидаты вправе беспрепятственно выпускать и распространять предвыборные печатные, а равно аудиовизуальные и иные агитационные материалы в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Следовательно, любой кандидат имеет право изготовить и разместить на рекламных конструкциях или иных стабильно размещенных объектах равным образом печатные или иные агитационные материалы. Например, как печатные или иные агитационные материалы могут изготавливаться баннеры или билборды (зачастую у одних и тех же изготовителей и по одинаковым рыночным расценкам). Однако на иные агитационные материалы в день голосования наложен безусловный и необъяснимый запрет, а на печатные агитационные материалы — нет.

По моему мнению, указанная норма нарушает принцип юридического равенства кандидатов (в зависимости от видов изготовленных кандидатами агитационных материалов — печатных или иных) в части размещения агитационных материалов на прежних местах в день голосования.

Конкурируют между собой запреты на размещение агитационных материалов, установленные Федеральными законами «О выборах Президента РФ» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹⁰.

Так, в соответствии с п. 10 ст. 54 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» запрещается размещать агитационные материалы на памятниках, обелисках, зданиях, сооружениях и в помещениях, имеющих историческую, культурную или архитектурную ценность, в зданиях, в которых размещены избирательные комиссии, помещения для голосования, и на расстоянии менее 50 м от входа в них. Согласно же п. 9 ст. 55 Федерального закона «О выборах Президента РФ» запрещается размещать предвыборные печатные агитационные материалы на памятниках, обелисках, зданиях, сооружениях и в помещениях, имеющих историческую, культурную или архитектурную ценность, а также в зданиях, в которых размещены избирательные комиссии, помещения для голосования, и на расстоянии менее 50 м от входа в них. То есть применительно к одним и тем же отношениям в одном законе речь идет о запрете размещения любых видов агитационных материалов, а в другом — о запрете размещения только предвыборных *печатных* агитационных материалов (без распространения данного запрета на другие виды агитационных материалов, предусмотренные законом, — аудиовизуальные и иные агитационные материалы). Означает ли это, что на выборах Президента РФ разрешено размещать в указанных местах, к примеру, иные агитационные материалы?

Есть проблемы регулирования предвыборной агитации, осуществляемой посредством сайтов и страниц сайтов сети «Интернет», не зарегистрированных в качестве сетевых изданий (или электронных периодических изданий). К данным общественным отношениям применяется правовой режим выпуска и рас-

¹⁰ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. от 18.04.2018) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: www.pravo.gov.ru. 18.04.2018. № 0001201804180030.



пространения аудиовизуальных и иных агитационных материалов. Вместе с тем у участников избирательного процесса возникают следующие вопросы:

- могут ли информация и предвыборные агитационные материалы в сети «Интернет» (в том числе на персональных страницах кандидатов и иных лиц в социальных сетях) размещаться безвозмездно (на условиях и с согласия собственника) либо только на возмездной основе на условиях предварительной оплаты за счет средств избирательного фонда кандидата (избирательного объединения);
- должны ли (и в каком объеме) информация и предвыборные агитационные материалы, размещаемые в сети «Интернет», содержать выходные данные, то есть сведения об изготовителе, заказчике, тираже, дате выпуска, информацию об оплате за счет средств избирательного фонда;
- имеется ли специфика правового регулирования порядка изготовления агитационных материалов, размещаемых в сети «Интернет», то есть предъявляются ли особые требования к изготовителям таких материалов;
- каков порядок уведомления избирательных комиссий о размещении информации и агитационных материалов в сети «Интернет» (есть ли необходимость предоставлять в соответствующую избирательную комиссию экземпляр агитационного материала, его копию (макет) либо фотографию до начала размещения в сети «Интернет»);
- иные вопросы, связанные с использованием для предвыборной агитации сайтов и страниц сайтов сети «Интернет», не зарегистрированных в качестве сетевых изданий либо электронных периодических изданий.

На мой взгляд, упущением является отсутствие законодательного определения понятия «информирование избирателей». Формат информирования о выборах состоит в том, что информация о различных кандидатах (о нескольких кандидатах сразу) дается единым информационным блоком, без редакционных комментариев (то есть без положительных или отрицательных характеристик со стороны журналистов СМИ), без агитации в пользу того или иного кандидата. При проведении информирования избирателей организации СМИ должны соблюдать принцип равенства кандидатов. Обеспечение равенства состоит в освещении организациями СМИ юридически сопоставимых событий избирательной кампании различных кандидатов. Например, если в формате информирования организация СМИ рассказывает о том, как идет сбор подписей в поддержку выдвижения (или самовыдвижения) одного кандидата, в этом сюжете (репортаже, статье) должна присутствовать информация и о других кандидатах, осуществляющих сбор подписей избирателей (о количестве собранных подписей, регионах, где проводится сбор подписей), если организация СМИ информирует о деятельности избирательного штаба кандидата, работе его общественных приемных, необходимо в том же сюжете (репортаже, статье) разместить информацию об аналогичной деятельности других кандидатов (классический пример: телеэфир программы «Время» 17.01.2018).

ЦИК России в своем постановлении от 14.02.2018 № 141/1153-7 «О трансляции материала в эфире телеканала АО «Первый канал», не рекомендовала в период избирательной кампании по выборам Президента РФ трансляцию фильма О. Стоуна «Путин», основанного на участии в нем должностного лица, офици-

ально зарегистрированного в качестве кандидата на должность Президента РФ, поскольку это может вызвать полемику о наличии агитационной цели в действиях организации телерадиовещания, учитывая особую социальную ответственность организаций, осуществляющих выпуск СМИ, в формировании общественного мнения. ЦИК России рекомендовала отложить показ документального фильма О. Стоуна «Путин» до окончания голосования на выборах Президента РФ 18 марта 2018 г.¹¹ Тем самым ЦИК России осуществила правоприменительное толкование, призванное обеспечить внутреннюю согласованность действующего законодательства и единообразие юридической практики.

Законодателю следует обратить внимание и на иные правовые позиции Центральной избирательной комиссии России, рассмотрев меры по законодательному закреплению за избирательными комиссиями полномочий:

- на издание нормативных актов, содержащих правовые позиции;
- на дачу официальных разъяснений положений действующего избирательного законодательства¹².

Законодательство — первейшая гарантия прав граждан, поэтому важно устранять всё, что создает угрозу их нарушения, своевременно внося соответствующие изменения.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Кабышев С. В., Минх Г. В. Правовое регулирование выборов Президента Российской Федерации. — М., 2005. — 159 с.
2. Кабышев С. В., Минх Г. В. Выборы Президента Российской Федерации: юридическое руководство по избирательному процессу. — М., 2009. — 438 с.
3. Кабышев С. В. Конституционный режим президентской власти // Закон. — 2010. — № 5. — С. 41—43.
4. Правовые позиции избирательных комиссий России / под ред. С. В. Кабышева ; С. В. Кабышев, В. В. Комарова, Г. Д. Садовникова [и др.]. — М., 2016. — 376 с.

¹¹ URL: http://old.cikrf.ru/law/decreed_of_cec/2018/02/14/141-1153-7.html (дата обращения: 15 мая 2018 г.).

¹² Правовые позиции избирательных комиссий России / под ред. С. В. Кабышева ; С. В. Кабышев, В. В. Комарова, Г. Д. Садовникова [и др.]. М., 2016. С. 363.