

Виктория ВИСКУЛОВА

ОСНОВНЫЕ И ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ГАРАНТИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН В УСЛОВИЯХ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

В статье анализируются вопросы гарантирования избирательных прав граждан федеральным и региональным законодательством 1994–2011 гг. Обосновывается неэффективность концепции разграничения полномочий Федерации и ее субъектов в данном вопросе.

Ключевые слова: выборы, избирательные права граждан, основные и дополнительные гарантии, федерализм

Конец XX в. ознаменован для нашей страны созданием гарантийной отрасли избирательного законодательства. В условиях переходных процессов было необходимо обеспечить прежде всего минимальные гарантии избирательных прав граждан при формировании новых институтов в рамках «охранительного» или стабилизационного направления в правовых актах о выборах. Такое направление, предполагавшее первоначальное принятие «рамочного», «модельного» федерального закона об основных гарантиях избирательных прав граждан, и лишь на его основе – конкретных законов о выборах, в середине 1990-х гг. рассматривалось в качестве временной меры, апробация которой позволит «...приступить к дальнейшему совершенствованию избирательного законодательства и избирательного процесса»¹. В обществе формировалось мнение, что основная часть правового массива, касающаяся основных гарантий избирательных прав граждан, должна сохраняться и развиваться в рамках федеральных актов в интересах преодоления умаляющих права граждан излишеств местного нормотворчества.

Именно тенденции противодействия посягательствам политической бюрократии на имманентно присущее гражданам как политической общности право формировать органы власти всех уровней (особенно на местах), стремление к предотвращению имитации демократического содержания проводимых электоральных реформ и выступили той стар-

¹ Веденеев Ю.А., Лысенко В.И. Конституционные выборы: много не дано (Личность не должна быть вторичной относительно политической бюрократии) // Бюллетень ЦИК России. 1994. № 8. С. 38.

товой площадкой, на основе которой формировались новые электоральные стандарты. При этом изначально было важно определить роль Федерации и ее субъектов в вопросах совместного обеспечения прав участников избирательного процесса.

Первый опыт комплексного федерального регулирования гарантий избирательных прав граждан

Можно с уверенностью утверждать, что с принятием Федерального закона от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» общество связывало много надежд на политическую стабилизацию и продолжение демократического курса развития государства.

В преамбуле названного рамочного закона было гарантировано свободное волеизъявление граждан на выборах путем защиты демократических принципов и норм избирательного права, а также объявлена цель принятия соответствующего нормативного акта – определение основных гарантий реализации гражданами РФ их конституционного права избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Таким образом, в преамбуле законодатель обратился к такой терминологии, как гарантии защиты норм и гарантии реализации избирательного права (по сути, активного и пассивного).

В числе новелл данного документа можно было выделить три правила.

Во-первых, определение им основных гарантий избирательных прав граждан РФ при выборах в органы государственной власти, в органы местного самоуправления, избираемые непосредственно, проводимых в соответствии с федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации, в то время как субъектам Федерации дозволялось устанавливать дополнительные гарантии избирательных прав граждан законами и иными нормативными правовыми актами. Причем такие дополнительные гарантии, по справедливому замечанию Ю.А. Веденеева, были связаны с возможностью регионов субсидиарно устанавливать средства реализации избирательных прав граждан при организации и проведении как региональных, так и муниципальных выборов².

Учитывая, что пункт 12 ст. 4 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» год спустя отнес к полномочиям органов государственной власти РФ в области местного самоуправления установление федеральных гарантий избирательных прав граждан при выборах органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, то можно предположить тождественность основных и федеральных гарантий избирательных прав.

² Веденеев Ю.А. Развитие избирательной системы Российской Федерации: проблемы правовой институционализации // Журнал российского права. 2006. № 6. С. 50.

Во-вторых, ст. 1 Федерального закона 1994 г. допускалось изменение гарантий избирательных прав граждан, установленных рассматриваемым Федеральным законом, а также иными федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации, не иначе, как путем принятия федерального закона. Применительно к основным гарантиям избирательных прав, устанавливаемым на федеральном уровне, подобный подход был оправдан; однако он абсолютно не соответствовал концепции института дополнительных гарантий, устанавливаемых субъектами Федерации самостоятельно (получалось, что и их изменение требовало федерального вмешательства).

В-третьих, в ст. 2 Федерального закона 1994 г. впервые в отечественной электоральной истории было дано нормативное определение термина «гарантии избирательных прав граждан», под которым законодатель предложил понимать правовые, организационные, информационные и иные средства обеспечения реализации избирательных прав граждан Российской Федерации. Таким образом, в российском законодательстве не только получил нормативное подтверждение известный зарубежной науке тезис о том, что «возможность изменений правовых гарантий граждан может быть как привлекательной, так и запрещенной»³, но и появилась явная дефиниция рассматриваемого легального термина.

Как известно, рассмотренный Закон не регулировал исчерпывающим образом процессуальные аспекты выборов и предоставлял известную свободу законодательным органам государственной власти субъектов Федерации. Эта свобода воспринималась в регионах по-разному.

Гарантирование избирательных прав граждан в субъектах Федерации в 1994–1996 гг.

Нормативные ориентиры, заданные субъектам Федерации принятием первого рамочного закона, двояко сказались на гарантировании последними избирательных прав граждан РФ. В некоторых случаях законодательными органами субъектов Федерации предлагались интересные нормативные решения, представлявшие собой шаг вперед в развитии отечественного избирательного права. В то же время в ряде регионов наблюдалась тенденция к сужению избирательных прав граждан⁴. В настоящей статье автор не ставит целью проведение анализа типичных недостатков региональных законов о выборах середины 1990-х гг. — этот вопрос подробно освещался в литературе. Отметим лишь некоторые правовые подходы к тому, как субъекты Федерации после вступления в силу Федерального закона

³ State Constitutions for the Twenty-first Century. Volume 3, The Agenda of State Constitutional Re-form, edited by G. Alan Tarr and Robert F. Williams (May 3, 2006). P. 374.

⁴ Постников А.Е. Избирательное право России. М.: ИНФРА·М — НОРМА, 1996. С. 95, 146–151.

1994 г. концептуально определили свою роль в гарантировании избирательных прав граждан.

В процессе регионального нормотворчества 1994–1996 гг. нам представляется возможным выделить несколько сложившихся закономерностей применительно к исследуемой теме.

Во-первых, в большинстве законов субъектов Федерации понятие «гарантии избирательных прав граждан» в наименовании правового акта не использовалось. В качестве исключений можно привести Закон Республики Ингушетия от 16 июля 1995 г. № 7-РЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Республики Ингушетия», а также Закон Курганской области от 23 марта 1995 г. № 10 «О гарантиях избирательных прав граждан в Курганской области»⁵.

Во-вторых, обеспечение гарантий избирательных прав иногда объявлялось задачей нормативных актов, предметно ориентированных на иные, чем выборы, формы непосредственной демократии. Так, преамбулой Закона Ямало-Ненецкого автономного округа от 7 марта 1996 г. № 9 «Об участии населения Ямало-Ненецкого автономного округа в референдуме Тюменской области» предусматривалось, что названный Закон в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, Уставом и законами автономного округа обеспечивает гарантии избирательных прав и интересы населения, проживающего в приполярных и арктических районах Ямало-Ненецкого автономного округа, в т.ч. при реализации дополнительных прав коренных малочисленных народов Севера, этнических общностей.

В-третьих, регионы зачастую устанавливали не дополнительные гарантии избирательных прав граждан, как это предписывал первый рамочный закон, а основные гарантии. Например, в вышеупомянутом документе Республики Ингушетия отмечалось, что основные гарантии избирательных прав граждан Республики на выборах в федеральные государственные органы устанавливаются федеральными законами, а при выборах Президента, депутатов Народного Собрания Республики, а также при выборах в выборные органы местного самоуправления – законом Республики; в Кировской области учреждались основные гарантии избирательных прав граждан РФ, проживающих в Кировской области, при выборах областного законодательного (представительного) органа власти – областной Думы⁶.

По сути, сложилась концепция принятия законов об основных гарантиях избирательных прав субъектами Федерации, не содержащих дополнительных гарантий по сравнению с Федеральным законом 1994 г. и дублирующих его положения.

Дополнительные гарантии избирательных прав граждан не получили подробного изложения в региональных правовых актах рассматриваемого периода. В лучшем случае в них признавались избирательные права граждан, установленные федеральным законодательством,

⁵ Здесь и далее использованы материалы справочно-правовой системы КонсультантПлюс: Сводное региональное законодательство.

⁶ Преамбула Закона Кировской области от 30 апреля 1996 г. № 17-ЗО «О выборах депутатов Кировской областной Думы».

и провозглашалось учреждение дополнительных гарантий соответствующих прав на региональных выборах (как, например, в Калужской области)⁷. Впрочем, встречались и интересные нормативные находки — так, например, в Законе Ямало-Ненецкого автономного округа от 5 февраля 1996 г. № 5 «О выборах депутатов Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа» была предпринята, пожалуй, единственная в нормативном пространстве регионов середины 1990-х гг. попытка определения природы и систематизации видов указанных гарантий⁸.

Практика региональных избирательных кампаний 1995–1996 гг. показала также и то, что основные гарантии избирательных прав граждан, признанные Федерацией, субъектами Федерации не всегда соблюдались. Более того, под видом дополнительного гарантирования соответствующих прав на региональном уровне нормотворчества нередко устанавливались требования, ограничивающие конституционное право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, что неоднократно подтверждалось в судебном порядке⁹.

⁷ Пункт 1 ст. 2 Закона Калужской области от 16 августа 1996 г. № 40 «О выборах Губернатора Калужской области».

⁸ Ввиду *исключительности* соответствующей законодательной регламентации считаем необходимым воспроизвести учрежденные данным субъектом Федерации дополнительные гарантии избирательных прав граждан: установление квоты депутатов Государственной Думы автономного округа для кандидатов, представляющих интересы коренных малочисленных народов Севера, этнических общностей в количестве трех человек; образование многомандатного единого территориального избирательного округа, в котором баллотировались кандидаты, представляющие интересы коренных малочисленных народов Севера, этнических общностей; возможность выдвижения лиц в кандидаты исключительно общественными ассоциациями, объединяющими коренные малочисленные народы Севера, этнические общности, а также родовыми и национальными общинами, этническими местными сообществами в национальных поселках и районах; возможность дополнительного выдвижения лиц из числа коренных малочисленных народов Севера, этнических общностей в одномандатных территориальных избирательных округах, включающих территории национальных поселков и районов, места ведения традиционного хозяйства; проведение мероприятий по тщательной подготовке списков избирателей из числа представителей коренных малочисленных народов Севера, этнических общностей, осуществлению досрочного голосования в отдаленных и труднодоступных районах; выделение дополнительных финансовых средств для обучения кандидатов из числа коренных малочисленных народов Севера, этнических общностей, для ведения избирательной кампании и их доверенных лиц, печатания агитационных материалов на родном языке, оплаты переводчиков, использования средств массовой информации; предоставление дополнительных возможностей для коренных малочисленных народов Севера, этнических общностей в контроле за подготовкой проведения выборов, ходом голосования, при подведении итогов голосования; предоставление дополнительных возможностей для проведения повторного голосования на избирательных участках, которые охватывают территории национальных поселков и районов, труднодоступные места проживания коренных малочисленных народов Севера, этнических общностей по многомандатному единому территориальному избирательному округу.

⁹ Постановление Конституционного Суда РФ от 21 июня 1996 г. № 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; Обзор судебной практики Верховного Суда РФ (по гражданским делам) «О некоторых вопросах применения судами норм избирательного права при разрешении споров, связанных с проведением вы-

Концепция разграничения основных и дополнительных гарантий в свете реформы федерального избирательного законодательства 1997 г.

Федеральный закон от 19 августа 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» с точки зрения техники оформления нормативных правовых актов был если не более совершенным, то более учитывающим федеративную природу российского государства. Объявляя гарантиями избирательных прав правовое, организационное, информационное и иное обеспечение соответствующих прав, закон внес несколько новелл в концепцию разграничения основных и дополнительных гарантий.

Это проявлялось, во-первых, в возможности изменения основных и дополнительных гарантий избирательных прав граждан не только путем принятия федерального закона (как это было в 1994 г.), но и посредством внесения изменений и дополнений в соответствующие законы. Тем самым исключалась монополия федерального законодателя на модернизацию рассматриваемого института. Отныне основные гарантии избирательных прав граждан могли быть изменены не иначе как путем внесения новых норм в рамочный закон, а дополнительные гарантии — через поправки в тот закон, которыми они были учреждены.

В вопросе об установлении дополнительных гарантий избирательных прав граждан проявлялась вторая особенность Федерального закона 1997 г., отражающая иерархичность нормативно-правовой системы России. Рассматриваемый документ впервые предусмотрел возможность учреждения дополнительных гарантий прав граждан не только законами субъектов Федерации (что было и ранее), но и федеральными конституционными законами, иными федеральными законами. Очевидно, такая новация была обусловлена объединением в рамках единого нормативного акта основ регулирования двух самостоятельных институтов — выборов и референдума, что привело к появлению сложносоставного юридического термина — «гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме».

К моменту принятия Федерального закона 1997 г. уже действовал Федеральный конституционный закон от 10 октября 1995 г. № 2-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации», хотя и не обращавшийся непосредственно к идее гарантирования права граждан на референдум, но фактически реализовавший ее путем регламентации условий и порядка проведения всенародного голосования граждан по законопроектам, действующим законам и другим вопросам государственного значения. Игнорировать гарантийную природу таких норм было нельзя. Следовательно, появилась необходимость определения их соотношения с положениями рамочного избирательного законодательства, что и было осуществлено в 1997 г.

боров депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Президента Российской Федерации, а также в законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1998. № 1, 2.

Возможность учреждения дополнительных гарантий избирательных прав граждан иными федеральными законами также следовала из сложившихся реалий – принятые на основе первого рамочного закона Федеральный закон о выборах Президента РФ 1995 г., а также Федеральный закон о выборах депутатов Государственной Думы 1995 г. содержали значительное количество гарантийных по своей природе норм. Дополнительными гарантиями (впрочем, как и гарантиями вообще) соответствующие нормы в законах не назывались, однако судебная практика, отражавшая процесс становления нового политического и правового сознания в обществе, признавала их гарантийный характер.

Особенности обеспечения реализации и защиты избирательных прав граждан в регионах в 1997–2002 гг.

Обновление федеральных электоральных стандартов не могло не отразиться на законодательстве субъектов Федерации. Принятые во второй половине 1997 – первой половине 2002 гг. региональные нормативные акты о выборах разрабатывались не только в условиях ранее сформировавшихся традиций правового регулирования, но и содержали некоторые новации в области учреждения общих принципов гарантирования избирательных прав граждан. Можно констатировать, что правовые документы субъектов Федерации, принятые после вступления в силу Федерального закона 1997 г., более подробно развивали гарантийную тематику. В региональных законах рассматриваемого периода появляются статьи, посвященные гарантиям своевременного назначения выборов¹⁰, гарантиям избирательных прав граждан на проведение (при проведении) выборов¹¹. Они определяли механизм назначения выборов при неисполнении соответствующей обязанности уполномоченным органом либо регламентировали правовую основу проведения выборов при отсутствии законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации и необходимого регионального закона о выборах.

Несмотря на то что в правовых системах субъектов Федерации все реже встречались документы, одноименные рамочному федеральному закону (в качестве примера можно привести только один нормативный акт – Закон Республики Ингушетия от 25 апреля 2000 г. № 10-РЗ «О гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Республики Ингушетия»), в содержательном аспекте различия между нормами федерального и регионального избирательного законодательства, составляющими основу гарантийного института, были в значительной степени нивелированы. В то же время реги-

¹⁰ Ст. 7 Закона Калужской области от 17 декабря 1999 г. № 43-ОЗ «О муниципальных выборах в Калужской области».

¹¹ Ст. 7 Закона Московской области от 5 июля 2001 г. № 121/2001-ОЗ «О выборах депутатов Московской областной Думы»; ст. 12 Закона Республики Хакасия от 5 сентября 2000 г. № 124 «О выборах депутатов Верховного Совета Республики Хакасия»; ст. 12 Закона Республики Хакасия от 5 сентября 2000 г. № 123 «О выборах Председателя Правительства Республики Хакасия».

оны сохранили в нормативных актах рассматриваемого периода известную самостоятельность правового регулирования, иногда способствующую более эффективной защите избирательных прав граждан и восполняющую тот потенциал института гарантий, который был отведен Федерацией ее субъектам. В первую очередь это было обусловлено проблемой обеспечения избирательных прав национальных меньшинств, общая численность которых к середине 1990-х гг. составляла 63 народа¹².

В ожидании федеральной поправки о пределах регионального гарантирования избирательных прав граждан – представителей коренных малочисленных народов (так в последующем и не принятой) субъекты Федерации самостоятельно решали этот вопрос. В таком нормотворчестве наблюдалась своя специфика.

Так, несмотря на то что Федеральный закон 1997 г. допускал учреждение дополнительных гарантий избирательных прав единственным видом нормативных правовых актов субъектов Федерации – законом, правовыми нормами Камчатской области предписывалось заключение договоров между органами государственной власти Камчатской области и органами государственной власти Корякского автономного округа в части установления дополнительных гарантий реализации избирательных прав граждан, проживающих на территории Камчатской области, включая территорию Корякского автономного округа¹³.

В заключаемых в конце 1990-х – начале 2000-х гг. договорах между органами государственной власти сложносоставных субъектов Федерации (в т.ч. по вопросам организации и проведения выборов) согласовывались: даты проведения выборов, правовая основа будущих избирательных кампаний, передача полномочий избирательных комиссий, организационно-технические и финансовые вопросы, связанные с обеспечением участия избирателей в выборах¹⁴. Такие договоры могли дополнительно гарантировать избирательные права граждан, хотя и не являлись законами, подписывались высшими должностными лицами и руководителями законодательных органов государственной власти заинтересованных субъектов Федерации и утверждались правовыми актами, не всегда имеющими форму законов.

¹² См., напр.: *Кряжков В.А.* Правовые проблемы статуса коренных малочисленных народов России // Государство и право. 1994. № 6. С. 3; А.Е. Постников, отмечая недостаточную работоспособность федеральной формулы о дополнительном гарантировании избирательных прав, в качестве направления ее совершенствования предложил «...однозначное определение в федеральном законе возможностей законодательных органов субъектов Российской Федерации, на территории которых проживают коренные малочисленные народы, устанавливать дополнительные гарантии избирательных прав граждан – представителей коренных малочисленных народов» (см.: *Постников А.Е.* Избирательное законодательство: необходимо четкое разделение полномочий между различными уровнями власти при проведении выборов // Журнал российского права. 2002. № 5. С. 21).

¹³ Ст. 1 Закона Камчатской области от 24 июня 1996 г. № 41 «О выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти Камчатской области и Главы Администрации Камчатской области» (в ред. от 12 мая 1999 г.).

¹⁴ *Иванов В.В.* Договор в избирательном праве «сложносоставных» субъектов Российской Федерации // Правоведение. 2000. № 1. С. 52–59.

В этот же период в отечественной правовой системе впервые появляются региональные законы, посвященные именно дополнительным гарантиям избирательных прав граждан. По ранее сложившейся традиции, развитие названного института осуществлялось по пути защиты электоральных прав малых народностей. В 1998–2001 гг. в российском законодательстве появляются два документа, предметно посвященных рассматриваемому вопросу¹⁵.

В целом можно заметить, что в конце 1990-х гг. в региональных правовых системах по-прежнему сохранялась непоследовательность в разграничении с Федерацией полномочий по вопросу о виде закрепляемых гарантий. Стандарты Федерального закона 1997 г. на местах, как правило, лишь подразумевались; нормативное воспроизведение (по сути, дублирование) встречалось редко – как пример приведем опыт Ставропольского края, в котором дополнительные гарантии объявлялись совместной прерогативой федерального и регионального законодательства¹⁶. Представительными органами государственной власти других территорий допускалось создание основных гарантий прав граждан, участвующих в выборах. Конечно, такая практика была менее распространена по сравнению с первыми попытками регулирования электоральных правоотношений, но все же свидетельствовала о недостаточной согласованности концепции совместного гарантирования избирательных прав граждан Федерацией и ее субъектами.

Современные тенденции регулирования гарантий в избирательном праве России

Анализ нормативных документов о выборах, принятых в республиках, краях, областях, автономных округах после вступления в силу Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», позволяет отметить несколько современных тенденций регионального правового регулирования гарантийных правоотношений в избирательном праве.

Так, в 2002–2006 гг. была признана утратившей силу основная часть ранее принятых законов субъектов Федерации о гарантиях избирательных прав граждан, что являлось следствием как более удобной в право-

¹⁵ Закон Республики Бурятия от 10 марта 1998 г. № 718-1 «О порядке реализации дополнительных гарантий избирательных прав эвенкийским народом в Республике Бурятия» был принят с целью реализации указанных гарантий эвенкийским народом в Республике и предусматривал особый порядок формирования и уточнения сведений о зарегистрированных избирателях из числа эвенков, образование избирательного округа по выборам депутата Народного Хурала Республики Бурятия от эвенкийского народа, а также особые условия выдвижения кандидатов по этому округу. Законом Ненецкого автономного округа от 9 октября 2001 г. № 314-ОЗ «О дополнительных гарантиях избирательных прав коренных малочисленных народов Российской Федерации, проживающих на территории Ненецкого автономного округа» в качестве соответствующей гарантии называлось установление норм прямого представительства – квоты депутатов из числа ненецкого народа в окружном Собрании.

¹⁶ Пункт 2 ст. 1 Закона Ставропольского края от 1 октября 1997 г. № 26-КЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Ставропольского края» (ред. от 10 мая 2001 г.).

применении специализации законодательства о выборах, так и отмены квотирования (установления нормы прямого представительства) малых народностей в представительных органах власти.

Ст. 13 Федерального закона от 30 апреля 1999 г. № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», предусматривавшая представительство малочисленных народов в законодательных (представительных) органах субъектов Федерации и представительных органах местного самоуправления, была отменена в 2004 г. Как отметил Верховный Суд РФ¹⁷, подобная новация была обусловлена содержанием Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств 2002 г., в соответствии с которой стороны намеревались в своем стремлении к демократизации избирательного процесса с целью обеспечения его участникам равных правовых возможностей для участия в выборах отменить по мере создания надлежащих национальных условий существующие преимущества в реализации избирательных прав и свобод для обеспечения адекватного представительства какой-либо составной части населения страны. Это намерение распространялось и на национальные меньшинства и этнические группы, которые в действительности из-за политических, экономических, религиозных, социальных, исторических и культурных условий лишены возможности пользоваться равным с остальным населением положением в отношении политических и избирательных прав и свобод¹⁸.

Вступление в силу Федерального закона 2002 г. сопровождалось пересмотром правовых подходов региональных законодателей к разграничению основных и дополнительных гарантий избирательных прав граждан. Признавая учреждение основных гарантий федеральной компетенцией, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Федерации в некоторых случаях стали раскрывать содержание дополнительных гарантий.

Так, в 2002–2007 гг. в Устав Агинского Бурятского автономного округа была включена статья, посвященная гарантиям избирательных прав граждан. В ней отражены нормы о гарантировании свободного волеизъявления граждан на выборах, защите демократических принципов и норм избирательного права граждан; праве граждан избирать, быть избранными независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места

¹⁷ Определение Верховного Суда РФ от 16 марта 2005 г. № 63-Г05-5.

¹⁸ Впрочем, практика гарантирования прав малых народностей отдельным нормативным актом субъекта Федерации в электоральной сфере современной России все же не стала достоянием истории. Единственный действующий в настоящее время в нашем государстве региональный закон по рассматриваемой тематике — Закон Чукотского автономного округа от 4 июня 2003 г. № 26-ОЗ «О дополнительных гарантиях избирательных прав граждан при подготовке и проведении выборов депутатов Думы Чукотского автономного округа и в органы местного самоуправления в Чукотском автономном округе и права на участие в референдуме Чукотского автономного округа и местных референдумах в Чукотском автономном округе» — содержит достаточно подробное правовое регулирование дополнительных условий, способствующих максимальной реализации гражданами избирательного права, не имеющее аналогов в ранее действовавших нормативных актах других субъектов Федерации.

жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств; регулирования законом порядка назначения, проведения и определения результатов выборов, проводимых на территории округа; об ограничениях пассивного и активного избирательного права¹⁹.

В Чукотском автономном округе дополнительные гарантии избирательных прав получили более подробное нормативное освещение. В уже упоминавшемся законе этого субъекта Федерации от 4 июня 2003 г. в качестве гарантий при подготовке и проведении выборов депутатов Думы Чукотского автономного округа и в органы местного самоуправления названы, например, дополнительные условия реализации гражданами активного избирательного права в виде наделения им граждан, место жительства которых расположено за пределами автономного округа, муниципального образования соответственно уровню выборов, но находящихся по месту временного пребывания на указанной территории (до 2011 г. закон конкретизировал адресатов такого права – имелись в виду находящиеся длительное время на территории округа лица – студенты, проживающие в общежитиях, граждане, работающие вахтовым способом либо по контракту, и другие категории – ст. 3.1); организационный механизм реализации иностранными гражданами права на участие в выборах в органы местного самоуправления (посредством их включения в списки избирателей с использованием системы ГАС «Выборы» – ст. 15) и ряд других гарантийных норм.

* * *

Проведенный анализ позволяет констатировать, что современная концепция учреждения основных гарантий избирательных прав исключительно рамочным федеральным законом, а дополнительных гарантий – иными федеральными законами, федеральными конституционными законами, законами субъектов Федерации, несмотря на видимую простоту и лаконичность, не всегда выдерживается в региональном законодательстве. Это вызвано тем, что идеология субсидиарного гарантирования избирательных прав граждан оказалась неработоспособной. В условиях исчерпывающего регулирования федеральным законодателем избирательных правоотношений попытки дополнительного регулирования субъектами Федерации вопросов выборов зачастую приводят к появлению противоречий федерального и регионального законодательства.

Отметим и то, что в российской правовой системе до сих пор не определены критерии, позволяющие отнести ту либо иную норму к сфере дополнительного гарантирования. В качестве императивов текущего правотворчества обозначены правила, согласно которым дополнительные гарантии избирательных прав не должны ущемлять иных прав, ограничивать объем активного и пассивного избирательного пра-

¹⁹ Устав Агинского Бурятского автономного округа от 23 ноября 1994 г. № 8-ЗАО (в ред. от 31 октября 2002 г., от 23 ноября 2006 г., от 21 июня 2007 г., от 20 декабря 2007 г.).

ва; могут вводить процедуры, обеспечивающие повышенную защиту избирательных прав, детализировать избирательные процессы, если это не входит в явное противоречие федеральным нормам; должны представляться всей одноименной группе участников избирательных правоотношений. При этом законодателям субъектов Федерации запрещено снижать уровень федеральных гарантий избирательных прав, устанавливать процедуры и условия, затрагивающие само существо права на свободные выборы. Но это лишь общие контуры концепции совместного гарантирования избирательных прав граждан Федерацией и ее субъектами, требующие дальнейшей детализации.

На наш взгляд, именно этимологическое значение понятия «гарантии» и предполагает тот ключевой критерий, от соотнесения с которым должен определяться характер правового предписания. Если норма обеспечивает более высокий уровень защищенности избирательных прав по сравнению с федеральными стандартами, то ее дополнительная гарантийная природа доказана; в противном случае норма этими качествами не обладает. При этом важно дать научную оценку гарантийной природы тех норм, которые «копируются» в правовых актах субъектов Федерации из рамочного федерального законодательства.