

В.А. ТРОЯН
В.Ю. ЗАЙКА
В.А. КОЛОМИЕЦ

ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ СИСТЕМА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: КОНСТИТУЦИОННО-КОМПОЗИЦИОННЫЙ РАКУРС

Аннотация. Статья основана на анализе научных и нормативных источников. В ней рассматривается гипотеза о возможности и целесообразности пополнения действующей Конституции России специальной главой «3.1. Избирательная система». С учетом исторического контекста и аргументов ученых-конституционалистов приводятся дополнительные доводы в пользу формализации на высшем юридическом уровне единых правовых основ регулирования избирательной деятельности и систематизации их в новой конституционной главе. Предложены ее содержательные блоки. Сделан вывод, что введение в Основной закон специальной главы отвечает не только принципу рациональной преемственности отечественного конституционного строительства, требованиям времени, но и защите народовластных основ конституционного строя и электоральных прав российских граждан.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, выборы, избирательное право, принципы избирательного права, избирательный процесс, избирательная система, стадии избирательного процесса.

THE ELECTORAL SYSTEM OF THE RUSSIAN FEDERATION: CONSTITUTIONAL AND COMPOSITIONAL PERSPECTIVE

Abstract. Based on the analysis of scientific and regulatory sources, the article discusses the hypothesis of the possibility and expediency of supplementing the current Constitution of Russia with a special chapter «3.1. Electoral system». Taking into account the historical context and the arguments of constitutional scholars, additional arguments are given in favor of formalizing at the highest legal level the unified legal framework for regulating

ТРОЯН Владимир Анатольевич — заместитель председателя Избирательной комиссии Белгородской области, кандидат юридических наук, г. Белгород

ЗАЙКА Виктория Юрьевна — студент юридического института федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», г. Белгород

КОЛОМИЕЦ Виктория Александровна — студент юридического института федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», г. Белгород

electoral activities and systematizing them in the new constitutional chapter. Its substantive blocks are proposed. It is concluded that the introduction of Chapter «3.1. The electoral system» into the Constitution of Russia meets not only the principle of rational continuity of national constitutional construction, the requirements of the time, but also the protection of the democratic foundations of the constitutional system and the protection of the electoral rights of Russian citizens.

Keywords: *Constitution of the Russian Federation, elections, electoral law, principles of electoral law, electoral process, electoral system, stages of the electoral process.*

Современное конституционное строительство России отличается ориентиром не только на наиболее эффективную и последовательную реализацию конституционных императивов, но и на совершенствование самого конституционного текста с учетом новых вызовов и дополнительного осознания значимости традиционных ценностей, преемственности и единения российского общества и государства.

Как известно, Конституция Российской Федерации (далее — Конституция, Основной закон), принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, неоднократно получала «поправочную подгонку» в рамках глав 3–8, в том числе прирастая новыми статьями в соответствии с положениями ее статей 134 и 136. Такие поправочные события происходили в 2008 году (законы Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ «Об изменении срока полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы» и № 7-ФКЗ «О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации»); в 2014 году (закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» и от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»); в 2020 году (Закон 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»).

Важно подчеркнуть значимый для наших дальнейших рассуждений факт, что все внесенные в конституционный текст изменения то ли по содержанию, то ли по способу принятия связаны с народовластием, в том числе непосредственным — общероссийским голосованием. По словам М.В. Мархгейм, «общероссийское голосование по поправкам к Конституции Российской Федерации явилось первым событием плебисцитарного уровня. Учрежденное распоряжением главы государства и конкретизированное Законом Российской Федерации о поправках к Конституции общероссийское голосование проявило себя в качестве нового экспериментального механизма привлечения российских граждан к управлению делами государства путем участия в конституционном „поправочном“ процессе» [1, с. 151].

В рамках данного исследования проанализируем возможность и целесообразность включения в Конституцию новой главы, посвященной избирательной системе России.

В конституционном тексте содержится несколько статей, связанных с выборами, согласно которым они:

являются высшей формой непосредственного выражения власти народа (ч. 3 ст. 3),

проводятся на основе «всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании» (ч. 1 ст. 81),

регулируются федеральным законом (ч. 4 ст. 81, ч. 2 ст. 96),

являются способом осуществления местного самоуправления (ч. 2 ст. 130).

Конкретизированное упорядочение выборов осуществляется на основе нескольких федеральных нормативных правовых актов, среди которых установочную роль определенно играет Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон об основных гарантиях). Тем не менее несмотря на существование законов, регулирующих избирательные отношения, вопрос о систематизированном (в отдельной главе) закреплении в Конституции избирательных принципов, цензов, стадий, гарантий представляется исключительно важным.

Размышления по поводу включения в Основной закон главы об избирательной системе исходно основываются на отечественном историческом опыте.

Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик, утвержденная Чрезвычайным VIII съездом Советов Союза ССР 5 декабря 1936 года, была первой, содержащей отдельную одиннадцатую главу, именованную «Избирательная система». Статья 135 гласила: «Выборы депутатов являются всеобщими: все граждане СССР, достигшие 18 лет, независимо от расовой и национальной принадлежности, пола, вероисповедания, образовательного ценза, оседлости, социального происхождения, имущественного положения и прошлой деятельности, имеют право участвовать в выборах депутатов, за исключением лиц, признанных в установленном законом порядке умалишенными». Пассивное избирательное право адресовалось всем советским гражданам, обладающим активным избирательным правом, но достигшим возраста 23 лет.

Следующая Союзная Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик, принятая на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 года, также содержала главу «Избирательная система» (гл. 13). Она дополнила перечень основ избирательной системы принципом свободных выборов, а также ввела возрастной ценз для реализации пассивного избирательного права: 21 год для кандидатов в депутаты Верховного Совета СССР и РСФСР соответственно [2, с. 35].

Следует отметить, что данный Основной закон частью 2 статьи 100 гарантировал гражданам и общественным организациям широкие возможности в период выборов. В частности, закреплялось право открыто и всесторонне обсуждать кандидатов в депутаты, оценивая их политические взгляды, профессиональные навыки и личные качества. Кроме того, предоставлялась возможность активно агитировать за или против кандидатов, организуя и проводя агитационные мероприятия на собраниях и в средствах массовой информации, включая печатные издания, телевидение и радио [3, с. 64].

Конституция РСФСР 1978 года своей главой 11 «Избирательная система» также восприняла: принципы всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании для выборов депутатов во все Советы народных депутатов (ст. 91) с последующей их конкретизацией (ст. 92–95); восемнадцатилетний возраст реализации всеми (кроме «умалишенных») гражданами РСФСР и активного, и пассивного избирательного права (ст. 92); принцип, скажем так, «системно-уровневой» законности, согласно которому «порядок проведения выборов в Советы народных депутатов определяется законами Союза ССР, РСФСР и республик в составе РСФСР» (абз. четвертый ст. 97); принцип бюджетного финансирования выборов, выражавшийся в том, что «расходы, связанные с проведением выборов в Советы народных депутатов, производятся за счет государства» (абз. третий ст. 96).

За общественными организациями (КПСС, ВЛКСМ, профессиональные союзы, кооперативные и иные общественные организации), за трудовыми коллективами и собраниями военнослужащих по воинским частям закреплялось право выдвижения кандидатов в депутаты (ст. 96). При этом и гражданам, и общественным организациям гарантировалось «свободное и всестороннее обсуждение политических, деловых и личных качеств кандидатов в депутаты, а также право агитации на собраниях, в печати, по телевидению, радио» (абз. второй ст. 96).

Были формализованы и такие элементы избирательной инфраструктуры, как избирательные округа, по которым проводились выборы депутатов в Советы (абз. первый ст. 97), избирательные комиссии, которые обеспечивали проведение выборов в Советы и формировались из представителей общественных организаций, трудовых коллективов и собраний военнослужащих по воинским частям (абз. третий ст. 97). Этой же статьей устанавливался принцип допустимости быть избранным в два Совета народных депутатов. Его же можно интерпретировать как принцип недопустимости быть избранным более чем в два Совета.

Важным конституционным народовластным элементом избирательной системы РСФСР являлся институт наказов избирателей, которые адресовались ими «своим депутатам» (ст. 98). Соответствующим Советам конституционно предписывалось рассматривать указы избирателей, учитывать «их при разработке планов экономического и социального развития

и составлении бюджета», организовывать выполнение наказов и информировать граждан об их реализации.

Таким образом, прежний опыт конституционного строительства России в отношении избирательной системы интересен, самобытен и был бы полезен для современного Российского государства.

* * *

В действующей российской Конституции данный опыт структурирования ее текста не использован, а нормы, касающиеся избирательной системы в широком смысле слова, рассредоточены по пяти ее главам, в том числе две из них, а именно первая «Основы конституционного строя» (ст. 3) и вторая «Права и свободы человека и гражданина» (ст. 32), не могут быть изменены поправочным путем. Кстати, отметим, что связанные с избирательной сферой статья 81 четвертой главы и статьи 96–97 пятой главы в 2020 году претерпели изменения через проведение общероссийского голосования [1, с. 145–154].

В формальном плане избранный композиционный подход принимается как данность. Другое дело, что в научном плане дискуссии по поводу перспектив наполнения конституционного текста новыми, в том числе электоральными нормами, весьма интересны.

По словам Председателя Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькина, нельзя «...сказать, что в Конституции нет недостатков. Они есть, конечно, есть. И как юрист я их прекрасно вижу. Есть элементы несбалансированности между властями. Есть недостатки в системе разграничения полномочий между федерацией и ее субъектами. И, наконец, в Конституцию можно было бы внести более обширный блок об избирательной системе. Но и первый, и второй, и третий недостаток можно исправить, не внося поправок в Конституцию. Это можно сделать с помощью законов, и во многом это уже сделано. Но самое главное, это можно сделать с помощью практики <...> Гражданам нужна не новая Конституция, а исполнение действующей» [4].

В своих работах Н.В. Витрук занимал схожую позицию: «...не нужно трогать Конституцию, ... нет необходимости в создании новых положений и глав. Если есть необходимость корректировать, развивать названные в Конституции принципы, то можно принять федеральный закон. Наличие такого закона вполне достаточно, на его основе должна выстраиваться система федеральных законов, законов субъектов Федерации и нормативных актов муниципальных образований» [5, с. 26–27].

Изложенное дает основания думать, что дополнение Конституции новой главой «Избирательная система» лишено рациональности. Однако, высказываются аргументы иного рода. Достаточно задаться вопросом, как это сделала В.В. Комарова, почему высшие формы непосредственной демократии — референдум и свободные выборы, определенные таковыми

в статье 3 Конституции России, не получили прямого конституционного закрепления? [6, с. 31].

По мнению О.О. Миронова, «закрепление системы выборов Законодательного собрания страны на высшем, конституционном, уровне будет способствовать политической стабилизации, спокойствию общества, формированию общества, формированию парламентской культуры и этики» [7, с. 9].

Утверждение А.В. Зиновьева и И.С. Поляшовой сводится к тому, что «Закон об основных гарантиях необоснованно делегирует законодательным органам власти субъектов право регулирования многих аспектов избирательной системы» [8, с. 123–124].

Представляется интересным мнение А. Хорошевой: «...отход от модели советских конституций (наличие отдельной главы, посвященной избирательной системе...) был обусловлен тем, что на момент разработки и принятия Конституции очертания новой избирательной системы были еще слишком зыбкими и неопределенными, поэтому принципы избирательного права было нецелесообразно закреплять в столь фундаментальном нормативном правовом акте, обладающем довольно жестким порядком внесения в него изменений, как Конституция. Вместе с тем в настоящее время систему основных принципов избирательного права России можно признать стабильной и устоявшейся, что обуславливает возможность их закрепления в Конституции Российской Федерации» [9, с. 17].

* * *

Приведенные доводы представляются нам весьма убедительными, в связи с чем порассуждаем о содержании потенциальной конституционной главы «3.1. Избирательная система».

Во-первых, целесообразно конституировать базовые принципы избирательного права для проведения федеральных, региональных и муниципальных выборов. Во имя справедливости, открытости и демократичности выборов к разряду конституционных принципов избирательного права следует отнести не только базовое всеобщее, равное, прямое и тайное голосование, но и законность, свободное и добровольное участие граждан в выборах, их периодичность и альтернативность, независимость органов, осуществляющих организацию и проведение выборов.

Во-вторых, необходимо зафиксировать все виды выборов в Конституции. Определение типов выборов акцентирует внимание на демократических ценностях, честности и свободе выборов, многопартийности и конкурентности, что, в свою очередь, способствует легитимации власти и укреплению доверия общества к публичным институтам. На эту проблему, в частности, обращала внимание М.В. Мархгейм [10].

В-третьих, предлагаемую главу следует пополнить гарантиями реализации избирательного права граждан и легитимности власти. В числе специальных, отражающих определенные аспекты реализации, избирательных прав,

полагаем: юридические — конституционные, законодательные — федеральные и субъектов Федерации, подзаконные акты; организационные — специально предназначенные для этого органы — Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Федерации, территориальные, окружные и участковые избирательные комиссии; процессуальные — последовательность электоральных стадий.

Несмотря на особенности проведения выборов для каждого их уровня и вида, наличествуют общие: назначение выборов; образование избирательных округов и избирательных участков; формирование избирательных комиссий; выдвижение и регистрация кандидатов; предвыборная агитация; финансирование выборов; организация и порядок голосования; определение результатов выборов [11, с. 15].

В порядке уточнения авторского отношения к выборам обратим внимание на нравственные электоральные гарантии, которые зависят от каждого из нас в части правовой культуры, заинтересованного отношения избирателей к электоральным процессам и другие. Появление специальной конституционной главы об избирательной системе России, как представляется, будет способствовать формированию указанных нравственных гарантий.

На наш взгляд, введение новой главы «3.1. Избирательная система» в Конституцию представляется востребованным шагом для укрепления демократических основ российского общества и обеспечения прав граждан на свободные и честные выборы. Современные вызовы, с которыми сталкивается избирательная система России, требуют четкого и систематизированного подхода на уровне Основного закона страны.

Именно поэтому, более емкое и систематизированное закрепление избирательного права на конституционном уровне создаст правовую основу для дальнейшего развития избирательной системы, позволяя установить единые стандарты и гарантии, которые обеспечат защиту прав избирателей и участников избирательного процесса.

Таким образом, введение главы «3.1. Избирательная система» в Основной закон отвечает не только принципу рациональной преемственности отечественного конституционного строительства и требованиям времени, но и защите народовластных основ конституционного строя и прав российских граждан на участие в управлении делами государства. Это, по нашему мнению, — ключевой шаг к дальнейшему укреплению демократии, уважению правовых норм в стране, созданию сбалансированной и эффективной избирательной системы, где максимально полное и наиболее достоверное выражение воли народа будет обеспечиваться самой Конституцией.

Список литературы

1. Мархгейм М.В. Общероссийское голосование: народовластные признаки и призраки // *Nomothetika: Философия. Социология. Право*. 2021. Т. 46. № 1.

2. Гонштейн В.Д. Историко-правовые аспекты избирательного процесса в рамках избирательного права в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 5.
3. Честнов И.Л. Актуальные проблемы теории государства и права: диалогическая природа государства и его место в политической системе общества. СПб., 2007.
4. К 10-летию Конституции Российской Федерации. Интернет-конференция Председателя Конституционного Суда Российской Федерации Зорькина Валерия Дмитриевича // СПС Гарант. URL: <http://www.garant.ru/action/conference/10139/>.
5. Витрук Н.В. Конституционный Суд Российской Федерации и совершенствование избирательного законодательства // Конституция и избирательное право: настоящее и будущее: материалы IV Всероссийской научно-практической конференции (г. Самара, 6 марта 2009 г.). Универс групп, 2009.
6. Комарова В.В. О совершенствовании форм непосредственной демократии // Конституция и избирательное право: настоящее и будущее: материалы IV Всероссийской научно-практической конференции. 2009.
7. Миронов О.О. Конституция не может быть неизменной // Государство и право. 1998. № 4.
8. Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Избирательная система России: теория, практика и перспективы. СПб., 2003.
9. Хорошева А. Система принципов российского избирательного права: понятие и нормативное закрепление // Журнал о выборах. 2010. № 6.
10. Мархгейм М.В. Конституционная квинтэссенция доверия // Пути повышения уровня правосознания и правовой грамотности в современном гражданском обществе. Сборник материалов V Международной научно-практической конференции. Грозный, 2024.
11. Биктагиров Р.Т. Стадии российского избирательного процесса: понятие и проблемы классификации // Избирательное право. 2013. № 1.