

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВЫБОРОВ ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

***Аннотация.** В статье рассматриваются конституционные параметры замещения должности главы государства, установленные в статье 81 Конституции Российской Федерации, проводится краткий обзор источников законодательства, регламентирующих порядок осуществления выборов Президента Российской Федерации и устанавливающих степень участия различных ветвей власти в избирательном процессе. На основании своего анализа автор формулирует тезисы о том, что конституционный срок пребывания в этой должности изменять нецелесообразно, а порядок ограничения ее замещения более чем двумя сроками подряд может быть откорректирован.*

***Ключевые слова:** конституция, президент, выборы, легитимность, власть.*

ORGANIZATIONAL AND LEGAL SUPPORT OF ELECTIONS OF THE PRESIDENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

***Abstract.** The article discusses the constitutional parameters for the replacement of the post of head of state established in article 81 of the Constitution of the Russian Federation, provides a brief overview of the sources of legislation that regulate the procedure for the election of the President of the Russian Federation and establish the degree of participation of various branches of government in the election process. Based on his analysis, the author formulates the thesis that it is not advisable to change the constitutional term of office in this position, and the procedure for limiting its replacement by more than two consecutive terms can be adjusted.*

***Keywords:** constitution, president, elections, legitimacy, authority.*

За исторически короткое время в Российской Федерации сложилась ситуация особенной формы восприятия выборов президента страны. Как минимум, с данными выборами связывается больше общественных ожиданий, чем с любыми другими электоральными актами и процессами. Они не только вызывают больший интерес, но и формируют вокруг себя атмосферу надежды и предчувствия масштабных изменений.

Особое внимание как самого электората, так и научного и экспертного сообщества к выборам президента в нашей стране неслучайно. Отечественная действительность в отношении избирательной тематики такова, что в значительной мере именно президентские выборы выступают определяющим фактором ключевых тенденций политических приоритетов и социальных предпочтений электората и специфики процессов демократизации страны и общественной трансформации. Анализ программных, персональных и личностных составляющих по кандидатам на должность главы государства часто служит индикатором желаний и стремлений российского общества и выступает показателем его готовности к тем или иным свершениям — реформам, модернизации, изменений и совершенствований политического, экономического, а иногда и культурного и психологического контекстов социального пространства.

В декабре 2018 года исполнилось 25 лет со дня принятия Конституции Российской Федерации. В юбилейный год, подводя итоги ее действия и оценивая эффективность конституционных норм, многие авторы констатировали ее стабильность и значительную роль в достижении гражданского согласия в обществе. Одновременно были высказаны прогнозы в отношении будущего изменения некоторых конституционных положений (в частности, Председателем Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькиным [1]) и сформулированы выводы о том, что конституционная реформа не приведет к нарушению социальной стабильности [2]. Оставим за скобками оценку вероятности разработки и принятия в скором будущем новой российской Конституции и обратимся к конституционным нормам, которые не претерпели существенных изменений в 1993–2018 годах.

Анализируемые положения устанавливают порядок выборов Президента Российской Федерации. В соответствии с частью 1 статьи 80, частью 4 статьи 81 Конституции Российской Федерации президент является главой государства, избираемым на всеобщих прямых выборах. Порядок организации и проведения выборов устанавливается федеральным законом.

Здесь особым образом проявляется та данность, что, согласно положениям Основного закона страны, Россия — демократическое правовое государство, единственным источником власти в котором является многонациональный народ. Укрепление демократии и народовластия в нашей стране напрямую связано с проблемой реализации активного и пассивного избирательного права при формировании органов государственной власти, в том числе института президентства. Решение обозначенной проблемы лежит в плоскости разработки и применения эффективных мер конституционно-правового обеспечения и регулирования, исходным началом которого при реализации избирательных прав гражданами, в том числе на выборах президента страны, выступает в первую очередь соблюдение общепринятых принципов реализации избирательных прав.

Речь здесь может идти только о свободных, всеобщих, равных выборах, которые являются конституционной формой реализации права избирать и быть избранными в органы государственной власти, в том числе на должность главы государства. Исключительно на основе указанных принципов должны базироваться гарантии реализации избирательных прав на выборах Президента Российской Федерации.

Действующая Конституция закрепляет гарантии реализации избирательных прав граждан в целом несколько скупое. Это проявляется как в количестве специальных избирательных норм (всего одна статья), так и в их детализации. Тем не менее, в Основном законе России условиям реализации активного и пассивного избирательного права на президентских выборах уделено особое внимание: этому вопросу посвящена отдельная статья, включающая в себя принципы реализации избирательных прав на выборах президента, требования к кандидату на эту должность, ограничение по количеству сроков пребывания в этой должности. Но все же на уровне регулирования президентских выборов федеральным законодательством наличествует немало пробелов, несоответствия норм друг другу и нарушений общепринятых принципов реализации избирательных прав.

Применительно к сроку пребывания у власти одного и того же главы государства Конституция предусмотрела ограничение: одно и то же лицо не может занимать эту должность более двух сроков подряд. Последнее слово в этой юридической конструкции много раз было предметом для дискуссии [3], однако до настоящего времени конституционная норма в этой части не изменялась. Легитимность президентских выборов 2018 года и их результатов сомнениям не подвергалась: избранный кандидат пользуется общественной поддержкой и авторитетом; демократические стандарты относительно альтернативных, свободных и честных выборов были соблюдены.

В 2008 году конституционный срок исполнения полномочий Президентом Российской Федерации был увеличен с четырех до шести лет. Это событие также имело неоднозначную оценку, однако изменение срока произошло в рамках соответствующей конституционным нормам процедуры (посредством принятия федерального конституционного закона), поэтому и в данном случае сомнения в правомерности данного нормотворческого решения представляются излишними. При этом шестилетний срок исполнения полномочий главы государства в целом представляется разумным, поскольку в условиях созданной в соответствии с Конституцией «полупрезидентской» или «квази-президентской» модели республиканского правления [4], подразумевающей активное взаимодействие главы государства и с законодательной, и с исполнительной властью позволяет реализовать отдельные стратегические инициативы в условиях стабильного политического курса.

Более того, указанные конституционные параметры, применимые к определению сроков исполнения полномочий главы государства и их количества, не оригинальны и не являются присущими только российской практике.

В крайне небольшом числе стран на должность президента можно избираться однократно (в постсоветском пространстве это только Кыргызская республика); повторное переизбрание действующего президента возможно и в таких странах, как США, ФРГ, Франция [5]. Формулировка «не более двух сроков подряд» оказалась востребованной в законодательстве некоторых постсоветских стран (Украины, Казахстана, Молдовы).

Необходимо отметить, что категория «два срока подряд» не была новацией Конституции Российской Федерации 1993 года. Эта характеристика появилась еще в Конституции РСФСР, в соответствии с которой проходили первые в истории выборы президента (ст. 121.2 Конституции РСФСР содержала именно такое положение, и именно на этих условиях был избран первый российский президент в 1991 г.). Как представляется, на тот исторический момент такое положение было своеобразной гарантией от длительного монопольного пребывания у власти в условиях стагнации демократических процедур. В современный период, когда институты непосредственной демократии интенсивно развиваются [6], и политическое многообразие реально существует, вопрос об ограничении занятия должности главы государства двумя сроками подряд требует переосмысления.

Так, в данный момент действующий Президент Российской Федерации пользуется безусловной поддержкой избирателей. В 2018 году на выборах, в которых приняло участие восемь зарегистрированных кандидатов, он уверенно победил в первом туре¹. «Мандат народного доверия» позволит ему находиться на высшей государственной должности до 2024 года.

В целом и в общем лидирующие позиции президента определяются конституционными прерогативами главы государства, его полномочиями и личными качествами. Президент — гарант конституции, толкователь и интерпретатор законодательных норм, законодатель, находящийся над системой разделения властей, управляющий и руководящий внутренней и внешней политикой государства, верховный главнокомандующий. Он — первый и главный идеолог системы, разработчик и оформитель информационной повестки; от него зависит интерпретация смысла исторического прошлого, настоящего и будущего, а социальная ответственность определяется не столько правовыми рамками, сколько чувством «исторической миссии».

Что касается актуальной действительности, то действующим Президентом реализуется обдуманый, взвешенный и логичный курс на выстраивание эффективной внутренней и внешней политики, направленных на обеспечение высокого уровня жизни граждан и стабильной политической обстановки. Весомыми факторами выступают ставшие ежегодными послания Федеральному Собранию Российской Федерации; обратная связь обеспечивается за счет использования максимально широкого подхода к масштабным

¹ Постановление ЦИК России от 23.03.2018 № 152/1255-7 «О результатах выборов Президента Российской Федерации, назначенных на 18 марта 2018 года» // ЦИК России [электронный ресурс] — Режим доступа: URL: <http://www.cikrf.ru/activity/docs/postanovleniya/39429/>

коммуникациям с населением как в рамках избирательной компании, так и на регулярной основе. Постоянное общение с гражданами позволяют держать в центре внимание реальные вопросы, требующие оперативного решения. Эти формы становятся своего рода мониторингом и позволяют Главе государства держать «руку на пульсе» в отношении происходящих в российском обществе процессов.

Нельзя не учитывать и тот факт, что под руководством действующего Президента и в ответ на политические ожидания граждан Россия переходит к конкретному развитию. Тенденция к росту озабоченности населения вопросами стабильности сопровождается стремлением Главы государства удовлетворить общественный запрос, его активной деятельностью по снижению социальных и экономических рисков, вызываемых недостаточно обдуманной реформами, укреплению актуальной социально-политической системы и приданию ей максимальной эффективности.

В социальном и политическом пространствах достижения Российской Федерации в последние годы становятся все более очевидными. Работа по выполнению «майских» указов Президента позволила удвоить заработную плату бюджетникам и привязав ее к средней заработной плате по регионам. Логичное разрешение получил вопрос предоставления дополнительных выплат семьям с детьми уже при рождении первого ребенка. В области внешней политики Россия действует самостоятельно, оказывая значительное влияние на состояние глобальной системы международных отношений. Совершен переход к эффективному сотрудничеству с Китайской народной республикой; благодаря активным действиям России Евразийский экономический союз становится новым ядром международной интеграции. Исходя из данных фактов и множества других моментов и обстоятельств можно констатировать, что на данный момент у действующего Президента Российской Федерации нет реальных конкурентов. На встрече со своими доверенными лицами в канун выборов 2018 года он заявил: «Мы должны обеспечить такой рывок в развитии страны, придать такую динамику, чтобы после того, как эти будущие шесть лет пройдут, даже если в жизни страны наступят какие-то сбои, какие-то сложности, какие-то непредвиденные обстоятельства, чтобы набранный темп, инерция движения были такими мощными, чтобы Россия все равно шла вперед!» (<https://tass.ru/politika/4915051>).

* * *

Все же исключение монополии на власть в будущем представляется чрезвычайно важным, поскольку реальные гарантии стабильного общественного развития не являются безусловными. Политический кризис, подобный возникшему осенью 1993 года, гипотетически возможен в долгосрочной перспективе. При разрешении его существующими в конституционных нормах полномочиями, составляющими прерогативу деятельности Главы государства, появляются реальные условия для длительного пребывания

на этом посту одного и того же лица с деградацией всех демократических институтов. Такая ситуация входила бы в прямое противоречие с теми положениями, которые составляют костяк действующей Конституции.

Чтобы избежать даже перспективы возникновения подобной ситуации в будущем, конституционные параметры замещения должности главы государства представляется необходимым частично пересмотреть. В условиях, когда социальной стабильности никакие серьезные потрясения не угрожают, а потенциальные угрозы изменения конституционного строя могут быть эффективно блокированы правоохранительной системой государства, ограничение, предусмотренное частью 3 статьи 81 Конституции Российской Федерации, представляется архаичным.

Адаптация Основного закона к рациональной действительности уже получила научное осмысление [7; 8], равно как и обоснование необходимости трансформации существующей политико-правовой системы в направлении устойчивого демократического развития [9]. Полностью соглашаясь с логикой того, что изменение конституционных норм находится в компетенции законодательной власти, укажем, что исключение Федеральным конституционным законом слова «подряд» из части 3 статьи 81 Конституции Российской Федерации стало бы дополнительной гарантией защиты конституционного строя страны. На уровне восприятия населением такой новации можно отметить и то обстоятельство, что измененная конституционная норма запустила бы новые механизмы выборов главы государства, легитимная возможность участия в которых действующего Президента России могла бы сохраниться с учетом конституционно допустимого толкования общих положений об обратной силе закона.

* * *

Место и роль выборов и референдума в системе народовластия определяется конституционным закреплением их как высшего и непосредственного выражения власти народа (ст. 3 Конституции Российской Федерации). Данная норма — особая гарантия против узурпации власти и противоправного изменения конституционного строя. В то же время она обеспечивает свободное волеизъявление народа и делегирование властных полномочий его представителям.

Высшая государственная должность в Российской Федерации является выборной. В соответствии со статьей 81 Конституции Президент страны избирается гражданами на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Срок исполнения президентских полномочий составляет шесть лет; при этом в части 3 статьи 81 Основного закона установлен конституционный предел, препятствующий одному и тому же лицу занимать эту должность более двух сроков подряд. Таким образом, общая длительность пребывания в статусе Президента Российской Федерации ограничена, что служит гарантией против формирования авто-

кратического режима, подразумевающего бессрочное правление одного и того же лица. Естественно, истории известны примеры превращения республик в квазимонархии, управляемые несменяемым главой государства [5]. Однако в основном они касаются стран африканского и азиатского регионов, в которых демократические традиции были привнесены извне и относительно недавно. В демократическом правовом государстве проведение свободных выборов с обеспечением возможности участия кандидатов от различных партий и избирательных блоков является стандартом гражданского общества и показателем его высокого развития.

В данном контексте российское законодательство и практика его применения заслуживают положительной оценки. Так, в соответствии с частью 4 статьи 81 Конституции организация и проведение выборов Президента Российской Федерации устанавливается федеральным законом. Этот закон принят в 2003 году² и до настоящего времени кардинальным коррективам не подвергался. В целом это логически вытекает из того факта, что совершенствование законодательства о гарантиях избирательных прав хотя и имело динамичный характер, но в целом не подразумевало существенных изменений в организации выборов главы государства.

В данный момент в законодательстве, регламентирующем порядок выборов Президента, обнаружено отражение нормы Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках СНГ³ (Кишинев, 7 октября 2002 г.). В соответствии с ней стандартами демократических выборов являются:

1) право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти, органы местного самоуправления, в иные органы народного (национального) представительства;

2) принципы периодичности и обязательности, справедливости, подлинности и свободы выборов на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании, обеспечивающие свободу волеизъявления избирателей;

3) открытый и гласный характер выборов;

4) осуществление судебной и иной защиты избирательных прав и свобод человека и гражданина, общественного и международного наблюдения за выборами; гарантии реализации избирательных прав и свобод участников избирательного процесса.

Необходимо отметить, что в российском законодательстве существует нормативное определение понятия «выборы». В конституционной норме (ч. 3 ст. 3) оно не отличается богатым правовым содержанием, однако отражает

² О выборах Президента Российской Федерации: Федеральный закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ (по сост. на 05.12.2017) // Российская газета 2003. 16 янв.

³ Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств: Документы и материалы. / Отв. ред. В.И. Лысенко. — М.: Норма, 2008. С. 14.

весь демократический потенциал института выборов. Напротив, пунктом 9 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁴ выборами признается форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией Российской Федерации и иными актами действующего законодательства в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица.

Исходя из изложенного, понятие выборов и порядок их проведения, установленные в российском законодательстве, можно признать адекватно наполненными правовым содержанием, соответствующим предназначению данного правового института. В результате обеспечивается не только внешняя демонстрация консенсуса гражданского общества и власти [10], но и легитимность итогов проведения выборов.

Выборы Президента Российской Федерации неизменно осуществляются на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании. При этом новейшей истории России неизвестен опыт их проведения на безальтернативной основе: на выборах Президента в 1991 году (проводились еще в период существования СССР) было зарегистрировано 6 кандидатов, в 1996-м — 10 (проводились в два тура), в 2000-м — 11 (проводились после объявления о досрочном прекращении исполнения полномочий Президентом Российской Федерации Б.Н. Ельциным), в 2004-м — 6, в 2008-м — 4, в 2012-м — 5, в 2018-м — 8⁵.

Анализируя итоги последних по времени выборов главы государства, исследователи подчеркивают, что они носили альтернативный характер и проводились в условиях реальной политической конкуренции [11].

Выборы Президента Российской Федерации могут быть рассмотрены сквозь призму организационно-обеспечительных действий, предпринимаемых органами, относящимися к различным ветвям власти.

Так, высший орган законодательной власти — Федеральное Собрание Российской Федерации — должен создать нормативное обеспечение для выборов главы государства: принять соответствующий федеральный закон или своевременно реализовать инициативы по его корректировке. Верхняя палата парламента непосредственно назначает выборы Президента (ст. 5 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ).

Органы исполнительной власти в агитационный период должны обеспечить возможность зарегистрированных кандидатов по ведению агитации (например, в части проведения публичных мероприятий), а органы местного

⁴ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (по сост. на 03.07.2018) // Российская газета. 2002. 15 июня.

⁵ История выборов Президента Российской Федерации // Информационное агентство «ТАСС» [электронный ресурс] — Режим доступа: URL: <https://tass.ru/arhiv/577444>.

самоуправления — обеспечить фактическую возможность для проведения голосования (ст. 54 и 66 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ).

Органы судебной власти могут проверять законность отказа в регистрации по жалобе кандидата, не зарегистрированного ЦИК России, или рассматривать жалобы на нарушение избирательных прав граждан (ст. 83 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ), а Конституционный Суд — конституционность положений законодательства о выборах Президента Российской Федерации по жалобам таких кандидатов или иных лиц.

* * *

Вывод из изложенного таков, что в России выборы президента страны могут быть определены как сложный политико-правовой процесс, ядром которого является осуществление народовластия и обеспечение свободного волеизъявления избирателей. В организации этого процесса задействуются органы законодательной, исполнительной и судебной власти, поскольку это гарантирует участие граждан в проведении голосования, а также служит защитой от возможных нарушений избирательного законодательства. Конституция устанавливает основы избирательного права при выборах президента, подробное регулирование которых обусловлено его статусом главы государства и широким объемом его конституционных полномочий. Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» преследует практическую цель обеспечения и установления процедуры реализации права многонационального народа Российской Федерации (преамбула Конституции) на выбор главы государства, а по существу на выбор направления развития государства. Этот закон детально регламентирует правовой механизм организации и проведения выборов президента в соответствии с положениями Конституции и Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Исходя из данного обстоятельства и той реальности, что и общество, и государство находятся в постоянном развитии, законодательство о выборах президента нуждается в регулярном совершенствовании.

Список литературы

1. Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции / В.Д. Зорькин // Российская газета. 2018. 9 окт.
2. Лебедев В.А. Конституционное развитие России // Lex Russica. 2018. № 11. С. 16–22.
3. Шаблинский И.Г. Механизм сдержек и противовесов в российской конституционной // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2013. № 1. С. 34–42.
4. Варнавский А.Г. Смешанная (полупрезидентская) форма государственного правления: причины и условия становления, факторы трансформации в

- современных условиях // Социально-экономические явления и процессы. 2010. № 4. С. 102–106.
5. Куликова Ю.А. Ограничение нахождения президента у власти определенным сроком и количеством сроков пребывания в должности в рамках становления и развития института президентства в Российской Федерации и государствах — членах Содружества независимых государств // Вестник РГГУ. Серия «Экономика, управление, право». 2013. № 1. С. 53–61.
 6. Давыборец Е.Н. Выборы в России: институт демократии или атрибут автократии? // Социологические исследования. 2015. № 10. С. 49–56.
 7. Кабышев В.Т. Конституционный диалог // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2017. № 5. С. 12–21.
 8. Эбзеев Б.С. Актуальные проблемы реализации Конституции России 1993 года // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2018. № 1. С. 20–27.
 9. Медушевский А.Н. Политический режим постсоветской России: эволюция, структура, тенденции развития // Социально-политические науки. 2015. № 4. С. 7–13.
 10. Сиушкин А.Е., Милаева О.В. К вопросу о критериях легитимности политического режима // Вестник Тамбовского университета. Серия «Гуманитарные науки». 2014. № 11. С. 123–127.
 11. Шахрай С.М. Выборы Президента // Историк. 2018. № 3. С. 68–75.