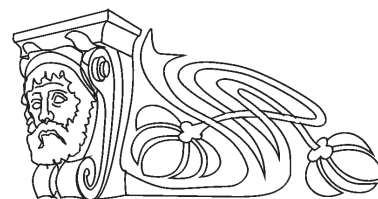




УДК 342.41

К вопросу о закреплении принципов избирательного права в Конституции Российской Федерации



Д. А. Кондращенко

Кондращенко Дарья Алексеевна, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского, dariakr2004@mail.ru

Введение. В статье рассматривается правовая регламентация универсальных принципов избирательного права Российской Федерации: принципа всеобщего избирательного права, принципа равного избирательного права, принципа прямого избирательного права и принципа тайного голосования. **Теоретический анализ.** Указанные принципы полноценно регламентированы федеральным законодательством, однако действующий Основной закон Российской Федерации закрепляет их лишь в отношении выборов Президента Российской Федерации. В статье также анализируются правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и международные избирательные стандарты. **Результаты.** Автором сформулированы предложения по закреплению универсальных принципов избирательного права в Конституции Российской Федерации в случае ее возможного дальнейшего пересмотра.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, институт выборов, избирательное законодательство, принципы избирательного права.

DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-2-229-233>

Введение

Институт выборов в Российской Федерации занимает особое место в системе современного народовластия. Так, в соответствии с п. 3 ст. 3 Конституции Российской Федерации референдум и свободные выборы являются высшим непосредственным выражением власти народа [1]. Высокая значимость института выборов в демократическом государстве подчеркивается его основной функцией – формированием органов государственной власти и местного самоуправления, которые, в свою очередь, оказывают влияние на функционирование других элементов государственного механизма. В связи с этим вопросы избирательного права также не теряют своей актуальности.

Избирательное законодательство регулярно изменяется, что обусловлено динамичностью электоральных процессов в стране. Особое значение для процесса организации и проведения выборов имеют принципы избирательного права, которые служат основным ориентиром правового

регулирования электоральных отношений, и от степени их соблюдения зависит стабильность института выборов в Российской Федерации.

Теоретический анализ

В правовой литературе выделяют два понятия – «принципы избирательной системы» и «принципы избирательного права». С. А. Авакьян под принципами избирательной системы понимает основополагающие начала, на которых она строится, организуются и проводятся выборы депутатов представительных органов и выборных должностных лиц государственной власти и местного самоуправления [2, с. 177]. По мнению Г. Н. Комковой, под конституционными принципами избирательного права понимаются «основные начала демократизма, имеющие определяющее значение для института выборов, выражающие сущность народовластия в государстве» [3, с. 163]. Таким образом, принципы избирательной системы и принципы избирательного права выступают минимальными обязательными требованиями для демократичности выборов в Российской Федерации.

Анализируя принципы избирательного права Российской Федерации, следует отметить, что единой верной и исчерпывающей их классификации не существует, так как каждая из них выделяет принципы в зависимости от различных оснований. В рамках настоящего исследования обратим внимание на универсальные (классические) принципы субъективного избирательного права, а именно: принцип всеобщего избирательного права, принцип равного избирательного права, принцип прямого избирательного права и принцип тайного голосования.

Правовую основу указанных принципов составляет ст. 81 Конституции Российской Федерации, которая гласит: «Президент Российской Федерации избирается сроком на шесть лет гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании». Однако важно отметить, что исследуемый «минимум» принципов закреплён лишь в отношении выборов Президента Российской Федерации. В отношении выборов всех других органов власти в Кон-



ституции отсутствуют положения о принципах избирательного права и процесса, а существуют лишь отсылки к федеральному законодательству. Так, п. 2 ст. 96 Конституции РФ гласит: «Порядок формирования Совета Федерации и порядок выборов депутатов Государственной Думы устанавливаются федеральными законами».

Обращаясь к федеральному законодательству, следует выделить Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в ст. 3 которого закреплены принципы проведения в Российской Федерации выборов и референдума [4]. Важно отметить, что данный Закон закрепляет как универсальные принципы избирательного права, так и новые: принцип свободы и добровольности участия в выборах, принцип открытости и гласности выборов, принцип подлинности результатов выборов и др. Указанный Закон также содержит полноценную регламентацию каждого из универсальных принципов: ст. 4 посвящена всеобщему избирательному праву и праву на участие в референдуме, ст. 5 – равному избирательному праву и праву на участие в референдуме, ст. 6 – прямому избирательному праву и праву на прямое волеизъявление на референдуме, ст. 7 – тайному голосованию.

Универсальные принципы избирательного права также закреплены в других федеральных законах: «О выборах Президента Российской Федерации» [5], «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [6], «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7], «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» [8]. Таким образом, принципы избирательного права, являющиеся обязательными требованиями для выборов в любой орган государственной власти и на любом уровне, закреплены в соответствующих федеральных законах.

Исходя из всего вышесказанного, можно сделать вывод о том, что в целом принципы избирательного права регламентированы федеральным законодательством, однако по-прежнему остаются вопросы в отношении закрепления указанных принципов в Конституции Российской Федерации.

Определенную ясность в этот вопрос внес Конституционный Суд Российской Федерации, в постановлении которого отмечено следующее: «По смыслу статей 1, 2, 3, 17, 19, 60 и 81 Конституции Российской Федерации – выражены

общие принципы, лежащие в основе реализации конституционного права гражданина Российской Федерации избирать и быть избранным на подлинно свободных выборах. Соответственно, и образуемые в Российской Федерации путем свободных выборов органы народного представительства должны формироваться на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании» [9, с. 293].

Характерной чертой Конституций СССР было наличие в них отдельной главы «Избирательная система», которая закрепляла на уровне Основного закона страны принципы избирательного права. Важно отметить, что в действующей Конституции Российской Федерации наблюдается существенное сужение круга конституционных норм, регулирующих электоральные отношения, так как полностью убрана глава, посвященная избирательной системе.

Также важно отметить, что, согласно Конституции Российской Федерации, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, и если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Таким образом, правовое регулирование избирательных прав и свобод российских граждан должно осуществляться в соответствии не только с внутрисударственным законодательством, но и с международными стандартами в области избирательного права, касающегося различных правоотношений в сфере выборов, в том числе и избирательного процесса. По нашему мнению, указанная норма закрепления верховенства международных избирательных стандартов над внутрисударственными в некоторой степени компенсирует отсутствие полноценного закрепления принципов избирательного права в Конституции, так как практически во всех международно-правовых актах, регулирующих электоральные отношения, закреплены универсальные избирательные принципы. Важнейшими универсальными международными документами являются Всеобщая декларация прав человека, утвержденная Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г. [10], и Международный пакт о гражданских и политических правах, принятый в 1966 г. [11].

Однако в связи с низким уровнем правовой культуры граждан в Российской Федерации и высоким уровнем их скептического отношения к честности выборов нельзя рассчитывать в полной мере на знание международных избирательных



стандартов и практики Конституционного суда Российской Федерации. Исходя из этого, целесообразным представляется закрепление универсальных принципов избирательного права именно в Конституции Российской Федерации. Речь не идет о регламентации всех принципов избирательного права и процесса, их слишком много и большинство из них содержится в федеральных законах. Однако минимум, включающий в себя универсальные принципы, необходимо закрепить в отношении не только выборов Президента Российской Федерации, но и всех других видов выборов.

Представляется интересным мнение А. Хорошевой о том, что отход от модели советских конституций (наличие отдельной главы, посвященной избирательной системе, в которой закреплялись в том числе принципы избирательного права) 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 [12, с. 17].

Результаты

В правовой литературе встречается несколько вариантов предложений по закреплению принципов избирательного права в Конституции Российской Федерации:

- 1) создание главы «Избирательная система»;
- 2) закрепление принципов избирательного права в отношении выборов в конкретные органы государственной власти.

По нашему мнению, возвращение отдельной главы «Избирательная система» в действующую Конституцию РФ нелогично, так как в настоящее время в Российской Федерации применяется и мажоритарная и пропорциональная избирательные системы для выборов в разные органы государственной власти. Так, в 2007–2011 гг. выборы в Государственную Думу проходили по пропорциональной системе. С 2016 г. половина депутатов Госдумы РФ избирается по одномандатным округам по мажоритарной системе, а вторая половина – по единому избирательному округу по пропорциональной системе с барьером в 5%. Помимо этого, в соответствии с российским избирательным законодательством

на выборах Президента РФ применяется мажоритарная система абсолютного большинства.

Что же касается варианта закрепления принципов избирательного права в отношении выборов в конкретные органы государственной власти, то такая регламентация приведет к дублированию одинаковых правовых положений в нескольких статьях Конституции Российской Федерации, что, в свою очередь, является также нерациональным.

Представляется целесообразным в случае возможного дальнейшего пересмотра Конституции закрепить универсальные принципы избирательного права в ст. 32 Конституции Российской Федерации, посвященной избирательным правам граждан, и дополнить ее пп. 2.1. изложив его в следующей редакции: «Граждане Российской Федерации имеют право на участие в выборах органов государственной власти и органов местного самоуправления на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании». При этом схожее положение, закрепляющее принципы избирательного права в отношении выборов Президента Российской Федерации, необходимо ликвидировать и исключить из ст. 96 Конституции Российской Федерации слова «на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании». Таким образом, принципы всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании получают свое закрепление для всех выборов, предусмотренных как Основным законом Российской Федерации, так и другими законодательными актами, что будет способствовать неизменности общих начал проведения выборов.

Важно отметить, что значение конституционного оформления принципов избирательного права действительно велико, так как Конституция РФ по своему характеру является основанием для всех других законов, которые в свою очередь должны строго согласовываться с конституционными принципами. Более того, принципы избирательного права не только выступают определяющими параметрами избирательного законодательства, но и призваны служить критерием его оценки. Так как выборы являются одной из фундаментальных основ политической системы страны, особенно остро ощущается необходимость закрепления принципов организации выборов и участия в них граждан именно на конституционном уровне. Отсутствие правового закрепления принципа всеобщего избирательного права, принципа равного избирательного права, принципа прямого избирательного права и принципа тайного голосования в Конституции



Российской Федерации в качестве универсальных принципов позволяет сомневаться в их применении ко всем избирательным процессам в стране. Следовательно, избиратели не могут быть уверены в честности результатов таких выборов.

Универсальные принципы избирательного права являются исходными параметрами электро-ральных отношений, соблюдение которых делает выборы в Российской Федерации действительно процессом народного волеизъявления. В связи с этим с целью повышения доверия граждан к институту выборов необходимо закрепить их в Конституции РФ не только в отношении выборов Президента Российской Федерации.

Список литературы

1. 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) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31, ст. 4398.
2. Авакьян С. А. Конституционное право России : Учебный курс : в 2 т. 5-е изд., перераб. и доп. Т. 2. М., 2014. 912 с.
3. Комкова Г. Н., Колесников Е. В., Липчанская М. А. Конституционное право Российской Федерации : учебник для акад. бакалавриата. 5-е изд., перераб. и доп. М., 2019. 369 с.
4. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 24, ст. 2253 ; 2018. № 53 (ч. I), ст. 8476.
5. О выборах Президента Российской Федерации : федер. закон от 10.01.2003 № 19-ФЗ (ред. от 11.12.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 2, ст. 171 ; 2018. № 51, ст. 7861.
6. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 22.02.2014 № 20-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 8, ст. 740 ; 2018. № 53 (ч. I), ст. 8454.
7. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 06.02.2019) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822 ; 2019. № 6, ст. 461.
8. Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления : федер. закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ (ред. от 04.06.2014) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 49, ст. 5497 ; 2014. № 23, ст. 2931.
9. Несмеянова С. Э. Судебная практика Конституционного Суда РФ с комментариями. М., 2015. 480 с.
10. Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10.12.1948) // Рос. газ. 1995. № 67.
11. Международный пакт о гражданских и политических правах (принят 16.12.1966 Резолюцией 2200 (XXI) на 1496-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН) // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.
12. Хорошева А. Система принципов российского избирательного права : понятие и нормативное закрепление // Журнал о выборах. 2010. № 6. С. 17–22.

Образец для цитирования:

Кондращенко Д. А. К вопросу о закреплении принципов избирательного права в Конституции Российской Федерации // Изв. Сарат. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2019. Т. 19, вып. 2. С. 229–233. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-2-229-233>

Consolidation of the Principles of Electoral Law in the Constitution of the Russian Federation

D. A. Kondraschenko

Daria A. Kondraschenko, <https://orcid.org/0000-0002-6478-839X>, Saratov State University, 83 Astrakhanskaya St., Saratov 410012, Russia, dariakr2004@mail.ru

Introduction. The article deals with the legal regulation of the universal principles of the electoral law of the Russian Federation: the principle of universal suffrage, the principle of equal suffrage, the principle of direct suffrage and the principle of secret ballot.

Theoretical analysis. These principles are fully regulated by the federal legislation. However, the current Constitution of the Russian Federation consolidates them only in respect of the election of the

President of the Russian Federation. The article also analyzes the legal position of the Constitutional Court of the Russian Federation and international electoral standards. **Results.** The author formulated proposals on the consolidation of the universal principles of electoral law in the Constitution of the Russian Federation in case of a possible further revision.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, institution of elections, electoral legislation, principles of electoral law.

References

1. The Constitution of the Russian Federation (adopted by the popular vote of 12.12.1993) (amended of 30.12.2008 no. 6-FKZ, of 30.12.2008 no. 7-FKZ, of 05.02.2014 no. 2-FKZ, of 21.07.2014 no. 11-FKZ)]. *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2014, no. 31, art. 4398 (in Russian).



2. Avakyan S.A. *Konstitutsionnoe pravo Rossii: Uchebnyi kurs*. [Constitutional law of Russia: The training course: in 2 vols. 5th ed., rev. and add.]. Vol. 2. Moscow, 2014. 912 p. (in Russian).
3. Komkova G. N., Kolesnikov E. V., Lipchanskaja M. A. *Konstitutsionnoe pravo Rossiiskoi Federatsii* [Constitutional law of the Russian Federation. 5th ed., rev. and add.]. Moscow, 2019. 369 p. (in Russian).
4. On basic guarantees of electoral rights and the right to participate in the referendum of the citizens of the Russian Federation. Federal Law of 12.06.2002 no. 67-FZ (an edition of 27.12.2018). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2002, no. 24, art. 2253; 2018, no. 53 (pt. 1), art. 8476 (in Russian).
5. On elections of President of the Russian Federation. Federal law of 10.01.2003 no. 19-FZ (an edition of 11.12.2018). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2003, no. 2, art. 171; 2018, no. 51, art. 7861 (in Russian).
6. On the Election of Deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation. Federal law of 22.02.2014 no. 20-FZ (an edition of 27.12.2018). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2014, no. 8, art. 740; 2018, no. 53 (pt. 1), art. 8454 (in Russian).
7. On general principles of organization of local self-government in the Russian Federation. Federal law of 06.10.2003 no. 131-FZ (an edition of 06.02.2019). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 2003, no. 40, art. 3822; 2019, no. 6, art. 461 (in Russian).
8. On ensuring the constitutional rights of citizens of the Russian Federation to elect and be elected to bodies of local self-government. Federal law of 26.11.1996 no. 138-FZ (an edition of 04.06.2014). *Sobranie zakonodatel'stva RF* [Collection of Laws of the Russian Federation], 1996, no. 49, art. 5497; 2014, no. 23, art. 2931 (in Russian).
9. Nesmeyanova S. E. *Sudebnaia praktika Konstitutsionnogo Suda RF s kommentariyami* [Judicial Practice of the Constitutional Court of the Russian Federation with Comments]. Moscow, 2015. 480 p. (in Russian).
10. The Universal Declaration of Human Rights (adopted by the UN General Assembly on 10.12.1948). *Rossiiskaia gazeta* [Russian Newspaper], 1995, no. 67 (in Russian).
11. The International Covenant on Civil and Political Rights (adopted by the UN General Assembly on 16.12.1966). *Biulleten' Verhovnogo Suda Rossiiskoi Federatsii* [Bulletin of the Supreme Court], 1994, no. 12 (in Russian).
12. Khorosheva A. Sistema printsipov rossiiskogo izbiratel'nogo prava: poniatie i normativnoe zakreplenie [The System of Principles of the Russian Electoral Law: the Concept and Normative Consolidation]. *Zhurnal o vyborah* [Journal on Elections], 2010, no. 6, pp. 17–22 (in Russian).

Cite this article as:

Kondraschenko D. A. Consolidation of the Principles of Electoral Law in the Constitution of the Russian Federation. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2019, vol. 19, iss. 2, pp. 229–233 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-2-229-233>
