

ПРОБЛЕМЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА РОССИИ

Аннотация. Статья содержит анализ некоторых проблем избирательного права РФ, проведенный на основе научных работ Н. А. Михалёвой. Делается вывод о необходимости включения в текст Конституцию РФ отдельной главы, регулирующей вопросы организации и проведения выборов в России. Автор считает целесообразным на конституционном уровне закрепить принципы избирательного права для всех уровней выборов (добровольность, свободу участия граждан в выборах, их периодичность и альтернативность и т.д.); изложить виды избирательных систем, применяемых на выборах всех уровней, закрепив, например, что выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления проводятся с использованием смешанной избирательной системы (мажоритарно-пропорциональной); перечислить в Конституции РФ все те выборы, которые проводятся на федеральном и региональном уровнях; закрепить исчерпывающий перечень ограничений, связанных с реализацией избирательных прав гражданами. В статье также делается вывод о необходимости дальнейшего совершенствования законодательства о политических партиях как одного из важнейших субъектов избирательного процесса.

Ключевые слова: Россия, Конституция, избирательное право, выборы, избирательная система, политические партии, Н. А. Михалёва, институты избирательного права, конституционное закрепление, избирательный процесс.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.123.2.217-222

Н. А. Михалёва была разносторонним человеком и великим ученым. В научных трудах поднимала актуальные и животрепещущие проблемы в области конституционного права России. Не были оставлены без внимания и вопросы избирательного права и избирательного процесса. Тонко чувствуя тенденции развития федерального и регионального законодательства в области избирательного права, Михалёва сделала неоценимый вклад в дальнейшее его развитие.

Так, одной из актуальных проблем избирательного права как подотрасли конституционного права является вопрос конституционного закрепления его основных институтов. Вопро-

сы организации выборов всегда присутствовали во всех российских конституциях. Так, первая Конституция РСФСР 1918 г. посвящала им разд. IV «Активное и пассивное избирательное право». Конституция включала главы «О производстве выборов», «О проверке и отмене выборов и об отзыве депутатов». Устанавливались ограничения в избирательных правах для лиц, прибегающих к наемному труду в целях извлечения прибыли. Лишались избирательных прав лица, живущие на нетрудовые доходы, частные торговцы, монахи и духовенство, служащие и агенты бывшей полиции, особого корпуса жандармерии и охранных отделений, члены царствовавшей в России фамилии.

© Сербин М. В., 2017

* Сербин Михаил Викторович, кандидат юридических наук, доцент, заместитель декана юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета аэрокосмического приборостроения, вице-президент молодежного союза юристов России
serbinmikhail@yandex.ru
190000, Россия, г. Санкт-Петербург, ул. Большая Морская, д. 67А

Вторая Конституция (Основной Закон) РСФСР 1925 г. сохраняла ограничения избирательных прав для отдельных социальных групп. Раздел IV «О выборах в Советы» включал три подраздела: «А. Об активном и пассивном избирательном праве»; «Б. О производстве выборов»; «В. О проверке и отмене выборов и отзыве депутатов».

Третья Конституция (Основной Закон) РСФСР 1937 г. содержала гл. XII «Избирательная система». Она сняла классовые ограничения избирательных прав граждан и установила всеобщее, равное, прямое избирательное право при тайном голосовании на основе мажоритарной избирательной системы.

Четвертая Конституция (Основной Закон) РСФСР от 12 апреля 1978 г. в гл. 11 «Избирательная система» регламентировала принципы и организацию выборов. Как и предыдущая Конституция России, она закрепляла всеобщее, равное, прямое избирательное право при тайном голосовании в высшие и местные органы государственной власти.

Аналогично решались вопросы в конституциях автономных республик советского периода.

Как отмечала Михалёва, к сожалению, Конституция РФ (1993 г.) не сохранила эту традицию. Нормы, закрепляющие принципы избирательного права, процедуру организации и проведения выборов, сведены к минимуму и разбросаны по разным главам (ст. 3, 32, 60, 81, 84, 96, 97, 102, 109, 111, 117, 130 первого раздела, а также п. 3, 5, 7 и 8 второго раздела Конституции). В то же время именно федеральная Конституция императивно указывает на необходимость проведения регулярных выборов Президента Российской Федерации на основе всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании. Это требование распространяется и на формирование представительных органов государственной власти федерального, регионального и муниципального уровней¹.

В юридической науке высказываются мнения о необходимости включения в действующую Конституцию РФ главы «Избирательная система» или как минимум закрепления прин-

ципов избирательного права в первой главе Конституции, посвященной основам конституционного строя².

Действительно, Конституция РФ не содержит специальной главы, как это было в предшествующих советских конституциях, закрепляющей принципы избирательного права. Это, однако, не означает, что современная избирательная система лишена конституционного содержания. Как уже упоминалось, ряд статей Конституции содержат в себе конституционные основы современной российской избирательной системы.

По мнению П. В. Нудненко, в Конституции РФ закреплены лишь основы формирования федеральных институтов государственной власти: Президента Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания. При этом буквально вскользь ст. 130 Конституции РФ упоминает об основах избирательной системы при выборах в органы местного самоуправления. В Конституции России нет ни одной нормы, посвященной избирательной системе при выборах в законодательные органы власти субъектов Федерации. В этой связи высказываются обоснованные предложения по совершенствованию конституционно-правового регулирования избирательной системы России. Способы такого совершенствования могут быть различными. Они не обязательно должны быть связаны с вмешательством в текст действующей Конституции³.

Еще десять лет назад, отвечая на вопрос журналистов о том, необходима ли в Конституции РФ глава «Избирательная система», председатель Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькин ответил буквально следующее: «Вовсе не хочу 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 сде-

¹ Михалёва Н. А. Парламентские и президентские выборы в России (в вопросах и ответах). М., 2012. С. 24.

² Михалёва Н. А. Указ. соч. С. 24.

³ Нудненко П. В. К вопросу об определении понятия избирательной системы // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 5. С. 24.

лать с помощью законов, и во многом это уже сделано. Но самое главное, это можно сделать с помощью практики. Исполнители и, прежде всего правоприменители, играют важнейшую роль. Они применяют нормы Конституции, и применяют их не только Конституционный Суд, но и Президент, и Правительство, и Парламент прежде всего, и суды общей юрисдикции, и арбитражные суды. От того, как они переведут язык текстов на практический язык, на язык жизни, будет зависеть благополучие граждан. Гражданам нужна не новая Конституция, а исполнение действующей»⁴.

Подобной точки зрения придерживался Н. В. Витрук, который высказывался о том, что не нужно трогать Конституцию, нет необходимости в создании новых положений и глав. Что нужно было, то уже сказано в Конституции, названы основные принципы, писал Н. В. Витрук. Если есть необходимость корректировать, развивать эти принципы — пожалуйста, можно принять федеральный закон. Такой закон уже есть — это Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Но его содержание должно соответствовать предмету регулирования — это не квазиконституционный закон, а закон, действительно имеющий конституционный характер. Наличие такого закона вполне достаточно, на его основе должна выстраиваться система федеральных законов, законов субъектов федерации и нормативных актов муниципальных образований»⁵.

Приведенные примеры отражают позицию о невозможности конституционной реформы и о пересмотре Конституции РФ с целью включения в ее текст главы «Избирательная система».

Однако с такой позицией вряд ли можно полностью согласиться. Как отмечает С. А. Авакьян, даже важнейшие конституционные принципы (всеобщность, равенство, прямое, тайное

голосование, добровольность, свобода участия в них граждан и т.д.) стали объектом текущего регулирования. Кстати, и оно не стабильно. Достаточно сказать, что в базовый акт — Федеральный закон 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» — за истекшие годы изменения и дополнения вносились 53 законами, причем зачастую в одном акте были десятки новшеств⁶.

Как можно убедиться, все предшествующие Конституции государства имели подобные главы. Следует признать, что данная практика оправдала себя и применяется в конституциях большинства государств мира⁷. Как считает О. О. Миронов, «закрепление системы выборов Законодательного собрания страны на высшем, конституционном, уровне будет способствовать политической стабилизации, спокойствию общества, формированию общества, формированию парламентской культуры и этики»⁸.

Нельзя не согласиться с Н. А. Михалёвой, которая указывала, что непосредственно в Конституцию могли бы быть включены нормы о формировании посредством прямых выборов обеих палат Федерального Собрания и Конституционного Собрания; о праве отзыва депутатов Государственной Думы, региональных парламентов, представительных органов местного самоуправления. На конституционном уровне желательно было бы закрепить статус Центральной избирательной комиссии РФ. Данные предложения необходимо иметь в виду при разработке модели политической системы России на перспективу⁹.

Дополняя мысли Н. А. Михалёвой, попытаемся определить с тем, что могло бы найти свое отражение в главе Конституции РФ «Избирательная система».

Во-первых, целесообразно на конституционном уровне закрепить принципы избирательного права для всех уровней выборов. Причем

⁴ 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.). Самара, 2009. С. 26—27.

⁶ Авакьян С. А. Нужна ли конституционная реформа в России? // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 9.

⁷ Статычнюк И. О некоторых противоречиях российской конституции // Конституционное и муниципальное право, 2008. № 1.

⁸ Миронов О. О. Конституция не может быть неизменной // Государство и право. 1998. № 4. С. 9.

⁹ Михалёва Н. А. Парламентские и президентские выборы в России (в вопросах и ответах). С. 25.

текст Конституции должен не только перечислять их, но и давать им ясные определения с тем, чтобы любой гражданин-избиратель мог понимать, о чем идет речь, читая текст Конституции страны.

Причем Конституция РФ могла бы закрепить не только всеобщность, равенство, прямое, тайное голосование как базовые принципы избирательного права, но и добровольность, свободу участия граждан в выборах, их периодичность и альтернативность, и т.д.).

Не стоит полагать, что Конституция должна быть документом с минимальным объемом; чем подробней в ней будут описаны базовые демократические ценности, тем проще будет эти ценности претворять в жизнь и в случае необходимости защищать.

Во-вторых, в главе «Избирательная система» должны быть изложены виды избирательных систем, применяемых на выборах всех уровней. В связи с этим целесообразно закрепить то, что выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти и представительные органы местного самоуправления проводятся с использованием смешанной избирательной системы (мажоритарно-пропорциональной). При этом должна быть закреплена возможность самовыдвижения на выборах депутатов Государственной Думы без учета партийной принадлежности. Причем право на самовыдвижение должно быть конституционно предусмотрено для всех без исключения уровней выборов.

В-третьих, по возможности необходимо перечислить в Конституции РФ все те выборы, которые проводятся на федеральном и региональном уровнях. В связи с этим представляется обоснованным указать в Конституции РФ, что населением непосредственно избираются Президент РФ (причем не более двух сроков подряд в течение жизни), депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации Федерального Собрания РФ, члены Конституционного Собрания РФ, высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, а также главы органов местного самоуправления и представительные органы местного самоуправления.

В-четвертых, гл. «Избирательная система» должна содержать исчерпывающий перечень ограничений, связанных с реализацией избирательных прав гражданами. Так, Конституция РФ устанавливает то, что не имеют право избирать и быть избранными лишь две категории граждан: недееспособные и осужденные по вступившему в силу приговору суда. Однако текущее законодательство содержит десятки запретов на реализацию пассивного избирательного права, что не может не удивлять. Данное противоречие представляется необходимым устранить.

Одной из целей возможной конституционной реформы должно стать качественное конституционное закрепление основ демократии. Мы искренне убеждены в том, что при разработке нового текста Конституции необходима детальная проработка гл. «Избирательная система», которая станет фундаментом в дальнейшие модернизации электоральных правоотношений в Российской Федерации.

Избирательное право нуждается в стабильности и этой стабильности возможно добиться за счет качественной конституционной реформы, с главой «Избирательная система» в Конституции РФ¹⁰.

Не менее важной проблемой избирательного права России является вопрос участия политических партий в выборах различных уровней как одного из основных участников избирательного процесса.

Одна из новых для России форм народовластия — политическая партия в последнее время актуализировалась в силу распространения на всех уровнях формирования выборных органов публичной власти пропорциональной избирательной системы¹¹.

В России легитимны исключительно федеральные политические партии. Для их государственной регистрации с 2012 г. установлен численный минимум в 500 членов и наличие региональных отделений не менее чем в половине субъектов Федерации. В связи с либерализацией государственной регистрации политических партий Россия переживает бум рождения политических объединений. Наряду с парламентскими партиями-ветеранами

¹⁰ *Сербин М. В.* К вопросу о необходимости главы Конституции Российской Федерации «Избирательная система» в свете конституционной реформы // Пробелы в российском законодательстве. 2014. № 5. С. 18.

¹¹ *Комарова В. В.* Политические партии в современной России (проблемы институционализации) // Проблемы права. 2014. № 2. С. 9.

(«Единая Россия», «Справедливая Россия», «Коммунистическая партия Российской Федерации», «Либерально-демократическая партия России») появляются «малые» партии, о которых люди ничего не знают, например «Интернет-партия Российской Федерации», «Партия Первого Президента», «Социально-прогрессивная партия России» и др. В настоящее время общее количество зарегистрированных политических партий в России приближается к 90, а к моменту следующих президентских выборов их будет 200¹².

По нашему мнению, более простая государственная регистрация политических партий поднимает демократию в нашей стране на более качественный уровень, давая тем самым возможность участвовать в политической жизни государства любому гражданину, который не разделяет идей существующих политических сил. Благодаря упрощенному порядку регистрации политических партий может появиться более реальная конкуренция на политической арене. Все это приведет к политическому многообразию и безусловно оздоровит политическую систему РФ¹³. Однако полагаем, что данный порядок создания политических партий имеет и ряд существенных недостатков. Во-первых, на сегодняшний день, Минюстом России зарегистрировано 75 политических партий, обладающих правом участия в выборах¹⁴. С одной стороны, это и есть проявление многопартийности, с другой стороны, так называемые микро-партии не смогут реально конкурировать с «партиями-гигантами» как в избирательном процессе, так и в случае избрания немногочисленных представителей в представительные органы. Во-вторых, на по-

литической арене, вероятнее всего, будет царить мнимая конкуренция, когда шансы у мелких партий попасть в представительные органы будут сводиться практически к нулю, и голоса, отданные за эти партии, в любом случае будут перераспределены между более крупными партиями. В-третьих, в 2020—2021 гг. может сложиться ситуация, при которой в соответствии с Законом те партии, которые за последние семь лет не участвовали в выборах (а таких, по нашему мнению, будет большинство), будут ликвидироваться Минюстом РФ, и мы придем примерно к тому количеству политических партий, которое у нас было в 2012 г.

Тем не менее трудно оспорить вывод о том, что стабильное законодательное регулирование института политических партий в современной России отсутствует, что искажает смысл института политических партий как представителей воли народа на уровне публичной власти и их роль в возможности воздействия на публичную власть¹⁵.

Избирательное право в условиях трансформации политической системы подвергается постоянным изменениям, чрезмерно сложно и нестабильно. Наблюдаются двойные стандарты его применения, снижается доверие избирателей.

Чрезмерное ужесточение и расширение ограничений в реализации избирательного права привели к застою политической системы, росту недоверия к власти, взаимному отчуждению государства и гражданского общества, появлению «несистемной» оппозиции. В ответ на указанные изменения власть либерализовала законодательство о политических партиях, вернула выборы глав субъектов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Нужна ли конституционная реформа в России? // Конституционное и муниципальное право. — 2012. — № 9.
2. Комарова В. В. Политические партии в современной России (проблемы институционализации) // Проблемы права. — 2014. — № 2.

¹² Михалёва Н. А. Конституция 1993 г.—юридическая модель настоящего и будущего России // Lex Russica. 2013. Т. ХCV. № 12. С. 1310.

¹³ Сербин М. В. К вопросу о новом порядке создания и деятельности политических партий в Российской Федерации // Закон и право. 2012. №.6. С.18.

¹⁴ Список зарегистрированных политических партий в Российской Федерации // URL: <http://minjust.ru/ru/nko/gosreg/partii/spisok> (дата обращения: 7 ноября 2015 г.).

¹⁵ Комарова В. В. Политические партии в современной России (проблемы институционализации) // Проблемы права. 2014. № 2. С.15.

3. Миронов О. О. Конституция не может быть неизменной // Государство и право. — 1998. — № 4.
4. Михалёва Н. А. Конституция 1993 г. — юридическая модель настоящего и будущего России // Lex Russica. — 2013. — Т. XCV. — № 12.
5. Михалёва Н. А. Парламентские и президентские выборы в России (в вопросах и ответах). — М., 2012.
6. Нудненко П. В. К вопросу об определении понятия избирательной системы // Конституционное и муниципальное право. — 2008. — № 5. — С. 24.
7. Статычнюк И. О некоторых противоречиях российской конституции // Конституционное и муниципальное право. — 2008. — № 1.

Материал поступил в редакцию 28 ноября 2016 г.

THE PROBLEMS OF THE ELECTORAL LAW OF RUSSIA

SERBIN Mikhail Viktorovich — PhD in Law, Assistant Professor, Deputy Dean of the Law Faculty of St. Petersburg State University of Aerospace Instrumentation, Vice President of the Youth Union of Lawyers of Russia.
serbinmikhail@yandex.ru
190000, Russia, St. Petersburg, Bolshaya Morskaya Street, 67-A

Review. *The article contains an analysis of some problems of the electoral law of the Russian Federation, undertaken on the basis of scientific works of N.A. Mikhaleva. There is a conclusion about the necessity of including in the text of the Constitution of the Russian Federation of separate chapter regulating the Organization and conduct of the elections in Russia. The author considers it appropriate at the constitutional level to consolidate the principles of suffrage for all levels of elections (voluntariness, freedom of citizen participation at elections, their frequency and alternativeness, etc.); outline the types of electoral systems used in all elections, securing, for example, that the legislative (representative) organs of State power and bodies of local self-government shall be carried out using a mixed electoral system (majority-proportional); listed in the Constitution of the Russian Federation all those elections, which were conducted at the Federal and regional levels; fasten the exhaustive list of restrictions associated with the realization of the electoral rights of citizens. The article concludes that there is a need for further improvements to the legislation on political parties as one of the most important subjects of the electoral process.*

Keywords: *Russia, Constitution, suffrage, election, electoral system, political parties, N.A. Mikhaleva, suffrage, entrench, the electoral process.*

BIBLIOGRAPHY

1. Avak'ian S. A. Do we need a constitutional reform in Russia? Constitutional and municipal law. — 2012. — № 9.
2. Komarova V. V. Political parties in modern Russia (problems of institutionalization)//problems of law. — 2014. — № 2.
3. Mironov O. O. Constitution cannot be unchanged // State and Law. — 1998. — № 4.
4. Mikhaleva, N. A. The Constitution of 1993 r.-legal model of the present and the future of Russia//Lex Russica. — 2013. — Т. XCV. — No. 12.
5. Mikhaleva, N. A. Parliamentary and presidential elections in Russia (questions and answers). — М., 2012.
6. Nudnenko P. V. To the question of the definition of the electoral system//Constitutional and municipal law, 2008, No. 5. P. 24.
7. Statychnjuk I. Some of the contradictions of the Russian Constitution//Constitutional and municipal law. — 2008. — № 1.