Эволюция института выборов в России в контексте реализации конституционных принципов

ПОСТНИКОВ Александр Евгеньевич, заведующий отделом конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: const@izak.ru

В условиях формальной стабильности собственно конституционного регулирования выборов весьма существенно изменялись принципиальные нормы избирательного законодательства и практика его применения, в том числе в части регулирования пассивного избирательного права. Неизменность положений Конституции России в этой части не обеспечила необходимую преемственность в развитии конституционных принципов. Изменения подходов в правовом регулировании коснулись как общего объема условий реализации пассивного права, так и разграничения его регулирования между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации. При этом в законодательстве и правоприменительной практике наблюдается поиск новых подходов к реализации международных избирательных стандартов, что не всегда положительно сказывается на уровне правовой защищенности участников выборов.

Применяемый на выборах высших должностных лиц субъектов Российской Федерации «муниципальный фильтр» рассматривается в качестве административного барьера, поскольку его преодоление не зависит от поддержки избирателей. Определенные фильтры для участников выборов могут вводиться законодателем, но характер этих барьеров должен быть таким, чтобы у кандидатов, избирательных объединений, опирающихся на поддержку определенной части избирателей, сохранялась не зависящая от усмотрения органов власти возможность участвовать в выборах.

Предлагается выработка концептуальной модели возможных изменений Конституции Российской Федерации в части регулирования избирательной системы. Наряду с системным изложением ключевых вопросов проведения демократических выборов на всех уровнях власти, формирования и организации деятельности избирательных комиссий в Конституции необходимо отразить норму о недопустимости участия органов власти в выдвижении и поддержке кандидатов, что послужит последовательной реализации принципа свободных выборов.

Ключевые слова: выборы, избирательные права, пассивное избирательное право, избирательная система, муниципальный фильтр, избирательные цензы, Конституция Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации.

The Evolution of Elections in Russia in the Context of Implementation of Constitutional Principles

A. E. POSTNIKOV, head of the Department of constitutional law of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, doctor of legal sciences, professor
34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: const@izak.ru

Against the background of formal stability in the constitutional regulation of elections, the fundamental provisions of the electoral legislation and the practice of its implementation, including the regulation of eligibility to vote, have changed significantly. The immutability of the constitutional provisions of the Constitution to such an extent did not provide the necessary continuity in the development of

constitutional principles. The shift in approaches to legal regulation affected both the requirements for eligibility to vote and the differentiation of its regulation between the Russian Federation and the constituent entity of the Russian Federation. At the same time, both legislation and law enforcement practice have been searching for new approaches to the implementation of international electoral standards, which does not always have a positive impact on the level of legal protection of electioneers.

The “municipal filter” applied at elections of the highest officials of the constituent entities of the Russian Federation is considered as an administrative barrier completely excluding the involvement of voters. Specified requirements for the electioneers may be introduced by the legislator, but these requirements should be such of nature that the candidates and electoral associations, relying on the support of a certain part of the electorate, should have the opportunity to participate in the elections without any discretion of the authorities.

The author proposes the conceptual model of possible amendments to Constitution of the Russian Federation concerning the regulation of the electoral system. Taking into account the Constitution's framework, the inclusion of separate chapter is the best option for such amendments. In addition to the comprehensive regulation of the key elements of all electoral processes, including the formation and activity of election commissions, the Constitution should be amended by adding the provision on the impermissibility of the participation of public authorities in the nomination of candidates and lists of candidates as well as administrative support. Consistent consolidation of this requirement in the legislation will serve the continuous implementation of the principle of free elections.

Keywords: elections, electoral rights, eligibility to vote, electoral system, municipal filter, electoral qualifications, Constitution, Constitutional Court.

DOI: 10.12737/art_2019_5_2

Выборы органов публичной власти являются ключевым институтом демократии, играя основополагающую роль в построении органов власти в зависимости от волеизъявления населения. Тем, как проводятся выборы, определяется мера демократичности государства, приближенности органов власти к интересам населения. Идеальной реализацией демократических процедур формирования органов власти является проведение свободных справедливых выборов, опирающихся на прозрачные, недискриминационные процедуры, установленные законом. Таким образом, развитие института выборов является необходимым условием формирования демократической системы организации власти.

Выборы объективно направлены на периодическое обновление состава органов власти и корректируют их социальный и политический облик. Они оказывают и непосредственное влияние на их деятельность, актуализируя социальные запросы избирателей в предвыборных программах и дис-

куссиях и воплощая их в той или иной форме (нормотворчество, контроль, правоприменение) в деятельности избранных представителей и подконтрольных им властных институтов. Тем самым они создают предпосылки для их деятельности на демократической основе. Социальная функция и ценность выборов обусловлены тем, что они являются необходимым каналом взаимодействия государства, публичной власти в целом и общества.

Выборы органов власти в силу их всеобщего и императивного характера создают необходимую среду для функционирования других институтов прямой демократии и в то же время подталкивают их развитие. Это прежде всего связано с использованием социального опыта, приобретаемого людьми при периодическом использовании электоральных процедур, его распространением на другие сферы взаимодействия граждан и публичной власти. Данный опыт, с одной стороны, аккумулируется в деятельности политических партий, общественных объединений, иных институтов гражданского общества.

С другой стороны, большую значимость приобретает развитие организационно-правового механизма, обеспечивающего реализацию институтов прямой демократии. В частности, важное значение для развития таких институтов, как референдум, отзыв выборных лиц, имеет использование процедур избирательного процесса, а также потенциала избирательных комиссий, представляющих особую часть государственного механизма.

Указанные грани института выборов находят воплощение в российской Конституции и законодательстве, что придает этому институту необходимую устойчивость и правовую защиту. В то же время практика развития российского избирательного законодательства и его применения демонстрирует значительную изменчивость содержания избирательных прав и избирательных процедур в зависимости от избирательных циклов и более масштабных реформ, связанных с изменением параметров политической системы страны. Проявлением влияния избирательных циклов являлась регулярная корректировка законодательства о выборах в преддверии очередных выборов Президента РФ и депутатов Государственной Думы. Особую значимость для содержания института выборов имели изменения политики государства по вопросам партийного строительства и федеративного устройства, которые получили конституционно-правовое обоснование, в том числе в правовых позициях Конституционного Суда РФ.

В процессе текущего законотворчества о выборах, подверженного указанным влияниям, постепенно фактически (т. е. без изменения текста Конституции) корректировались и конституционные основы института выборов. Накапливаясь, изменения основных подходов в правовом регулировании приводили к качественным изменениям института выборов. После принятия Конституции РФ происходила после-

довательная смена различных конституционных модификаций избирательной системы Российской Федерации¹. Рассмотрим, насколько указанные процессы были обусловлены содержанием Конституции России.

После принятия Конституции РФ, расчистившей поле от издержек советской системы организации власти, в целом признавался ее высокий потенциал для формирования демократического избирательного законодательства. В частности, как указывал В. И. Лысенко, отсутствие в тексте новой Конституции главы об избирательной системе «послужило дополнительным стимулом для развития отраслевых начал в избирательном законодательстве... Такая конституционная “скупость” породила интенсивный характер текущей законопроектной работы по детальному решению проблем, связанных с формированием избирательного законодательства в полном его объеме»². В то же время отмечалось, что отсутствие в Конституции РФ специальной главы, посвященной избирательной системе, «создало ряд сложностей в законодательном определении общих принципов и институтов избирательного права»³. В качестве одной из первоочередных задач в этом направлении предлагалось повысить до конституционного уровень регулирования статуса избирательных комиссий⁴. Очевидно, что в 1990-е гг. радикализм предложений по корректировке Конституции в аспекте регулирования во-

¹ Речь идет об избирательной системе в широком смысле как о совокупности избирательных норм, процедур и их практической реализации субъектами избирательного права и избирательными органами.

² Лысенко В. И. Некоторые проблемы развития российского избирательного права // Государство и право. 1995. № 8. С. 17.

³ Иванченко А. В. Избирательные комиссии в Российской Федерации. История. Теория. Практика. М., 1996. С. 77.

⁴ Там же. С. 75.

просов избирательной системы и принципов избирательного права во многом сдерживался с учетом необходимости сохранения возникшей относительной стабильности конституционного строя.

В последнее время учеными-конституционалистами все чаще высказывается мнение о недостаточности конституционного регулирования вопросов выборов в Конституции РФ. В частности, один из авторов ее текста С. М. Шахрай отмечает, что «Основной закон конкретизирует принципы избирательного права только применительно к выборам Президента Российской Федерации... Как показывает практика, представление о том, что демократические выборы обязательно должны быть всеобщими, равными и прямыми, является достаточно условным»⁵. О. Г. Румянцев пишет: «Конституция Девяносто третьего в гораздо меньшей степени получилась конституцией российского гражданского общества. Она нуждается в двух новых главах... — главе 2¹ «Гражданское общество» и объединяющей человека, общество и государство главе 2² «Референдум и свободные выборы. Избирательная система»⁶. Отметим, что данные оценки и предложения высказывались в связи с поиском путей преодоления кризисных явлений в развитии избирательной системы в нашей стране, что потребовало большей определенности по вопросам, которые недостаточно последовательно решаются как в законодательстве, так и на практике. И действительно,

требование конституционализации наиболее важных аспектов формирования и организации деятельности публичной власти обосновано в том числе с учетом опыта реализации Конституции РФ. Подробное, основанное на социально-историческом опыте решение в Конституции принципиальных вопросов конституционного права обеспечивает высокую стабильность конституционно-правового регулирования⁷.

Конституция РФ, устанавливая демократические принципы построения государства и правовой системы, а также основы избирательных прав граждан, создает благоприятные возможности для развития института выборов, не формулируя при этом однозначных критериев, позволяющих оценить обоснованность законодательных решений, которые определяют конкретные направления развития избирательной системы и избирательной практики. Выработка данных критериев в рамках российской конституционной модели в значительной мере зависит от правовых позиций Конституционного Суда РФ. Вместе с тем данные позиции подвержены эволюции. В. Д. Зорькин пишет: практика Конституционного Суда РФ по толкованию Конституции является важнейшим фактором преодоления несовершенства конституционно-правовой формы, при этом «правовой смысл этой деятельности заключается в том, чтобы постоянно обогащать правовое содержание конституционного текста в меняющемся конкретно-историческом контексте, не отступая при этом от сути права как нормы свободы...»⁸.

Однако деятельность Конституционного Суда сама по себе не фор-

⁵ Шахрай С. М. Четверть века Конституции России: долгие лета! // Конституция Российской Федерации. К 25-летию принятия Основного закона. М., 2018. С. 192.

⁶ Румянцев О. Г. Конституция Девяносто третьего. История явления. М., 2018. С. 341—342. Отметим, что названные главы присутствовали в проекте Конституции, подготовленном Конституционной комиссией, ответственным секретарем которой являлся О. Г. Румянцев.

⁷ См.: Постников А. Е. Конституционные принципы и конституционная практика // Журнал российского права. 2008. № 12. С. 40.

⁸ Зорькин В. Д. Конституционно-правовое развитие России: монография. М., 2019. С. 21.

мирует общественное согласие относительно содержания конституционно значимых решений, в том числе в связи с преодолением дисфункций в избирательном законодательстве и электоральной практике. Наличие глубинных социальных конфликтов в такой высокополитизированной сфере, как выборы, в которой сталкиваются интересы многочисленных групп и слоев населения, объективно предполагает возможность различной как доктринальной, так и практической оценки конкретных условий, в которых проходят выборы. В рамках демократического правового государства решение правовых коллизий, возникающих при проведении выборов, является предсказуемым и справедливым при условиях, если обеспечивает учет самого широкого спектра общественных интересов, в том числе интересов оппозиции, различного рода меньшинств. Как показывает мировой опыт, выявление и согласование этих интересов в нормах права — приоритетная и основополагающая функция парламента как представительного и законодательного органа. Высшая форма реализации указанных задач осуществляется в рамках конституционного процесса: при принятии новой Конституции либо при корректировке ее норм. В связи с этим представляется актуальной выработка оптимальной формулы конституционного регулирования демократической избирательной системы. Очевидно, что представления о ее оптимальности должны учитывать практику реализации принципов и норм действующей Конституции.

Конституция РФ на протяжении более 25 лет действия в целом опирается на один и тот же нормативный потенциал регулирования института выборов⁹. Прежде всего в качестве основ конституционного

строения свободные выборы, наряду с референдумом, признаются высшим непосредственным выражением власти народа (ч. 3 ст. 3 Конституции РФ). Это положение, являющееся конкретизацией конституционного принципа народовластия, получает нормативное развитие в системе иных конституционных принципов и норм, когда в тексте Конституции Российской Федерации:

устанавливаются избирательные права граждан и общие ограничения на их осуществление (ч. 2 и 3 ст. 32), а также предусматриваются порядок и критерии ограничения прав (ч. 3 ст. 55);

определяется соотношение общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации и ее правовой системы, в том числе касающихся института выборов;

закрепляются основы проведения выборов федеральных органов государственной власти;

проводится разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами РФ по вопросам регулирования и защиты прав и свобод человека и гражданина, установления общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления, на основе которого осуществляется формирование системы избирательного законодательства Российской Федерации, включающей федеральное избирательное законодательство и избирательное законодательство субъектов РФ;

устанавливается общий механизм судебной защиты прав и свобод человека и гражданина.

В условиях стабильности собственно конституционного регулирования выборов весьма существенно изменялись принципи-

⁹ Единственное исключение составляют поправки к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г., в соответствии с которыми были из-

менены сроки полномочий Президента РФ и депутатов Государственной Думы.

альные нормы избирательного законодательства и практика его применения, в том числе в части регулирования пассивного избирательного права. Так, первый Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» 1994 г. лишь воспроизводил базовые условия осуществления гражданами прав избирать и быть избранными, внося в регулирование пассивного избирательного права законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ рамочные ограничения по дополнительным условиям приобретения гражданином России пассивного избирательного права, связанные с достижением им определенного возраста или со сроком его проживания на определенной территории РФ (соответственно уровню проводимых выборов)¹⁰. В действующем Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 г. объем ограничений пассивного избирательного права существенно расширен, в том числе за счет лиц, осужденных к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений, вне зависимости от их содер-

жания в местах лишения свободы, лиц, совершивших правонарушения экстремистской направленности, граждан России, имеющих гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина России на территории иностранного государства.

Рассматривая вопрос о конституционности первого из указанных ограничений пассивного избирательного права, Конституционный Суд РФ указал, что, создавая соответствующие правовые механизмы, федеральный законодатель вправе установить повышенные требования к репутации лиц, занимающих публичные должности, в том числе использовать для достижения указанных целей определенные ограничения пассивного избирательного права. При этом Конституционный Суд обратил внимание, что «такому подходу обычно противопоставляется тезис о народе как суверене, который волен сам выбрать любого кандидата, независимо от его качеств, как бы отпуская ему все прошлые грехи (*vox populi, vox Dei*). Однако подобное представление о народовластии противоречит принципам правовой демократии и верховенства права, предполагающим всеобщую — в том числе самого народа, объединенного в государство, — связанность правом и конституцией. Необходимость соблюдения конституционного баланса публичных и частных интересов ориентирует на то, чтобы на пути во власть людей, пренебрегающих законом, существовали достаточно жесткие преграды»¹¹. Соответствующие преграды согласно правовой позиции Конституционного Суда преследуют конституционно значимые цели повышения конституционной ответствен-

¹⁰ В частности, было предусмотрено, что устанавливаемый минимальный возраст кандидата не может превышать 21 года при выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, 30 лет при выборах главы исполнительного органа государственной власти (Президента) субъекта РФ и 21 года при выборах главы местного самоуправления; сроки обязательного проживания на указанной территории не могут превышать одного года. Впоследствии условие об обязательном проживании кандидата (за исключением выборов Президента РФ) было отменено.

¹¹ Постановление КС РФ от 10 октября 2013 г. № 20-П.

ности и действенности принципов правового демократического государства, сохранения и надлежащего функционирования публичного правопорядка, предупреждения криминализации власти.

В российском законодательстве, помимо указанных прямых ограничений пассивного избирательного права, накоплен немалый арсенал средств, позволяющих органам власти активно влиять на доступ кандидатов, политических партий, общественных объединений к участию в избирательных кампаниях. Они включают как условия реализации пассивного избирательного права, так и санкции, применяемые к участникам избирательного процесса¹². Дополнительным фактором, негативно влияющим на осуществление пассивного избирательного права, является возможность коррекции практики применения требований законодательства со стороны избирательных комиссий, что, в частности, наблюдается в применении разных подходов при проверке подписей избирателей, собираемых в поддержку кандидатов, избирательных объединений.

Одним из наиболее спорных институтов современного российского избирательного права является применение «муниципального фильтра» при выдвижении кандидата на выборах высшего должностного лица субъекта РФ, введенного в 2012 г. По установленным правилам выдвижение кандидата политической партией и выдвижение кандидата в порядке самовыдвижения должны поддержать от 5 до 10% депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) из-

бранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта РФ.

Подтверждая конституционность соответствующих норм Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Конституционный Суд РФ в постановлении от 24 декабря 2012 г. № 32-П сформулировал правовую позицию, в соответствии с которой федеральный законодатель вправе — исходя из конституционных основ единства публичной власти в Российской Федерации и объективной необходимости взаимодействия с органами местного самоуправления органов государственной власти субъекта РФ, на которые возложена ответственность за обеспечение социального, экономического и иного развития территории субъекта РФ, а значит, и каждого входящего в его состав муниципального образования, — предусмотреть те или иные формы участия выборных лиц местного сообщества, учета их мнения в рамках процедуры замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Однако, как показывает практика применения «муниципального фильтра», нормами рассматриваемого Федерального закона фактически создан дополнительный ценз в осуществлении пассивного избирательного права, который даже крупным оппозиционным партиям, представленным в Государственной Думе и представительных органах субъектов РФ, муниципальных образований, практически невозможно преодолеть, не располагая поддержкой действующего высшего должностного лица субъекта Федерации и партии, контролирующей контрольный пакет голосов депутатов представительных органов му-

¹² О допустимых критериях применения данных санкций см.: Постников А. Е. Избирательное право как подотрасль российского конституционного права // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 4. С. 11.

ниципальных образований и глав муниципальных образований субъекта РФ.

Действующая конструкция «муниципального фильтра» фактически создает условия для консервации политического облика органов государственной власти на уровне субъектов РФ, не опирающейся на прямое волеизъявление населения¹³. Необходимость получения согласия избранных депутатов и должностных лиц, а равно и иных должностных лиц органов публичной власти на допуск в избирательную кампанию не соответствует принципу проведения свободных выборов.

Стандарты свободных выборов определены в нормах международного права. Согласно ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. «каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации... и без необоснованных ограничений право и возможность... голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей». Несомненно, что «муниципальный фильтр» выступает в роли именно такого необоснованного ограничения, поскольку ставит возможность участия граждан в выборах главы субъекта РФ в зависимости не от поддержки избирателей, а от согласия уже избранных местных депутатов, глав муниципальных образований. Такие нормы законодатель-

ства с учетом практики его применения снижают демократический потенциал института выборов.

Вопрос о применении фильтров при осуществлении пассивного избирательного права всегда был предметом научных и законотворческих дискуссий¹⁴. Избыток кандидатов, избирательных объединений в избирательных бюллетенях естественным образом дезориентирует избирателей, распыляет политические силы общества. Однако эта проблема требует сбалансированных правовых решений, с тем чтобы от участия в выборах кандидаты, избирательные объединения не отстранялись путем создания различного рода административных барьеров. Обсуждая возможность коррекции избирательной системы, В. Л. Шейнис говорил о задаче «поставить барьеры на дальних подступах к избирательному бюллетеню». Характер этих барьеров должен быть таким, чтобы у кандидатов, избирательных объединений, опирающихся на поддержку определенной части избирателей, была не зависящая от усмотрения органов власти возможность участвовать в выборах.

Использование государственной властью такого инструмента электоральной политики, как изменение условий осуществления пассивного избирательного права, представляет собой вопрос конституционного значения, поскольку затрагивает фундаментальные основы организации политической системы страны, реализации политических прав граждан. В любом случае реформа избирательного законодательства в данном направлении должна опираться на четкую аргументацию ее соответствия требованиям Конституции, ей должно предшествовать широкое общественное

¹³ Показательный пример применения «муниципального фильтра» вопреки волеизъявлению избирателей имел место при проведении выборов в Приморском крае в 2018 г., когда коммунист А. Ищенко, который был фаворитом гонки на выборах в сентябре, не был допущен до участия в повторных выборах, поскольку не смог собрать необходимое для прохождения «муниципального фильтра» число подписей в свою поддержку.

¹⁴ См.: Как выбирать депутатов Государственной Думы. Беседа за «круглым столом» редакции // Журнал российского права. 1997. № 7. С. 20—40.

обсуждение, согласование позиций различных политических сил общества, учет мнений экспертов по данному вопросу. Однако большинство указанных ограничений пассивного избирательного права принимались практически без какого-либо обсуждения.

Для развития института выборов в России общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры имели особое значение на первоначальной стадии формирования избирательного законодательства Российской Федерации в соответствии с Конституцией РФ. Тогда в силу отмеченной лаконичности норм Конституции обязательность демократических принципов избирательного права черпалась из норм международного права. И впоследствии нормы международного права продолжали оказывать значимое воздействие на развитие российского избирательного законодательства и практику его применения, в том числе судами, которые применяли нормы международного права. Особое значение для реализации международных избирательных стандартов имели решения Европейского суда по правам человека. Однако определенные коллизии между нормами российского избирательного права и международными избирательными стандартами сохраняются. Так, Конституционным Судом РФ в постановлении от 19 апреля 2016 г. № 12-П была признана невозможность исполнения ряда положений постановления ЕСПЧ от 4 июля 2013 г. по делу «Анчугов и Гладков против России», касающегося избирательных прав осужденных, отбывающих наказание в местах лишения свободы по приговору суда. В данном случае Конституционный Суд встал на позицию защиты точного содержания императивных норм ч. 3 ст. 32 Конституции РФ, что вполне логично, поскольку вопрос о развитии содер-

жания данной статьи Конституции увязан с необходимостью пересмотра Конституции РФ в целом. Полагаем, что для такого рода решения требуется по меньшей мере выявление общественного запроса на изменение конституционных основ активного избирательного права. Однако общественная дискуссия по этому вопросу отсутствует, и в этих условиях пересмотр Конституции РФ по инициативе Европейского суда по правам человека может привести к дестабилизации конституционного строя.

Важным моментом эволюции института выборов стало уменьшение роли регионального компонента в регулировании как условий осуществления избирательных прав, так и самих избирательных процедур. В связи с этим наиболее показательно, что содержание норм избирательного законодательства субъектов РФ практически полностью задается Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Таким образом, общие проблемы развития федерального избирательного законодательства проецируются на уровень субъектов РФ. Одна из наиболее существенных проблем такого рода — чрезмерно усложненный порядок реализации пассивного избирательного права, выражающийся в установленных в законодательстве требованиях при выдвижении и регистрации кандидатов, списков кандидатов¹⁵. Такой унитаризм законодательного регулирования затрудняет и учет в регулировании условий осуществления пассивного избирательного права особенностей тех субъектов РФ, в которых проживают коренные малочисленные народы. Как известно, действующее федеральное законо-

¹⁵ См.: Научные концепции развития российского законодательства / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. 7-е изд. М., 2015. С. 91.

дательство не допускает квотирование представительства коренных малочисленных народов.

Подытожим сказанное. С учетом важности вопросов избирательного права для развития конституционного строя Российской Федерации в целом и особенно для реализации принципа народовластия, а также принимая во внимание практику реализации Конституции РФ, представляется необходимой выработка концептуальной модели возможных изменений Конституции РФ в части регулирования избирательной системы. С учетом структуры Конституции

наиболее оптимальным представляется включение в нее отдельной главы. Наряду с системным изложением ключевых вопросов проведения демократических выборов на всех уровнях власти, формирования и организации деятельности избирательных комиссий в Конституции необходимо отразить норму о недопустимости участия органов власти в выдвижении кандидатов, списков кандидатов и их поддержки. Закрепление данного требования в законодательстве послужит последовательной реализации принципа свободных выборов.

Библиографический список

- Зорькин В. Д. Конституционно-правовое развитие России: монография. М., 2019.
- Иванченко А. В. Избирательные комиссии в Российской Федерации. История. Теория. Практика. М., 1996.
- Лысенко В. И. Некоторые проблемы развития российского избирательного права // Государство и право. 1995. № 8.
- Научные концепции развития российского законодательства / отв. ред. Т. Я. Хабриева, Ю. А. Тихомиров. 7-е изд. М., 2015.
- Постников А. Е. Избирательное право как подотрасль российского конституционного права // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2012. № 4.
- Постников А. Е. Конституционные принципы и конституционная практика // Журнал российского права. 2008. № 12.
- Румянцев О. Г. Конституция Девяносто третьего. История явления. М., 2018.
- Шахрай С. М. Четверть века Конституции России: долгие лета! // Конституция Российской Федерации. К 25-летию принятия Основного закона. М., 2018.

References

- Ivanchenko A. V. Izbiratelnye komissii v Rossiyskoy Federatsii. Istoriya. Teoriya. Praktika. Moscow, 1996.
- Lysenko V. I. Nekotorye problemy razvitiya rossiyskogo izbiratel'nogo prava. *Gosudarstvo i pravo*, 1995, no. 8.
- Nauchnye kontseptsii razvitiya rossiyskogo zakonodatel'stva. Ed. by T. Y. Khabrieva, Yu. A. Tikhomirov. 7th ed. Moscow, 2015.
- Postnikov A. E. Constitutional Principles and Constitutional Practice. *Zhurnal rossiyskogo prava* = *Journal of Russian Law*, 2008, no. 12. (In Russ.)
- Postnikov A. E. Izbiratel'noe pravo kak podotrasl rossiyskogo konstitutsionnogo prava. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya* = *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*, 2012, no. 4.
- Rumyantsev O. G. Konstitutsiya Devyanosto tret'ego. Istoriya yavleniya. Moscow, 2018.
- Shakhray S. M. Chetvert veka Konstitutsii Rossii: dolgie leta! *Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii. K 25-letiyu prinyatiya Osnovnogo zakona*. Moscow, 2018.
- Zorkin V. D. Konstitutsionno-pravovoe razvitie Rossii. Moscow, 2019.