

Секция «Проблемы государственного строительства, федерализма и местного самоуправления»

Изменение конституционной модели регулирования избирательных правоотношений в свете поправок в Конституцию РФ: повод для возобновления дискуссий о принятии Избирательного кодекса РФ?

Научный руководитель – Старостина Инга Анатольевна

Старостенко Мария Владимировна

Аспирант

Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова, Юридический факультет, Кафедра конституционного и муниципального права, Москва, Россия

E-mail: marstarostenko@mail.ru

Поправки в Конституцию РФ, внесенные в ее текст в 2020 году, затронули широкий спектр правоотношений - и избирательные правоотношения в этом исключении не стали. Несмотря на то, что конституционный законодатель в принципе довольно лапидарно регулирует данные правоотношения, одно из изменений, затронувших статью 71 Конституции РФ, сформировало полноценную правовую основу для принятия в будущем федерального избирательного кодекса, предмет которого полностью охватывал бы отношения, связанные с реализацией избирательных прав, на всех уровнях власти.

Модель регулирования избирательных правоотношений властями различных уровней в Конституции РФ обычно воспринимается через призму двух аспектов, которые можно условно обозначить как субъективно-правовой и организационный.

Субъективно-правовой аспект восходит к статье 32 Конституции РФ, которая в части 2 гарантирует активное и пассивное избирательные права граждан РФ, а также пункту «в» статьи 71, относящему регулирование и защиту прав и свобод человека к исключительной компетенции федерального центра. Из указанных положений следует, что регулирование избирательных прав, предоставляемых федеральной Конституцией, осуществляется сугубо федеральным законодателем. Но поскольку избирательные права, установленные федеральным Основным законом, осуществляются на выборах не только федеральных органов власти, но и органов власти субъектов РФ, и органов местного самоуправления, все эти выборы должны быть урегулированы федеральным законодательным актом.

Однако если вопрос о том, на каком уровне должно, прежде всего, осуществляться регулирование избирательных правоотношений в России, успешно решается даже при рассмотрении проблемы сквозь субъективно-правовой аспект, то в вопросе об объеме регулирования (прежде всего, федерального), на наш взгляд, непременно подлежит учету организационный аспект. Он, в свою очередь, предопределен, с одной стороны, нормой пункта «г» статьи 71 Конституции РФ, согласно которой формирование федеральных органов государственной власти отнесено к исключительной федеральной компетенции, с другой стороны, положением пункта «н» статьи 72 Конституции РФ, в силу которого к совместной компетенции РФ и ее субъектов отнесено установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления. Конституционный Суд РФ в ряде своих решений (например, в постановлении от 18.01.1996 № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края») рассматривал в контексте названных общих принципов и нормативные установки, касающиеся выборов (в большей степени материального характера). Надлежит отметить, что контекст дел, в которых Суд обращался к тем или иным федеральным принципам избирательного права как к «общим принципам», предполагал, скорее, не подтверждение

децентрализации полномочий в данной сфере, а, напротив проявление централистской позиции, что, тем не менее, не препятствует трактовке указанного положения Конституции обратным образом.

При формальном рассмотрении вопроса о регулировании избирательных правоотношений в свете организационного аспекта возникало определенное противоречие: если субъективно-правовой аспект, в отсутствие оговорок об ином, указывал на полноту и всеобъемлющий характер федерального регулирования, то организационный оставлял в области федерального регулирования лишь общие принципы выборов. Между тем на практике с конца 1990 - начала 2000-х годов наблюдается тенденция к расширению участия федерального центра в рассматриваемой сфере совместного ведения. Наглядно результаты этого расширения можно увидеть в содержании норм федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме». Если первый из подобных законов, принятых в 1994 году, считался рамочным и, на деле, регулировал избирательные отношения на всех уровнях власти лишь в целом, то закон 2002 года трансформировался в акт прямого действия, включающий в себя детальные предписания относительно организации избирательного процесса.

Конституционно легализовать подобную законодательную практику и снять противоречие между ней и текстом Основного закона позволила одна из поправок в Конституцию РФ, а именно изложение пункта «г» статьи 71 Конституции в новой редакции. Согласно ей, в компетенцию федерального центра входило уже формирование не только федеральных органов, но организация всей публичной власти. В свете содержания понятия «публичная власть» теперь предполагается, что выборы органов всех уровней власти в полном объеме должны регулироваться федеральным законом. Это автоматически снимает противоречие между положениями Конституции относительно общих принципов организации государственной власти в субъектах РФ и законодательной практикой, а также противоречие субъективно-правового и организационного аспектов восприятия проблемы регулирования избирательных правоотношений. Тем не менее, поправка породила и новую конституционную коллизию - ведь пункт «н» не был ни исключен, ни изменен.

Почему описанное конституционное изменение является поводом для возобновления разговора о принятии федерального кодифицированного акта? Ведь, напротив, одним из тех вопросов, которые приверженцы идеи избирательного кодекса предлагали решить при его помощи был именно вопрос о четком разграничении компетенции в регулировании избирательных правоотношений [1]. Однако в связи с тем, что в Конституции с 2020 года это разграничение фактически проведено, такая необходимость отпадает. Представляется, что внесение поправки в статью 71 Конституции РФ актуализирует необходимость решения таких проблем федерального избирательного законодательства, как его несистемность и дублирование норм федеральных законов. Кроме того, требуется более тщательная проработка отдельных специальных норм для выборов регионального и местного уровня - в связи с тем, что данные нормы в силу Конституции РФ теперь могут полностью входить именно в акт федерального уровня.

Источники и литература

- 1) Ануфриева Н.П. Проблемы избирательного кодекса России // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 7. С. 27-32.