

---



---

**НАУЧНЫЕ  
СООБЩЕНИЯ**


---



---

**ПРОБЛЕМЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ  
ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ МНОГОСТЕПЕННЫХ ВЫБОРОВ  
В РОССИЙСКОМ ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРАВЕ**
© 2010 г. А.А. Макарецв<sup>1</sup>

Изменения, которые претерпело российское избирательное право в последнее десятилетие, рассматриваются российскими учеными как его модернизация. Если бы существовал рейтинг популярности отраслей национальной правовой системы, то, по мнению И.В. Выдрина, избирательное право могло бы претендовать в нём на одно из самых высоких мест в силу его публичного признания и широкой узнаваемости в общественных кругах<sup>2</sup>. Однако процесс формирования российской избирательной системы ещё далек от завершения, а развитие избирательного права еще не исчерпало своего потенциала в деле создания оптимального правового режима, отвечающего интересам последовательного становления представительных основ народовластия на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

В отечественной правовой науке появилось мнение, что объективное избирательное право выходит за рамки комплексного института конституционного права<sup>3</sup>, и отмечается тенденция его перерастания в правовое системное образование более высокого уровня организации – подотрасли<sup>4</sup> или отрасли<sup>5</sup>. Обособление избирательного права в качестве подотрасли конституционного права связывается с процессом дифференциации российской правовой системы, переживающей переходный период развития<sup>6</sup>. С.Д. Князев, отмечая особый социально-политический статус избирательного права, и самостоятельность его предназначения в публично-правовой системе России<sup>7</sup>, обращает внимание, что “в перспективе не исключается трансформация российского избирательного права в разряд самостоятельной отрасли публичного права”<sup>8</sup>. Данный процесс заключается не только в уточнении положений избирательного законодательства, но и в формировании в структуре избирательного права новых элементов. В связи с этим дальнейшее развитие российского избирательного права

может быть связано с формированием системы многостепенных выборов.

*Многостепенные выборы* – разновидность не прямых выборов. При многостепенных выборах в качестве выразителя воли избирателей выступает постоянно действующий представительный орган, избираемый на основе прямого избирательного права, в компетенцию которого входит избрание другого органа или должностного лица<sup>9</sup>. Многостепенные выборы не являются новеллой в отечественной правовой системе. В Российской империи на основе многостепенных выборов избирались гласные губернских земских собраний, Государственная дума. В ст. 53 Конституции РСФСР 1918 г. закреплялась многостепенная избирательная система формирования съезда Советов рабочих, крестьянских, красноармейских и казачьих депутатов. В соответствии с Конституцией РСФСР 1978 г. (в ред. 1989 г.) на основе прямого избирательного права формировался Съезд народных депутатов РСФСР, который из своего состава избирал Верховный Совет РСФСР. Элементы системы многостепенных выборов можно найти и в современной России.

Общепринятым является мнение об избрании на основе многостепенных выборов половины членов Совета Федерации<sup>10</sup>. Формирование этой избирательной системы началось после принятия Федерального закона “О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации” от 5 августа 2000 г. (с изм. от 16 декабря 2004 г., 25 июля 2006 г.)<sup>11</sup>. В соответствии с этим Законом члены Совета Федерации – представители законодательного (представительного) органа субъекта РФ выбираются депутатским корпусом.

Определяющее значение в формировании системы многостепенных выборов имеет Федеральный закон “О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”<sup>12</sup>, который отменил прямые выборы глав исполнительной власти субъектов РФ. В соответствии с этим Законом российский гражданин наделяется полномочиями высшего должностного

<sup>1</sup> Заместитель декана, доцент кафедры конституционного и международного права юридического факультета Сибирского университета потребительской кооперации, член Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии, кандидат юридических наук.

<sup>2</sup> См.: Вопросы теории и практики публичной власти / Отв. ред. А.Н. Кокотов. Екатеринбург, 2005. С. 182.

<sup>3</sup> См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Отв. ред. А.В. Иванченко. М., 1999. С. 45.

<sup>4</sup> См.: Конституционное право России / Отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. Екатеринбург, 2001. С. 338; Избирательное право России / Под ред. В.О. Лучина. М., 2008. С. 8–13.

<sup>5</sup> См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Отв. ред. А.А. Вешняков. М., 2003. С. 9–11, 44.

<sup>6</sup> См.: *Сорокин В.В.* Концепция эволюционного преобразования правовых систем переходного периода. Барнаул, 2002. С. 383.

<sup>7</sup> См.: *Князев С.Д.* Очерки теории российского избирательного права. Владивосток, 1999. С. 7.

<sup>8</sup> *Князев С.Д.* Российское избирательное право. Владивосток, 2001. С. 42.

<sup>9</sup> См.: Сравнительное конституционное право / Отв. ред. В.Е. Чиркин. М., 2002. С. 201.

<sup>10</sup> См.: Конституционное право России / Отв. ред. А.С. Прудников. М., 2006. С. 368; Научно-практический комментарий к Федеральному закону “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” / Отв. ред. А.А. Вешняков. М., 2007. С. 125.

<sup>11</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2000. № 32. Ст. 3336; 2004. № 51. Ст. 5128; 2006. № 31 (Ч. 1). Ст. 3427.

<sup>12</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

лица субъекта РФ по представлению Президента РФ законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ. В случае если конституцией (уставом) субъекта РФ предусмотрен двухпалатный законодательный (представительный) орган государственной власти, решение о наделении гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) принимается на совместном заседании палат.

Несмотря на то что законодатель в данном случае использует понятие “наделение полномочиями”, фактически при замещении должности главы исполнительной власти субъекта РФ применяется институт многостепенных выборов: высшее должностное лицо субъекта РФ избирается депутатами законодательного (представительного) органа субъекта Федерации. Кандидатура в данном случае предлагается Президентом РФ. Может возникнуть вопрос о корректности использования при характеристике процесса наделения полномочиями главы субъекта Федерации термина “избрание”. В литературе обращается внимание на то, что “использование формулировки избрание на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации возможно только при предоставлении Президентом Российской Федерации законодательному органу субъекта Российской Федерации выбора из нескольких кандидатов”, т.е. избрание высшего должностного лица субъекта РФ может осуществляться только на альтернативной основе<sup>13</sup>. Однако принцип альтернативности не всегда соблюдается и при прямых выборах. Статья 38 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” предусматривает возможность голосования по одной кандидатуре при выборах депутатов представительных органов муниципальных образований. В этом случае для победы кандидату необходимо, чтобы за него проголосовало не менее 50% избирателей, принявших участие в голосовании. В соответствии со ст. 71 этого Закона голосование по одной кандидатуре во втором туре может проводиться при выборах в любой орган государственной власти или орган местного самоуправления. Несмотря на возможное, как мы увидели, несоблюдение в ходе проведения прямых выборов принципа альтернативности, законодатель от термина “избрание” в этом случае не отказался. Принцип альтернативности не всегда соблюдается и при выборах членов Совета Федерации, хотя Законом “О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации” возможность его соблюдения предусмотрена. Конституционная практика законодательных (представительных) органов субъектов РФ по выборам членов Совета Федерации показывает, что данные решения часто принимаются на безальтернативной основе<sup>14</sup>. Так, 23 декабря 2005 г. на безальтернативной основе тайным голосованием Новосибирским областным Советом депутатов был избран представитель в Совете Федерации от законодательного (представительного) органа Новосибирской области<sup>15</sup>.

Элементы многостепенной избирательной системы используются на уровне субъекта РФ и при формировании корпуса мировых судей. В соответствии с Федеральным законом “О мировых судьях в Российской Федерации” от 17 декабря 1998 г.<sup>16</sup> мировые судьи назначаются (избираются) на должность законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ либо избираются на должность населением соответствующего судебного участка в порядке, установленном законом субъекта РФ. В настоящее время законодательство всех субъектов Федерации предусматривает назначение (избрание) судей только законодательным (представительным) органом субъекта. Так, в ст. 6 Закона Республики Татарстан “О мировых судьях Республики Татарстан” от 17 ноября 1999 г.<sup>17</sup> закрепляется, что мировые судьи избираются на должность Государственным советом Республики Татарстан по представлению Президента Республики Татарстан. В соответствии со ст. 6 Закона Ненецкого автономного округа “О мировых судьях в Ненецком автономном округе” от 8 декабря 1999 г.<sup>18</sup> мировые судьи назначаются (избираются) на должность Собранием депутатов Ненецкого автономного округа по представлению главы администрации Ненецкого автономного округа с учетом мнения соответствующих представительных органов местного самоуправления.

Многостепенные выборы наряду с прямыми выборами закреплены как способ формирования и органов местного самоуправления. С принятием Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 г.<sup>19</sup> система многостепенных выборов была закреплена как возможный вариант выборов органов местного самоуправления. В соответствии с п. 2 ст. 36 данного Закона в уставе муниципального образования могут быть предусмотрены выборы главы муниципального образования представительным органом местного самоуправления. В муниципальных районах многостепенные выборы могут быть использованы как возможный способ формирования представительных органов местного самоуправления. Статья 35 предусматривает формирование представительного органа муниципального района из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной, независимо от численности населения поселения, нормой представительства.

Попытка продолжить развитие системы многостепенных выборов на уровне местного самоуправления как реальной альтернативы прямым была предпринята в 2006 г. Весной 2006 г. в нижнюю палату российского парламента депутатами Государственной Думы А.В. Островским, И.В. Лебедевым и Е.Ю. Соломатиным был внесен законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» (о порядке наделения полномочиями главы муниципального образования)<sup>20</sup>. В соответствии с ним российский гражданин должен наделаться полномочиями главы муниципального образования по представлению высшего должностного лица субъекта Федерации представительным органом местного самоуправления в порядке, аналогичном

<sup>13</sup> См.: *Чертков А.Н.* Комментарий к Федеральному закону “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” (Постатейный). М., 2006. С. 196.

<sup>14</sup> См.: Совет Федерации. Эволюция статуса и функций / Отв. ред. Л.В. Смирнягин. М., 2003. С. 131.

<sup>15</sup> См.: Постановление Новосибирского областного Совета депутатов “Об избрании представителя в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от Новосибирского областного Совета депутатов” от 23 декабря 2005 г. // Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. 2005. № 53.

<sup>16</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 1998. № 51. Ст. 6270.

<sup>17</sup> См.: Республика Татарстан. 1999. 25 дек.

<sup>18</sup> См.: Нярьяна-Виндер. 1999. 30 дек.

<sup>19</sup> См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>20</sup> См.: Справочно-правовая система “КонсультантПлюс”.

процедуре наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта. Законопроект сводил процедуру наделения полномочиями главы муниципального образования к его избранию депутатами представительного органа местного самоуправления.

Формируется и субъективная сторона многостепенного избирательного права. По инициативе Президента РФ были закреплены дополнительные требования к кандидатам в члены Совета Федерации. В соответствии с принятым в начале 2009 г. Законом<sup>21</sup> кандидатом для избрания (назначения) в качестве представителя в Совете Федерации может быть гражданин Российской Федерации, являющийся депутатом законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ или депутатом представительного органа муниципального образования, расположенного на территории субъекта РФ, органом государственной власти которого осуществляется его избрание (назначение) членом Совета Федерации. Этот Закон позволяет российскому гражданину в случае его избрания в законодательный (представительный) орган субъекта РФ или представительный орган муниципального образования приобретать возможность реализации пассивного избирательного права в системе многостепенных выборов члена Совета Федерации. В связи с этим появляется необходимость предусмотреть в российском законодательстве право депутатов представительных органов регионального и местного уровней предлагать соответствующему законодательному органу субъекта Федерации свою кандидатуру на должность члена Совета Федерации, т.е. предусмотреть возможность самовыдвижения.

Анализ нормативного материала и нормотворческих инициатив позволяет высказать мнение о существовании в Российской Федерации системы многостепенных выборов. Она еще не получила институционального оформления, но уже составляет альтернативу прямым выборам при формировании органов государственной власти и органов местного самоуправления. В случае завершения процесса перехода к данному виду выборов основополагающей функцией парламентов субъектов РФ и представительных органов местного самоуправления будет избрание отдельных должностных лиц и депутатов представительных органов. Выбирая депутатов законодательных органов субъектов Федерации и представительных органов местного самоуправления, избиратели будут делегировать им это право.

Признание факта существования в отечественной избирательной системе многостепенных выборов позволит заложить основы дальнейшего развития российского избирательного права, преодолеть препятствия, созданные на его пути в последние годы. В этом случае отмена прямых выборов высших должностных лиц субъектов РФ не сокращает объема общественных отношений, составляющих предмет избирательного права, но определяет новый путь развития российской избирательной системы.

Сочетание способов обеспечения народного представительства не противоречит Конституции РФ, которая не закрепляет прямые выборы как единственный способ формирования органов публичной власти. С одной стороны, прямые выборы обеспечивают тесную связь избирателей

и выборного лица, максимальную возможность населения влиять на поведение избранного им лица<sup>22</sup>. Однако, с другой стороны, многостепенные выборы представляют собой своеобразное сито, посредством которого производится отбор кандидатов. Эта система направлена на отсеивание случайных лиц, оставляя более зрелых и надежных кандидатов<sup>23</sup>.

Международными избирательными стандартами не запрещается использование многостепенных выборов при формировании публичных органов. На международном уровне лишь предъявляется требование формирования одной из палат национального законодательного органа в ходе всенародных выборов. В п. 7.2 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 г.<sup>24</sup> закрепляется, что все мандаты, по крайней мере в одной из палат национального законодательного органа, должны быть объектом состязательности кандидатов в ходе всенародных выборов. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках СНГ<sup>25</sup> в п. 3 ст. 4 устанавливает: “Если национальный законодательный орган является двухпалатным и часть или все депутатские мандаты другой его палаты не являются объектом свободной состязательности кандидатов и (или) списков кандидатов в ходе всенародных выборов, то это не противоречит настоящей Конвенции”.

Непрямые выборы находят отражение в избирательном законодательстве зарубежных стран. Так, в кн. 2 Избирательного кодекса Франции закрепляется порядок избрания коллегией выборщиков сенаторов от департаментов<sup>26</sup>. Аналогично Франции необходимо и в российском избирательном законодательстве закрепить стандарты проведения многостепенных выборов. Это позволит определить содержание системы многостепенных выборов, принципы их проведения. Включая отношения, связанные с выборами членов Совета Федерации, высших должностных лиц субъектов, депутатов представительных органов муниципальных районов, в предмет российского избирательного права, мы определяем условия проведения прямых и многостепенных выборов: назначение, общие требования для реализации активного и пассивного избирательного права и т.д. В этом случае некоторые запреты и ограничения, закрепленные в современном избирательном законодательстве, получают распространение и на многостепенные выборы.

Многостепенные выборы вполне вписываются в демократическую форму правления. Закрепление их как способа формирования некоторых органов публичной власти не является шагом назад на пути демократического развития России: общепризнанной идеальной избирательной системы не существует. Можно согласиться также с точкой зрения В.Н. Руденко, считающего, что прямое волеизъявление граждан не всегда является оптимальным способом принятия

<sup>21</sup> См.: Федеральный закон “О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации” от 14 февраля 2009 г. // Собрание законодательства РФ. 2009. № 7. Ст. 789.

<sup>22</sup> См.: *Сергеев А.А.* Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования. М., 2006. С. 136.

<sup>23</sup> См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть / Рук. авт. колл. и отв. ред. Б.А. Страшун. М., 2005. С. 430.

<sup>24</sup> См.: Международные избирательные стандарты. Сборник документов / Отв. ред. А.А. Вешняков. М., 2004. С. 335–348.

<sup>25</sup> См.: там же. С. 762–778.

<sup>26</sup> См.: Сборник нормативных правовых актов зарубежного избирательного законодательства / Отв. ред. А.А. Вешняков. М., 2004. С. 251–253.

решений по вопросам формирования системы публичной власти. Оно во многом уступает другим способам<sup>27</sup>. Справедливым является мнение В.Е. Чиркина: “Теоретически прямые выборы демократичнее, но не прямые могут оказаться целесообразнее, если они обеспечивают более профессиональный, взвешенный подход к замещению столь высоких постов и должностных лиц, решающим образом влияющих на жизнь страны. Поэтому вопрос о применении той или иной системы выборов – это вопрос целесообразности,

связанный с конкретными условиями страны, с её историей, национальной спецификой”<sup>28</sup>. При использовании многостепенных выборов уменьшается возможность избирателей непосредственно влиять на избранное лицо, сокращается объем субъективных избирательных прав граждан. Вместе с тем увеличивается устойчивость властной системы, устанавливается тесная связь между представительными органами и избранными ими лицами, повышается профессионализм кандидатов.

---

<sup>27</sup> См.: Руденко В.Н. Прямая демократия: модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург, 2003. С. 308.

---

<sup>28</sup> Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 1999. С. 215.