
**ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ
ПРАВО**

**РОССИЙСКИЙ ЭЛЕКТОРАЛЬНЫЙ ФЕДЕРАЛИЗМ:
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ СОДЕРЖАНИЕ И ПРОБЛЕМЫ
РЕАЛИЗАЦИИ**© 2008 г. С. Д. Князев¹

Конституционное закрепление федеративного устройства и республиканской формы правления в качестве неотъемлемых атрибутов российской государственности обуславливает в числе прочих необходимость адекватного сопряжения федерализма и выборов. В этой связи особый интерес представляет проблема электорального федерализма, который предполагает наряду с обеспечением единства принципиальных основ избирательной системы Российской Федерации наличие у субъектов Федерации существенных возможностей автономно (самостоятельно) решать на своей территории вопросы организации и проведения выборов. По крайней мере именно такой подход к соотношению федерализма и выборов на общегосударственном (национальном) и региональном уровнях публичной власти декларируется в целом ряде статей Конституции РФ, а также в решениях Конституционного Суда России.

С момента своего образования Конституционный Суд РФ неоднократно обращался к проблеме выборов и избирательного законодательства. Особое значение для уяснения юридической природы и конституционного смысла российского электорального федерализма имеют те его постановления и определения, в которых непосредственно затрагиваются общие вопросы организации государственной власти в субъектах Федерации, принципы построения избирательной системы Российской Федерации, а также различные аспекты подготовки и проведения выборов в органы государственной власти субъектов РФ.

Под этим углом зрения прежде всего обращает на себя внимание Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике” от 17 апреля 1996 г. Для построения региональной системы органов государственной власти, а соответственно и для формирования параметров избирательной системы в субъектах РФ исключительно важное

значение имеет содержащееся в данном Постановлении указание на то, что Конституция России не содержит ни исчерпывающего перечня органов государственной власти в субъектах РФ, ни ограничения этого перечня лишь высшими органами государственной власти. Как следствие, субъекты РФ в рамках оформления (закрепления) своего конституционно-правового статуса вправе в текстах своих конституций (уставов) предусмотреть создание органов государственной власти не только на региональном уровне, но и в отдельных городах и районах. При этом формируемые на уровне городов и районов государственные органы как по статусу и конкретным полномочиям, так и по характеру образования, функционирования и взаимодействия с вышестоящими органами власти должны соответствовать основам конституционного строя Российской Федерации и вытекающим из этих основ принципам демократии и децентрализации, на которых строится организация публичной власти на местах, независимо от того, осуществляется она органами государственной власти местного уровня или муниципальными органами, не входящими в систему органов государственной власти².

Говоря о признании Конституционным Судом РФ базирующейся на положениях Конституции России электоральной самостоятельности субъектов Федерации, следует упомянуть и о принятом им Постановлении от 29 ноября 2004 г. по делу о проверке конституционности абзаца 1 п. 4 ст. 64 Закона Ленинградской области “О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и его должностных лиц в Ленинградской области” в связи с жалобой граждан В.И. Гнездилова и С.В. Пашигорова. По мнению заявителей, избирательное законодательство Ленинградской области не должно устанавливать особого порядка признания муниципальных выборов состоявшимися, так как это противоречит Конституции России и означает нелегитимное вторжение области в предметы ведения Российской Федерации. Однако Конституционный Суд не согласился с ними, указав на то, что федеральное избирательное законодательство не устанавли-

¹ Председатель избирательной комиссии Приморского края, заведующий кафедрой государственного и административного права Дальневосточного государственного университета, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ.

² См.: Собрание законодательства РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

ливают правил определения победителя на муниципальных выборах. Закрепление порядка признания кандидата избранным на выборную должность в органах местного самоуправления не относится к основным гарантиям избирательных прав российских граждан и вследствие этого не является исключительной прерогативой федерального законодателя. Исходя из федеративных начал избирательной системы Российской Федерации, субъекты Федерации вправе сами решать вопрос о правилах признания муниципальных выборов состоявшимися при условии, что такие правила не противоречат конституционному принципу равенства при реализации гражданами своих избирательных прав³.

Приведенные примеры наглядно свидетельствуют о том, что Конституционный Суд РФ последовательно отстаивает позицию, согласно которой организация и проведение выборов, включая и вопросы правового регулирования избирательных отношений, одновременно находятся в ведении и Российской Федерации, и образующих ее субъектов. Вкупе с прямыми установками Конституции России о федеративных началах организации государственной власти все это, казалось бы, означает, что у отечественной избирательной системы одним из фундаментальных принципов своего построения и функционирования является именно электоральный федерализм.

Вместе с тем предпринимаемые в последнее время усилия по укреплению вертикали государственной власти и складывающаяся в стране электорально – правовая практика свидетельствуют, что адекватное сочетание федерализма и выборов испытывает значительные затруднения, следствием которых является очевидное усиление федерального центра в ущерб самостоятельности регионов в сфере избирательных отношений. Для того чтобы убедиться в этом, достаточно проследить, каким образом учитываются интересы Федерации и ее субъектов при решении имеющих ключевое значение вопросов о видах выборов и их допустимости на различных уровнях публичной власти, об избирательном законодательстве и его структуре, об избирательных системах и особенностях их применения на федеральных, региональных и муниципальных выборах, а также о системе избирательных комиссий, обеспечивающих организацию и проведение выборов.

Затрагивая вопрос о видах выборов и их допустимости применительно к различным уровням публичной власти, нельзя не отметить, что и Конституция России (ст. 11), и Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” (п. 9 ст. 2), на первый взгляд, до-

пускают использование института выборов при формировании неограниченного круга органов и должностных лиц публичной власти на всех ее уровнях (федеральном, региональном, муниципальном). Невозможно найти в них и прямого запрета на использование выборов по отношению к каким-либо субъектам государственной или муниципальной власти. Однако если обратиться к иным законодательным актам, то в них без труда можно обнаружить прямое ограничение самостоятельности субъектов РФ в выборе тех или иных способов формирования собственных органов государственной власти. Так, в ст. 18 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” прямо предусмотрено, что замещение должности руководителя субъекта РФ осуществляется посредством наделения его соответствующими полномочиями по представлению Президента России.

В соответствии с действующим порядком замещения должности губернатора (главы администрации) региона и в результате сложившейся по смыслу Закона практики Президент РФ предлагает законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Федерации только одну кандидатуру, что лишает региональные парламенты возможности реального выбора главы исполнительной власти. Более того, в случае двукратного отклонения предложенной кандидатуры Президент России имеет право распустить законодательный орган субъекта Федерации и назначить исполняющего обязанности высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ. Одновременно Президент получил также право своим единоличным решением отстранять высших должностных лиц субъектов РФ от занимаемой должности в связи с утратой доверия. Все эти нововведения вызвали достаточно широкий резонанс и неоднозначную оценку, а значительная часть юристов оценила их как не соответствующую Конституции РФ попытку демонтажа федеративных основ российской государственности в электоральной сфере⁴. Думается, однако, что подобные высказывания не лишены преувеличения и чрезмерной категоричности.

Если обратиться к зарубежному опыту, то на самом деле можно обнаружить, что в современном мире нет федераций, где для замещения должности губернатора (главы субъекта Федерации) применялся бы такой же способ, который предусмотрен действующим российским законо-

³ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 49. Ст. 4948.

⁴ См.: Иванченко А.В., Любарев А.Е. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии. М., 2006. С. 192–195.

дательством. Вместе с тем это вовсе не означает, что прямые выборы населением являются единственно возможной формой законного занятия губернаторской должности.

Выборы служат далеко не универсальным и абсолютно не преобладающим способом формирования региональной исполнительной власти в субъектах федерации. В большей степени они характерны для США и ряда латиноамериканских федераций (Аргентина, Бразилия, Мексика), где губернаторы действительно избираются гражданами путем прямых выборов, проводимых по мажоритарной системе. Что же касается основной массы федеративных государств, то в них для решения вопроса о замещении должности главы исполнительной власти субъекта федерации используются такие способы, как назначение главой государства по его усмотрению (Индия, Пакистан), утверждение главой государства по представлению тех или иных органов субъекта федерации (Австралия, Канада), избрание парламентом субъекта федерации (Австрия, Бельгия, Германия) и даже наследование поста правителя субъекта федерации (Малайзия, Объединенные Арабские Эмираты)⁵.

Все это свидетельствует о том, что институт выборов не может рассматриваться в качестве предпочтительного способа занятия должности руководителя исполнительной власти (губернатора) в субъектах федерации. Из Конституции РФ также отнюдь не следует, что избрание губернаторов есть единственный возможный способ легализации статуса главы исполнительной государственной власти в российских регионах. На данное обстоятельство прямо указал Конституционный Суд России в своем Постановлении от 21 декабря 2005 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в связи с жалобами ряда граждан.

Признавая конституционным институт инвеституры (наделения полномочиями) губернаторов краев, областей и других субъектов РФ, Конституционный Суд исходил из следующих правовых позиций. Во-первых, в целях уравнивания таких основ российской государственности, как демократия, суверенитет, государственная целостность и федерализм, Конституция РФ допускает возможность различных вариантов наделения полномочиями органов и должностных лиц

публичной власти, непосредственно не поименованных в самой Конституции в качестве избираемых, что в полной мере относится и к должности губернатора субъекта Федерации. Во-вторых, Конституции РФ не противоречит возможность изменения установленного порядка наделения полномочиями публичных органов и должностных лиц (включая и отказ от прямых выборов населением), если при этом соблюдаются конституционные права и свободы российских граждан, включая право на свободные выборы. В-третьих, губернатор субъекта Федерации в соответствии с Конституцией России не только возглавляет региональную исполнительную власть, но одновременно является и звеном единой системы исполнительной власти в Российской Федерации, в силу чего находится в отношениях субординации непосредственно с Президентом РФ, который вследствие своего конституционного статуса обеспечивает согласованное функционирование всех органов государственной власти на федеральном и региональном уровнях.

Исходя из этих соображений, Конституционный Суд сделал однозначный вывод о том, что конституционно-правовая природа института высшего должностного лица субъекта РФ (президента, губернатора, главы администрации) обуславливает возможность наделения гражданина соответствующими полномочиями не обязательно только посредством прямых выборов населением субъекта РФ. Вследствие этого Конституция РФ не исключает закрепления за Президентом России права вносить в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации кандидатуру на должность главы региона при условии, что окончательное решение о наделении полномочиями принимается именно законодательным (представительным) органом власти региона⁶.

Не подвергая сомнению общего вывода Конституционного Суда РФ о конституционности предпринятого по инициативе федерального центра отказа от прямых выборов губернаторов и перехода к процедуре наделения соответствующими полномочиями решениями региональных парламентов, принимаемыми по представлению Президента России, нельзя, вместе с тем, не заметить следующее. Обосновывая соответствие Конституции РФ новой процедуры замещения должности губернатора (главы исполнительной власти) субъекта РФ, Конституционный Суд так или иначе одновременно еще раз подтвердил и конституционную законность использования выборов в качестве способа обретения статуса высшего должностного лица региона. А поскольку ни Конституционный Суд, ни иные органы и

⁵ Подробнее об этом см.: *Хабриева Т.Я.* Новые законопроекты о формировании Государственной Думы и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (Сравнительный анализ российского и зарубежного опыта) // Журнал рос. права. 2004. № 11. С. 3–10.

⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

должностные лица так и не смогли предложить российской публике сколько-нибудь убедительных аргументов в пользу отказа от выборов губернаторов (исключая укрепление властной вертикали), до сих пор остается не вполне ясным, насколько такой отказ согласуется с интересами формирования демократического правового государства, так как он со всей очевидностью безусловно влечет за собой сокращение сферы использования гражданами гарантированного им Конституцией России права избирать и быть избранными в органы государственной власти.

Как следствие, несмотря на предоставленное Конституцией право самостоятельно формировать свои органы государственной власти, субъекты Федерации оказываются лишенными возможности применять выборы для замещения должности губернатора (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти). Если же к этому добавить, что “назначенные” губернаторы получают возможность, в свою очередь, фактически “назначать” половину членов Совета Федерации (верхней палаты российского парламента), то становится понятным: с позиции сегодняшнего дня отказ от выборов принесен в жертву укреплению отечественной государственности, призванному обеспечить единство и целостность России, пусть даже это и будет достигнуто в ущерб электоральному федерализму.

Не лучшим образом обстоит дело и с участием граждан в муниципальных выборах. И это несмотря на то, что, на первый взгляд, Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 г. существенно расширил возможности использования института выборов при формировании органов местного самоуправления. Доказательством этому может служить укрепление двухуровневой системы муниципальных образований, охватывающей, с одной стороны, городские округа и муниципальные районы, а с другой – городские и сельские поселения. В результате в субъектах Федерации многократно возросло число муниципалитетов со своими органами местного самоуправления, включая и те, которые должны формироваться путем прямых выборов населением. На это обстоятельство нельзя не обратить внимания, так как по смыслу ст. 23 упомянутого Федерального закона муниципальные выборы должны проводиться во всех муниципальных образованиях в целях избрания депутатов, а также членов выборного органа местного самоуправления на основе всеобщего равного

и прямого избирательного права при тайном голосовании⁷.

В этой связи нельзя не упомянуть и о том, что в соответствии со ст. 35, 36 и 38 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” граждане получили право избирать и быть избранными не только в представительный орган муниципального образования и на должность главы муниципалитета, но и в контрольный орган (контрольно-счетную палату, ревизионную комиссию) муниципального образования, если его наличие в структуре органов местного самоуправления предусмотрено уставом муниципального образования. При таком подходе законодателя, казалось бы, нет и не может быть никаких вопросов, связанных с сужением масштабов использования института выборов в качестве способа формирования публичной муниципальной власти и ограничением избирательных прав граждан.

Однако это не совсем так. Если обратиться к такому муниципальному образованию, как муниципальный район, то обнаруживается, что согласно ст. 35 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” его представительный орган может не только избираться населением, но и состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений, избираемых ими из своего состава. При этом федеральное законодательство не запрещает также и замещения должности главы муниципального района не путем прямых выборов населением, а посредством избрания представительным органом из своего состава. Благодаря этому на уровне муниципального района допускается полное отсутствие выборных органов местного самоуправления, избираемых гражданами на основе гарантированного Конституцией РФ права избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления.

Нет нужды особо доказывать, что это прямо противоречит ст. 30 Конституции РФ, согласно которой местное самоуправление осуществляет-

⁷ Как следствие, на территории только одного Приморского края вместо 34 муниципальных образований, имевших место до принятия Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 г., было образовано 178 муниципалитетов, включая 22 муниципальных района, 12 городских округов, 116 сельских и 29 городских поселений. В результате на смену имевшему место в дореформенный период достаточно малочисленному муниципальному депутатскому корпусу, объединявшему 441 депутата, пришли более 2 тыс. местных “парламентариев”. Согласно уставам муниципальных образований их общее число составляет 2051 человек, при этом 137 из них работают в представительных органах на профессиональной основе.

ся гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления. Отказ от прямых выборов органов местного самоуправления в муниципальных районах приводит также и к тому, что отдельные категории граждан фактически полностью лишаются права избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. В особенности это относится к жителям небольших поселений с числом избирателей менее 100 человек, так как они согласно Закону отстраняются от муниципальных выборов на уровне не только муниципального района, но и соответствующего городского или сельского поселения⁸. Все это приводит к неутешительному выводу о том, что и на уровне местного самоуправления создаются юридические предпосылки для вытеснения института муниципальных выборов альтернативными способами формирования корпуса субъектов муниципальной власти, что, в свою очередь, приводит к уменьшению сферы использования электоральных прав российских граждан на уровне местного самоуправления.

По смыслу Конституции РФ избирательное законодательство, хотя оно прямо и не поименовано в конституционном тексте, относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и образующих ее субъектов. Это подтверждается и ст. 1 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, согласно которой структура законодательства о выборах представлена федеральными законами, законами субъектов РФ и даже уставами муниципальных образований. Более того, из анализа Конституции России однозначно следует, что прерогативу федерального центра в сфере законодательного регулирования выборов составляют определение порядка проведения выборов в федеральные органы государственной власти, закрепление принципов избирательного права, регламентация избирательных прав граждан и фиксация их основных (федеральных) гарантий. Остальные вопросы юридического обеспечения организации и проведения выборов могут решаться субъектами Федерации по своему усмотрению.

Однако содержание Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” показывает, что федеральный зако-

нодатель фактически монополизировал право законодательства в сфере избирательных отношений. По существу, перечень полномочий субъектов Федерации в рассматриваемой области сводится к нулю и говорить о региональном законодательстве о выборах и его сколько-нибудь заметной роли в структуре современного российского избирательного законодательства можно лишь с изрядной долей условности (преувеличения).

В юридической литературе неоднократно обсуждался вопрос о том, что содержание федерального законодательства о выборах, и в частности Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, должно ограничиваться исключительно регулированием именно основных гарантий реализации гражданами конституционного права избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме⁹. В противном случае будет иметь место не соответствующее Конституции России вторжение федерального законодательства в решение тех вопросов, которые составляют электоральную прерогативу субъектов РФ.

С позиции же существующего законодательства о выборах нельзя не прийти к выводу о том, что Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” вполне может претендовать на роль избирательного кодекса, в котором зафиксированы практически все сколько-нибудь значимые вопросы организации и проведения выборов на всех уровнях публичной власти. В связи с этим весьма символичным является содержащееся в ст. 11 упомянутого Федерального закона прямое указание на то, что при отсутствии в том или ином субъекте РФ законодательства о выборах (или признании его судом недействующим и не подлежащим применению) выборы в органы государственной власти субъекта РФ или в органы местного самоуправления в случае необходимости должны быть проведены соответствующей избирательной комиссией на основе федеральных законов, обеспечивающих реализацию права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления. Если же имеющаяся в федеральных законах правовая база недостаточна, то в части, не урегулированной федеральным законом, проведение таких выборов может осуществляться также на основе указов Президента РФ. Тем самым на уровне федерального закона

⁸ На основании ст. 35 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” представительный орган поселения не формируется, если численность жителей поселения, обладающих избирательным правом, составляет менее 100 человек. В этом случае полномочия представительного органа, включая и возможное избрание главы поселения, осуществляются сходом граждан.

⁹ Астафичев П.А. Проблемы совершенствования избирательного законодательства в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998. С. 18.

по существу признано, что наличие в структуре избирательного законодательства актов законодательства субъектов РФ не является обязательным условием правового регулирования избирательных отношений.

Думается, однако, что переход к тотальному регулированию института выборов и закреплению юридических процедур реализации избирательных прав российских граждан на федеральном уровне не отвечает ни требованиям Конституции РФ, ни интересам становления российского федерализма, с неизбежностью предполагающего наличие в субъектах РФ собственного достаточно развернутого законодательства о выборах¹⁰. Никакие соображения унификации избирательных процедур, бесспорно необходимые, не могут служить оправданием абсолютной универсализации законодательства о выборах, так как единый, отвечающий требованиям международных избирательных стандартов подход должен иметь место по отношению к закреплению принципиальных основ избирательной системы. В отношении же урегулирования детального порядка выборов за субъектами РФ должны быть сохранены гарантированные конституционным распределением предметов ведения возможности поиска и законодательного закрепления собственных вариантов организации и проведения на своей территории региональных и муниципальных выборов.

Что касается избирательной системы и права выбора того или иного ее варианта, то, несмотря на предоставление Конституцией РФ практически неограниченной свободы для регионального творчества в этой сфере, сегодня федеральное законодательство фактически лишает субъекты Федерации такой возможности. В соответствии со ст. 4 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и ст. 35 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” не менее половины депутатских мандатов в региональных парламентах должны замещаться по пропорциональной избирательной системе. Исходя из этого практически все субъекты РФ были вынуждены перейти к смешанной мажоритарно-пропорциональной системе¹¹, хотя до недавнего

времени она применялась только в нескольких из них (Красноярский край, Свердловская область и др.). И если на начальных этапах становления российской избирательной системы возможность использования любых вариантов ее конфигурации на всех уровнях публичной власти не без основания рассматривалась в качестве одного из принципов отечественного избирательного права¹², то в настоящее время возможности региональной самобытности российских регионов в данной сфере существенно ограничены.

Подобное ограничение электорального усмотрения субъектов Федерации приводит к тому, что даже применительно к муниципальным образованиям (в сравнении с субъектами Федерации) есть больше оснований говорить о гарантированной самостоятельности выбора ими своей избирательной системы. По крайней мере согласно ст. 32 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” муниципалитеты имеют на это право. И хотя данное право не имеет абсолютного характера и зависит от установленного законом субъекта Федерации для проведения муниципальных выборов регионального набора избирательных систем, нельзя не видеть, что применительно к избранию органов и должностных лиц местного самоуправления федеральное законодательство не содержит никаких императивных установок, закрепляющих универсальные параметры избирательной системы, обязательные для каждого муниципального образования.

Нельзя не отметить и того обстоятельства, что в последнее время прослеживается тенденция ко все большей унификации как принципиальных основ, так и мельчайших деталей избирательных систем на всех уровнях публичной власти. Тем самым практика проведения выборов все отчетливее обретает черты “унитаризма”, красноречиво свидетельствующего о виртуальном характере российского федерализма, в том числе и в электо-

¹⁰ См.: *Сергеев Д.Б.* Избирательное право субъектов Российской Федерации. Теоретико-правовое исследование. Петропавловск-Камчатский, 2003. С. 86–90.

¹¹ Исключение из общего правила на данный момент представляют только Республика Дагестан, Московская область и Санкт-Петербург, где замещение всех депутатских мандатов в законодательном органе государственной власти происходит на основе пропорциональной избирательной системы.

¹² Косвенное подтверждение этому можно обнаружить в Определении Конституционного Суда РФ от 20 ноября 1995 г. об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания и запроса Верховного Суда РФ о проверке конституционности ряда положений Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” от 21 июня 1995 г. В нем Конституционный Суд подчеркнул, что регламентация избирательных процедур осуществляется не в текстах конституций, а законодательным путем, вследствие чего выбор того или иного варианта избирательной системы и его закрепление в законе зависят от конкретных социально-политических условий и являются вопросом политической целесообразности. Тем самым посредством конституционного правосудия было официально признано, что российская Конституция предполагает возможность проведения выборов по различным избирательным системам в зависимости от воли законодателя (см.: *Собрание законодательства РФ. 1995. № 49. Ст. 4867*).

ральной сфере. Ярким подтверждением тому могут служить новеллы федерального избирательного законодательства, согласно которым при проведении любых видов выборов в Российской Федерации не допускаются голосование против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)¹³, а также установление какого-либо обязательного порога явки избирателей в качестве условия признания выборов состоявшимися¹⁴.

Построение системы избирательных комиссий как независимых органов, обеспечивающих организацию и проведение выборов, также обуславливает необходимость адекватного учета федеративного устройства России. Это обстоятельство диктует наличие у субъектов РФ определенной самостоятельности в формировании избирательных комиссий на региональном уровне. Однако и правила (процедуры), по которым происходит назначение членов избирательных комиссий, и, в особенности, порядок замещения должности председателя комиссии фактически отстраняют субъекты Федерации от процесса формирования региональных избирательных комиссий, вследствие чего система избирательных комиссий из упорядоченной совокупности относительно самостоятельных федеральных, региональных и муниципальных звеньев превращается в централизованную электоральную вертикаль¹⁵. В результате избирательные комиссии субъектов Федерации в большей степени ориентированы в своей деятельности на Центризбирком России, что также не способствует реальному федерализму российской избирательной системы.

В этом отношении весьма важно подчеркнуть, что выборы – не только формально урегулированная юридическими предписаниями процедура, при помощи которой формируется корпус депутатов и глав муниципальной исполнительной власти, но и исключительный в своем роде политико-юридический механизм, позволяющий, подоб-

но “лакмусовой бумаге”, представлять весь спектр настроений, пристрастий, интересов различных социальных слоев и групп населения. Для того чтобы электоральный процесс был наполнен реальным политическим содержанием, он должен отвечать определенным требованиям, обеспечивающим легитимность формирования представительных основ народовластия и исключая прямое государственное вмешательство в механизмы волеизъявления избирателей и определения результатов выборов. А это возможно, как справедливо отмечается в юридической литературе, только в том случае, если при организации и проведении выборов народный суверенитет не подменяется государственным суверенитетом, так как результатом выборов призвана служить не передача (утрата) избирателями (народом) своей суверенной власти¹⁶, а избрание представительных органов государственной и муниципальной власти. В условиях же выстраивания все поглощающей электоральной вертикали, замыкающейся на монопольное государственное руководство выборами со стороны Центральной избирательной комиссии РФ и избирательных комиссий ее субъектов, существует серьезная опасность того, что избирательная система страны утратит свою гражданскую, народную первооснову и превратится в удобный, сугубо формализованный институт электорального воспроизводства, отвечающий интересам конъюнктурного и по преимуществу виртуального обновления представительных основ народовластия.

Суммируя изложенное, нельзя не сделать вывод о том, что федерализм и выборы бесспорно признаются и провозглашаются российской Конституцией в качестве краеугольных основ российской государственности. Однако само по себе конституционное декларирование федерализма, в том числе и в электоральной сфере, автоматически не гарантирует наличия электорального федерализма в реальной жизни, а предполагает настойчивые усилия и центра, и регионов, имеющие целью использование преимуществ оптимального совмещения федерализма и выборов. В противном случае, как это нередко и происходит в современных российских условиях, мы вынуждены будем наряду с конституционно признанным электоральным федерализмом иметь преимущественно унитарную модель функционирования института выборов на практике.

¹³ Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» от 12 июля 2006 г. в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов) // Собрание законодательства РФ. № 29. Ст. 3125.

¹⁴ Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» от 5 декабря 2006 г. // Собрание законодательства РФ. 2006. № 50. Ст. 5303.

¹⁵ См.: Князев С.Д. Система избирательных комиссий: нужна ли электоральная вертикаль? // Акад. юрид. журнал. 2002. № 1. С. 34–38.

¹⁶ См.: Прыхин М.Г. Ленинские идеи о выборах и избирательном праве. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1973. С. 11–14.