

**М. А. Гришина\***

### **Сущность и значение принципа регулярности выборов в Российской Федерации**

В соответствии со ст. 32 Конституции Российской Федерации российские граждане имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей. Одной из основных форм участия граждан в управлении делами государства являются выборы в органы государственной власти и местного самоуправления<sup>1</sup>.

Подобное участие граждан в жизни Российского государства напрямую связано с реализацией конституционного принципа народовластия, закрепленного в ст. 3 Конституции РФ. Согласно названному принципу народ — единственный носитель верховной государственной власти и одновременно источник народного суверенитета<sup>2</sup>. Это означает, что осуществление власти легитимируется народом, гражданами государства, и не может быть государственных органов и органов местного самоуправления, которые не имели бы формального народного поручения исполнять властные функции<sup>3</sup>. Исходя из положений Конституции РФ высшим непосредственным выражением власти народа являются свободные выборы.

Пункт 9 ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. от 2 июля 2013 г.) определяет выборы как форму прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица<sup>4</sup>. Для определения демократической природы выборов, являющихся конституционной основой народовластия, обратимся к принципам избирательного права, которые в значительной степени влияют на развитие института выборов.

Под принципами избирательного права понимают многоуровневую и упорядоченную совокупность (систему) основных начал, определяющих главное содержание и процесс реализации институтов избирательного права, прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления в рамках демократических и свободных процедур избирательного процесса<sup>5</sup>. Основываясь на положениях ст. 32, 81 Конституции РФ, а также ст. 3 Федерального закона «Об основных гарантиях

\* Аспирант кафедры теории государства и права Саратовской государственной юридической академии.

<sup>1</sup> См.: *Липчанская М. А.* Формы участия граждан в управлении делами государства в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // *Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки.* 2011. № 1. С. 32.

<sup>2</sup> См.: *Нарутто С. В., Таева Н. Е., Шугрина Е. С.* Конституционное право России. М., 2013. С. 61.

<sup>3</sup> См.: *Гончаров И. В.* Избирательные права граждан Российской Федерации // *Закон и право.* 2012. № 3. С. 8.

<sup>4</sup> См.: *Собр. законодательства Рос. Федерации.* 2002. № 24, ст. 2253; 2013. № 58.

<sup>5</sup> См.: *Юсов С. В.* Принципы избирательного права и их реализация в условиях формирования новой российской государственности : дис. ... канд. юрид. наук. Ростов н/Д, 1999. С. 34–35.

избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» принято выделять следующие принципы избирательного права: принцип всеобщего избирательного права, принцип равного избирательного права, принцип прямого избирательного права, принцип тайного голосования, принцип свободного и добровольного участия в выборах.

Однако многие современные исследователи не ограничиваются закрепленными в вышеуказанных нормативных актах принципами избирательного права и относят к ним также принципы открытости и гласности, регулярности выборов, конкурентности выборов, подлинности выборов, ответственности участников избирательного процесса, разграничения полномочий по подготовке и проведению выборов среди субъектов избирательного процесса, допустимости различных избирательных систем, личного голосования и др.<sup>1</sup>

Очевидно, что появление новых принципов избирательного права в научной литературе определяется влиянием международных актов на российское избирательное законодательство, что обусловлено ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, по которой общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Российской Федерации.

Однако, несмотря на положительное влияние норм международного права на российское законодательство и внедрение демократических канонов, излишняя детализация принципов избирательного права может исказить их истинное правовое назначение.

В то же время среди новых принципов избирательного права, на наш взгляд, особого внимания заслуживает принцип регулярности выборов, конституционная сущность которого исходит из норм ч. 1 ст. 81, ч. 1 ст. 96 Конституции РФ, устанавливающих строгие временные рамки полномочий выборных федеральных органов государственной власти.

Особую роль принципа регулярности на международном уровне определяют положения ряда нормативных актов. Так, в ст. 21 Всеобщей декларации прав человека говорится о том, что воля народа «должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах»<sup>2</sup>, в ст. 25 Международного пакта «О гражданских и политических правах» обозначено право граждан «голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах»<sup>3</sup>. Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ в п. 5.1 устанавливает требования, в соответствии с которыми свободные выборы должны проводиться «через разумные промежутки времени», в п. 6 обращается внимание на то, что воля народа должна выражаться «в ходе периодических и подлинных выборов», п. 7.1 содержит обязательства проводить «свободные выборы с разумной периодичностью, как это установлено законом»<sup>4</sup>. В Декларации

<sup>1</sup> См.: *Клюшин Е. А.* Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М., 2010. С. 24.

<sup>2</sup> Всеобщая декларация прав человека (принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.) // СПС «Гарант».

<sup>3</sup> Международный пакт «О гражданских и политических правах» от 16 декабря 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

<sup>4</sup> Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ : международный договор от 29 июня 1999 г. URL: <http://law.edu.ru/norm/norm.asp?normID=1161086&subID=100049035,100049037> (дата обращения: 16.09.2013).

о критериях свободных и справедливых выборов от 26 марта 1994 г. провозглашено: «...В любом государстве полнота власти может проистекать только из волеизъявления народа, выраженного на подлинных, свободных и справедливых выборах, организуемых через регулярные периоды на основе всеобщего, равного и тайного голосования. Регулярность проведения выборов является одним из необходимых условий демократичности и легитимности власти»<sup>1</sup>. Статья 1 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств устанавливает в качестве стандартов демократических выборов принципы периодичности и обязательности<sup>2</sup>.

Определив значение принципа регулярности выборов в рамках национального и международного законодательства, рассмотрим его содержание. Данный принцип включает в себя обязательность проведения выборов и их разумную периодичность<sup>3</sup>. Подобная трактовка обусловлена тем, что понятия обязательности и периодичности выборов тесно взаимосвязаны и рассматриваются в юридической литературе в качестве однопорядковых категорий<sup>4</sup>.

Обязательность проведения выборов предполагает назначение выборов в связи с окончанием конституционного (уставного) срока, на который избираются действующие органы, или в случае досрочного прекращения исполнения ими своих полномочий в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами, а также проведение выборов в пределах того срока, который установлен для их назначения, подготовки и проведения<sup>5</sup>.

До 30 сентября 1997 г. обязательность назначения выборов не всегда обеспечивалась необходимыми юридическими нормами. Особенно актуальным этот вопрос был для региональных и местных выборов, где уполномоченные органы власти уклонялись от назначения выборов в установленные сроки. По данным Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по состоянию на январь 1997 г. в установленные сроки не были проведены выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти 42 из 89 субъектов Российской Федерации<sup>6</sup>.

Впервые на нормативном уровне эта проблема была решена в Федеральном законе от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления». Так, в п. 2 ст. 3 законодатель указал, что «в субъектах Российской Федерации или отдельных муниципальных образованиях, в которых не были

<sup>1</sup> URL: <http://www.cikrf.ru/about/library/books/download/sbornik/813-856.pdf> (дата обращения: 16.09.2013).

<sup>2</sup> См.: URL: <http://www.cikrf.ru/international/docs/9129-142Konv.html> (дата обращения: 16.09.2013).

<sup>3</sup> См.: Юсов С. В. Указ. соч. С. 78.

<sup>4</sup> См.: Вискулова В. В. Гарантии обязательности и периодичности выборов: становление, развитие, некоторые современные проблемы // Власть и управление. 2010. № 12. С. 21–22.

<sup>5</sup> См.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». URL: [http://cikrf.ru/law/federal\\_law/comment/](http://cikrf.ru/law/federal_law/comment/) (дата обращения: 16.09.2013).

<sup>6</sup> См.: Вешняков А. А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. М., 1997. С. 75.

назначены даты проведения выборов депутатов представительных органов местного самоуправления или выборных должностных лиц местного самоуправления за три месяца до истечения, указанного в п. 1 ст. 58 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», выборы проводятся в порядке, установленном настоящим Федеральным законом». Пункт 6 этой же статьи закрепил такой порядок в следующем виде: «В случае, если в срок, установленный в пункте 2 настоящей статьи, выборы депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления не назначены либо назначены в срок, не соответствующий сроку, указанному в п. 1 ст. 58 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», дату выборов депутатов представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления назначает суд по заявлению прокурора или жалобе гражданина, проживающего на территории муниципального образования, или жалобам общественных объединений либо их региональных и местных отделений»<sup>1</sup>.

Установив данное положение, законодатель впервые предложил конкретно обозначенную процедуру назначения даты выборов через судебные органы в случае пропуска времени их назначения. В течение последующих лет данная норма постоянно совершенствовалась и находила свое развитие в иных нормативных актах, в частности в ст. 9 и 10 Федерального закона от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Таким образом, обязательность выборов предполагает, что компетентные государственные органы должны регламентировать время деятельности выборных публичных институтов власти и обеспечивать их воспроизводство на регулярной основе через избирательный процесс (при основном условии обязательности — выборы должны быть единственным императивным и юридически гарантированным в нормах Конституции РФ, федеральных законов и иных нормативных правовых актов способом формирования представительной и исполнительной власти).

Другой составляющей частью содержания принципа регулярности выборов является их периодичность — одно из важнейших условий их демократичности и легитимности<sup>2</sup>.

Периодический характер выборов означает временной интервал между проведением предыдущих и очередных выборов, а также разумную его продолжительность, которая, как показывает мировая практика, составляет в среднем четыре-пять лет<sup>3</sup>. Таким образом, если обязательность проведения выборов связана с назначением и проведением выборов в связи с истечением срока избрания (досрочного прекращения полномочий) органов или депутатов и в пределах срока

<sup>1</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 49, ст. 5497.

<sup>2</sup> См.: Баглай В. М. Конституционное право Российской Федерации. М., 2007. С. 409.

<sup>3</sup> См.: По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 года № 315 «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации», Закона Пермской области от 21 февраля 1996 года «О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области» и части 2 статьи 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 года «О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» (в ред. от 9 ноября 1995 года) : постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1997 г. № 7-П // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1997. № 20, ст. 2383.

назначения и проведения выборов, то периодический характер выборов связан с установлением предельного (разумного) срока, на который избираются органы и в связи с истечением которого должны назначаться новые выборы<sup>1</sup>. Периодическое проведение свободных выборов в разумные сроки — одна из публично-правовых обязанностей демократического правового государства. Таким образом, государством должен гарантироваться и периодический характер выборов. Это подтверждает ст. 19 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах—участниках Содружества Независимых Государств, устанавливающая в качестве одной из обязанностей организацию выборов с разумной периодичностью<sup>2</sup>.

Таким образом, понятия обязательности и периодичности выборов являются взаимозависимыми, ибо воля народа как основополагающий императив демократии немыслима без стабильного механизма ее реализации<sup>3</sup>. Если обязательность выборов предполагает недопустимость наделения властными полномочиями выборных органов и должностных лиц иначе, как на основании волеизъявления граждан, выраженного непосредственным путем, то периодичность диктует необходимость проведения выборов через определенные промежутки времени, для неизменного подтверждения власти народа. Обязательность выборов сама по себе не гарантирует обеспечения устойчивого демократического развития государства, также и их периодичность в условиях необоснованно завышенных сроков полномочий выборных органов и должностных лиц не способствует достижению данной цели<sup>4</sup>.

В заключение отметим, что принцип регулярности выборов имеет конституционную основу и обеспечивает в полной мере реализацию принципа народовластия в Российской Федерации. Принцип регулярности необходимо рассматривать в качестве одного из основных принципов избирательного права, дополнив ст. 3 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» следующей формулировкой: «Выборы являются регулярными, проводятся обязательно и в сроки, обеспечивающие соблюдение сроков полномочий выборных органов или депутатов». Подобное дополнение классических, конституционных принципов избирательного права позволит рассматривать в качестве одной из основополагающих идей института выборов обязательность и периодичность их проведения.

---

<sup>1</sup> См.: Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». URL: [http://cikrf.ru/law/federal\\_law/comment/](http://cikrf.ru/law/federal_law/comment/) (дата обращения: 16.09.2013).

<sup>2</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 48, ст. 4971.

<sup>3</sup> См.: *Астафичев П. А.* Принципы народного представительства в механизме функционирования избирательной системы // Представительная власть — XXI век: законодательство, комментарий, проблемы. 2005. № 6. С. 4.

<sup>4</sup> См.: *Вискулова В. В.* Указ. соч. С. 21–22.