

УДК 342.8(470+476)

СРАВНИТЕЛЬНАЯ КОНСТИТУЦИОННАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ОСНОВ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

А.А. Циммерман

Тверской государственной университет

В статье приведена сравнительная конституционная характеристика основ избирательного законодательства Российской Федерации и Республики Беларусь через призму конституционного правопонимания. Автор делает акцент на том, что конституционализации должно подлежать не только право, но и юридические конструкции.

***Ключевые слова:** Избирательное законодательство, сравнительная характеристика, конституционное правопонимание.*

Основам избирательного права в Российской Федерации (далее – РФ) посвящена статья 32 Конституции РФ, которая гласит:

«1. Граждане Российской Федерации имеют право участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей.

2. Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме.

3. Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда».

Часть 1 цитируемой статьи находится в системном единстве с положениями ч. 1-3 ст. 3 Конституции РФ, поскольку представляет собой нормативную основу осуществления народовластия. При этом категория «управление делами государства» трактуется достаточно широко и не ограничивается лишь непосредственным управлением, а включает также управление опосредованное, т. е. управление осуществляют лица, которым его доверили. Конституционное понимание «управление делами государства» не тождественно пониманию категории «государственное управление». Эти категории соотносятся как целое и часть, поскольку под управлением делами государства понимаются все формы субъективно-публичного властвования в государстве.

Конституция РФ включает избирательную систему в сферу своего правового регулирования прежде всего через избирательные права граждан, отдавая последним приоритет в соотношении конституционно обоснованного баланса публичных и частных начал.

Из системного толкования положений ст. 18, ч. 1 ст. 19 и ч. 2 ст. 32 Конституции РФ следует, что закрепляется равное избирательное право граждан. Равенство отождествляется с одинаковостью мер возможного влияния граждан на формирование властных органов, за исключением случаев, прямо предусмотренных Конституцией РФ. При этом конституционный принцип равенства избирательных прав относится в как к активному, так и к пассивному избирательному праву на всей территории РФ. Например, нарушениями названного принципа были признаны:

- 1) изменение правил подсчета голосов в ходе одних выборов (при повторном голосовании);
- 2) усложнение процедуры выдвижения кандидатов в депутаты в субъекте по сравнению с федеральными требованиями.

Формулировка ч. 2 ст. 32 Конституции РФ «имеют право...» предполагает некую степень свободы реализации субъективных прав в конституционном понимании с учетом положений ст. 17 Конституции РФ. То есть из анализа конституционных положений, посвященных избирательному праву, можно сделать вывод о закреплении еще одного принципа избирательного права – принципа свободного волеизъявления. Как отмечал Конституционный Суд РФ, названный принцип предполагает предоставление надлежащих правовых гарантий правопользования на основе баланса публичных и частных интересов в соответствии с предписаниями Конституции.

Еще один принцип избирательного права выводится из системного толкования ч. 1 ст. 19 и ч. 2 ст. 32 Конституции РФ – принцип всеобщности избирательного права. Содержанием это принципа является право каждого гражданина, соответствующего возрастному цензу и обладающего дееспособностью, реализовать свое политическое право на волеизъявление в формировании органов власти, за исключением рассмотренных ниже. Названный принцип является единственным конституционно закрепленным принципом, подлежащим ограничению. При этом легитимность и допустимость такого изъятия из конституционной правосубъектности гражданина подтверждена Конституционным Судом РФ.

Положения ч. 3 ст. 32 Конституции РФ устанавливают специальные конституционные ограничения избирательных прав граждан, признанных судом недееспособными, а также граждан, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда. Граждане, признанные судом недееспособными в силу психического расстройства неспособны осознанно реализовать свое избирательное право и сделать выбор для справедливого (в конституционном понимании) народовластия. Для пассивного избирательного права могут устанавливаться также иные ограничения на федеральном уровне законодательства.

Основы избирательного законодательства в Республике Беларусь закреплены в статье 3 Конституции Республики Беларусь, которая гласит: «Единственным источником государственной власти и носителем суверенитета в Республике Беларусь является народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, через представительные и иные органы в формах и пределах, определяемых Конституцией...».

Таким образом, Конституция Республики Беларусь закрепила положение, аналогичное положению статьи 3 Конституции РФ. Цитируемое положение получило дальнейшее развитие в иных положениях.

Так, согласно ст. 37 Конституции Республики Беларусь граждане имеют право участвовать в решении государственных дел как непосредственно, так и через свободно избранных представителей. Непосредственное участие граждан в управлении делами общества и государства обеспечивается проведением референдумов, обсуждением проектов законов и вопросов республиканского и местного значения, другими определенными законом способами. В порядке, установленном законодательством, граждане Республики Беларусь принимают участие в обсуждении вопросов государственной и общественной жизни на республиканских и местных собраниях.

Не вдаваясь в вопросы нарушения юридической техники, отметим, что в отличие от Конституции РФ используется термин «государственные дела», а не «дела государства», т. е. речь идет именно о собственных государственных делах. Такой подход объясняется установлением иной системы местного самоуправления, при которой последнее не отделено от государства. Органы местного самоуправления являются государственными органами, решающими вопросы местного значения.

В целях раскрытия понятия «народовластия» приводится открытый перечень форм его осуществления, среди которых:

- референдум;
- обсуждение законопроектов;
- обсуждение вопросов республиканского и местного значения;
- иные способы.

Как следует из приведенного перечня, в Конституции Республики Беларусь не названа такая форма народовластия, как выборы, что, на наш взгляд, является существенным недостатком даже с учетом открытого характера перечня.

Следует признать, что именно выборы являются преобладающей формой подлинного и справедливого (в конституционном правопонимании) народовластия. Осуществление иных формы народовластия видится возможным только после формирования легитимных органов государственной власти. Ни одна из вышеназванных форм народовластия не способна эффективно и

конституционно достоверно выражать подлинное волеизъявление граждан и обеспечивать их участие в государственных делах.

Более того, лишь в рамках реализации избирательных прав возможно опосредованное участие в государственных делах, т. е. через своих представителей. Закрепление в Конституции возможности участия в решении государственных дел через представителей и невключение избирательных прав в перечень конституционно закрепленных форм народовластия свидетельствуют не только о нарушении правил юридической техники, но и о нарушении конституционного единства и системы конституционных норм и ценностей.

Положения, касающиеся избирательных прав граждан, выделены в ст. 37 Конституции Республики Беларусь, которая закрепляет традиционное деление избирательных прав на активные и пассивные, а также ряд принципов:

- всеобщности избирательного права;
- равного избирательного права;
- прямого или косвенного избирательного права;
- тайное голосование.

Называя принципы избирательных прав, Конституция Республики Беларусь не устанавливает исключения из них, ограничения, не определяет принципы, на которых ограничения либо исключения возможны, что является недопустимым в конституционном правопонимании и противным основам конституционного строя, поскольку ст. 63 Конституции Республики Беларусь, устанавливающая основания для ограничения или изъятия из конституционного правосубъектности гражданина, в качестве таковых называет лишь условия чрезвычайного или военного положения, в порядке и пределах, определенных Конституцией.

Системное толкование ст. 38 и 63 Конституции Республики Беларусь позволяет сделать вывод, что изъятия в конституционной правосубъектности применительно к избирательным правам граждан отсутствуют. В то же время ст. 64 Конституции запрет на участие в выборах и корреспондирующая ей ст. 4 Избирательного Кодекса Республики Беларусь содержит ряд ограничений из принципа всеобщности избирательного права, таких, как запрет на участие в выборах:

- 1) лиц, признанных судом недееспособными;
- 2) лиц, содержащихся по приговору суда в местах лишения свободы.

Названные ограничения являются логичными и признанными международным сообществом. Однако при буквальном толковании ст. 38 и 63 Конституции Республики Беларусь можно сделать вывод о несоответствии ст. 64 вышеназванным нормам, поскольку Конституция

не содержит таких целевых оснований для ограничений конституционных прав, как защита основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, то есть оснований, схожих с установленными ч. 3 ст. 55 Конституцией РФ.

Следует отметить, что абз. 2 ст. 64 Конституции Республики Беларусь закрепляет положение, согласно которому любое прямое или косвенное ограничение избирательных прав граждан в других случаях (помимо вышеназванных) является недопустимым и наказывается согласно закону. В то же время упомянутая ст. 4 Избирательного Кодекса Республики Беларусь устанавливает запрет на участие в голосовании для лиц, в отношении которых в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством, избрана мера пресечения – содержание под стражей.

С целью выяснения причин употребления термина «голосования» приведем оригинальный текст: «У галасаванні не прымаюць удзелу асобы, у адносінах да якіх у парадку, устаноўленым крымінальна-працэсуальным заканадаўствам, выбрана мера стрымання — утрыманне пад вартай».

Термин «голосование» употреблен именно в оригинальном тексте, а не является погрешностью перевода. При определении оснований конституционно закрепленных ограничений используется термин «выбары», т. е. «выборы». Следовательно, законодатель намеренно использует отличный от конституционной терминологии термин.

Анализ ряда статей Избирательного Кодекса Республики Беларусь (ст. 50, 80, 83, 104, 151 и др.) позволяет сделать вывод о том, что термином «голосование» обозначается процедура в ходе выборов. По-видимому, законодатель, употребляя этот термин, подразумевал невозможность принимать участие в этой процедуре лицу, в отношении которого избрана мера пресечения – содержание под стражей, что по сути своей является ограничением активного избирательного права. Лицо может реализовать свое активное избирательное право только в рамках процедуры голосования и не участвует в других процедурах выборов. Поэтому ограничение такого права по своей природе является не чем иным, как ограничением конституционной правосубъектности такого лица, а именно ограничением права на волеизъявление и участие в государственных делах.

Установление такого ограничения видится неконституционным сразу в двух аспектах. Во-первых, как уже отмечалось, абз. 2 ст. 64 Конституции Республики Беларусь закрепляет положение о недопустимости введения прямого или косвенного ограничения избирательных прав, кроме ограничений, закрепленных в Конституции. В нарушение этой нормы законодатель фактически установил такое ограничение, завуалировав его ограничением права на голосование.

Во-вторых, введение ограничения избирательных прав лиц, содержащихся под стражей, нарушает п. 2 ст. 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод, статью 14 Пакта о гражданских и политических правах, ст. 26 Конституции Республики Беларусь, поскольку лицо не может быть признано виновным в совершении преступления иначе, чем в предусмотренном законом порядке, вступившим в законную силу приговором суда. Возбуждение в отношении лица уголовного дела и заключение его под стражу не может являться основанием для ограничения его конституционных прав с позиции конституционного правопонимания, иное противоречит основам конституционного порядка, признанию прав человека высшей ценности и принципу демократии.

Таким образом, положение ст. 4 Избирательного Кодекса Республики Беларусь явно не соответствует ст. 2, 8, 38, 63, 64 Конституции Республики Беларусь, а также общепризнанным международным нормам.

Конституция Республики Беларусь содержит целый раздел, посвященный вопросам избирательного права, а именно избирательным системам. Термин «избирательная система» понимается в широком смысле, то есть включает всю совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с выборами.

На наш взгляд, включение в Конституцию положений, детально раскрывающих принципы избирательного права (ст. 64–68), регламентирующих расходы на подготовку и проведение выборов (ст. 70), вопросы, связанные с отзывом депутатов (ст. 72), является нецелесообразным, поскольку эти вопросы являются специальными, в то время как Конституция по своей природе призвана закреплять базисные принципы, начала, на которых выстраивается национальная правовая система.

Таким образом, конституционно закрепленные основы избирательного права в Конституциях Российской Федерации и Республике Беларусь различны:

- 1) подходы к пониманию народовластия, его форм;
- 2) терминологическое различие терминов «управление государственными делами» и «дела государства»;
- 3) количество конституционно закрепленных принципов избирательного права;
- 4) ограничения избирательных прав, в том числе наличие неконституционного ограничения в избирательном праве Республики Беларусь;
- 5) степень регламентации избирательного права в Конституции.

На уровне конституционно закрепленных основ избирательного права можно сделать вывод том, что избирательное право в РФ является более демократичным и соответствующим общепризнанным принципам и

нормам международного права. Конституционно закрепленные основы избирательного права в Республике Беларусь требуют проверки на соответствие положениям Конституции и общепризнанным принципам и нормам международного права, а также нуждаются в доработке с позиций юридической техники.

Список литературы

Нормативно-правовые акты

1. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // СЗ РФ. 2009. № 4. Ст. 445.
2. Конституция Республики Беларусь 1994 года. Минск, 2007
3. Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Рим. 04.11.1950 // СЗ РФ. 2001. № 2. Ст. 163.
4. Международный Пакт от 16 декабря 1966 года «О гражданских и политических правах» // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.
5. Избирательный Кодекс Республики Беларусь от 11 февраля 2000 г. Минск, Республика Беларусь. 2008.
6. Закон Республики Беларусь «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь» // <http://pravo.levonevsky.org/bazaby/zakon/text31/index.htm>

Судебная практика:

1. Постановление Конституционного Суда РФ от 10.06.1998 № 17-П // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3002.
2. Постановление Конституционного Суда РФ от 30.11.2000 № 15-П // СЗ РФ. 2000. № 50. Ст. 4943.
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 10.07.1995 № 9-П // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2860.
4. Постановление Конституционного Суда РФ от 21.06.1996 № 15-П // СЗ РФ. 1996. № 27. Ст. 3344.
5. Постановление Конституционного Суда РФ от 25.12.2001 № 17-П // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 2). Ст. 126.
6. Определение Конституционного Суда РФ от 04.12.2007 № 797-О-О // СЗ РФ. 2007. № 52. Ст. 6533.

Специальная литература:

1. Андреева Г.Н., Старостина И.А. Избирательное право в России и зарубежных странах: учеб. пособ. М., 2010.
2. Гаджиев Г.А. Конституция России как правовая основа экономики: правовая модель и современность // Известия вузов. Правоведение. 2009. № 2. С. 83 – 90.
3. Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. Т. 1 – 20. М., 1996.
4. Шаповал В.Н. Сравнительное конституционное право. Киев, 2007.

**COMPARATIVE CONSTITUTIONAL CHARACTERISTIC
OF BASES OF ELECTORAL LAWS OF THE RUSSIAN
FEDERATION AND REPUBLIC OF BELARUS**

A.A. Tsimmerman

Tver State University

The comparative constitutional characteristic of bases of electoral laws of the Russian Federation and Republic of Belarus is provided in article through a prism of the constitutional right understanding. The author places emphasis that should be subject to a konstitutsionalizatsiya not only the right, but also legal designs.

Keywords: *Electoral laws, comparative characteristic, constitutional right understanding.*

Об авторе:

ЦИММЕРМАН Анна Александровна – студентка IV курса юридического факультета Тверского государственного университета (170100, г. Тверь, ул. Желябова, 33); e-mail: annatsim@mail.ru.