

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА | 2019—№ 1

Издается 4 раза в год

СОДЕРЖАНИЕ

ВЫБОРЫ И ОБЩЕСТВО

- Анненкова Е.А.** Избирательное законодательство — живая система.....3
- Малкаров А.И.** Образование и назначение фракций политических партий4

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: ПРОБЛЕМЫ И НОВАЦИИ

- Березкин И.С.** Проблемы систематизации законодательства субъектов в Российской Федерации: теория и практика 10
- Акимова И.Л., Китновская О.В.** Об опыте кодификации законодательства о выборах и референдумах в Алтайском крае..... 15
- Зацаринина А.Е.** Регистрация по месту жительства и обеспечение активного избирательного права на региональных и местных выборах..... 18

ДИСКУССИОННАЯ ТРИБУНА

- Тхабисимова Л.А.** Совершенствование избирательного законодательства Российской Федерации и ее субъектов 21
- Биктагиров Р.Т.** Размышления о проблеме создания избирательного кодекса Российской Федерации..... 24
- Змеева Н.Н.** О направлениях реформы избирательного законодательства на современном этапе..... 27

ПРОБЛЕМЫ СУДЕБНОЙ И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ

- Соловьева А.А., Корнилов А.Э.** Предвыборная агитация: проблемы правового регулирования и правоприменения 30
- Воронин Д.Ю.** О некоторых процессуальных особенностях рассмотрения избирательных споров судами 32

ВЫБОРЫ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

- Лысенко В.И., Заславский С.Е.** О моделях кодифицированного правового регулирования выборов: зарубежный опыт..... 36

ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫБОРОВ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

- Митюшев Д.И.** Проблемные вопросы правовой регламентации досрочного голосования отдельных групп избирателей в труднодоступных и отдаленных местностях..... 44
- Песков А.В.** Роль института общественного наблюдения в контексте совершенствования избирательного процесса и законодательства 47

Журнал рекомендуется Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки РФ для публикаций основных результатов диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук по юридическим дисциплинам.

Журнал включен в базу данных Российского индекса научного цитирования (РИНЦ).

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ЖУРНАЛА:
Заславский Сергей Евгеньевич,
доктор юридических наук

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:

Автономов Алексей Станиславович,
доктор юридических наук, профессор.
Веденеев Юрий Алексеевич,
заслуженный юрист РФ,
доктор юридических наук.
Дамаскин Олег Валерьевич,
заслуженный юрист РФ,
доктор юридических наук, профессор,
академик АВН.
Кабышев Сергей Владимирович,
заслуженный юрист РФ,
кандидат юридических наук, доцент.
Колоколов Никита Александрович,
доктор юридических наук, профессор.
Комарова Валентина Викторовна,
доктор юридических наук, профессор.
Красинский Владислав Вячеславович,
доктор юридических наук, доцент.
Лысенко Владимир Иванович,
заслуженный юрист РФ,
доктор юридических наук.
Садовникова Галина Дмитриевна,
доктор юридических наук, профессор.
Эбзеев Борис Сафарович,
заслуженный юрист РФ,
заслуженный деятель науки РФ,
доктор юридических наук, профессор.

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:

Борисов Игорь Борисович,
кандидат юридических наук.
Заславский Сергей Евгеньевич,
доктор юридических наук.
Головин Алексей Геннадьевич,
кандидат юридических наук.
Игнатов Александр Вячеславович,
кандидат юридических наук.

ОТВЕТСТВЕННЫЙ СЕКРЕТАРЬ ЖУРНАЛА:

Голубкова Наталья Игоревна,
кандидат политических наук

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ИГ «ЮРИСТ»:

Гриб В.В., д.ю.н., профессор

ЗАМЕСТИТЕЛИ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА ИГ «ЮРИСТ»:

Бабкин А.И., Белых В.С., Платонова О.Ф.,
Ренов Э.Н., Трунцевский Ю.В.

ПОДПИСКА НА ИЗДАНИЕ:

Объединенный каталог. Пресса России — 93647

ЦЕНТР РЕДАКЦИОННОЙ ПОДПИСКИ:

Тел.: (495) 617-18-88 (многоканальный).

РЕДАКЦИЯ:

Лаптева Е.А., Курукина Е.И.

НАУЧНОЕ РЕДАКТИРОВАНИЕ И КОРРЕКТУРА:

Швечкова О.А., к.ю.н.

АДРЕС РЕДАКЦИИ/ИЗДАТЕЛЯ:

115035, г. Москва, Космодамианская наб.,
д. 26/55, стр. 7. Тел.: (495) 953-91-08.

E-mail: avtor@lawinfo.ru

Плата с авторов за публикацию статей не взимается.
ПИ № ФС77-38718 от 22 января 2010 г. ISSN — 2500-0306.
Подписано в печать 19.02.2019 г. Выход в свет 10.04.2019 г.
Отпечатано в типографии «Национальная полиграфическая группа», 248031, г. Калуга, п. Северный,
ул. Светлая, д. 2. Тел. (4842) 70-03-37.

Формат 60x90/8. Печать офсетная.
Физ. печ. л. — 6,0. Усл. печ. л. — 6,0.
Общий тираж 2 000 экз. Цена свободная

EDITOR-IN-CHIEF OF THE MAGAZINE:

Zaslavskiy Sergey Yevgenyevich,
Doctor of Law

EDITORIAL BOARD:

Avtonomov Aleksey Stanislavovich,
Doctor of Law, Professor.

Vedeneev Yuriy Alekseevich,
Honored Lawyer of the Russian Federation,
Doctor of Law.

Damaskin Oleg Valeryevich,
Honored Lawyer of the Russian Federation,
Doctor of Law, Professor, Member of the Academy
of Military Science.

Kabyshev Sergey Vladimirovich,
Honored Lawyer of the Russian Federation,
Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor.

Kolokolov Nikita Aleksandrovich,
Doctor of Law, Professor.

Komarova Valentina Viktorovna,
Doctor of Law, Professor.

Krasinsky Vladislav Vjacheslavovich,
Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor.

Lysenko Vladimir Ivanovich,
Honored Lawyer of the Russian Federation,
Doctor of Law.

Sadovnikova Galina Dmitrievna,
Doctor of Law, Professor.

Ebzeev Boris Safarovich,
Honored Lawyer of the Russian Federation,
Honored Scientist of the Russian Federation,
Doctor of Law, Professor.

EDITORIAL STAFF:

Borisov Igor Borisovich,
Candidate of Legal Sciences.

Zaslavskiy Sergey Yevgenyevich,
Doctor of Law.

Golovin Aleksey Gennadyevich,
Candidate of Legal Sciences.

Ignatov Aleksandr Vyacheslavovich,
Candidate of Legal Sciences

EXECUTIVE SECRETARY OF THE MAGAZINE:

Golubkova Nataliya Igorevna,
Candidate of Political Sciences.

EDITOR IN CHIEF OF JURIST PUBLISHING GROUP:

Grib V.V., Doctor of Juridical Sciences, Professor

DEPUTY EDITORS IN CHIEF OF JURIST PUBLISHING GROUP:

Babkin A.I., Belykh V.S., Platonova O.F.,
Renov Eh.N., Truncevskiy Yu.V.

SUBSCRIPTION TO RUSSIA:

Unified Catalogue. Russian Press – 93647

EDITORIAL SUBSCRIPTION CENTRE:

Tel.: (495) 617-18-88 (multichannel).

EDITORIAL OFFICE:

Lapteva E.A., Kurukina E.I.

SCIENTIFIC EDITING AND PROOFREADING:

Shvechkova O.A., Candidate of Juridical Sciences.

EDITORIAL OFFICE / PUBLISHER:

Bldg. 7, 26/55 Kosmodamianskaya Emb., Moscow,
115035

Tel.: (495) 953391308. E-mail: avtor@lawinfo.ru

Authors shall not pay for publication of their articles.

PI № ФС77-38718 since 22.01.2010.

ISSN – 2500-0306.

Passed for printing 19.02.2019. Issue is printed 10.04.2019.

Printed by National Polygraphic Group Ltd.

248031, Kaluga, settlement Severnij, street Svetlaya,
h. 2. Tel. (4842) 70-03-37.

Size 60x90/8. Offset printing. Printer's sheet – 6,0.

Conventional printed sheet – 6,0.

General circulation 2 000 copies. Free market price

ELECTORAL LEGISLATION AND PRACTICE | 2019–No. 1

Published 4 times per year

CONTENTS

ELECTIONS AND SOCIETY

- Annenkova E.A.** Electoral Laws as a Living System 3
Malkarov A.I. Formation and Designation of Factions
of Political Parties..... 4

ELECTORAL LAWS: ISSUES AND NOVELTIES

- Berezkin I.S.** Issues of Systematization of Laws of Constituent
Entities of the Russian Federation: The Theory and Practice 10
Akimova I.L., Kitnovskaya O.V. On the Experience of Codification
of Laws on Elections and Referendums in the Altai Territory 15
Zatsarinina A.E. Registration at the Place of Residence
and Ensuring of the Right to Vote in Regional
and Local Elections..... 18

DISCUSSION TRIBUNE

- Tkhabisimova L.A.** Improvement of Electoral Laws
of the Russian Federation and Its Constituent Entities 21
Biktagirov R.T. Reflections about the Issue of Creation
of an Electoral Code of the Russian Federation..... 24
Zmeeva N.N. On Focus Areas of the Electoral Law Reform
on the Modern Stage..... 27

ISSUES OF JUDICIAL AND LAW ENFORCEMENT PRACTICE

- Solovyeva A.A., Kornilov A.E.** Pre-Election Campaigning:
Legal Regulation and Law Enforcement Issues 30
Voronin D.Yu. On Some Procedural Peculiarities
of Judicial Review of Election Disputes 32

ELECTIONS: INTERNATIONAL EXPERIENCE

- Lysenko V.I., Zaslavskiy S.E.** On Models of Codified Legal
Regulation of Elections: Foreign Experience..... 36

ARRANGEMENT OF ELECTIONS AND ELECTORAL TECHNOLOGIES

- Mityushev D.I.** Challenging Issues of Legal Regulation
of Early Voting of Separate Voter Groups in Hard-to-Reach
and Remote Areas..... 44
Peskov A.V. The Role of the Public Supervision Institution
within the Framework of Improvement of the Electoral
Process and Laws 47

The journal is recommended by the Higher Assessment Commission of the Ministry of Education for the publication of the main results of theses for the degree of candidate and doctoral degrees in legal disciplines. Journal is included in the database of the Russian Science Citation Index eLIBRARY.ru

Избирательное законодательство — живая система

АННЕНКОВА ЕЛЕНА АНАТОЛЬЕВНА,
председатель Избирательной комиссии Брянской области
ikbo@mail.ru

Система избирательного законодательства представляет собой сложный механизм правовых актов федерального, регионального и муниципального уровней, отличных по предмету и объему правового регулирования, во главе которых находится федеральный закон прямого действия «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В числе недостатков существующей структуры избирательных норм, как правило, называют:

- отрывочность и отсутствие системы конституционного регулирования (нарушение принципа преемственности конституционного развития института выборов);

- многочисленные заимствования и дублирования федеральных норм, следствием чего является отсутствие определенности и стройности правового регулирования;

- наличие пробелов, что в совокупности с копированием норм порождает неоднозначность правоприменительной практики, создает почву для права усмотрения;

- отсутствие стабильности нормативного регулирования и устойчивых избирательных традиций (существенные изменения вносятся в каждом новом электоральном цикле);

- зависимый характер законодательной деятельности (не законодатель формирует правовую модель выборов, а практика избирательных кампаний вынуждает его вносить коррективы).

Однако, несмотря на объективно существующие несовершенства правового регулирования отдельных вопросов, именно эти «недостатки» на этапе развития правового Российского государства, делают избирательное законодательство действенным и живым правовым механизмом формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления.

За четвертьвековую историю становления российской выборной системы сформированы и зако-

нодательно оформлены ее основные параметры — построена правовая основа демократических выборов. Вместе с тем отсутствие жестких нормативных скреп, наличие регионального компонента правового регулирования и законодательных люфтов позволяют избирательному законодательству быть подвижным: оперативно реагировать на изменение политической действительности, предвидеть и купировать риски, отвечать на информационные вызовы современности, оказывать опережающее регулятивное воздействие на электоральные процессы.

Приведем лишь несколько, уже исторических, примеров: ушедшие в прошлое институт избирательных блоков, залог как альтернатива сбора подписей, освобождение политических партий от сбора подписей в поддержку выдвижения списков кандидатов, отказ от прямых выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, временный характер формирования избирательных участков и участковых комиссий.

Некоторые практики в силу разных причин оказались менее актуальными, но существующими и сегодня: графа «Против всех» в избирательном бюллетене, голосование по почте, использование комплексов электронного голосования. Ряд механизмов в существующем виде изживает себя: досрочное голосование, использование открепительных удостоверений, голосование вне помещения для голосования; другая часть находится в стадии апробации: аккредитация представителей СМИ, представление списков наблюдателей и наделение наблюдателей правом фото-, видеосъемки, избирательное волонтерство.

Новации последних лет обусловлены в первую очередь информатизацией общества и мобильностью современного гражданина: использование комплексов обработки избирательных бюллетеней, средств видеонаблюдения, машиночитаемого кода для защиты избирательной документации, возможность голосования избирателя по месту нахождения, в том числе за

В статье рассматриваются итоги исторического развития выборной системы России за последние 25 лет, анализируется современное состояние системы избирательного законодательства, оценивается действенность и эффективность ряда правовых институтов, выявляются основные тенденции развития избирательного законодательства в соответствии с долгосрочными потребностями общественного развития.

Ключевые слова: система избирательного законодательства, анализ и совершенствование избирательного законодательства, электоральный цикл, электоральные процессы.

Electoral Laws as a Living System

Annenkova Elena A., Chairperson of the Electoral Commission of the Bryansk Region

The article reviews the results of the historical development of the Russian electoral system for the last 25 years, analyzes the modern state of the system of electoral laws, assesses performance and efficiency of a number of legal institutions, identifies the key tendencies of the development of electoral laws according to long-term social development demands.

Keywords: system of electoral laws, analysis and improvement of electoral laws, electoral cycle, electoral processes.

географическими пределами округа, где избиратель обладает активным избирательным правом.

Использование современных материалов (прозрачные и полупрозрачные ящики для голосования, специальные знаки (марки) с отрывной частью), интеграция выборного процесса с информационно-коммуникационными системами и комплексами услуг (Многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг, Единый портал государственных услуг, различные интернет-сервисы, открытые данные ГАС «Выборы») еще более расширяют возможности избирательной системы.

Для развивающейся российской правовой системы 25 лет — небольшой, но значимый срок. Помимо основ избрания легитимных институтов власти, в процессе становления избирательного законодательства сформировались его неизменные устойчивые ориентиры:

- безусловное обеспечение законности выборов;
- приближение выборного процесса к избирателю и простота процесса волеизъявления, содействие в реализации избирательных прав лиц с ограниченными физическими возможностями здоровья;
- доступность информации о выборах, субъектах избирательной кампании, сроках и порядке осуществления избирательных действий;
- активное содействие участникам избирательного процесса со стороны избирательных комиссий и электоральное просвещение избирателей;
- повышение уровня ответственности кандидатов и политических партий;
- рост профессиональной подготовки членов избирательных комиссий;
- открытость и гласность избирательного процесса;
- защита итогов голосования и результатов выборов от несанкционированного воздействия;

— неизбежность наступления ответственности за нарушение избирательных прав.

Безусловно, процесс формирования избирательного законодательства продолжается. Сегодня сохраняется много вопросов, требующих законодательного решения. Остро стоит проблема модификации, так называемого муниципального фильтра, назрела необходимость систематизации положений, связанных с выдвижением и регистрацией кандидатов, списков кандидатов, требуется корректировка положений, регламентирующих образование избирательных округов, существует проблема регулирования предвыборной агитации в сети «Интернет» и другие.

Важно, что каждый электоральный цикл завершается системной работой по анализу и совершенствованию законодательства о выборах с привлечением членов избирательных комиссий всех уровней, практиков, теоретиков, независимых экспертов, выработкой законодательных предложений и практик.

Вместе с тем существующая сегодня нормативная основа позволяет не просто формировать легитимные институты власти, но и адаптировать и совершенствовать избирательные механизмы, решая такие задачи, как доступность выборов и открытость избирательного процесса.

Реализуя вектор унификации избирательного законодательства, будь то кодификация или включение в Конституцию России отдельной главы, комплексно регламентирующей принципы избирательного права, статус и деятельность субъектов избирательного процесса, законодателю важно сохранить подвижность выборной системы, возможность учета региональных условий на уровне законодательного регулирования субъектов Российской Федерации, высокую динамичность и истинную регулятивную функцию избирательных норм, живую сущность избирательного законодательства.

Образование и назначение фракций политических партий

МАЛКАРОВ АХМАТ ИДРИСОВИЧ,

аспирант кафедры конституционного права имени Н.В. Витрука
Российского государственного университета правосудия
Akhmat.malkarov@gmail.com

В соответствии со ст. 94 Конституции РФ Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации — является представительным и законодатель-

ным органом Российской Федерации. Российский парламент является единым постоянно действующим органом, состоящим из двух палат — Совета Федера-

Данная статья посвящена рассмотрению вопроса фракционной организации Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, исследована правовая природа связи депутатов с политическими партиями в условиях мажоритарно-пропорциональной избирательной системы.

Ключевые слова: депутаты, фракции политических партий, мажоритарно-пропорциональная избирательная система.

Formation and Designation of Factions of Political Parties

Malkarov Akhmat I., Postgraduate Student of the Vitruk Department of Constitutional Law of the Russian State University of Justice

The article is dedicated to review of the faction structure of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, researches the legal nature of the link between deputies and political parties in conditions of the mixed-member proportional representation.

Keywords: deputies, factions of political parties, mixed-member proportional representation.

ции и Государственной Думы. Целью существования обеих палат парламента является обеспечение выражения политической воли народа путем осуществления законодательной власти.

Нормы Конституции РФ закрепляют общую структуру и принципы организации каждой из палат Федерального Собрания, в то время как сама процедура формирования Совета Федерации и Государственной Думы регулируется соответствующими федеральными законами. В настоящее время такими нормативными правовыми актами являются Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» и Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

В соответствии с действующим законодательством палаты российского парламента равнозначны и выполняют две основные функции — законодательную и представительную, но имеют различия в компетенции, исходя из конституционных полномочий. Эти различия проявляются как в рамках законодательного процесса, так и в вопросах, связанных с реализацией полномочий по формированию различных органов государственной власти и назначением высших должностных лиц. Сосредоточение всех этих полномочий в компетенции однопалатного парламента создало бы ряд рисков для демократического устройства государства, в частности нарушение принципа разделения властей и их равнозначности. Кроме того, доминирование одной политической партии, получившей квалифицированное большинство на свободных выборах, привело бы к ограничению принципа политического плюрализма и идеологического многообразия. Именно в связи с этим деятельность Совета Федерации лишена окраски политического противостояния, так как в соответствии с действующим Законом «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» верхняя палата парламента формируется и структурируется по непартийному принципу. Члены Совета Федерации не создают фракции и партийные объединения¹. Указанное обстоятельство позволяет обеспечивать гарантированное выражение Федеральным Собранием надпартийной общей воли народа.

В отличие от Совета Федерации Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации структурируется по фракционному принципу и формируется в результате свободных выборов, осуществляемых по мажоритарно-пропорциональной избирательной системе. Так же как и порядок формирования Совета Федерации, неоднократно изменялась процедура выборов депутатов Государственной Думы. 12 декабря 1993 г. был избран первый созыв нижней палаты Федерального Собрания. Порядок проведения избирательной процедуры, который предусматривал избрание 225 депутатов по мажоритарным одномандатным округам и 225 депутатов на основе пропорционального представительства по общефедеральному избирательному округу, был закреплен Положением о выборах депутатов Государственной Думы, утвержденным Указом

Президента РФ от 1 октября 1993 г. № 1557. Обращает на себя внимание тот факт, что выборы в Государственную Думу проводились в один день с днем проведения референдума о принятии Конституции РФ, по сути, проводились выборы в законодательный и представительный орган государственной власти, который не был предусмотрен действующей на тот момент Конституцией.

Принятый во исполнение Конституции РФ 1993 г. Федеральный закон от 21 июня 1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» закрепил мажоритарно-пропорциональную избирательную систему. С принятием Федерального закона от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» была изменена процедура выборов, согласно которой все 450 депутатов избирались по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы. Таким образом, в Российской Федерации утвердилась пропорциональная избирательная система, которая применялась при проведении выборов депутатов V и VI созывов нижней палаты парламента. Кроме того, в новом законе право выдвижения кандидатов в составе федерального списка кандидатов было закреплено исключительно за политическими партиями, что явилось логическим завершением формирования законодательной базы в сфере строительства многопартийной системы. Дело в том, что до принятия указанного выше федерального закона правом выдвижения кандидатов в депутаты обладали избиратели, избирательные объединения и избирательные блоки, что свидетельствовало об отсутствии в государстве устойчивой многопартийной системы. Законодательное регулирование политической системы требовало дальнейшего развития, в результате чего в 2001 г. был принят Федеральный закон «О политических партиях», который явился первым шагом на пути к установлению статуса политических партий в качестве единственной формы общественных объединений, правомочных участвовать в выборах.

По мнению ряда авторов, переход к формированию Государственной Думы исключительно по партийным спискам привел к негативным последствиям. Так, В.В. Лапаева утверждает: «Вопреки ожиданиям выборы по спискам избирательных объединений и блоков не только не явились стимулом для участия избирателей в деятельности политических объединений различной идейной ориентации, но, напротив, значительно ускорили процесс кристаллизации внутрипартийной элиты и отрыв ее от рядовых участников политического процесса и низового партийного актива»². Следует согласиться с некоторыми замечаниями Валентины Викторовны, но стоит отметить и положительные изменения, произошедшие в указанный период времени. В частности, именно благодаря пропорциональной системе в России сложилась устойчивая многопартийная система, ядром которой стали такие партии, как «Единая Россия», КПРФ, ЛДПР, «Справедливая Россия». Подтверждением тому выступают и выборы в Государственную Думу VII созыва, которые вновь проводились по мажоритарно-пропорциональной избирательной системе в связи с принятием нового Федерального

¹ Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2012. № 50 (ч. I–IV). Ст. 6952.

² Лапаева В.В. Право и многопартийность в современной России. М.: Норма, 1998. С. 34.

закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». По результатам избирательной кампании «Единая Россия» получила 343 депутатских мандата, КПРФ — 42, ЛДПР — 39, «Справедливая Россия» — 23. В сумме указанные политические партии получили 447 мандатов. Кроме того, в нижнюю палату парламента прошли по одному представителю от партий «Родина» и «Гражданская платформа», а также один самовыдвиженец.

Длительные поиски оптимальной формы устройства избирательной системы обусловлены историческими реалиями, окружавшими российскую действительность. Первоначальный этап можно охарактеризовать как период хаотичной демократии, за которым последовал период структурирования и установления устойчивой партийной системы. Современный же этап, озаглавленный возвратом к мажоритарно-пропорциональной системе, призван придать вариативности уже сложившейся многопартийной системе. Согласно действующему российскому законодательству, нижняя палата парламента формируется путем избрания 450 депутатов, 225 из которых избираются в составе федерального списка кандидатов в депутаты по федеральному избирательному округу. Правом выдвижения таких списков наделены исключительно политические партии, которые вправе включать в указанные списки как граждан, являющихся членами партии, так и беспартийных кандидатов. Оставшиеся 225 депутатов избираются по одномандатным избирательным округам, где право участия в выборах принадлежит как самовыдвиженцам, так и кандидатам, выдвинутым от политических партий.

Закрепление мажоритарно-пропорциональной избирательной системы получило свое отражение и во внутренней организации Государственной Думы, а именно в порядке образования фракций, что имеет важное значение с точки зрения осуществления представительных и законодательных полномочий Государственной Думой. Численное представительство фракций, по сути, является отражением значимости и влияния той или иной политической силы в обществе и позволяет с соответствующей степенью успешности реализовывать законодательные инициативы и участвовать в политической жизни государства.

В российском законодательстве закреплено несколько определений понятия фракции, которые имеют небольшие, но значительные отличия, влияющие на порядок образования фракций в Государственной Думе. Так, согласно ч. 1 ст. 16 Регламента Государственной Думы, фракцией является объединение депутатов Государственной Думы, избранных в составе федерального списка кандидатов, который был допущен к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе, и депутатов Государственной Думы, избранных по одномандатным избирательным округам. Во фракцию входят все депутаты Государственной Думы, выдвигавшиеся политической партией в качестве кандидатов в составе федерального списка кандидатов, и все депутаты Государственной Думы, выдвигавшиеся этой политической партией в качестве кандидатов по одномандатным избирательным округам³. В то же время в

соответствии со ст. 7.1. Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» фракцией является объединение депутатов Государственной Думы, избранных в составе федерального списка кандидатов, который был допущен к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе. Во фракцию входят все депутаты Государственной Думы, избранные в составе соответствующего федерального списка кандидатов⁴.

Как видно из приведенных выше определений понятий, при образовании фракций ядром последних выступают депутаты, избранные в составе федерального списка кандидатов, т.е. избранные по пропорциональной избирательной системе. Данный подход нашел свое закрепление и в порядке образования фракций политических партий в законодательных органах государственной власти субъектов Российской Федерации, где, согласно ч. 4 ст. 4 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», фракция включает в себя всех депутатов (депутата), избранных (избранного) в составе соответствующего списка кандидатов, допущенного к распределению депутатских мандатов. Во фракции могут входить также депутаты, избранные по одномандатным или многомандатным избирательным округам⁵.

Жесткая связь депутатов, избранных в составе федерального списка кандидатов, с политической партией и ее фракцией обеспечивается путем установления запрета на выход из состава фракции, так как в противном случае полномочия депутата прекращаются. Согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, изложенной в Постановлении от 28 февраля 2012 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности пункта 1¹ статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Т.И. Романовой», введение данного правоограничения в отношении депутатов, избранных в составе списков, выдвинутых политической партией, имеет целью воспрепятствовать возможности использования ими депутатской независимости в отступление от условий своего избрания и не допустить произвольного распоряжения депутатским мандатом вопреки конституционным началам народовластия и многопартийности, которые оказываются нарушенными, если депутат, следуя чужому давлению, в том числе связанному с попытками обессилить оппозицию путем поощрения перехода ее участников на сторону партии, имеющей большинство в законодательном органе, переходит в другую фракцию или полити-

рального Собрания Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ Федеральный закон от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Феде-

ческую партию, изменяя тем самым послевыборные фракционные соотношения, а значит, и баланс политических сил в законодательном органе⁶.

Вместе с тем законодательство не дает единого подхода и четкого представления о природе связи и взаимоотношениях, возникающих между политической партией и депутатами-одномандатниками, выдвинутыми указанной политической партией. Регламент Государственной Думы устанавливает императивный порядок вхождения указанной категории депутатов в состав фракции той политической партии, которой они были выдвинуты для участия в выборах. В то же время Федеральным законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» такое обязательство за указанной группой депутатов не закреплено. Кроме того, Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» депутаты, избранные по одномандатным или многомандатным избирательным округам, вправе войти в состав фракции либо образовать иные депутатские объединения, не являющиеся фракциями.

Выборы, проводимые по мажоритарной системе, предполагают большую степень самостоятельности кандидата, голосование проводится персонализированно. Кандидат имеет непосредственное общение с избирателями своего округа, в отличие от голосования по партийным спискам, где электорат не в состоянии влиять на предложенный партией список кандидатов. Отсюда возникает мнение о том, что депутаты-одномандатники не имеют каких-либо обязательств перед политической партией, так как голоса отданы лично за них. Однако такое предположение представляется ошибочным.

Дело в том, что членство в политической партии является добровольным для граждан Российской Федерации. При этом политическая партия по своей конституционной природе призвана обеспечивать коллективное участие граждан в осуществлении государственной власти, которое, в свою очередь, реализуется путем участия последней в выборах. Причем участие в выборах является не только правом, но и обязанностью политической партии. И в части осуществления этого права-обязанности выдвижение кандидатов по мажоритарной избирательной системе по смыслу не отличается от выдвижения кандидатов по пропорциональной системе. Ко всему прочему выдвижение депутата по одномандатному избирательному округу предполагает прохождение определенных внутрипартийных процедур, в результате которых утверждается та или иная кандидатура для выдвижения. Учитывая то обстоятельство, что партия вправе выдвинуть только одного кандидата в каждом одномандатном избирательном округе, условием такого выдвижения может быть только лишь уверенность в дальнейшей лояльности депутата к политической партии и вхождение его в состав фракции.

Таким образом, депутаты, избранные по одномандатному избирательному округу, имеют такую же связь с политической партией, как и те, которые выдвигались по федеральному списку кандидатов, а значит, вхождение их в состав фракции политической партии, от которой они выдвигались, является императивным. Представляется целесообразным отразить указанную позицию не только в действующем Регламенте Государственной Думы, но и в соответствующих федеральных законах. При этом важно обратить внимание на тот факт, что вхождение в состав фракции никак не влияет на свободу действий депутатов в вопросе осуществления депутатских полномочий в силу закрепленного свободного мандата.

Учитывая предложенную позицию, необходимо рассмотреть следующий вопрос, который также влияет на процесс образования фракций в нижней палате парламента, а именно — вправе ли депутаты-одномандатники, выдвинутые политической партией образовывать фракцию в том случае, если федеральный список кандидатов указанной фракции не был допущен к распределению депутатских мандатов. Как было сказано выше, действующие нормативные правовые акты, регламентирующие порядок образования и деятельности фракций, исходят из того, что ядром такого депутатского объединения выступает именно та часть депутатов, которая была избрана по федеральному списку кандидатов. В то же время, согласно п. 1.1 ст. 16 Регламента Государственной Думы, во фракцию могут входить также депутаты Государственной Думы, избранные по одномандатным избирательным округам, если в качестве кандидатов они были выдвинуты политической партией, федеральный список кандидатов которой не был допущен к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе⁷. Из анализа приведенной нормы в связи с понятием фракции, закрепленным в Регламенте Государственной Думы, следует вывод о том, что депутаты-одномандатники не вправе самостоятельно образовывать фракцию. Существующий в настоящее время подход во многом объясняется результатами выборов депутатов VII созыва нижней палаты Федерального Собрания, по итогам которых депутатские мандаты получили по одному представителю от таких партий, как «Родина» и «Гражданская платформа». Учитывая то обстоятельство, что российское законодательство не закрепляет требования к минимальной численности депутатского объединения, логично предположить, что фракция должна состоять минимум из двух народных избранников. Однако указанные партии не отвечают и этим скромным требованиям. Таким образом, Регламент Государственной Думы, в первую очередь являясь нормативным правовым актом, призванным максимально эффективно организовать работу палаты, и руководствуясь принципом рациональности, предоставил указанным депутатам возможность войти в состав существующих фракций.

Вместе с тем вопрос о праве образовывать фракции депутатами-одномандатниками, выдвинутыми политической партией, чей федеральный список кандидатов не был допущен к распределению депутатских мандатов, является принципиальным и требует закрепления на уровне федерального закона.

⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2012 г. № 4-П по делу о проверке конституционности пункта 1-1 статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Т.И. Романовой // СЗ РФ. 2012. № 11. С. 1365.

⁷ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 января 1998 г. № 2134-II ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

Дело в том, что независимо от результатов выборов связь с политической партией депутата, избранного по одномандатному округу, и депутата, избранного по федеральному списку кандидатов, остается неизменной. Каждый из них является представителем именно той политической силы, которая его выдвинула, соответственно, и права у них должны быть равными, в том числе и в вопросах образования фракций.

Представляется спорным возможность вхождения указанных депутатов в состав фракций других политических партий, так как это может привести к нарушению отражения результатов волеизъявления народа. Именно на этих депутатов возлагается обязанность по реализации одной из ключевых идей действительно демократического государства — отстаивание и представление интересов меньшинства. В этом смысле Государственная Дума должна отражать все многообразие политических и идеологических интересов народа Российской Федерации, причем не только в рамках законодательного процесса, но и в своей структуре, где фракции как раз выступают основной организованной политической единицей. Кроме того, присутствие даже минимального количества депутатов от определенной политической партии не говорит о ее поражении, скорее наоборот, это возможность привлечь большее количество сторонников к следующей избирательной кампании.

В то же время излишнее дробление депутатского корпуса несет угрозы для эффективности и стабильности работы законодательного органа государственной власти. Законодательством не установлены требования к минимальной численности фракции политической партии. В предыдущих редакциях Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» была установлена возможность образования иных форм депутатских объединений. Достаточно распространенной формой такого объединения выступали депутатские группы, в состав которых входили как депутаты-самовыдвиженцы, избранные по одномандатным избирательным округам, так и депутаты, не пожелавшие войти в состав фракции политической партии. Также были установлены минимальные требования к численности к депутатским объединениям. Так, фракция могла быть образована при численности не менее 12 депутатов, в то время как депутатская группа должна была включать в свой состав не менее 35 народных избранников. Действующее законодательство не устанавливает таких требований к численности фракций. Таким образом, можно сделать вывод, что для получения статуса фракции депутатскому объединению достаточно наличия двух депутатов, избранных по федеральному списку кандидатов от политической партии. Однако фракция, состоящая из двух человек, не может сколь-нибудь эффективно выполнять те задачи, которые перед ней поставлены. Образование большого количества малых фракций, как было указано выше, приведет к недееспособности всей палаты. Представляется целесообразным установление минимальных требований к численности депутатского объединения для получения им статуса фракции.

В том случае, если депутаты, выдвинутые политической партией, как в составе федерального списка кандидатов, так и по одномандатным избирательным округам представлены в недостаточном количестве для образования фракции в нижней палате

Федерального Собрания, они должны иметь право образовывать и входить в состав депутатских групп, которые не будут отражать какой-либо партийной принадлежности, но будут обеспечивать интересы меньшинства. Следует отметить, что, согласно ч. 8 ст. 7.1 Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», предусмотрена возможность образования иных, кроме фракций, депутатских образований, порядок деятельности которых должен быть установлен в Регламенте палаты. В то же время в действующей редакции Регламента иных форм депутатских объединений не предусмотрено в силу отсутствия в них необходимости в нынешнем составе нижней палаты парламента.

Официальное закрепление за депутатским объединением статуса фракции осуществляется путем его регистрации, которую осуществляет Временная комиссия Государственной Думы по Регламенту и организации работы Государственной Думы. С формальной точки зрения именно с этого момента указанное депутатское объединение приобретает права и обязанности, а значит, и становится субъектом права. Такой подход справедлив в том случае, если мы рассматриваем фракцию исключительно в качестве структурной единицы или структурного подразделения Государственной Думы. Вместе с тем не следует упускать из виду то обстоятельство, что фракция в первую очередь является частью политической партии, причем именно той частью, которая наделена государственно-властными полномочиями, полученными в результате прямого волеизъявления народа. И в этом статусе фракция политической партии выступает субъектом конституционно-правовых отношений, связанных с участием в осуществлении законодательной власти и представительных функций. Таким образом, возникновение правосубъектности фракций связано с результатами выборов, по итогам которых политическая партия и получает право на участие в осуществлении власти. Следует заметить, что в этом есть существенное отличие фракций от иных депутатских объединений, в том числе депутатских групп, так как для последних именно регистрация является основанием для получения официального статуса в силу особенностей порядка их образования.

При этом не стоит умалять значимость процедуры регистрации, так как она призвана обеспечить четкую организацию работы Государственной Думы. Исходя из того что именно в рамках деятельности нижней палаты Федерального Собрания фракции осуществляют государственно-властные полномочия, это имеет принципиальное значение. Регламентом установлены требования к организации работы указанных депутатских объединений, которые заключаются в наличии Положения о фракции, официального наименования, которое должно отражать партийную принадлежность фракции, а также избранных руководителей лиц. Кроме того, в случае многочисленности указанного депутатского объединения возможно образование внутрифракционных групп.

Ведущие отечественные конституционалисты сходятся во мнении об основном назначении фракций с организационной точки зрения. По мнению С.А. Авакьяна: «Плюсы фракционной структуры Государственной Думы можно видеть в том, что фракция объединяет депутатов, укрепляет их связи с партией в целом, ее руководством, тем более что руководители

партии входят во фракцию и ее возглавляют. Фракция организует и во многих направлениях координирует работу депутатов Государственной Думы. Фракция призвана помогать депутатам, у которых невелик опыт парламентаризма. При необходимости фракция выступает как сплоченная сила внутри Государственной Думы, особенно если возникают сложные ситуации, а также вне палаты»⁸. Аналогичной позиции придерживается Ю.В. Чепрасова: «Работа фракций, безусловно, упорядочивает деятельность парламента, поскольку позволяет депутатам объединиться, сформировать и коллективно отстаивать свою политическую позицию. Парламент, организованный по фракционному принципу, всегда более предсказуем в своих решениях и действиях»⁹. Кроме того, отмечается: «Функционирование депутатских объединений, прежде всего фракций, выступает одной из важнейших гарантий политических прав гражданина, поскольку призвано адекватно отражать убеждения избирателей. Учитывая, что названные объединения характерны исключительно для представительных органов власти, их деятельность — показатель эффективности парламентского органа в целом»¹⁰.

Как отмечает Б.С. Эбзеев: «Именно фракции обеспечивают функционирование палаты и выполнение ею своего конституционного предназначения, поскольку именно они играют решающую роль в волеобразовании парламента в результате согласования позиций представленных в нем партий»¹¹. Придерживаясь предложенной идеи, следует сделать вывод о том, что основным предназначением фракций является консолидация общества, которая достигается путем диалога и совместного осуществ-

ления законодательной и представительной власти в стенах нижней палаты парламента представителей основных политических и идеологических течений, существующих в обществе.

На основе проведенного исследования представляется возможным сформулировать определение понятия фракций политических партий. В науке конституционного права такие попытки предпринимались ранее. Так, по мнению Е.А. Лашманкина: «Фракция — это организованная группа депутатов Государственной Думы, избранных в составе федерального списка кандидатов, который был допущен к распределению депутатских мандатов в Государственную Думу, созданная в целях выражения интересов соответствующей политической партии и зарегистрированная в соответствующем порядке»¹². Безусловно, данное определение отражает основные сущностные черты понятия фракции, однако обращает на себя внимание некое сужение содержания смыслового значения. Фракции создаются не только в Государственной Думе, но и в законодательных органах субъектов Российской Федерации. Таким образом, акцент именно на нижней палате Федерального Собрания несколько ограничивает содержание термина в научном смысле. Кроме того, фракция, являясь неким ведущим неотъемлемым элементом политической партии в законодательном органе государственной власти, представляет интересы не политической партии, а всего многонационального народа Российской Федерации с точки зрения программы и идеологических основ политической партии.

Учитывая вышеизложенное, представляется возможным предложить следующее определение данного понятия: фракция — это устойчивое, организованное объединение депутатов, сформированное на принципах партийной принадлежности, с целью участия в выражении и формулировании общей воли народа в рамках осуществляемой законодательной и представительной власти.

⁸ Авакьян С.А. Конституционно-правовой статус политических партий в России. М.: Норма, 2011. С. 273.

⁹ Чепрасова Ю.В. Конституционно-правовой статус фракций и депутатских групп в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 42.

¹⁰ Парламентское право России / под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Издание Государственной Думы, 2013. С. 162.

¹¹ Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования. М.: Проспект, 2014. С. 221.

¹² Лашманкин Е.А. Статус фракций политических партий в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2012. С. 9.

Литература

1. Авакьян С.А. Конституционно-правовой статус политических партий в России / С.А. Авакьян. М.: Норма, 2011. 319 с.
2. Лапаева В.В. Право и многопартийность в современной России / В.В. Лапаева. М.: Норма, 1999. 296 с.
3. Лашманкин Е.А. Статус фракций политических партий в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Е.А. Лашманкин. М., 2012. 22 с.
4. Парламентское право России: монография / под ред. Т.Я. Хабриевой. М.: Издание Государственной Думы, 2013. 398 с.
5. Чепрасова Ю.В. Конституционно-правовой статус фракций и депутатских групп в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук / Ю.В. Чепрасова. М., 2003. 235 с.
6. Эбзеев Б.С. Конституция, власть и свобода в России: Опыт синтетического исследования / Б.С. Эбзеев. М.: Проспект, 2014. 336 с.

Проблемы систематизации законодательства субъектов в Российской Федерации: теория и практика

БЕРЕЗКИН ИЛЬЯ СЕРГЕЕВИЧ,

председатель Избирательной комиссии Московской области

izbirkom@mosreg.ru

Различные сферы жизни общества и государства нуждаются в правовом регулировании. В этих целях правотворческими органами российского государства издаются десятки тысяч законов и основанных на них других нормативных правовых актов. Так, по сообщению «Парламентской газеты», за 25 лет работы Федерального Собрания Российской Федерации субъектами права законодательной инициативы (а их только на федеральном уровне насчитывается 727: Президент, Правительство, каждый депутат Государственной Думы, член Совета Федерации, 85 парламентов субъектов РФ, Конституционный и Верховный суды) в Государственную Думу внесено более 27 000 законопроектов. Из них 8000 стали законами, в том числе принят 21 кодекс¹.

Современное избирательное право, в частности, образует огромный массив законодательных и подзаконных нормативных правовых актов, общее число которых с учетом законодательства субъектов Российской Федерации и смежного законодательства давно перевалило за тысячу².

Весь объем законов, других нормативных правовых актов, издаваемых различными государственными и иными правотворческими органами, распределяется на отрасли и подотрасли права (конституционное, административное, уголовное, гражданское, семейное, земельное, авторское, избирательное и другие). Последние делятся на институты и подинституты.

Сколько у нас в государстве отраслей права, никто не может сказать точно, ибо они находятся в динамике: в соответствии с потребностями социально-экономической жизни одни возникают (корпоративное, энергетическое, информационное, предпринимательское, медицинское право и другие), другие уходят из правового поля в связи с изменениями общественных отношений (например, колхозное право). Такое предметно-отраслевое деление массы нормативного материала представляет собой, можно сказать, первичную форму их систематизации, консолидации, упорядочения.

Однако в теории права и практике работы с нормативными правовыми актами имеет место систематизация права и в другом аспекте, как правило, вне зависимости от отраслевой принадлежности правовых актов. Наиболее распространенными формами или

¹ Парламентская газета. 2018. 14–20 декабря.

² См.: Иванченко А.В. Избирательная система Российской Федерации в условиях становления многопартийности и ее роль в укреплении демократических основ российской государственности // Вестник Центральной избирательной

комиссии Российской Федерации. Спецвыпуск. 1998. № 9. С. 11.

В предлагаемой статье рассматриваются проблемы систематизации разросшегося регионального избирательного законодательства, различные формы ее реализации. Автор сосредоточивает свое внимание на теоретических и практических проблемах кодификации как высшей, наиболее эффективной формы систематизации избирательных законов субъектов Российской Федерации, подвергает анализу и структурной оценке действующие избирательные кодексы, излагает свою точку зрения на предмет регулирования избирательного кодекса субъекта Российской Федерации, его структуру и содержание, дает рекомендации по организации кодификационных работ. **Ключевые слова:** систематизация законодательства и нормативных правовых актов, ее формы и виды; проблемы кодификации избирательного законодательства субъектов Российской Федерации; структура избирательного кодекса, содержание его Общей и Особой частей, организация и примерные этапы кодификационных работ.

Issues of Systematization of Laws of Constituent Entities of the Russian Federation: The Theory and Practice

Berezkin Ilya S., Chairman of the Electoral Commission of the Moscow Region

The proposed article reviews systematization of overgrown regional electoral laws, various forms of its implementation. The author focuses on the theoretical and practical issues of codification as the supreme, most efficient form of systematization of electoral laws of constituent entities of the Russian Federation, performs an analysis and a structural assessment of the current electoral codes, expresses his opinion on the subject of regulation of an electoral code of a constituent entity of the Russian Federation, its structure and content, gives recommendations for arrangement of codification works.

Keywords: systematization of laws and statutory acts, its forms and types; issues of codification of electoral laws of constituent entities of the Russian Federation; electoral code structure, content of its General and Special Parts, arrangement and approximate stages of codification works.

видами такой классической систематизации законов и нормативных правовых актов выступают их учет, инкорпорация, консолидация и кодификация. Каждая из них имеет особенное собственное содержание. И тем не менее все эти формы, вместе взятые, образуют понятие систематизации действующего права. Иначе говоря, систематизация права выступает в различных формах или видах, обладающих собственной спецификой. Но общим критерием для всех этих форм (видов) систематизации является структурирование, упорядочение действующего в государстве права

1. Учет означает сбор, расположение в определенном порядке, хранение и поддержание в контрольном состоянии всех действующих нормативных правовых актов, чтобы ни один из них не оказывался вне поля зрения правоприменителей. Обычно этой работой занимаются, кроме специализированных юридических ведомств, правовые подразделения различных органов и организаций, последние — с учетом профиля своей деятельности. Таким образом, учет законов и других правовых актов является наиболее простой, доступной формой их систематизации.

2. Инкорпорация — вторая форма (вид) систематизации, которая означает подготовку и издание различного рода сборников, сборников нормативных правовых актов, сводов законов, иных узаконений. Инкорпорация может быть хронологической, т.е. по датам издания актов, алфавитной либо предметно-системной (сбор и расположение правовых актов по определенным вопросам, предметам регулирования). Особенность этого вида систематизации состоит в том, что при объединении в сборник нормативные правовые акты не подлежат изменениям и дополнениям. Именно это свойство — сохранение в неизменном виде помещенных в сборник, свод, собрание правовых актов отличает инкорпорацию от консолидации и кодификации.

В зависимости от субъектов систематизации инкорпорация правовых актов может быть официальной, т.е. осуществленной от имени или по поручению либо с санкции правотворческого органа. Компетентный орган государства данный сборник или свод нормативных правовых актов официально утверждает или одобряет. Ярким примером официальной инкорпорации права явилась работа по созданию Свода законов СССР, Свода законов РСФСР в 80-х годах прошлого века. Но в связи с распадом СССР, изменением общественно-политического строя России эти крупные комплексы правовых актов утратили силу, стали крупнейшими памятниками права советского периода. Различаются также официозная (полуофициальная) и неофициальная инкорпорации. Официозная инкорпорация имеет место, когда сборник правовых актов издается по поручению правотворческого органа либо специального государственного органа, ведомства, но не утверждается (одобряется) ими, а потому такие сборники не имеют официального характера. Таковым было, например, Систематическое собрание действующего законодательства РСФСР, изданное в 60-х годах XX в.

Неофициальная инкорпорация осуществляется в инициативном порядке различными ведомствами, организациями или даже отдельными лицами, т.е. субъектами, не наделенными полномочиями на издание сборников нормативных правовых актов, а потому они не являются источниками права в полном смысле слова, и ссылка на них не имеет юридической силы. Они, как правило, используются в учебных либо иных прикладных целях.

3. Консолидация представляет собой такую форму систематизации законодательства, в результате которой десятки, а нередко и сотни нормативных правовых актов, изданных в различное время разными органами государства, объединяются в один укрупненный правовой акт. В процессе создания консолидированного акта, как правило, разрабатывается общая структура будущего акта, производится редакционная и внешняя обработка норм, устраняются противоречия, повторы, но при этом не вносятся принципиальных изменений в содержание правового регулирования общественных отношений.

Новый консолидированный акт, возможно, с новым названием, утверждается правотворческим органом в установленном порядке. Прежние многочисленные акты по данному вопросу признаются утратившими силу. Так, используя метод консолидации, в 1990 г. Президиум Верховного Совета СССР объединил в один акт 48 ранее принятых нормативных правовых актов о служебных командировках. Произошла консолидация многочисленных дублирующих и параллельно действующих правовых актов, принятых в разное время.

Таким образом, консолидация выступает своеобразным видом правотворчества, что сближает ее с кодификацией, наиболее сложной формой правотворчества.

4. Кодификация является самым эффективным способом упорядочения действующих законов и других источников права. Она предполагает не простое объединение различных нормативных правовых актов по тому или иному предмету, а их коренную переработку, обеспечение их согласованности и компактности, расчистку нормативного массива, освобождение от устаревших, или «мертвых», норм.

Задача кодификаторов — критически переработать совокупность действующих правовых норм, содержащихся в различных правовых актах, устранить противоречия, несогласованности между ними, повторы и одновременно восполнить пробелы правового регулирования данной сферы общественных отношений.

В отличие от других форм систематизации права кодификация — это форма подлинного правотворчества, создание принципиально новых норм, в целом нового правового акта. Поэтому результатом кодификации является новый сводный и наиболее полный законодательный акт по данному предмету регулирования под названием «кодекс», «устав», «положение», заменяющий ранее действовавшие акты. Кодификация представляет собой высшую форму правотворчества, требующую высокого уровня теоретической и практической подготовки кодификаторов.

Кодифицированные правовые акты обладают рядом характерных черт. Кодекс — главный закон в данной отрасли (подотрасли) права, носит объединяющий, сводный характер. Поэтому он более устойчив, стабилен, рассчитан на длительный срок применения. Кроме того, кодифицированный акт всегда значителен по объему, имеет сложную структуру (части, разделы, главы и другие подразделения). После принятия и введения в действие кодекса иные нормативные акты, регулировавшие данную сферу общественных отношений, признаются утратившими силу.

Таким образом, посредством систематизации действующего права, в особенности такой ее формы, как кодификация, достигаются цели законодателя — упорядочение действовавшего нормативного материала, что способствует укреплению режима законности,

существенно облегчает правоприменительную практику, повышает ее эффективность.

Таковы наиболее общие постулаты теории права по вопросам систематизации действующего в государстве права³. Изложенные выше положения полностью распространяются и в область систематизации законодательства, регулирующего выборы в органы государственной власти и местного самоуправления.

Обращаясь к практической стороне дела, следует отметить, что систематизация динамично развивающегося избирательного законодательства становится актуальной как для федерального центра, так и для субъектов Российской Федерации. В этой сфере только на федеральном уровне действуют около 30 специальных и смежных законов о выборах и референдумах. Кроме того, отдельные стороны избирательного и референдумного процесса частично регламентируются подзаконными актами Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и других правотворческих органов.

Проблема кодификации избирательного законодательства в центральных правотворческих органах дебатировалась с 1992 г. Однако законодательные инициативы в этом направлении не получили поддержки федерального парламента.

На прошедшей 29–30 октября 2018 г. в ЦИК России научно-практической конференции в связи с 25-летием избирательной системы Российской Федерации в контексте совершенствования действующего избирательного законодательства этот вопрос вновь был затронут. Председатель ЦИК России Э.А. Памфилова в своем докладе осторожно отметила, что «возможен вариант кодификации законодательства о выборах в формате разработки и принятия Избирательного кодекса Российской Федерации...». А в центральной прессе промелькнули сообщения, что проект такого документа, возможно, появится к весне наступившего 2019 г.

Первоначальный вариант проекта федерального избирательного кодекса разрабатывается учеными Московского государственного университета. Естественно, в процессе разработки проекта кодекса возникнет немало проблем, связанных с предметом его регулирования, структурой Общей и Особенной частей, и другие не менее значимые вопросы. Однако их разбор выходит за рамки настоящей статьи⁴. Поэтому сосредоточимся на проблемах систематизации избирательного законодательства субъектов Российской Федерации.

За последние 20–25 лет избирательное законодательство активно развивалось и вширь, и вглубь. Ныне в подавляющем большинстве субъектов РФ приняты 4–5 отдельных законов, регламентирующих конституционные институты непосредственной демократии — выборы и референдумы. Их общее число составляет более 300. Кроме того, в этой сфере действует множество подзаконных актов.

Этот массив нормативных правовых актов нуждается в систематизации в ее наиболее кардинальном варианте — кодификации, ибо иные формы в его

систематизации (учет, инкорпорация, консолидация) малоэффективны и не способны существенно повлиять на правоприменительную практику избирательных комиссий и других участников избирательного процесса.

С учетом этих обстоятельств около 15 субъектов Российской Федерации кодифицировали собственные законы, определяющие порядок выборов в органы государственной власти и местного самоуправления. Среди них практически все виды субъектов РФ: республики, края, области, город федерального значения — Москва и даже автономный округ. Эта работа базируется на прочной основе Конституции РФ (п. «н» ч. 1 ст. 72), согласно которой установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, а также на нормах конституций (уставов) самих субъектов РФ. Это была инициатива сугубо указанных субъектов Федерации, ибо никаких указаний, предложений, тем более методических рекомендаций со стороны федерального центра не было. Эти инициативы и практические дела по их воплощению в жизнь, на наш взгляд, заслуживают всяческой поддержки и одобрения.

Что касается действующих избирательных кодексов субъектов Российской Федерации, следует отметить многообразие подходов местных законодателей к их созданию, особенно к структуре и содержанию, пределов правового регулирования. Некоторые субъекты Федерации, на мой взгляд, чрезмерно расширили предмет регулирования своих кодексов, включив в них вопросы регионального и местного референдумов и даже отзыва депутатов, выборных должностных лиц (Белгородская, Владимирская области и некоторые другие субъекты РФ). В таком же ключе был выдержан Избирательный кодекс Коми-Пермяцкого автономного округа, который, правда, утратил силу в связи с упразднением данного субъекта РФ при образовании Пермского края в 2014 г.

Большое разнообразие наблюдается в структурах избирательных кодексов. Ряд субъектов выделяет Общую и Особенную части (Республика Башкортостан, Республика Татарстан, Амурская, Белгородская, Владимирская, Тверская области), что представляется предпочтительным, а другие (г. Москва, Хабаровский край, Костромская, Свердловская области и др.) обшлись без выделения этих частей.

В структурировании кодексов и избирательного права в целом нет единства ни у теоретиков, ни у практиков. Расхождения в основном касаются места стадий избирательного процесса и отдельных институтов избирательного права. Так, в отдельных трудах и практике кодификации к Общей части кодекса относят, наряду с институтами, носящими общий для всех видов и уровней выборов характер, как, например, принципы подготовки и проведения выборов, учет (регистрация) избирателей, составление списков избирателей, правовые статусы субъектов избирательного права, включаются и многочисленные стадии избирательного процесса. Представляется, что последние, отражающие особенности тех или иных выборов, как раз и образуют сердцевину Особенной части избирательного права (процесса), следовательно, и соответствующего кодекса.

В законодательстве субъектов РФ нет единого подхода и к размещению таких институтов, как финансирование выборов, обжалование решений и действий участников избирательного процесса, юридической

³ Подробнее о систематизации законодательства см.: Общая теория государства и права : академ. курс : в 3 т. / отв. ред. М.Н. Марченко. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Норма, 2007. Т. 2. С. 623–624.

⁴ См. Подробнее о проблемах кодификации избирательного законодательства на федеральном уровне: Биктагиров Р.Т. К вопросу о кодификации федерального избирательного законодательства // Избирательное законодательство и практика. 2018. № 1. С. 14–19.

ответственности за нарушение законодательства о выборах. Например, институт финансирования в избирательных кодексах республик Башкортостан, Татарстан, Амурской, Белгородской областей отнесен к Общей части соответствующих кодексов, что, на наш взгляд, представляется правильным, ибо они носят общий для всех выборов характер, а в Избирательном кодексе Свердловской области он помещен в его Особенной части.

Институты обжалования решений и действий участников избирательного процесса и юридической ответственности за нарушение избирательных законов, носящие общий для всех выборов характер, в Избирательном кодексе Амурской области почему-то представлены в Особенной части, а в Кодексе Свердловской области вовсе вынесены в раздел «Заключительные положения», что вряд ли можно признать обоснованным.

Отмеченные факты и другие расхождения в структурах действующих кодексов, а равно и в позициях ученых, свидетельствуют о том, что система избирательного права и ее отражение в законодательстве еще не устоялись, находясь в стадии осмысления, поисков оптимального варианта структурирования с учетом специфики того или иного института избирательного права.

Большинству субъектов Российской Федерации, в том числе и Московской области, еще предстоит провести кодификацию законов, регламентирующих избирательный процесс. В этой связи считаю уместным в данной статье поделиться некоторыми соображениями по организации этой большой и серьезной работы.

Думается, начать следует с принятия компетентным государственным органом или органами акта о необходимости кодификации и одновременно этим актом образовать межведомственную комиссию или творческую рабочую группу для разработки проекта кодекса. Первым документом этой комиссии (творческой группы) должен стать проект концепции будущего кодекса. В нем следует решить в принципиальном плане многие важные вопросы: обосновать необходимость кодификации избирательных законов и других нормативных материалов по вопросам организации и проведения выборов в органы государственной и муниципальной власти данного субъекта Федерации; определиться с оптимальным названием кодекса, следовательно, и предметом его регулирования, установить, какие законы, другие нормативные правовые акты подлежат объединению в кодекс, определиться с этапами его разработки, возможно, и со сроками, решить иные вопросы, которые комиссия (творческая группа) сочтет необходимым. Концепция должна быть утверждена компетентным органом субъекта Федерации и стать основным руководящим документом для кодификаторов.

Вторым важнейшим документом, определяющим рамки и содержание предстоящей нормотворческой работы и разрабатываемым комиссией (творческой группой), должна быть подробная структура будущего кодифицированного акта. Этому вопросу необходимо уделить самое серьезное внимание, подойти к ее разработке вдумчиво, с учетом многих факторов, имеющих теоретических разработок, положительного и отрицательного опыта, ибо структура в значительной мере определяет основное содержание кодекса. Речь идет о выделении Общей и Особенной частей кодекса, его разделов и глав. Приоритетным на данном этапе является вопрос, какие институты избирательного законодательства разместить в Общей части, а какие

в Особенной части, обратить внимание на формулировки названий разделов и глав с тем, чтобы они точнее отражали собственное содержание. На данном этапе считаю нецелесообразным включение в главы наименования статей, так как такое преждевременное решение может связывать творческую инициативу разработчиков, поскольку в процессе работы вполне могут возникнуть новые подходы к количеству статей, их формулировке и прочие вопросы.

Необходимо скрупулезно собрать те акты, их отдельные положения и нормы, которые подлежат обработке и в той или иной редакции включению в кодекс.

Без предварительного разрешения этих вопросов приступить к созданию текста кодекса считаю нецелесообразным, более того — недопустимым. Ибо такая спешка создаст большую путаницу и неразбериху, серьезно затруднит работу над проектом документа.

Кодификаторам избирательного законодательства субъектов Российской Федерации, в том числе и в Московской области, опираясь на правовую теорию, практику правотворческой работы, на ее достижения и негативные моменты, полагаю возможным дать следующие советы и рекомендации.

Во-первых, обеспечить деление проекта Кодекса на Общую и Особенную части. Такое деление вытекает как из теории кодификации, так и из содержания регулируемого предмета, который состоит из общих положений, присущих всем выборам, а также из правовых норм, определяющих особенности выборов в различные органы публичной власти. И те, и другие предполагают их группировку в отдельных частях Избирательного кодекса.

В Общую часть Кодекса необходимо включить:

- принципы подготовки и проведения выборов;
- избирательные системы, применяемые при проведении выборов в конкретные органы государственной и муниципальной власти;
- статус субъектов избирательного процесса в лице избирателей, избирательных комиссий, избирательных объединений, кандидатов в депутаты и на выборные должности, наблюдателей (как внутренних, так и международных), возможно, иных субъектов;
- институты государственной системы регистрации (учета) избирателей, формирование и ведение их списков;
- общее информирование избирателей (исключая институт предвыборной агитации);
- финансирование выборов;
- порядок обжалования решений и действий участников избирательного процесса;
- юридическую ответственность за нарушение законодательства о выборах;
- возможно, и другие вопросы, единообразно регулируемые для всех видов и уровней выборов.

Особенная часть Кодекса должна регламентировать, подчеркиваю, все стадии избирательного процесса, начиная от порядка и сроков назначения выборов до определения и опубликования их результатов. Отдельные главы Особенной части должны содержать нормы, отражающие специфику выборов главы субъекта Российской Федерации, законодательного (представительного) органа, депутатов представительных органов и глав муниципальных образований, иных выборных должностных лиц.

Таким образом, Особенная часть Кодекса должна регламентировать весь процесс выборов главы, представительного (законодательного) органа субъекта Российской Федерации, выборных органов власти и должностных лиц муниципальных образований

начиная с назначения соответствующих выборов и завершая определением их результатов. Особенная часть должна составить сердцевину, наиболее сложную и объемную часть Избирательного кодекса.

Отдельного рассмотрения требует такой сложный институт, как информационное обеспечение выборов, который состоит из двух различных по сути и назначению субинститутов: информирования избирателей и предвыборной агитации, что свидетельствует о сложном комплексном характере данного института выборов. Именно по этим вопросам в избирательные комиссии поступает наибольшее число жалоб и заявлений участников избирательного процесса.

При кодификации нормы, регламентирующие процессы информирования избирателей, целесообразно поместить в Общую часть Кодекса, ибо эта часть института информационного обеспечения выборов не образует отдельную стадию избирательного процесса. Информирование избирателей осуществляется на протяжении всей избирательной кампании и носит общий, нейтральный характер к борющимся кандидатам, избирательным объединениям (политическим партиям).

Что же касается предвыборной агитации, то ее природа и назначение совсем другие, здесь речь идет о деятельности уполномоченных законом общих и специальных субъектов избирательного процесса, имеющей целью побудить или побуждающей избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них)⁵. Предвыборная агитация — одна из самых политизированных стадий избирательного процесса, а потому подлежит включению в Особенную часть Кодекса, которая регламентирует именно избирательный процесс.

Такое разделение разнородных по назначению и содержанию норм, ныне волей законодателя объединенных в единый институт информационного обеспечения выборов, по нашему мнению, должно найти отражение в будущем законодательстве о выборах и референдумах.

Представляется также не целесообразным включение в предмет регулирования Избирательного кодекса норм законов об областном и муниципальном референдумах, законов об отзыве депутатов и выборных должных лиц. Во-первых, это совершенно самостоятельные конституционные институты непосредственной демократии, а потому регулируются отдельными законами. Во-вторых, включение этих институтов в Избирательный кодекс порождает дополнительные сложности в конструировании Кодекса. В-третьих, нельзя не учитывать того, что такое объединение ведет к чрезмерному расширению предмета регулирования Кодекса и способно создать дополнительные трудности для правоприменителей⁶.

Полагаю также, что действующие законы об избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации не должны быть поглощены избирательными кодексами. Наиболее полный вариант статуса этих важных органов — организаторов выборов и

референдумов может быть обеспечен только специальными законами об этих органах.

Избирательный кодекс может иметь заключительную часть или переходные положения, в случае если не будет принят отдельный акт о порядке его введения в действие. В этих частях Кодекса или в отдельном акте, кроме всего прочего, должны быть названы законы и другие правовые акты субъекта Российской Федерации, которые утрачивают силу в связи с принятием и введением в действие Кодекса.

Считаю необходимым упомянуть и о том, что в недрах Московской областной Думы и Избирательной комиссии Московской области разработан проект закона, озаглавленный «Избирательный кодекс Московской области». Надо признать: авторами проделана большая и трудоемкая работа. И это надо поставить им в заслугу. Но проект не отвечает многим критериям, изложенным выше. В итоге получилось механическое объединение всех действующих избирательных законов области в один громоздкий акт, который воспринимается с трудом. Не выполнено главное требование и условие создания Кодекса — не механическое соединение, а коренная переработка нормативных материалов. Более того, брать его за основу работы комиссии (творческой группы) по кодификации избирательного законодательства области невозможно. Правда, отдельные положения могут быть использованы новыми кодификаторами.

Не менее значим вопрос и о том, когда следует официально принимать Кодекс. Стоит ли ждать принятия и введения в действие Избирательного кодекса на федеральном уровне? Как отмечалось выше, такой Кодекс находится в стадии разработки. В данной ситуации, на наш взгляд, не следует опережать федерального законодателя.

Завершая статью, хотел бы обратить внимание на организацию работы комиссии (творческой группы) по разработке проекта Кодекса. Кодификаторам предстоит выполнить огромный объем работы. Это не только формальное объединение в один сводный документ трех-четырёх избирательных законов субъекта Российской Федерации. Предстоят их коренная переработка, создание новой структуры, введение новых понятий, институтов, норм. Это потребует большого творческого напряжения и высокой законотворческой квалификации. Думается, такую работу невозможно одолеть nasкоком, параллельно с основной работой сотрудников. Эта работа требует полного освобождения кодификаторов от текущих дел, чтобы они могли целиком сосредоточиться на создании Кодекса.

Творческому коллективу должны быть созданы надлежащие условия работы и обеспечено достойное вознаграждение. Очевидно, эта организационная сторона дела должна быть юридически закреплена гражданско-правовым договором, где определены цена договора, обязанности сторон и их ответственность, сроки исполнения и другие важные обязательства сторон.

Проблемы кодификации избирательного законодательства субъектов Российской Федерации достаточно многогранны и сложны и изложенными выше положениями не исчерпываются. Они наделили для дальнейшего предметного обсуждения.

Следует согласиться с высказанными в печати выводами о перспективности и фундаментальности данных направлений совершенствования и развития избирательного законодательства⁷. Пред-

⁵ См.: п. 4 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» // СПС «КонсультантПлюс».

⁶ См.: Козлова Е.И., Головин А.Г. Направления дальнейшего совершенствования системы избирательного законодательства Российской Федерации // Избирательное законодательство и выборы в регионах: теория и практика / под ред. С.В. Юсова. М.: Проспект, 2005. С. 59–67.

⁷ См.: Биктагиров Р.Т. К вопросу о кодификации федерального избирательного законодательства // Избирательное законодательство и практика. 2018. № 1. С. 14–19.

седателем ЦИК России Э.А. Памфиловой разработка Избирательного кодекса определяется как стратегическая задача развития законодательства в этой сфере⁸.

Автор выражает уверенность в том, что кодифицированный акт о выборах обеспечит долгожданную стабилизацию избирательного законодательства, подведет устойчивую правовую базу под одно из основных проявлений непосредственной демократии — конституционного института свободных выборов.

⁸ Российская газета. 2018. 1 ноября.

Литература

1. Биктагиров Р.Т. К вопросу о кодификации федерального избирательного законодательства / Р.Т. Биктагиров // Избирательное законодательство и практика. 2018. № 1. С. 14–19.
2. Иванченко А.В. Избирательная система Российской Федерации в условиях многопартийности и ее роль в укреплении демократических основ российской государственности / А.В. Иванченко // Вестник центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1998. № 9. С. 10–18.
3. Козлова Е.И. Направления дальнейшего совершенствования системы избирательного законодательства Российской Федерации / Е.И. Козлова, А.Г. Головин // Избирательное законодательство и выборы в регионах: теория и практика / под ред. С.В. Юсова. М. : Проспект, 2005. С. 59–67.
4. Общая теория государства и права : академический курс : в 3 т. / отв. ред. М.Н. Марченко. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Норма, 2007. Т. 2. 802 с.

Об опыте кодификации законодательства о выборах и референдумах в Алтайском крае

АКИМОВА ИРИНА ЛЕОНИДОВНА,

председатель Избирательной комиссии Алтайского края,
доцент кафедры конституционного и международного права
Алтайского государственного университета,
кандидат юридических наук
kik22@altkik.ru

КИТНОВСКАЯ ОЛЬГА ВАЛЕРЬЕВНА,

начальник отдела правовой, кадровой, контрольной и административной работы
Избирательной комиссии Алтайского края
avtor@lawinfo.ru

Статья посвящена анализу актуальных вопросов развития и совершенствования законодательства о выборах и референдумах как в материальном, так и в юридико-техническом аспектах. Кодификация рассматривается как одно из перспективных направлений совершенствования и упорядочения всего массива избирательного законодательства. В статье показаны особенности кодификации регионального законодательства о выборах и референдумах в Алтайском крае, проанализированы структура Кодекса Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве и предмет его правового регулирования.

В статье также обосновывается возможность введения кодифицированных актов в субъектах Российской Федерации и рассматриваются особенности законодотворческой деятельности по комплексной подготовке и проработке текста законодательного акта. Делается вывод о том, что кодификация направлена на стабилизацию и систематизацию избирательного законодательства и обеспечивает единообразное применение норм с целью повышения гарантий избирательных прав граждан.

Ключевые слова: кодификация, законодательство о выборах, избирательный процесс, избирательные кампании, гарантии избирательных прав граждан.

On the Experience of Codification of Laws on Elections and Referendums in the Altai Territory

Akimova Irina L., Chairperson of the Electoral Commission of the Altai Territory, Associate Professor of the Department of Constitutional and International Law of the Altai State University, Candidate of Legal Sciences

Kitnovskaya Olga V., Head of the Department of Legal, Personnel, Control and Administrative Affairs of the Electoral Commission of the Altai Territory

The article is dedicated to an analysis of relevant issues of the development and improvement of laws on elections and referendums in the substantial aspect and from the standpoint of legal writing. Codification is viewed as one of the promising areas of improvement and systematization of the whole corpus of electoral laws. The article shows peculiarities of codification of regional laws on elections and referendums in the Altai Territory, analyzes the structure of the Code of the Altai Territory on Elections, Referendum, Withdrawal and the subject of its legal regulation.

The article also justifies a possibility for introduction of codified acts in constituent entities of the Russian Federation and reviews peculiarities of law-making activities on comprehensive preparation and elaboration of the text of a legal act. The authors conclude that codification is aimed at stabilization and systematization of electoral laws and ensures uniform application of provisions aimed at raising guarantees of civil voting rights.

Keywords: codification, electoral laws, electoral process, election campaigns, guarantees of civil voting rights.

На современном этапе развития российского избирательного законодательства особую актуальность приобретает вопрос разработки и принятия Избирательного кодекса. При этом одним из главных аргументов, положенных в основу развернувшихся научных исследований и дискуссий, экспертами и практиками организации выборов приводится опыт принятия и применения кодифицированных актов о выборах в субъектах Российской Федерации. В этой связи пример Алтайского края имеет особое значение.

В 2019 г. исполнится 20 лет с момента перехода Алтайского края к кодификации законодательства, регулирующего общественные отношения, складывающиеся при подготовке и проведении выборов, референдумов и иных демократических процедур.

28 октября 1999 г. Алтайское краевое Законодательное Собрание приняло первую редакцию Кодекса Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц¹, со дня вступления в силу которого были признаны утратившими силу восемь базовых законов Алтайского края, регулирующих порядок проведения выборов, референдумов и иных процедур: законы Алтайского края «О выборах депутатов Алтайского краевого Законодательного Собрания», «О выборах главы администрации Алтайского края», «О выборах депутатов представительных органов и должностных лиц местного самоуправления в Алтайском крае», «О краевом референдуме», «О местном референдуме в Алтайском крае», «О порядке отзыва депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания», «О порядке отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Алтайском крае», «О краевом народном опросе (плебисците)».

На основании положений Кодекса Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц от 5 ноября 1999 г. № 52-ЗС (далее — Кодекс) в 2000 г. были проведены две региональные избирательные кампании: выборы депутатов Алтайского краевого Совета народных депутатов и выборы главы администрации Алтайского края.

В связи с принятием в 2002 г. новой редакции Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»² Кодекс должен был подвергнуться существенной переработке.

3 июля 2003 г. Алтайским краевым Советом народных депутатов была принята новая редакция Кодекса Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц³, в предмет регулирования которого вошли отношения, связанные с назначением, подготовкой и проведением выборов в Алтайский краевой Совет народных депутатов, главы администрации Алтайского края, в органы местного самоуправления, референдума Алтайского края, местного референдума, краевого народного опроса (плебисцита), местного народного опроса, отзыва депутатов Алтайского краевого Совета народных депутатов, депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления.

Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве от 8 июля 2003 г. № 35-ЗС имеет более чем 15-летнюю правоприменительную практику. За указанный период на территории Алтайского края прошло 14 региональных избирательных кампаний, в том числе 4 избирательные кампании по выборам депутатов Алтайского краевого Совета народных депутатов (в 2004 г.) и Алтайского краевого Законодательного Собрания (в 2008, 2011 и 2016 гг.), 3 избирательные кампании по выборам высшего должностного лица Алтайского края (главы администрации Алтайского края в 2004 г. и Губернатора Алтайского края в 2014 и 2018 гг.), а также дополнительные и повторные выборы депутатов Алтайского краевого Законодательного Собрания.

При этом, учитывая динамичность развития федерального избирательного законодательства, в Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве неоднократно вносились изменения, касающиеся как различных стадий избирательного процесса, так и порядка проведения отдельных избирательных действий.

Так, только за последний 5-летний период было принято 18 законов Алтайского края о внесении изменений в Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве, связанных с динамикой развития федерального законодательства о выборах и необходимостью актуализации положений регионального законодательства и приведением его в соответствие с федеральным законодательством, а также совершенствованием регионального законодательства по результатам правоприменительной практики на региональных и муниципальных выборах.

Вместе с тем особенностью законотворческой деятельности в Алтайском крае является наделение Избирательной комиссии Алтайского края правом законодательной инициативы по вопросам ее ведения. В связи с этим в регионе сложилась практика совместной подготовки и разработки законопроектов Избирательной комиссией Алтайского края и Комитетом Алтайского краевого Законодательного Собрания по правовой политике, а в случае внесения изменений в части проведения муниципальных выборов также и совместно с Комитетом по местному самоуправлению.

Примечательно, что и наименование Кодекса неоднократно изменялось, что было связано с изменением предмета правового регулирования и исключением из пределов действия Кодекса отдельных институтов.

Так, из первоначального наименования Кодекса Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц в 2005 г. в связи с отменой выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации были исключены слова «выборных должностных лиц». В 2012 г. изменения коснулись наименования Кодекса в связи с введением главы, регулирующей порядок отзыва Губернатора Алтайского края, из наименования Кодекса было исключено слово «депутатов»⁴. В настоящее время Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве не только по содержанию, но и по наименованию в полной мере соответствует предмету его правового регулирования.

Кодификация представляет собой наиболее сложную и совершенную форму систематизации

¹ Сборник законодательства Алтайского края. 1999. № 43 (63). Ч. 1. С. 5.

² СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

³ Сборник законодательства Алтайского края. 2003. № 87. Ч. 1. С. 31.

⁴ Сборник законодательства Алтайского края. 2012. № 200. Ч. 1. С. 42.

нормативных правовых актов, предполагающую упорядочение и переработку правовых норм путем подготовки и принятия нового единого, юридически и логически цельного кодифицированного акта. Главная функция и важнейшая особенность кодификации — изменение содержания правового регулирования, придание ему комплексного системного характера. Поэтому кодификация избирательного законодательства выступает как средство его совершенствования и упорядочения, а также комплексного развития.

Стоит отдельно отметить, что Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве построен по классическому принципу кодифицированных актов, т.е. имеет Общую и Особенную части, и регламентирует проведение всех видов выборов и иных форм прямого волеизъявления граждан на территории Алтайского края.

Общая часть Кодекса включает 11 глав, определяющих вопросы организации избирательного процесса на различных его этапах и стадиях. В Особенную часть входят 9 глав, закрепляющих специальные нормы, связанные с проведением избирательных кампаний различного уровня, кампаний референдумов и процедур по отзыву.

Данная структура Кодекса свидетельствует о высоком уровне его юридической техники и глубокой проработке правовых норм, закрепленных в федеральном законодательстве.

Кодификация регионального законодательства в Алтайском крае отличается еще одной важной особенностью, связанной с определением предмета регулирования и пределов действия кодифицированного акта.

В настоящее время Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве регулирует весь комплекс отношений, определяющих организацию различных процедур прямой (непосредственной) демократии — выборов, референдумов и отзыва. Хотя данный подход подвергается критике ученых и практиков.

Так, еще на этапе разработки Кодекса Алтайского края наиболее спорным моментом было включение в

него норм, составляющих институт отзыва депутатов и выборных должностных лиц. Поскольку Кодексом регулируются самые разнообразные институты, то и перечень используемых понятий, закрепленный в Общей части, является объемным — 48 понятий. Поэтому на сегодняшний день Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве является примером наиболее полной и системной кодификации обширного законодательства в сфере избирательного права.

На сегодня избирательное законодательство продолжает оставаться одной из наиболее динамично развивающихся и растущих отраслей системы российского законодательства. Кодификация является лишь одним из способов совершенствования и упорядочения всего массива избирательного законодательства. Алтайский край на своем 20-летнем опыте показал, что возможен вариант достаточно успешной реализации этой концепции, позволяющей на практике оценить положительные и отрицательные стороны кодифицированных актов о выборах и референдумах.

Характерной чертой развития Кодекса Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве за всю его 20-летнюю историю существования является постоянное проведение мониторинга на предмет выявления недостатков, пробелов в правовом регулировании в целях сохранения внутренней целостности и непротиворечивости законодательного акта. В результате в ходе законотворческой деятельности осуществляется не механический перенос новелл федерального законодательства, а комплексная проработка текста законодательного акта и устранение имеющихся юридико-технических недостатков.

В целом Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве выступает адекватной правовой формой решения поставленных задач, выполняет функции стабилизации и систематизации краевого избирательного законодательства и обеспечивает единообразное применение норм на всей территории Алтайского края с целью повышения гарантий избирательных прав граждан.

Уважаемые читатели!

В соответствии с Распоряжением Минобрнауки России от 12 февраля 2019 г. № 21-р федеральный научно-практический и информационный журнал «Избирательное законодательство и практика» включен в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук по научной специальности и соответствующей ей отрасли науки:

12.00.02 — Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право (юридические науки).

Регистрация по месту жительства и обеспечение активного избирательного права на региональных и местных выборах

ЗАЦАРИНИНА АНАСТАСИЯ ЕВГЕНЬЕВНА,

студент второго курса магистратуры Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
ZacarininaAE@mail.ru

Формирование выборных органов государственной власти и местного самоуправления осуществляется на определенной территории непосредственно гражданами, имеющими соответствующую территориальную принадлежность. По общему правилу территориальные возможности реализации активного избирательного права гражданина определяются наличием у него регистрации по месту жительства в границах избирательного округа. Такой подход к правовому регулированию избирательных отношений не вызывает споров, поскольку способствует обеспечению устойчивой корреляции выборных органов власти и избирателей соответствующей территории.

Вместе с тем федеральный законодатель не исключает возможности надления активным избирательным правом граждан, место жительства которых расположено за пределами избирательного округа, а также граждан, не имеющих регистрации по месту жительства в пределах территории Российской Федерации¹. В обоих случаях данные нормы рассматриваются как дополнительные гарантии реализации активного избирательного права граждан, наличие которых устанавливается соответствующими законами. Вместе с тем дискреционные полномочия законодателя при решении данного вопроса нередко приводят к тому,

что граждане попросту оказываются лишенными конституционного права избирать.

Следует оговориться, что при проведении выборов в органы государственной власти Российской Федерации подобной проблемы не возникает. В данном случае территориальный фактор не имеет решающего значения, поскольку граждане вправе проголосовать по месту своего нахождения. Исключение составляют выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по одномандатным избирательным округам, при проведении которых наличие регистрации по месту жительства в границах соответствующего избирательного округа все же учитывается. Вместе с тем при проведении соответствующих выборов федеральный законодатель предусмотрел дополнительные гарантии реализации активного избирательного права граждан, не имеющих регистрации по месту жительства в пределах территории Российской Федерации, и граждан, место жительства которых расположено за пределами избирательного округа².

Изложенное свидетельствует о стремлении федерального законодателя к эффективной реализации конституционного права граждан на участие в свободных выборах, а также обеспечению равных и справедливых условий его осуществления.

¹ См.: п. 4 ст. 4, п. 17 ст. 17 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ред. от 03.07.2018) // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

² См.: п. 2 ст. 4, п. 6.1 ст. 17 Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ред. от 04.06.2018) // СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

Статья посвящена проблемам реализации активного избирательного права граждан, место жительства которых расположено за пределами избирательного округа, и граждан, не имеющих регистрации по месту жительства в пределах территории Российской Федерации. Автором предложены пути обеспечения гарантий реализации избирательных прав отмеченной группы граждан применительно к региональным и муниципальным выборам.

Ключевые слова: избиратель, гарантии, активное избирательное право, регистрация по месту жительства, регистрация по месту временного пребывания.

Registration at the Place of Residence and Ensuring of the Right to Vote in Regional and Local Elections

Zacarinina Anastasia E., 2nd Year Graduate Student of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

The article is dedicated to the issues of exercising of the voting right by citizens residing outside an electoral district and citizens not registered at the place of residence within the borders of the Russian Federation. The author proposes ways for ensuring guarantees of exercising of voting rights of the mentioned group of citizens in respect of regional and municipal elections.

Keywords: voter, guarantees, voting right, registration at the place of residence, registration at the place of temporary stay.

Применительно к выборам в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления наблюдается иной подход.

На сегодняшний день только около четверти субъектов Российской Федерации предусматривают наделение активным избирательным правом граждан, место жительства которых расположено за пределами избирательного округа, и (или) граждан, не имеющих регистрации по месту жительства в пределах территории Российской Федерации.

По общему правилу в список избирателей на региональных и (или) муниципальных выборах соответствующих субъектов Российской Федерации в список избирателей может быть включен гражданин, место жительства которого расположено за пределами избирательного округа, но зарегистрированный в его пределах по месту временного пребывания. При этом минимальная продолжительность временной регистрации в различных субъектах Российской Федерации может варьироваться от трех месяцев до одного года. Так, например, в Мурманской области гражданин должен быть зарегистрирован не менее чем за год до дня голосования³, в Чукотском автономном округе⁴ и Рязанской области⁵ не позднее чем за три месяца до дня назначения соответствующих выборов, а в Оренбургской⁶, Саратовской⁷, Тамбовской областях⁸ и Республике Калмыкия⁹ не менее чем за три месяца до дня голосования.

В некоторых субъектах Российской Федерации дополнительная гарантия реализации активного избирательного права данной категории граждан предоставляется в зависимости от субъектного состава избирательных правоотношений или уровня выборов. В первом случае, дополнительная гарантия применяется в отношении определенной категории избирателей. Например, законодательством Астраханской области¹⁰, Еврейской автономной области¹¹, Забайкальского края¹², Калининградской области¹³, Кемеровской области¹⁴, Республики Мордовия¹⁵, Смоленской области¹⁶ к данной категории избирателей отнесены граждане, обучающиеся по очной форме обучения и зарегистрированные по месту пребывания в общежитии (по месту нахождения образовательного учреждения). Во втором случае возможность реализации активного избирательного права обусловлена уровнем выборов. Например, в Липецкой и Саратовской областях, Республике Калмыкия дополнительная гарантия предусмотрена исключительно на региональных выборах.

Аналогичная ситуация возникает в отношении граждан, не имеющих регистрации по месту жительства в пределах территории Российской Феде-

³ См.: п. 4 ст. 3 Закона Мурманской области от 9 марта 2007 г. № 841-01-ЗМО «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований» (ред. от 22.12.2017 № 2217-01-ЗМО) // Мурманский вестник. 2007. № 49 ; п. 5 ст. 4 Закона Мурманской области от 22 июня 2011 г. № 1364-01-ЗМО «О выборах депутатов Мурманской областной Думы» (ред. от 22.12.2017 № 2217-01-ЗМО) // Мурманский вестник. 2011. № 115 ; п. 1 ст. 3 Закона Мурманской области от 6 июля 2012 г. № 1496-01-ЗМО «О выборах Губернатора Мурманской области» (ред. от 22.12.2017 № 2217-01-ЗМО) // Мурманский вестник. 2012. № 124.

⁴ См.: п. 5 ст. 12 Закона Чукотского автономного округа от 17 декабря 2015 г. № 123-ОЗ «О порядке проведения выборов в органы местного самоуправления в Чукотском автономном округе» (ред. от 14.08.2018 № 50-ОЗ) // Ведомости. 2015. № 49/3 ; п. 2 ст. 4.1 Закона Чукотского автономного округа от 9 июня 2012 г. № 58-ОЗ «О порядке проведения выборов Губернатора Чукотского автономного округа» (ред. от 14.08.2018) // Ведомости. 2012. № 23/2 ; п. 3 ст. 4 Закона Чукотского автономного округа от 17 декабря 2015 г. № 122-ОЗ «О порядке проведения выборов депутатов Думы Чукотского автономного округа» (ред. от 30.10.2017 № 83-ОЗ) // Ведомости. 2015. № 49/3.

⁵ См.: абз. 2 п. 6 ст. 5 Закона Рязанской области от 30 июля 2009 г. № 85-ОЗ «О выборах депутатов Рязанской областной Думы» (ред. от 08.10.2018 № 64-ОЗ) // Рязанские ведомости. 2009. № 147–148.

⁶ См.: п. 4.1 ст. 15 Закона Оренбургской области от 16 ноября 2005 г. № 2711/469-III-ОЗ «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» (ред. 11.12.2017) // Бюллетень Законодательного Собрания Оренбургской области. 2005. 9 ноября.

⁷ См.: абз. 4 п. 6 ст. 11 Закона Саратовской области о выборах депутатов Саратовской областной Думы от 28 июня 2007 г. № 105-ЗСО (ред. от 03.10.2018) // Саратовская областная газета. 2007. 13 июля.

⁸ См.: п. 4.1 ст. 15 Закона Тамбовской области от 5 сентября 2005 г. № 355-З «О выборах депутатов Тамбовской областной Думы» (ред. от 07.12.2017 № 179-З) // Тамбовская жизнь. 2005. 6 сентября.

⁹ См.: п. 3 ст. 7 Закона Республики Калмыкия от 22 декабря 2010 г. № 244-IV-З «О некоторых вопросах проведения

выборов депутатов Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия» (ред. от 15.05.2018 № 288-V-3) // Хальмг Унн. 2010. 23 декабря.

¹⁰ См.: п. 4 ст. 46 Закона Астраханской области от 5 июня 2006 г. № 24/2006-ОЗ «О выборах депутатов Думы Астраханской области» (ред. от 16.07.2018 № 65/2018-ОЗ) // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2006. № 23.

¹¹ См.: п. 1 ст. 9 Закона Еврейской автономной области от 24 февраля 2016 г. № 877-ОЗ «О выборах депутатов Законодательного Собрания Еврейской автономной области» (ред. от 26.10.2017 № 172-ОЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 04.03.2016.

¹² См.: абз. 1 п. 5 ст. 20 Закона Забайкальского края от 6 июля 2010 г. № 385-ЗЗК «О муниципальных выборах в Забайкальском крае» (ред. от 18.06.2018 № 1599-ЗЗК) // Забайкальский рабочий. 2010. 9 июля.

¹³ См.: п. 5 ст. 11 Закона Калининградской области от 18 марта 2008 г. № 231 «О муниципальных выборах в Калининградской области» (ред. от 31.05.2018 № 172) // Калининградская правда. 2008. 26 марта.

¹⁴ См.: абз. 1 п. 4 ст. 22 Закона Кемеровской области от 26 июня 2012 г. № 55-ОЗ «О выборах Губернатора Кемеровской области» (ред. от 17.08.2018 № 69-ОЗ) // Законодательный вестник Совета народных депутатов Кемеровской области. 2012. № 122. I часть ; абз. 1 п. 6-2 ст. 10 Закона Кемеровской области от 14 февраля 2007 г. № 24-ОЗ «О выборах депутатов Совета народных депутатов Кемеровской области» (ред. от 15.05.2018 № 29-ОЗ) // Законодательный вестник Совета народных депутатов Кемеровской области. 2007. № 62. II часть ; п. 6 ст. 9 Закона Кемеровской области от 30 мая 2011 г. № 54-ОЗ «О выборах в органы местного самоуправления в Кемеровской области» (ред. от 17.08.2018 № 69-ОЗ) // Законодательный вестник Совета народных депутатов Кемеровской области. 2011. № 109. III часть.

¹⁵ См.: п. 6 ст. 14 Закона Республики Мордовия от 27 июня 2006 г. № 41-З «О выборах депутатов Государственного Собрания Республики Мордовия» (ред. от 30.08.2018 № 66-З) // Известия Мордовии. 2006. 28 июня.

¹⁶ См.: п. 4 ст. 3 Закона Смоленской области от 3 июля 2003 г. № 41-з «О выборах органов местного самоуправления в Смоленской области» (ред. от 28.06.2018 № 80-з) // Смоленская газета. 2003. 10 июля.

рации. Например, в Магаданской¹⁷ и Сахалинской областях¹⁸ дополнительная гарантия предусмотрена исключительно на региональных выборах, а в Республике Алтай¹⁹, Республике Ингушетия²⁰, Оренбургской области²¹ исключительно на муниципальных выборах.

Изложенное представляет достаточное доказательство того, что существующее правовое регулирование активного избирательного права граждан, место жительства которых расположено за пределами избирательного округа, и граждан, не имеющих регистрации по месту жительства в пределах территории Российской Федерации, при проведении выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления ведет к утрате истинного смысла рассматриваемых гарантий и неравенству избирательных прав граждан, проживающих в различных территориально-публичных образованиях. В связи с этим ситуацию, когда реализация конституционного права граждан избирать зависит от усмотрения избирательной комиссии, нельзя признать допустимой.

Размышляя над существующей проблемой, различные авторы дают негативную оценку существующему правовому регулированию однородных по своей юридической природе отношений²². Например, по мнению В.А. Черепанова, такой подход региональных законодателей приводит к чрезмерному территориальному ограничению и сужению условий реализации активного избирательного права граждан в различных регионах²³. По справедливому замечанию К.В. Ара-

новского и С.Д. Князева, отсутствие дополнительных гарантий на региональных и муниципальных выборах не только лишает граждан активного избирательного права, но и ставит их в неравное положение с гражданами, которые проживают в субъектах Российской Федерации, предусматривающих соответствующие гарантии²⁴.

Приведенные точки зрения подтверждают необходимость совершенствования правового регулирования дополнительных гарантий реализации активного избирательного права граждан.

Таким образом, представляется необходимым на федеральном уровне предоставить дополнительные гарантии реализации активного избирательного права гражданам, место жительства которых находится за пределами избирательного округа, и гражданам, не имеющим регистрации по месту жительства в пределах территории Российской Федерации, при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

По нашему мнению, при проведении региональных и муниципальных выборов граждане, не имеющие регистрации по месту жительства в пределах территории Российской Федерации, но фактически проживающие в границах избирательного округа, должны наделяться активным избирательным правом. Вместе с тем гражданин должен подтвердить факт проживания на соответствующей территории.

Подтверждением фактического проживания гражданина могут являться свидетельство о регистрации по месту временного пребывания, выписка из единого государственного реестра недвижимости, удостоверяющая право собственности на дом (квартиру) и т.п. Такой вывод согласуется с правовой позицией Конституционного Суда РФ, согласно которой «отсутствие у совершеннолетнего гражданина регистрации по месту жительства в пределах Российской Федерации не означает утрату им активного избирательного права, не может служить безусловным основанием для невключения его в списки избирателей в том избирательном округе и на том избирательном участке, в границах которых он фактически проживает, и отказа в голосовании на выборах, в том числе в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления»²⁵.

В отношении граждан, место жительства которых расположено за пределами избирательного округа, также должна быть предусмотрена дополнительная

¹⁷ См.: п. 4 ст. 21.1 Закона Магаданской области от 9 июня 2012 г. № 1500-ОЗ (ред. от 08.05.2018 №2270-ОЗ) «О выборах Губернатора Магаданской области» // Магаданская правда. 2012. 20 июня; п. 6.1 ст. 5 Закона Магаданской области от 26 марта 2007 г. № 829-ОЗ (ред. от 17.07.2018 № 2292-ОЗ) «О выборах депутатов Магаданской областной Думы» // Магаданская правда. 2007. 27 марта.

¹⁸ Пункт 2 ст. 3 Закона Сахалинской области от 10 апреля 2008 г. № 22-ЗО (ред. от 22.05.2017 № 40-ЗО) «О выборах депутатов Сахалинской областной Думы» // Губернские ведомости. 2008. 11 апреля.

¹⁹ См.: п. 6 ст. 12 Закона Республики Алтай от 5 мая 2011 г. № 14-РЗ (ред. от 03.10.2018 № 65-РЗ) «О муниципальных выборах в Республике Алтай» // Сборник законодательства Республики Алтай. 2011. № 76 (82). Ч. 1.

²⁰ См.: п. 6 ст. 12 Закона Республики Ингушетия от 8 июня 2009 г. № 24-РЗ (ред. от 30.10.2017 № 46-РЗ) «О муниципальных выборах в Республике Ингушетия» // Ингушетия. 2009. № 95–96.

²¹ См.: п. 8 ст. 11 Закона Оренбургской области от 5 ноября 2009 г. № 3209/719-IV-ОЗ (ред. от 11.12.2017 № 737/175-VI-ОЗ) «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Оренбургской области» // Южный Урал. 2009. 14 ноября.

²² См., например: Кабышев С.В., Комарова В.В., Ермаков А.Д. и др. Правовые позиции избирательных комиссий России / под ред. С.В. Кабышева. М.: Формула права, 2016. С. 129–135; Тоточенко Д.А. О влиянии регистрации по месту жительства на возможность участия граждан в региональных и муниципальных выборах // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 10. С. 46–49; Чуева Д.И. Основания для включения в списки избирателей: регистрация по месту жительства или пребывания? // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 7. С. 50–53.

²³ См.: Черепанов В.А. Можно ли отменить в России «крепостное» избирательное право? // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 5. С. 51.

²⁴ См.: Арановский К.В., Князев С.Д. Еще раз об активном избирательном праве российских граждан, не имеющих регистрации по месту жительства // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 5. С. 157.

²⁵ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 8 декабря 2011 г. № 1794-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Волчева Евгения Георгиевича на нарушение его конституционных прав пунктом 4 статьи 4, пунктом 2 статьи 16, пунктами 4 и 17 статьи 17 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пунктами 1 и 2 статьи 5, пунктами 2 и 6 статьи 16 Уставного закона Калининградской области «О выборах депутатов Калининградской областной Думы», пунктами 1 и 4 статьи 5, пунктами 1, 2 и 6 статьи 11 Закона Калининградской области «О муниципальных выборах в Калининградской области» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2012. № 3.

гарантия реализации активного избирательного права при наличии у них регистрации по месту временного пребывания. Следует приветствовать практику принятия избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации разъяснений по организации голосования таких избирателей²⁶, однако для упрочения гарантий обеспечения равного

статуса необходимо принятие законодательных норм²⁷.

По моему мнению, именно федеральный законодатель должен четко определить порядок и условия реализации активного избирательного права граждан, не имеющих регистрации по месту жительства в границах избирательного округа и в пределах территории Российской Федерации.

²⁶ См.: Постановление Избирательной комиссии Калининградской области от 98 февраля 2012 г. № 37/244-6. URL : <https://izbirkom39.ru/ftpgetfile.php?id=258> (дата обращения: 10.02.2019).

²⁷ Кабышев С.В. Вопросы совершенствования законодательства о выборах Президента РФ // Избирательное законодательство и практика. 2018. № 2. С. 6.

Литература

1. Арановский К.В. Еще раз об активном избирательном праве российских граждан, не имеющих регистрации по месту жительства / К.В. Арановский, С.Д. Князев // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 5. С. 155–164.
2. Кабышев С.В. Вопросы совершенствования законодательства о выборах Президента РФ / С.В. Кабышев // Избирательное законодательство и практика. 2018. № 2. С. 3–6.
3. Кабышев С.В. Правовые позиции избирательных комиссий России / С.В. Кабышев, В.В. Комарова, А.Д. Ермаков и др. ; под ред. С.В. Кабышева. М. : Формула права, 2016. 376 с.
4. Тоточенко Д.А. О влиянии регистрации по месту жительства на возможность участия граждан в региональных и муниципальных выборах / Д.А. Тоточенко // Государственная власть и местное самоуправление. 2014. № 10. С. 46–49.
5. Черепанов В.А. Можно ли отменить в России «крепостное» избирательное право? / В.А. Черепанов // Сравнительное конституционное обозрение. 2017. № 5. С. 116–127.
6. Чуева Д.И. Основания для включения в списки избирателей: регистрация по месту жительства или пребывания? / Д.И. Чуева // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 7. С. 50–53.

Совершенствование избирательного законодательства Российской Федерации и ее субъектов

ТХАБИСИМОВА ЛЮДМИЛА АСЛАНОВНА,

руководитель Северо-Кавказского центра избирательного права и процесса,
заместитель директора по научной работе Юридического института
Пятигорского государственного университета,
доктор юридических наук, профессор
thabisimova@mail.ru

В данной статье рассмотрены вопросы развития институтов непосредственной демократии, а также вопросы совершенствования законодательства о выборах. Основное содержание исследования составляет анализ методов открытых и закрытых партийных списков, которые применяются в рамках пропорциональной избирательной системы, а также особое внимание уделяется изменениям, внесенным в избирательное законодательство субъектов Российской Федерации, в части выборов глав субъектов Российской Федерации. Обосновываются выводы: повсеместно ввести прямые выборы глав субъектов Российской Федерации населением; нежелательно расширение представительства политических партий в избирательных комиссиях; разработать и совершенствовать меры по правовому воспитанию населения.

Ключевые слова: непосредственная демократия, свободные выборы, избирательные кампании, политические партии, избирательная система, федеральный закон, избирательное законодательство, правовое воспитание.

Improvement of Electoral Laws of the Russian Federation and Its Constituent Entities

Tkhabisimova Lyudmila A., Head of the North-Caucasian Center of Electoral Law and Procedure, Deputy Director for Research of the Law Institute of the Pyatigorsk State University, Doctor of Law, Professor

The article reviews the development of the direct democracy institutions and the improvement of laws on elections. An analysis of the method of open and closed party lists applied within the framework of the proportional election system constitutes the main content of the research; special attention is paid to the amendments introduced in the electoral laws of constituent entities of the Russian Federation in terms of election of the heads of constituent entities of the Russian Federation. The following conclusions are justified: to introduce direct elections of the heads of constituent entities of the Russian Federation by the population on a nationwide scale; an increase in political party representation in electoral commissions is undesirable; to develop and improve measures of legal education of the population.

Keywords: direct democracy, free elections, election campaigns, political parties, electoral system, federal law, electoral laws, legal education.

Равные и прямые выборы являются одной из важнейших конституционных основ Российского государства. Свободные выборы в Российской Федерации — прежде всего альтернатива тоталитаризму, бюрократизму и олигархии, которые неприемлемы для современного демократического государства.

Развитие институтов непосредственной демократии в Российской Федерации идет не первый год. Именно с продуктивным реформированием избирательной системы Российской Федерации связано успешное развитие всего государства в целом, идущее по пути модернизации механизмов реализации прав человека и гражданина, и как следствие, повышение международного авторитета России.

В данной статье представлены возможные пути решения проблем, которые, по мнению автора, имеют место быть в настоящее время.

Во-первых, следует обратить внимание на методы открытых и закрытых партийных списков, которые применяются в рамках пропорциональной избирательной системы, так или иначе действующей в настоящее время в Российской Федерации. Практика избирательных кампаний, проводимых на территории Российской Федерации, включает лишь опыт применения метода закрытых списков. Это означает, что избиратели голосуют за конкретную политическую партию. При этом партия сама решает, в каком порядке будут распределены кандидаты в рамках партийного списка. Другими словами, право избирателя — отдать голос за политическую партию. В дальнейшем партийное руководство само решает, кто попадет в законодательный (представительный) орган.

Альтернативой указанному методу, на наш взгляд, является метод открытых списков. В соответствии с ним электорат голосует за партию, а также выбирает наиболее предпочтительного кандидата из списка. То есть избирателю предоставляется свобода выбирать между кандидатами в рамках одного партийного списка. Думается, что данный метод обладает демократическими чертами в большей степени, нежели метод закрытых списков.

Также несомненным преимуществом является то, что при системе открытых списков активизируется «внутрипартийная демократия, которая препятствует усилению власти партийного руководства»¹ и в той или иной степени исключает черты коррумпированности политических партий.

Во-вторых, особое внимание следует уделить изменениям, внесенным в избирательное законодательство субъектов Российской Федерации, в части выборов глав субъектов Российской Федерации. Указанные изменения непосредственно касались избрания глав субъектов Российской Федерации депутатами законодательного (представительного) органа субъекта. Указанные нормативные акты отменили прямые выборы глав субъектов Российской Федерации. Нам представляется, что в рамках демократизации Российского государства и его субъектов данное изменение законодательства о выборах нецелесообразно.

В Конституции РФ заложены общедемократические начала, выражающие волю многонационального народа Российской Федерации, — среди них

право выбора. Сама суть выборов предполагает то, что они — свободные, равные. Наряду с этими принципами выборы должны быть прямыми. Глава субъекта Российской Федерации, являясь главой исполнительной власти субъекта Российской Федерации и гарантом прав и свобод населения, должен избираться непосредственно самим населением.

В 2004 г. Президент Российской Федерации выступил с инициативой изменения порядка наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, предложив утверждать их в должности решениями законодательных органов по предложению Президента РФ. Президент РФ логически увязал свою инициативу с трагедией, которая произошла в Республике Северная Осетия — Алания, г. Беслане.

Законопроект об отмене прямых губернаторских выборов был разработан и принят в декабре 2004 г.², а последние прямые губернаторские выборы (досрочные ввиду смерти действующего губернатора) состоялись в Ненецком автономном округе в январе 2005 г.

В апреле 2012 г. также по инициативе Президента РФ был принят федеральный закон, предусматривающий возвращение прямых выборов глав регионов³. Согласно данному федеральному закону, первые выборы высших должностных лиц состоялись 14 октября 2012 г. в тех субъектах Российской Федерации, где срок полномочий действующих высших должностных лиц истекал с 1 июня по 31 декабря 2012 г.⁴

В 2013 г. в вышеуказанный федеральный закон были внесены поправки, дающие субъектам Российской Федерации право заменить всенародные выборы своих глав голосованием в парламенте по нескольким кандидатурам. При этом прямо говорилось, что принятие таких поправок вызвано тем, чтобы не допустить прямых выборов в шести республиках Северного Кавказа (Дагестан, Ингушетия, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Северная Осетия, Чечня).

В 2013 г. от прямых выборов главы субъекта Российской Федерации добровольно отказались: Дагестан, Ингушетия, Северная Осетия и Карачаево-Черкесия. В двух из них, в Дагестане и Ингушетии, региональные парламенты уже в сентябре 2013 г. избрали своих глав республик на следующие 5 лет. В Республике Северная Осетия — Алания подобным образом главу избрали в сентябре 2015 г. А в Карачаево-Черкесии выборы главы через Народное Собрание прошли в сентябре 2016 г. В последующие годы от прямых выборов главы субъекта отказались также Кабардино-Балкария и Адыгея. Таким образом, единственной республикой Северного Кавказа, где сохраняются прямые выборы главы субъекта Российской Федерации, осталась Чеченская Республика.

² Указ Президента Российской Федерации от 27 декабря 2004 г. № 1603 «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица» (утратил силу) // СПС «КонсультантПлюс».

³ См.: Федеральный закон Российской Федерации от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. Федеральный выпуск № 5772. URL: <http://www.rg.ru/2012/05/04/gubernatori-dok.html>

⁴ Там же.

¹ Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. Сайт независимого института выборов. URL: <http://www.vibori.ru/publikat/PES/ch-4-2.htm>

В результате произошедшего в 2014 г. присоединения Крыма к Российской Федерации в составе Российской Федерации были образованы новые субъекты — Республика Крым и город федерального значения Севастополь.

Принятые в этом же году Конституция Республики Крым и Устав города Севастополя предусматривали избрание глав данных регионов их парламентами по представлению Президента РФ. В ноябре 2016 г. в Устав города Севастополя были внесены поправки, вводящие прямые выборы губернатора города⁵.

Как нам представляется, необходимо повсеместно ввести прямые выборы глав субъектов Российской Федерации населением, иначе будет значительно тормозиться процесс модернизации избирательного законодательства и тем самым являться препятствием на пути построения истинно демократического и гражданского общества в России.

В-третьих, следует обратить внимание на вопрос, связанный с представительством политических партий в избирательных комиссиях субъектов Российской Федерации.

Согласно Федеральному закону от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁶, избирательная комиссия субъекта Российской Федерации является государственным органом субъекта Российской Федерации,

организующим подготовку и проведение выборов, референдумов на территории данного субъекта. Указанное положение требует независимости данного органа в связи с осуществлением полномочий, предусмотренных законодательством.

Думается, что дальнейшее расширение представительства политических партий в избирательных комиссиях нежелательно. Это прежде всего можно объяснить тем, что увеличение числа членов политических партий, каждый из которых представляет политические интересы того или иного объединения, может отразиться на степени независимости и, можно сказать, беспристрастности в период подготовки и проведения выборов процедур.

В заключение хотелось бы обратить внимание на разработку и совершенствование мер по правовому воспитанию населения. Нам представляется, что в данном процессе необходимо участие всех органов государственной власти — как федеральных, так и региональных органов, органов местного самоуправления, а также избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. В данном направлении необходимо совершенствование механизмов реализации избирательных прав лиц пожилого возраста, лиц с ограниченными физическими возможностями.

Также достижению положительных результатов послужило бы широкое привлечение молодежи к участию в мероприятиях, связанных с преодолением правовой безграмотности и повышением уважения к праву и закону. Правовое воспитание всех категорий избирателей, преодоление правового нигилизма и абсентизма в среде участников выборов могли бы, по нашему мнению, содействовать активной вовлеченности граждан в избирательный процесс за счет развития доверия к институту выборов в Российской Федерации.

⁵ Закон города Севастополя от 29 ноября 2016 г. № 292-ЗС «О внесении изменений в Устав города Севастополя». URL: https://sevizakon.ru/view/laws/bank/14402/zakon_n_292_zs_ot_29_11_2016/19626/

⁶ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 27.12.2018) // СПС «КонсультантПлюс».

Редакционная политика Объединенной редакции «Издательская группа "Юрист"» запрещает:

1. Самоплагиат. В случае, если элементы научной статьи ранее были опубликованы, в том числе и в журналах Издательской группы «Юрист», автор обязан сослаться на ранее опубликованную работу. Дословное копирование собственных работ и их перефразирование не допускается, они могут быть использованы только в качестве основы для новых выводов.

2. Дословное копирование более 10 процентов работы другого лица без указания его авторства, ссылки на источник и использования кавычек.

3. Некорректное перефразирование произведения другого лица, при котором было изменено более одного предложения в рамках одного параграфа или раздела текста, либо предложения были расположены в ином порядке без соответствующей ссылки на источник. Существенное некорректное перефразирование (более 10 процентов оригинальной работы) без ссылки на источник приравнивается к дословному копированию.

4. Использование составных частей произведения другого лица без указания авторства, например, абзаца, рисунка или таблицы без указания ссылки на источник или использования кавычек.

Размышления о проблеме создания избирательного кодекса Российской Федерации

БИКТАГИРОВ РАИФ ТЕРЕНТЬЕВИЧ,

доктор юридических наук
info@migsu.ranepa.ru

С учреждением в постсоветской России постоянно действующего на профессиональной основе парламента — Федерального Собрания в лице двух его палат: Государственной Думы и Совета Федерации — законодательная деятельность Российского государства получила невиданное ранее развитие. Ежегодно издаются сотни законодательных актов. Как сообщила «Парламентская газета», за 25 лет работы нового парламента в его законодательную палату внесено более 27 тыс. законопроектов, 8 тыс. из них стали законами, в том числе 24 кодекса¹.

Этот массив законов и основанных на них нормативных актов нуждается в упорядочении, в поддержании в контрольном состоянии с тем, чтобы эффективно регулировать общественные отношения, складывающиеся в самых различных сферах экономической, политической жизни общества и государства. Этот процесс в теории права получил название — систематизация законодательства, наиболее важной и эффективной формой которой выступает кодификация действующего законодательства.

Кодификация предполагает не столько простой учет, инвентаризацию, упорядочение многочисленных законов, действующих в определенной сфере, сколько их фундаментальную переработку, обеспечение согласованности и компактности, расчистку нормативного массива, устранение противоречащих друг другу новелл, освобождение от устаревших, фактически не действующих норм. В результате такой переработки восполняются пробелы в правовом регулировании общественных отношений, рождается совершенно новый закон под названием, как правило, Кодекс, Устав и др. Объединенные в кодекс прежние законы и иные нормативные правовые акты признаются утратившими силу.

¹ Парламентская газета. 2018. 14–20 декабря.

Таким образом, кодификация представляет собой высшую форму правотворческой деятельности государства, требующую высокого уровня подготовки законодателей-кодификаторов.

Необходимо подчеркнуть и то, что кодексы существенно отличаются от обычных законов. Как правило, они представляют собой главный закон в данной отрасли (подотрасли) права, образуют несущую конструкцию правовой отрасли (подотрасли). Кодекс носит сводный объединяющий характер, поэтому он значителен по объему, более заметен среди других законов, более стабилен и рассчитан на длительный срок применения.

Обращаясь непосредственно в область законодательства, регулиующую избирательную систему только на федеральном уровне, мы видим большое число законов и еще больше подзаконных актов. Более того, они не стабильны, часто изменяются и дополняются, и не только по объективным потребностям, но и по конъюнктурным мотивам. Это отрицательно сказывается на правоприменительной практике, усложняет деятельность избирательных комиссий и других субъектов избирательного процесса, в том числе и избирателей, которые не успевают осваивать и осмысливать новые правовые нормы и институты, вводимые законодателем.

Такое положение и позитивный опыт зарубежных государств и даже ряда субъектов Российской Федерации все более актуализирует проблему кодификации разросшегося федерального избирательного законодательства. Не случайно проблема кодификации этого законодательства неоднократно инициировалась в парламенте, обсуждалась на научно-практических конференциях, проводимых Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в 2016 и 2018 гг. и другими организациями. Кажется, лед тронулся. В докладе, посвященном 25-летию избирательной

В статье рассматриваются конкретные теоретические и практические вопросы, возникающие при кодификации федерального избирательного законодательства. Излагается и обосновывается позиция автора по наименованию, предмету регулирования и структуре проекта кодифицированного акта о выборах, даются отдельные рекомендации кодификаторам.

Ключевые слова: кодификация, система избирательного законодательства, Избирательный кодекс, Общая часть Избирательного кодекса, Особенная часть Избирательного кодекса.

Reflections about the Issue of Creation of an Electoral Code of the Russian Federation

Biktagirov Raif T., Doctor of Law

The article reviews specific theoretical and practical issues arising in the course of codification of federal electoral laws. The publication presents and justifies the author's position concerning the name, regulation subject and structure of a draft of the codified law on elections, gives separate recommendations to codifiers.

Keywords: codification, system of electoral legislation, Electoral code, the General part of the Electoral code, the Special part of the Electoral code.

системы Российской Федерации, 29 октября 2018 г. Председатель ЦИК России Э.А. Памфилова отметила: «Возможен вариант кодификации законодательства о выборах в формате разработки и принятия Избирательного кодекса Российской Федерации»².

Согласно материалам прессы, первоначальный вариант проекта разрабатывается в недрах Московского университета имени М.В. Ломоносова по заказу Российского фонда свободных выборов. В преддверии нового года в «Российской газете» появилась информация о том, что проект избирательного кодекса, возможно, уже появится к весне 2019 г.

В соответствии с постулатами теории права и практической систематизации законодательства кодификация представляет собой сложную многогранную задачу, поскольку она предполагает коренную переработку действующих в сфере выборов законов и других нормативных правовых актов и создание на этой основе совершенно нового консолидированного нормативного правового акта, замещающего целый ряд законов, действующих в этой сфере. Поэтому вполне естественно в процессе разработки кодекса возникает немало вопросов, связанных с предметом его регулирования, внутренней структурой, определением федеральных законов, подлежащих объединению в кодекс, судьбой ряда законов, регулирующих наиболее общие вопросы организации выборов, референдума и т.п. Эти вопросы непременно встанут перед кодификаторами, ибо без их решения реальная кодификация федерального избирательного законодательства не представляется возможной.

Эти и другие сложные и многогранные вопросы вскоре придется решать творческому коллективу по разработке проекта избирательного кодекса, а в последующем и компетентным государственным органам, а на завершающей стадии подготовки и принятия кодифицированного акта — и депутатам палат Федерального Собрания.

В этой связи автор настоящей статьи делится своими соображениями относительно создания проекта федерального избирательного кодекса. Они напрямую затрагивают как теорию, так и практику кодификации, в особенности содержания кодификационного процесса. Ниже без особых длиннот излагается позиция автора по наиболее значимым проблемам, которые должны быть решены в процессе разработки проекта кодекса.

1. Наименование кодекса. Эта проблема не столь простая, как может показаться на первый взгляд. Дело в том, что она затрагивает конституционные установления о федеральной природе Российского государства. Кроме того, наименование кодекса в принципе предопределяет его содержание.

На этот счет существуют по меньшей мере три точки зрения. В частности, предлагаются следующие названия: Избирательный кодекс Российской Федерации³, Федеральный избирательный кодекс⁴, Кодекс

Российской Федерации о выборах и референдумах⁵. Не исключаются и другие наименования.

В первом и третьем вариантах названия, по мысли разработчиков, кодекс должен включить в предметы своего регулирования два разных института непосредственной (прямой) демократии, предусмотренных Конституцией РФ: всеобщие свободные выборы и референдум и, кроме того, вопросы региональных (субъектных) и даже муниципальных выборов⁶. В номере за 2–8 ноября 2018 г. «Парламентская газета» прямо писала, что «существующее законодательство о выборах должно быть заменено общефедеральным Избирательным кодексом»⁷.

Однако в условиях федеративного государства, когда избирательное законодательство, согласно п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации, находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, представляется проблематичным учреждение Избирательного кодекса Российской Федерации, ибо невозможно учесть в одном кодексе все многообразие более чем 80 субъектов Федерации, а тем более лишить их права на нормотворчество по предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, следовательно, и на кодификацию собственного избирательного законодательства. Полагаю, что на уровне Федерации речь может идти о полной кодификации только норм федеральной подсистемы избирательного законодательства, т.е. законов, регламентирующих выборы Президента Российской Федерации, депутатов Государственной думы, а в перспективе — и выборы членов Совета Федерации, Конституционного Собрания, возможно, иных федеральных органов, признанных в установленном порядке выборными.

Если же федеральный центр считает необходимым регулировать и вопросы выборов региональных и муниципальных органов публичной власти, тогда, на наш взгляд, надо идти по пути принятия Основ законодательства о выборах (возможно, и о референдумах), на базе которых субъекты Федерации могли бы разработать и принять собственные законы (кодексы) о выборах региональных и муниципальных органов и соответствующих референдумах.

2. Предмет регулирования тесно связан, точнее — прямо вытекает из наименования кодекса. Избирательный кодекс, принимаемый на уровне федерального центра, однозначно должен регулировать организацию выборов в федеральные органы государственной власти, предусмотренные Конституцией и федеральными законами. Таковыми на сегодняшний день являются только два органа: Президент Российской Федерации и депутаты Государственной Думы. Однако в перспективе не исключается расширение круга органов, формируемых путем всеобщих выборов. Выборы этих органов должны регулироваться нормами Федерального избирательного кодекса. Распространение действия проектируемых норм на региональные выборы, тем более на муниципальные выборы, представляется нецелесообразным.

Что же касается принципиальных основ формирования региональных и местных органов публичной власти, проведения соответствующих референдумов, их предпочтительно устанавливать рамочным

² ЦИК России проводит научно-практическую конференцию «Выборы. Сегодня и завтра». Сайт ЦИК России. 29.10.2018. URL: <http://cikrf.ru/news/cec/41018>

³ ЦИК России проводит научно-практическую конференцию «Выборы. Сегодня и завтра». Сайт ЦИК России. 29.10.2018. URL: <http://cikrf.ru/news/cec/41018>

⁴ Биктагиров Р.Т. К вопросу о кодификации федерального избирательного законодательства // Избирательное законодательство и практика. 2018. № 1. С. 16, 19.

⁵ Герейханова А. Голосам повысят уровень // Российская газета. 2018. 1 ноября.

⁶ См.: Там же.

⁷ Редичкина К. В России может появиться избирательный кодекс // Парламентская газета. 2018. 2–8 ноября.

федеральным законом либо непосредственно в Конституции РФ.

Другой серьезный вопрос, который стоит перед кодификаторами, связан с судьбами таких основополагающих актов, как Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Принимая во внимание назначение и содержание этих законов, думается, что они не могут быть поглощены Избирательным кодексом.

Референдум — самостоятельный институт непосредственной демократии и конституционного права, имеющий значительную специфику и существенные отличия от избирательного процесса по выборам отдельных государственных, муниципальных органов и должностных лиц. Поэтому Федеральный конституционный закон о референдуме целесообразно сохранить. Надо иметь в виду и то обстоятельство, что включение института референдума в избирательный кодекс породит дополнительные сложности в конструировании кодекса. Объединение этих двух разных по назначению институтов в один акт неизбежно ведет к чрезмерному расширению предмета регулирования кодекса и способно создать дополнительные трудности в деятельности избирательных комиссий и иных правоприменительных органов.

Что же касается места рамочного федерального закона о гарантиях избирательных прав и права на участие граждан в референдуме, в условиях кодификации законодательства о выборах на федеральном уровне он также, на наш взгляд, не может быть заменен проектируемым кодексом. Другое дело, что этот закон должен быть основательно переработан и сокращен. Более того, считаю целесообразным возведение его в ранг федерального конституционного закона, каковым он фактически является. Одновременно объем регулируемых им отношений должен быть существенно сужен за счет изъятия многочисленных норм, регулирующих фактически весь избирательный процесс. Последние как раз и должны стать предметом регулирования Особой части Избирательного кодекса.

Отказаться от гарантийного регулирования выборов и референдумов, по нашему мнению, можно будет лишь после введения в Конституцию РФ и аналогичные акты субъектов Российской Федерации специальной главы об избирательной системе и референдумах.

Таким образом, в условиях кодификации федерального законодательства о выборах вышеназванные основополагающие законы должны быть сохранены как акты, имеющие важное самостоятельное значение и собственный предмет регулирования.

3. Следующим основополагающим вопросом является структура проектируемого избирательного кодекса. Она должна быть достаточно подробной. К определению ее следует подойти серьезно, вдумчиво, с учетом предмета регулирования кодекса и многих других факторов, ибо структура в основе предопределяет содержание кодекса. Прежде всего, речь идет о необходимости выделения его Общей и

Особой частей, разделов, глав. На этом этапе особенно важным является вопрос о содержании означенных двух частей кодекса, а именно какие институты избирательного права и процесса включить в Общую часть, и какие в Особую часть, обратить внимание на формулировку названий разделов и глав, стремясь точно отразить их содержание. При формировании структуры желательно воздержаться от определения количества статей и формулировки их наименования, так как преждевременное решение этих вопросов может связывать инициативу разработчиков кодекса при развертывании его глав.

Общая часть кодекса должна содержать принципы подготовки и проведения выборов; избирательные системы, применяемые на выборах конкретных федеральных органов; институт государственной системы регистрации (учета) избирателей; основы правового статуса субъектов избирательного процесса (исключая предвыборную агитацию); финансирование выборов, порядок обжалования решений и действий участников избирательного процесса, юридическую ответственность за нарушение законодательства о выборах, иные институты, имеющие общий для всех выборов характер.

Особая часть, по нашему мнению, должна регламентировать все стадии избирательного процесса от порядка назначения выборов до определения и обнародования их результатов. В данной части в отдельные разделы (главы) должны быть выделены особенности выборов Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы, при наличии оснований и других федеральных органов, формируемых путем всеобщего голосования избирателей. Таким образом, Особая часть должна нести наибольшую нагрузку, отражая весь избирательный процесс и формирование всех выборных федеральных органов.

Считаю необходимым подчеркнуть, что институт предвыборной агитации, отделенный от общего информирования избирателей, должен быть размещен в Особой части кодекса, ибо предвыборная агитация образует важную и политически резонансную стадию избирательного процесса. Четкое разделение разных по правовой природе и назначению информирования избирателей, с одной стороны, и предвыборной агитации — с другой, ныне волею законодателя объединенных в единый институт информационного обеспечения выборов, должно найти отражение в проектируемом избирательном кодексе.

Кодекс может иметь заключительную часть или переходные положения, если не будет принят отдельный акт о порядке его введения в действие, где должны быть названы законы и другие акты, которые утрачивают силу в связи с принятием и введением Избирательного кодекса.

И еще одно короткое, но важное замечание: кодекс должен быть компактным, понятным и конкретным в своих нормах и требованиях к участникам избирательного процесса, в том числе к избирателям. Необходимо уйти от технократических тенденций, громоздких, непонятных не только избирателям, но и организаторам выборов формулировок и оборотов.

Литература

1. Биктагиров Р.Т. К вопросу о кодификации федерального избирательного законодательства / Р.Т. Биктагиров // Избирательное законодательство и практика. 2018. № 1. С. 14–19.
2. Редичкина К. В России может появиться избирательный кодекс / К. Редичкина // Парламентская газета. 2018. 2–8 ноября.
3. Терейханова А. Голосам повысят уровень / А. Терейханова // Российская газета. 2018. 1 ноября.

О направлениях реформы избирательного законодательства на современном этапе

ЗМЕЕВА НАТАЛЬЯ НИКОЛАЕВНА,

соискатель Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)
avtor@lawinfo.ru

В последнюю четверть века федеральный законодатель вводил и апробировал в сфере организации и проведения выборов различные формы, модели, институты, принципы, подходы, направленные как на обеспечение всеобъемлющей реализации активного и пассивного избирательного права, так и на выполнение государствообразующей задачи — формирования выборных органов государственной власти и местного самоуправления. Инициативы федерального законодателя, воплощенные в федеральных законах о выборах (в первую очередь в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»), всегда подвергались яростной критике в поиске некоей «идеальной модели», которая смогла бы обеспечить реализацию интересов различных (а зачастую антагонистичных) участников политического процесса. Идеальной модели выработать не удалось. Не существует ее и в зарубежных государствах. Развивающиеся безумными темпами цифровые технологии также вряд ли способны предложить нам свободную от вмешательства модель реализации избирательных прав граждан и формирования демократических институтов государства.

В дискуссии о направлениях избирательной реформы сталкиваются интересы различных противоборствующих групп — «больших» и «малых» партий, иных политических общественных объединений, граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, представителей бизнеса, правозащитников, лиц, позиционирующих себя как пред-

ставителей «экспертного сообщества», представителей СМИ и многих других.

Следует отдавать себе отчет, что любое принятое на законодательном уровне предложение будет результатом компромисса лишь нескольких из упомянутых групп и всегда получит резкое неприятие от «армии недовольных», чьи интересы не были учтены предлагаемым направлением реформирования.

Можно, конечно, определить и систематизировать наиболее острые проблемные вопросы, возникающие в процессе проведения выборов, реализации активного и пассивного избирательного права. Для этого достаточно проанализировать и систематизировать правоприменительную практику деятельности избирательных комиссий всех уровней, судов, правоохранительных органов (полиции, прокуратуры), материалы СМИ, данные партийного и общественного мониторинга, научные публикации специалистов и т.п. Это позволило бы определить наиболее значимые вопросы, но при этом и «утонуть» в многообразии предложений, направленных на устранение выявленных недостатков. Иными словами, сама по себе постановка проблемы не приводит к выработке однозначных критериев ее возможного эффективного решения.

Ситуация осложняется и тем, что при решении системной проблемы, возникающей в ходе выборов, федеральный законодатель должен, по сути, воплотить в единой юридической норме две противоположные тенденции:

Статья посвящена проблемам определения критериев направлений реформирования избирательного законодательства России на современном этапе. Автором предложено несколько этапов по степени обязательности внесения изменений и дополнений в избирательное законодательство: ликвидация правотворческих ошибок, установленных Конституционным Судом РФ; устранение правоприменительных ошибок, выявленных судами общей юрисдикции, избирательными комиссиями и иными органами; иные меры, обеспечивающие легитимность формирования демократических институтов государства.

Ключевые слова: реформа избирательного законодательства, правотворческие и правоприменительные ошибки, легитимность демократических органов государства.

On Focus Areas of the Electoral Law Reform on the Modern Stage

Zmeeva Natalya N., Degree-Seeking Student of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)

The article is dedicated to determination of criteria of focus areas of the Russian electoral law reforms on the modern stage. The author proposes several stages by the degree of obligatoriness of introduction of amendments and supplements to electoral laws: liquidation of law-making mistakes identified by the Constitutional Court of the Russian Federation; elimination of law enforcement mistakes identified by general jurisdiction courts, electoral commissions and other authorities; other measures securing legitimacy of formation of state democratic institutions.

Keywords: electoral law reform, law making and law enforcement mistakes, legitimacy of state democratic authorities.

1) максимально всеобъемлющим и эффективным образом обеспечить реализацию избирательных прав граждан Российской Федерации;

2) «заложить» в юридическую норму механизмы пресечения всех возможных злоупотреблений предоставленными субъектам правами.

Если второй компонент преобладает, возникают обвинения в излишней заурегулированности, создании необоснованных препятствий реализации избирательных прав.

Выборы должны рассматриваться не только как средство реализации прав гражданина, но и с позиции необходимости выполнения важной государствообразующей задачи — формирования посредством выборов демократических институтов, необходимых для нормального функционирования государства (законодательных и представительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, замещения посредством выборов тех или иных должностей).

Если останавливаться и заикливаться исключительно на реализации активного и пассивного избирательного права, мы можем прийти к конструкции, которая обеспечит возможность:

— всем желающим гражданам не ходить на выборы;

— гражданам без всяких ограничений реализовать свое активное избирательное право (право избирать);

— всем политически активным гражданам реализовать свое пассивное избирательное право (право баллотироваться, право быть избранным);

— проголосовать против всех предлагаемых участников выборов (кандидатов, списков кандидатов), но, при этом, основная цель выборов не будет достигнута совсем, поскольку соответствующие выборные демократические институты власти не будут сформированы.

Поэтому избирательное законодательство должно сохранять эту функциональную ориентированность и содержать множество норм, которые должны привести к конечному результату выборов — формированию органа власти, органа МСУ или замещению выборной должности, а не просто к удовлетворению граждан демократичностью избирательного процесса и возможностью беспрепятственной реализации своих избирательных прав.

Что же касается многочисленных предложений экспертного сообщества по проблематике избирательной реформы, то они являются дискуссионными и неоднозначными. В ряде случаев предлагается возврат к тем формам регулирования, которые были апробированы, но от которых федеральный законодатель отказался (например, институт избирательного залога как формы поддержки выдвижения кандидата). Критика пропорционального компонента избирательной системы производится путем указания на ее недостатки, игнорируя недостатки, объективно присущие мажоритарной избирательной системе. Критика «муниципального фильтра» не предлагает замену действенного варианта эффективной модели замещения высшей выборной должности в субъектах Федерации (при том, что сам «муниципальный фильтр» не противоречит Конституции РФ)¹.

¹ Любарев А.В. На пути к реформе законодательства о выборах: позиция экспертов. М.: Издательские решения, 2019. 242 с.

Для определения направлений избирательной реформы предлагается следующая схема разграничения проблемных вопросов по степени обязательности внесения изменений и дополнений в действующее законодательство о выборах:

1. Обязательные изменения законодательства о выборах — в свою очередь, подразделяемые на две качественно различные категории:

1.1. Правотворческие ошибки избирательного законодательства. Под ошибками правотворчества надлежит понимать не соответствующие Конституции Российской Федерации нормы российского законодательства о выборах, признанные таковыми решением Конституционного Суда РФ в порядке, предусмотренном Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ².

К обязательным изменениям законодательства о выборах относятся те, которые установлены постановлениями Конституционного Суда РФ, признавшего не соответствующими Конституции РФ нормы федеральных и/или региональных законов, регулирующих организацию и проведение выборов.

Недопустимо, когда принимаемые Конституционным Судом РФ решения, связанные с избирательным законодательством, не всегда влекут последствия в виде принятия соответствующих изменений в законодательстве. Так, до сих пор не исполнено Постановление Конституционного Суда РФ от 22 декабря 2015 г. № 34-П, которым были установлены дополнительные гарантии для кандидатов, находящихся под домашним арестом³. Определение Конституционного Суда РФ от 27 июня 2017 г. № 1207-О определило новую трактовку судимости в избирательном законодательстве⁴, однако никаких изменений законодательства принято не было. Это лишь два примера из множества подобных решений.

1.2. Необходимые изменения избирательного законодательства вследствие недочетов, дефектов юридической техники.

2. Дискуссионные вопросы, требующие политического решения.

В связи с вышеизложенным в ходе текущего этапа реформирования избирательного законодательства предлагается в первую очередь воплотить в законы все без исключения решения Конституционного Суда РФ, содержащие указание на несоответствие Конституции РФ юридических норм избирательных законов.

Указанные изменения законодательства даже не должны являться предметом какого-либо дополнительного обсуждения, поскольку были установлены судебным органом конституционного контроля, и в соответствии со ст. 80 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (ред. от 29.07.2018 г.) «О Конституционном Суде Российской Федерации» обязанностью государственных органов является приведение законов и иных нормативных актов в соответствие с Конституцией РФ в связи с решением Конституционного Суда РФ. Кроме решений Конституционного Суда РФ, никакие иные решения судебных и правоприменительных органов не могут являться обязательными для определения

² Кабышев С.В. Ошибки в избирательном праве. М., 2019. С. 7.

³ Российская газета. Федеральный выпуск № 6870 (2). 2016. 12 января.

⁴ СПС «КонсультантПлюс».

направлений реформирования избирательного законодательства.

Что касается второй группы необходимых изменений избирательного законодательства вследствие недочетов юридической техники (которые условно можно поименовать «дефектами законотворчества»), то данное направление реформирования избирательного законодательства также причисляется нами к обязательным, поскольку любой нормативный правовой акт (в том числе закон о выборах) должен быть проработан с точки зрения юридической техники. Такой закон не должен содержать отсылок «в никуда», внутренне противоречивых нормативных предписаний, норм, допускающих двусмысленное толкование, обязывающих норм, не обеспеченных санкцией, и т.д. Так, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в подп. «б» п. 7 ст. 23 Федерального закона № 67 ссылается на п. 17 ст. 35, который утратил силу почти пять лет назад⁵.

Под ошибками правоприменения подразумевается широкий спектр нарушений избирательного законодательства, допущенных государственными

и муниципальными органами, политическими партиями, кандидатами и другими субъектами избирательной деятельности. Подобного рода ошибки связаны с ненадлежащим применением норм материального и процессуального избирательного права. Ошибки правоприменения устанавливаются судом, избирательными комиссиями и другими уполномоченными органами государственной власти. Учитывая их важность в процессе реформирования избирательного законодательства, следует поддержать предложения по созданию централизованной и постоянно обновляемой базы ошибок в избирательном праве и избирательном процессе⁶.

Говоря о дискуссионных вопросах, требующих политического решения, не предвосхищая их решения, следует отметить наметившиеся тенденции развития избирательного законодательства, направленные на упрочение гарантий прав всех участников избирательного процесса, демократизма и законности всех избирательных процедур, мер, способствующих легитимности выборов.

⁶ Кабышев С.В., Комарова В.В., Ермаков А.Д. и др. Правовые позиции избирательных комиссий России / под ред. С.В. Кабышева. М.: Формула права, 2016. С. 364.

⁵ СПС «КонсультантПлюс».

Литература

1. Кабышев С.В. Ошибки в избирательном праве / С.В. Кабышев. М.: Формула права, 2019. 92 с.
2. Кабышев С.В. Правовые позиции избирательных комиссий России / С.В. Кабышев, В.В. Комарова, А.Д. Ермаков и др.; под ред. С.В. Кабышева. М.: Формула права, 2016. 376 с.

Уважаемые читатели!

Чтобы облегчить поиск интересующих вас материалов в выпущенных Издательской группой «Юрист» журналах, подготовлен библиографический указатель всех публикаций за период с 2013 по 2018 г. Настоящее издание является продолжением библиографического указателя статей, вышедших в свет в журналах Издательской группы «Юрист» за период с 1993 по 2013 г. Статьи приведены по изданиям, в которых они опубликованы и размещены в алфавитном порядке по фамилиям авторов, что значительно упрощает процедуру поиска необходимой информации.

С содержанием сборника и перечнем публикаций можно ознакомиться на сайте Издательской группы «Юрист» в разделе «Книги» и в электронной библиотеке научных публикаций РИНЦ.

Предвыборная агитация: проблемы правового регулирования и правоприменения

СОЛОВЬЕВА АНЖЕЛИКА АЛЕКСЕЕВНА,

председатель Избирательной комиссии Ивановской области
ikio@mail.icomtex.ru

КОРНИЛОВ АРТЕМ ЭДУАРДОВИЧ,

консультант-юрист аппарата Избирательной комиссии Ивановской области
ikio@mail.icomtex.ru

В 2018 г. на территории Ивановской области состоялось множество избирательных кампаний. Помимо выборов Президента Российской Федерации были проведены выборы депутатов Ивановской областной Думы седьмого созыва, Губернатора Ивановской области, ряд муниципальных выборов. В ходе подготовки и проведения данных кампаний избирательные комиссии и иные субъекты избирательного процесса столкнулись с рядом проблем при проведении предвыборной агитации. Часть этих проблем связана с недостатками и пробелами правового регулирования, другая часть — с неоднозначной практикой применения норм.

Вначале стоит отметить, что основополагающий закон, по которому проходят выборы в стране, — Федеральный закон № 67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» был принят в мае 2002 г. Несмотря на то что в этот закон более 80 раз вносились изменения, причем порой существенные, и нормы данного закона были предметом рассмотрения и толкования высших судов, полагаем, что он не в должной степени соответствует современным потребностям избирательных объединений и кандидатов, участвующих в выборах.

Одним из примеров архаичности норм, регулирующих порядок проведения предвыборной агитации, является содержание п. 4 ст. 49 Федерального закона № 67, в котором указано, что агитационные *печатные* материалы, изготовленные ранее и размещенные на рекламных конструкциях или иных стабильно размещенных объектах, могут сохраняться в день голо-

сования на прежних местах. Формальное толкование указанной нормы позволяет установить, что данное правило может быть применено лишь для печатных агитационных материалов, в то время как *иные* агитационные материалы не подпадают под действие этого правила. Вместе с тем при принятии Федерального закона № 67 под иными агитационными материалами, как мы полагаем, в большей степени имелись в виду такие материалы, как ручки, шарики, наклейки и т.п., при этом в то время в практике проведения избирательных кампаний еще не были распространены такие формы наружных *иных* материалов, как баннеры, изготовленные на виниле, агитационные «кубы» и другие. Согласно мнению, изложенному М.В. Гришиной в одном из методических пособий, баннеры сами по себе могут рассматриваться как печатные агитационные материалы, так и как иные агитационные материалы в зависимости от того, в каком качестве они представляются в избирательную комиссию и содержат ли они выходные данные, что, по нашему мнению, справедливо. На выборах депутатов областной Думы один из кандидатов выпустил иной агитационный материал — «куб» и разместил его на одной из площадей города Иванова во время агитационного периода, при этом прикрепил его к забору. Данный «куб» находился на своем месте и в день голосования. При изучении данного кейса облизбирком пришел к выводу, что размещение данного «куба» в день голосования является нарушением нормы закона, но вполне соответствует духу и смыслу закона. Таким образом, тенденция к использованию современных форм проведения наружной агитации

В статье рассматриваются вопросы правового регулирования предвыборной агитации как одной из наиболее важных стадий electoralного процесса. Анализируются нормы права, регулирующие порядок проведения предвыборной агитации, и складывающаяся практика их применения.

Ключевые слова: избирательный процесс, агитационный период, выборы, избирательное законодательство, предвыборная агитация, избирательная кампания, избирательные комиссии.

Pre-Election Campaigning: Legal Regulation and Law Enforcement Issues

Solovyeva Anzhelika A., Chairperson of the Electoral Commission of the Ivanovo Region

Kornilov Artem E., Legal Counsel of the Administrative Staff of the Electoral Commission of the Ivanovo Region

The article reviews legal regulation of pre-election campaigning as one of the most important stages of the electoral process. The authors analyze legal provisions regulating the pre-election campaigning procedure and the establishing practice of their application.

Keywords: electoral process, campaigning period, elections, electoral laws, pre-election campaigning, election campaign, electoral commissions.

предопределяет необходимость пересмотра норм права, регулирующих предвыборную агитацию.

Одной из других актуальных проблем предвыборной агитации является агитация в средствах массовой информации. В 2016 г. законодатель сделал большой и уверенный шаг вперед — выделил наравне с классическими теле-радио-СМИ также сетевые СМИ (интернет-издания), тем самым предпринял попытку упорядочить процесс проведения предвыборной агитации в интернет-пространстве. Вместе с тем агитация на традиционных новостных интернет-сайтах и в социальных сетях, не являющихся зарегистрированными СМИ, так и не получила правового регулирования. Так, например, сетевые СМИ стали обязаны уведомлять избирательные комиссии о готовности оказывать услуги по размещению агитационных материалов и о соответствующих расценках, соблюдать годовой срок регистрации, вести учет объемов и стоимости услуг по размещению агитационных материалов и соблюдать целый ряд других требований. С учетом того что сетевые СМИ зачастую немногим отличаются по форме и содержанию от интернет-сайтов и социальных сетей, подобная разница в их правовом регулировании представляется нелогичной. Полагаем, что законодателю следует обеспечить единообразие правового регулирования предвыборной агитации в Интернете.

Еще одна норма, подвергавшаяся последний раз ревизии в 2006 г. и утратившая свою актуальность, изложена в п. 5.2 ст. 56 Федерального закона № 67. В ней содержится запрет для кандидатов и избира-

тельных объединений использовать эфирное время, предоставляемое им для размещения агитационных материалов на телеканалах для агитации против своих оппонентов. При анализе данной нормы возникает ряд вопросов: почему законодатель отдельно выделил телеэфир и не затронул агитацию в газетах, на радио, в Интернете и в печатных агитационных материалах, в чем заключается смысл и назначение этой нормы? При этом п. 4 ст. 48 Федерального закона № 67 установлено, что кандидаты и избирательные объединения самостоятельно определяют содержание, формы и методы своей агитации. Норма о запрете агитации против своих политических оппонентов в телеэфире явно выбивается из положения о свободе кандидатов и избирательных объединений самостоятельно решать, как проводить свою агитацию, и очевидно не соответствует гарантийному характеру основополагающего Федерального закона № 67. В рамках взятого курса на либерализацию избирательного законодательства указанная норма нуждается в пересмотре.

Авторы выражают надежду на то, что разрабатываемый в настоящее время экспертным сообществом проект Кодекса о выборах и референдумах в Российской Федерации будет представлять собой не инкорпорацию (механическое соединение существующих правовых актов в единый акт), а специальную кодификацию (**внутренняя и внешняя переработка действующего законодательства путем подготовки и принятия нового кодификационного акта**), что позволит разрешить вышеописанные проблемы.

ОБЩИЕ ПРАВИЛА

оформления статей и иных материалов, направляемых для опубликования в журналах Издательской группы «ЮРИСТ»

1. Материалы представляются в электронном виде (в формате Word 7.0 или поздней версии) на электронный адрес редакции: avtor@lawinfo.ru (текст — через 1,5 интервала, кегль шрифта — 14, с подписью автора на последней странице; сноски постраничные, в конце каждой страницы, обозначения арабскими цифрами). Объем материала не должен превышать 10 страниц, что соответствует 20 000 знаков (с учетом сносок и пробелов), (далее — Статья). К рассмотрению не принимаются Статьи, направленные в несколько изданий, при выявлении данного факта редакция прекращает сотрудничество с автором в дальнейшем.

2. По запросу автор получает информацию о статусе его Статьи.

3. Договор о предоставлении автором интеллектуальных прав на Статью заключается в порядке, приведенном в разделе «Редакционная политика ИГ «Юрист» по адресу: <http://lawinfo.ru/for-authors/policy/>. Перед направлением в редакцию Статьи просим обязательно ознакомиться с требованиями, приведенными в разделе «Редакционная политика ИГ «Юрист». Статьи, направленные в редакцию с нарушением указанных требований, к рассмотрению не принимаются.

О некоторых процессуальных особенностях рассмотрения избирательных споров судами

ВОРОНИН ДМИТРИЙ ЮРЬЕВИЧ,

судья Московского областного суда,
действительный государственный советник Российской Федерации 3-го класса
avtor@lawinfo.ru

Прошло более трех лет со дня вступления в силу Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации (далее — КАС РФ), к появлению которого автору довелось быть непосредственно причастным.

Собственно, и дата введения в действие КАС РФ — 15 сентября 2015 г. — появилась не случайно, а стала следствием того, что двумя днями ранее, т.е. 13 сентября 2015 г., в Российской Федерации прошел единый день голосования. А как известно, споры в день голосования и следующий за ним день рассматриваются судами немедленно. Именно поэтому было принято решение завершить рассмотрение всех вопросов, связанных с организацией и проведением голосования по правилам Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее — ГПК РФ), а споры по итогам голосования и результатам выборов рассматривать уже по правилам нового процессуального кодекса, закрепленным в главе 24 КАС РФ.

Вступление в силу КАС РФ без преувеличения ознаменовало собой новую эпоху в отечественном правосудии и процессуальной науке. Появление этого законодательного акта дало ответы на целый ряд вопросов, которые возникали в правоприменительной практике на протяжении предшествующих

12 лет с момента вступления в силу ГПК РФ, а также по-новому урегулировало ряд правоотношений, поставив перед практиками новые вопросы. Рассмотрим лишь некоторые из них, которые мы отнесем к наиболее значимым.

Впервые на законодательном уровне нашло свое достаточно детальное определение круга лиц, которые наделены правом на обращение в суд с административными исковыми заявлениями в соответствии с главой 24 КАС РФ.

В силу статьи 239 КАС РФ к числу субъектов права на обращение в суд отнесены избиратели, кандидаты и избирательные объединения, наблюдатели и члены избирательных комиссий (само по себе выделение этих субъектов стало возможным именно в свете анализа правоприменительной практики), избирательные комиссии, прокурор. В этой же норме подробно установлен перечень лиц, которые вправе обратиться с отдельными категориями административных исковых заявлений, к числу которых относятся такие заявления, как: об определении срока для назначения выборов, о назначении местного референдума, о расформировании избирательных комиссий.

В рамках анализа прав и обязанностей административных истцов по рассматриваемой нами

Принятие в 2015 г. Кодекса административного судопроизводства было призвано в том числе усилить государственные гарантии защиты избирательных прав. Вместе с тем практика применения кодекса в данной части столкнулась с целым рядом проблем как с научной, так и с прикладной сторон. Среди них: вопросы представительства избирательных комиссий, вопросы процессуального доказывания, вопросы субъектного состава потенциальных участников процесса, вопросы факультативного участия в процессе и другие. Определенную остроту в правоприменении кодекса добавило Постановление Конституционного Суда РФ от 15 ноября 2018 г. № 42-П. Анализ некоторых из названных проблем и перспективам реализации названного акта конституционного правосудия посвящается настоящая статья.

Ключевые слова: избирательные права, избирательные споры, административное судопроизводство, обязанности административного истца, заключение по делу, срок апелляционного обжалования, Конституционный Суд РФ.

On Some Procedural Peculiarities of Judicial Review of Election Disputes

Voronin Dmitry Yu., Judge of the Court of Moscow Oblast, Class 3 Full State Counsellor of the Russian Federation

The adoption of the Code of Administrative Procedure in 2015 was intended, inter alia, to strengthen state guarantees for the protection of electoral rights. Nevertheless, the practice of applying the Code in this regard has met a number of problems from both the scholar and practical sides. Among them: issues of representation of election commissions, questions of procedural evidence, questions of the subject composition of potential procedural participants, questions of optional participation in the process and others. Certain features in the application of the Code were added by the resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation dated November 15, 2018 No. 42-P. This article is devoted to the analysis of some of these problems and the systematization of judicial practice that solves them, as well as possible options for the implementation of this act of constitutional justice.

Keywords: electoral rights, electoral disputes, administrative procedure, plaintiff's duties, advisory statement, term for appeal, Constitutional Court of the Russian Federation.

категории дел представляется важным отметить ряд деталей, имеющих немалое значение для практики.

Долгое время оставался не разрешенным вопрос, связанный с объемом процессуальных обязанностей административного истца по доказыванию.

Общее правило доказывания в делах, где одна сторона обладает публичными (властными) полномочиями, известно — именно эта сторона и обязана доказать законность принятого решения или совершенного действия (это правило вполне логично было воспринято из того, которое ранее было установлено ч. 1 ст. 249 ГПК РФ).

Как справедливо отмечено Н.А. Бурашниковой¹, именно это правило может быть применимо при рассмотрении дел о защите избирательных прав. На практике же именно так и обстоит дело, поскольку одной из сторон в таком споре всегда выступает избирательная комиссия, которая, по мысли Верховного Суда Российской Федерации², отнесена к числу иных государственных органов, о которых идет речь в п. 2 ч. 2 ст. 1 КАС РФ, установившем, что в порядке, предусмотренном этим кодексом, суды рассматривают и разрешают подведомственные им административные дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, иных государственных органов.

Однако нередко возникали дискуссии об объеме прав и обязанностей в тех судебных процессах, когда необходимо было рассматривать спор об отмене регистрации кандидата или списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением. Административным ответчиком во всяком случае будет тот кандидат или избирательное объединение, на отмене регистрации которого настаивает истец.

Административным истцом же в данном случае может быть как другой кандидат или избирательное объединение, зарегистрированные по тому же избирательному округу (одно- или многомандатному или единому), так и избирательная комиссия.

Во втором случае ответ очевиден — избирательная комиссия обязана доказать обоснованность своего требования, поскольку она наделена публичными полномочиями и является государственным органом.

Но как быть тогда, когда административным истцом является кандидат или избирательное объединение, а избирательная комиссия ответчиком быть не может, поскольку суду необходимо оценить не ее действия или решения? В этом процессе избирательная комиссия будет выступать уже как заинтересованное лицо. Действует ли в данном случае общее правило о доказывании административным истцом обоснованности заявленных требований?

Значительное время (в период действия как главы 26 ГПК РФ, так и КАС РФ) единого правила, а тем более подтвержденного практикой, не было. Ситуация изменилась в 2017 г., когда Верховный Суд Российской Федерации полностью воспринял³ нашу

позицию о том, что в данном случае именно административный истец обязан доказать обоснованность своих требований.

Мотивом для такого вывода явилось следующее.

Одним из принципов административного судопроизводства является состязательность и равноправие сторон административного судопроизводства при активной роли суда (п. 7 ст. 6 КАС РФ).

Исходя из этого принципа в ч. 1 ст. 62 КАС РФ установлена прежде всего обязанность административного истца доказывать обстоятельства, на которые он ссылается как на основания своих требований, если иной порядок распределения обязанностей доказывания не предусмотрен поименованным кодексом.

Глава 24 КАС РФ, регламентирующая производство по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, закрепляя право кандидата обращаться в суд за защитой исключительно собственного пассивного избирательного права путем обжалования в сокращенный срок (не подлежащий восстановлению в случае его пропуска) решений избирательной комиссии о регистрации кандидата или об отказе в регистрации, не устанавливает иной порядок распределения обязанностей доказывания.

Напротив, в главе 22 КАС РФ о порядке рассмотрения административных дел об оспаривании решения, действия (бездействия) органа, организации, лица, наделенных государственными или иными публичными полномочиями, предусмотрено, что лицо, обратившееся в суд, обязано доказать только нарушение своих прав, свобод и законных интересов, а также соблюдение сроков обращения в суд.

Федеральный законодатель указал, что при проверке законности этих решения, действия (бездействия) суд не связан основаниями и доводами, содержащимися в административном исковом заявлении, и должен выяснить в полном объеме соблюдение административным ответчиком требований нормативных правовых актов, регулирующих возникшие между слабой и сильной сторонами отношения, на основании доказательств, которые обязан представить административный ответчик, а в случае непредставления необходимых доказательств органом, организацией, лицом, наделенными государственными или иными публичными полномочиями и принявшими оспариваемые решения либо совершившими оспариваемые действия (бездействие), может истребовать необходимые доказательства по своей инициативе (ч. 8, 11 и 12 ст. 226 КАС РФ)⁴.

Приведенные законоположения в их системном единстве свидетельствуют о том, что предписания ч. 3 ст. 62 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, согласно которым суд не связан основаниями и доводами заявленных требований по административным делам о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, подлежат применению по названной категории административных дел исключительно в случае оспаривания решений избирательных комиссий, являющихся препятствием для реализации пассивного избирательного права (например, об отказе в регистрации кандидата),

⁴ См. Там же.

¹ Бурашникова Н.А. Механизм судебной защиты избирательных прав в российском административном судопроизводстве // Судья. 2018. № 1 // СПС «КонсультантПлюс».

² Пункт 1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. № 36 «О некоторых вопросах применения судами Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Апелляционное определение Верховного Суда РФ от 21 августа 2017 г. № 117-АПГ17-9. URL: <https://www.zakonrf.info/suddoc/4df4f36d4fad671b13ae5a450c63a098/>

т.е. когда спор разрешается между неравными субъектами публичных правоотношений: избирательной комиссией, обладающей публичными полномочиями, и гражданином.

Зарегистрированный кандидат, заявляя требования об отмене решения или постановления избирательной комиссии о регистрации своего конкурента, фактически оспаривает право другого кандидата, обладающего таким же объемом прав и обязанностей, принять участие в выборах, преследуя цель исключить его из избирательного процесса.

При таком положении именно административный истец обязан в административном исковом заявлении, поданном в установленный законом срок, указать конкретные фактические обстоятельства и подтверждающие их доказательства, являющиеся, по его мнению, основаниями для признания постановления избирательной комиссии о регистрации кандидата незаконным, которые суд обязан проверить.

Возвращаясь к исследуемой теме, нельзя обойти вниманием одну особенность, заключенную в ч. 15 ст. 239 КАС РФ.

Данная норма устанавливает круг лиц, наделенных правом обращаться в суд с административным исковым заявлением об отмене решения избирательной комиссии, об итогах голосования и результатах выборов. К числу таких лиц закон отнес зарегистрированного в установленном порядке и участвовавшего в выборах в качестве кандидата, избирательное объединение, участвовавшее в выборах и выдвинувшее кандидата или список кандидатов на выборные должности, инициативную группу по проведению референдума и (или) ее уполномоченных представителей, а также прокурора, в отношении которого использована оговорка «в установленных законом случаях».

Однако в этом перечне не видно самой избирательной комиссии. Этот очевидный недостаток нормы, как нам представляется, безусловно требует своего восполнения в процессуальном законе.

При этом важно отметить, что он не может быть поводом для отрицания права избирательной комиссии на обращение с административным исковым заявлением, в котором ставится вопрос об отмене итогов голосования, результатов выборов. Представляется, что к такой ситуации нельзя применять положения ч. 1 ст. 128 КАС РФ, согласно которым суды отказываются принять к производству административное заявление во всех случаях, когда оно подано в защиту прав и свобод или законных интересов другого лица органом или организацией, или должностным лицом, или гражданином, которому такое право не предоставлено.

Административные иски такого рода могут и должны приниматься судами к производству, поскольку это позволяет сделать ч. 5 ст. 239 КАС РФ, для расширительного толкования которой есть все основания, в том числе прямо предусмотренные законом. Речь идет о п. 1¹ ст. 77 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который прямо указывает на возможность принятия комиссией решения об обращении в суд с заявлением об отмене итогов голосования, результатов выборов, о внесении изменений в протокол комиссии об итогах голосования, о результатах выборов и (или)

сводную таблицу, а также о п. 13 ст. 28 этого федерального закона, который установил требования к числу голосов членов избирательных комиссий, которое необходимо для принятия такого решения.

Находясь в системном единстве, названные нормы Федерального закона об основных гарантиях и ст. 239 КАС РФ дают соответствующее безусловное право комиссиям и исключают для суда возможность создать процессуальные препятствия для его реализации.

Стоит отметить, что ч. 15 ст. 239 КАС РФ подверглась изучению в Конституционном Суде РФ в связи с жалобой Санкт-Петербургского регионального отделения политической партии «Справедливая Россия»⁵. Однако выявленная нами особенность так и не получила соответствующего толкования, которое бы имело обязательное значение для всех правоприменителей.

Выводы же Конституционного Суда РФ относительно неконституционности оспоренной нормы в силу своей категоричности породили весьма непростую задачу для законодателя внести в действующее правовое регулирование изменения, вытекающие из Постановления № 42-П, которое бы позволило исправить ситуацию.

Известно, что способом решения сложной задачи реализации рассмотренного акта конституционного правосудия видится⁶ внесение изменений не только в ст. 239 КАС РФ, но и в ст. 240 кодекса, а также в ст. 78 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Однако нельзя исключать, что предложенный механизм решения одной проблемы на практике сможет сгенерировать возникновение новых спорных вопросов вдобавок к уже имеющимся.

На наш взгляд, в процессуальном законе излишне вводить регулирование такого случая, как прекращение уголовного дела (преследования) по нереабилитирующему основанию, служащего основанием для установления самостоятельного процессуального срока на обращение в суд с административным исковым заявлением. Появление такого несвойственного терминологии КАС РФ случая вполне разумно было бы отнести к ведению Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В таком случае содержание ч. 15 ст. 239 КАС РФ, на наш взгляд, могло бы иметь следующую редакцию, устраняющую рассмотренные выше пороки нормы:

«15. С административным исковым заявлением об отмене решения избирательной комиссии, комиссии референдума об итогах голосования, о результатах выборов, референдума могут обратиться: гражданин, зарегистрированный в установленном порядке и участвовавший в выборах в качестве кандидата; избирательное объединение, участвовавшее в выборах и выдвинувшее кандидата, список кандидатов, а

⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 ноября 2018 г. № 42-П. URL: <https://rg.profkiosk.ru/article.aspx?aid=690532>

⁶ См.: проект федерального закона, вносимого Правительством Российской Федерации и размещенного по адресу: [https://regulation.gov.ru/projects#search=239 кодекса административного&nра=88607](https://regulation.gov.ru/projects#search=239%20кодекса%20административного&nра=88607)

также в иных установленных законом случаях; инициативная группа по проведению референдума и (или) ее уполномоченные представители; в установленном законом порядке избирательная комиссия, прокурор».

Возвращаясь к главной цели настоящего исследования, нельзя не отметить, что еще одна важная новелла в нормативном регулировании порядка рассмотрения избирательных споров касается установления института дачи заключения по административному делу о защите избирательных прав не только прокурором, но и Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в лице своего представителя (ч. 7 ст. 243 КАС РФ).

История появления и применения на практике этой процессуальной нормы заслуживает отдельного анализа, но уже сейчас можно констатировать, что эта норма является абсолютно рабочей и полностью выполняет те задачи, которые ставились при ее разработке.

При этом отметим, что соответствующее заключение может быть дано не только в рамках рассмотрения дела в соответствии с главой 24 КАС РФ, но и в рамках дел о нормоконтроле (глава 21 КАС РФ). Основанием для этого служит положение п. 14 ст. 21 Федерального закона об основных гарантиях, наделившего Центральную избирательную комиссию Российской Федерации правом давать заключения о соответствии законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации этому федеральному закону, а также иным федеральным законам, регулирующим избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

В случае необходимости областной и равный ему суд вправе привлечь ЦИК России к участию в деле, в котором ставится вопрос о проверке соответствия федеральному законодательству норм законодательства субъекта Российской Федерации о выборах, для дачи по нему заключения. Часть 7 ст. 243 КАС РФ применима в данном случае по аналогии. Практика Верховного Суда РФ⁷ дает подтверждение такого вывода.

И отныне она закреплена как ориентир для всех судов общей юрисдикции, к компетенции которых отнесена проверка законности нормативных актов, Пленумом Верховного Суда РФ в своем Постановлении от 25 декабря 2018 г. № 50, который посвящен особен-

ностям рассмотрения данной категории дел и впервые расширил действие института заключения по делу.

Представляется, что такое субсидиарное участие в судебном разбирательстве профильного федерального государственного органа, специализирующегося на обеспечении и непосредственной защите избирательных прав граждан, дополнительно способствует развитию «двусторонних отношений» между государством и личностью и тем самым качественно и своевременному исполнению государством конституционной обязанности, вытекающей из ст. 2 Конституции РФ⁸.

И как следствие восприятия законодателем важности развития института заключения по делу государственным органом выглядит в этом аспекте положение подп. «б» п. 14 ст. 20 Федерального закона от 28 ноября 2018 г. № 451-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», вступающего в силу со дня начала деятельности кассационных судов общей юрисдикции и апелляционных судов общей юрисдикции, определяемого в соответствии с ч. 3 ст. 7 Федерального конституционного закона от 29 июля 2018 г. № 1-ФКЗ.

Именно этой нормой, наряду с подп. 52 и 79, предложенной Верховным Судом Российской Федерации⁹, в административный процесс вводится хорошо зарекомендовавшее себя в гражданском процессе (ст. 47 ГПК РФ) регулирование возможности дачи заключения по делу, которое, однако, потребует своего дальнейшего осмысления и оттачивания в судебной практике.

Мы надеемся, что выявленные в настоящем исследовании некоторые особенности рассмотрения судами избирательных споров окажутся полезными для всех участников этих правоотношений и будут ориентиром для совершенствования правоприменительной практики.

⁸ Лесив Б.В. Непосредственная защита прав человека в конституционном судопроизводстве: вопросы теории и опыт европейских государств // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 10. С. 70–71.

⁹ См.: Постановление Пленума Верховного Суда РФ 3 октября 2017 г. № 30 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона “О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации, Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации”» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Определение Верховного Суда РФ от 16 декабря 2015 г. № 48-АПГ15-67. URL: http://vsrf.ru/stor_pdf.php?id=1403526

Литература

1. Бурашникова Н.А. Механизм судебной защиты избирательных прав в российском административном судопроизводстве / Н.А. Бурашникова // Судья. 2018. № 1. С. 47–52.
2. Лесив Б.В. Непосредственная защита прав человека в конституционном судопроизводстве: вопросы теории и опыт европейских государств / Б.В. Лесив // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 10. С. 70–71.

О моделях кодифицированного правового регулирования выборов: зарубежный опыт

ЛЫСЕНКО ВЛАДИМИР ИВАНОВИЧ,

главный советник Российского центра обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук
vlysenko@cikrf.ru

ЗАСЛАВСКИЙ СЕРГЕЙ ЕВГЕНЬЕВИЧ,

доктор юридических наук
sezasl@mail.ru

Широко обсуждаемая в последнее время в российском сообществе тема кодификации законодательства о выборах и референдумах обуславливает повышенный интерес к зарубежному опыту правовых основ организации избирательного и референдумного процесса.

В подавляющем большинстве государств порядок подготовки и проведения выборов регулируется в формате обычных законов (например, Италия), в других — законами повышенного конституционного статуса (органическими или конституционными законами), например — Казахстан, либо используется формат избирательного кодекса, например — Франция.

Ряд основополагающих положений, в том числе вид избирательной системы, закрепляется в конституциях некоторых зарубежных государств.

В целом при проведении выборов вне зависимости от правового формата регулирования избирательного процесса применяются положения ряда смежных законов, в частности о политических партиях, о средствах массовой информации и др.

Необходимо отметить, что избирательные кодексы большей частью приняты в унитарных государствах, при этом в целом в федеративных государствах избирательные кодексы пока не столь характерны

(за исключением Аргентины, Бельгии, Бразилии и Мексики — на общенациональном уровне), а также в политико-территориальных образованиях ряда федеративных государств (например, США, Канада, Российская Федерация — на уровне ряда субъектов федерации).

Следует отметить, что не все избирательные кодексы содержат классическое деление на общую и особенную части; но при этом они включают, как правило, разделы, в которых содержатся общие положения об организации избирательного процесса и конкретные положения о подготовке и проведении конкретных выборов.

В ряде государств избирательные кодексы регулируют «пакет» институтов представительной и непосредственной демократии, включая проведение референдумов, отзыва выборных лиц.

В целом в 47 государствах (из 193 членов ООН) приняты кодифицированные акты о выборах: на европейском континенте (ОБСЕ) избирательные кодексы или приравненные к ним законодательные акты фактически кодифицированного (повышенного) статуса приняты в 23 государствах, на американском континенте — в девяти государствах (в США и Канаде — на уровне отдельных штатов и провинций), в Азиатско-Тихоокеанском регионе — в двух

В статье содержится сравнительный анализ опыта кодификации законодательства о выборах и референдумах зарубежных государств. На основе обобщения фактического материала выделены основные модели кодифицированного правового регулирования выборов, референдумов и иных форм непосредственной демократии.

Ключевые слова: избирательное законодательство, модели кодификации, избирательный кодекс, кодифицированный правовой акт.

On Models of Codified Legal Regulation of Elections: Foreign Experience

Lysenko Vladimir I., Chief Advisor of the Russian Center for Electoral Technology Studies under the Central Electoral Commission of the Russian Federation, Doctor of Law, Honored Lawyer of the Russian Federation

Zaslavskiy Sergey E., Doctor of Law

The article contains a comparative analysis of the experience of codification of laws on elections and referendums of foreign states. Based on the generalization of facts, the authors single out the main models of codified legal regulation of elections, referendums and other direct democracy forms.

Keywords: electoral laws, codification models, electoral code, codified legal act.

государствах (государственных образованиях), на африканском континенте — в 13 государствах.

В государствах Ближневосточного региона такая форма правового регулирования избирательного процесса, как избирательный кодекс или кодифицированный нормативный правовой акт, практически не применяется.

Зарубежная практика демонстрирует многовариантность моделей правового регулирования в данной сфере.

Помимо правового регулирования выборов в формате избирательного кодекса возможны и иные варианты фактически кодифицированного регулирования выборов.

1. Модель правового регулирования выборов в формате избирательного кодекса

В рамках модели «правовое регулирование выборов в формате избирательного кодекса» такая форма правового регулирования применяется в 12 (из 56) государствах — участниках ОБСЕ (Албания, Азербайджан, Армения, Беларусь, Бельгия, Болгария, Грузия, Македония, Молдова, Монголия, Туркменистан, Франция).

Так, в **Азербайджане** (унитарное государство с элементами автономии) 27 мая 2003 г. был принят Избирательный кодекс, также вопросы организации и проведения референдумов.

Кодекс состоит из семи разделов, 38 глав и 246 статей: Основные понятия (главы 1 и 2); Общие положения (главы 3–14), Проведение выборов (референдумов) (главы 15 и 16), Референдум (главы 17–21), Выборы в Милли Меджлис (главы 22–28), Выборы Президента Азербайджанской Республики (главы 29–33), Муниципальные выборы (главы 34–38).

В **Албании** (унитарное государство) первоначально регулирование парламентских выборов осуществлялось в форме Закона о выборах депутатов Кувенда от 16 мая 1997 г., затем, с 8 мая 2000 г., — в формате Избирательного кодекса Албании, с последующими изменениями, в частности 2005 г.

В декабре 2008 г. принят новый Избирательный кодекс Албании, с последующими изменениями, в частности от 21 апреля 2009 г. (на основе конституционной поправки), который заменил Закон о выборах депутатов Кувенда от 16 мая 1997 г.

Избирательный кодекс содержит 186 статей, сгруппированных в несколько разделов, а также имеет ряд приложений.

В **Армении** в соответствии с измененными положениями Конституции Армении 25 мая, затем 30 июня и 20 октября 2016 г. были внесены изменения в Избирательный кодекс Армении в формате новой редакции кодекса, т.е. менее чем за год до проведения 2 апреля 2017 г. парламентских выборов.

Новая редакция кодекса ввела гендерные квоты в списках кандидатов политических партий, политических коалиций (не менее 25% представителей одного пола и чередование каждого четвертого кандидата соответствующего пола в списке кандидатов), требование об обязательной публикации списков избирателей (их вывешивании в помещении для голосования избирательного участка), использование технических средств подсчета голосов избирателей, осуществление веб-наблюдения за ходом голосования и подсчета голосов избирателей.

В **Беларуси** Избирательный кодекс Республики Беларусь принят 11 февраля 2000 г., с последующими изменениями и дополнениями. Кодекс состоит из 10 разделов, 29 глав и 156 статей и регулирует все виды выборов, референдумов и отзыва депутатов Палаты представителей, депутатов местных советов депутатов.

Два раздела (VI и IX) посвящены правовому регулированию не прямых выборов и отзыва членов Совета Республики — верхней палаты Национального Собрания Республики Беларусь.

В **Бельгии** (федеральное государство, состоящее из трех лингвистических регионов) действует *фактически старейший в мире Избирательный кодекс, принятый еще в 1894 г., с изменениями, принятыми, в частности, в феврале 2014 г.*

Избирательный кодекс запрещает, в частности, внесение в него изменений позднее 12 месяцев до дня проведения очередных парламентских выборов (в противном случае они могут применяться только к следующим после данных выборов выборам).

В **Болгарии** Избирательный кодекс был принят в 2008 г. Новая редакция Избирательного кодекса Болгарии была принята в первом чтении в январе 2014 г., в окончательном — 21 февраля 2014 г.

В связи с тем что Президентом Болгарии было наложено вето на вступление в силу новой редакции Избирательного кодекса Болгарии, депутаты Народного собрания 4 марта 2014 г. преодолели вето Президента Болгарии.

Новая редакция Избирательного кодекса Болгарии предусматривала, в частности, введение преференциального голосования избирателей, изготовление избирательных бюллетеней в типографии Болгарского народного банка, изменение процесса назначения членов Центральной избирательной комиссии Болгарии, которые должны назначаться Народным собранием Болгарии — парламентом, а не как раньше — указом Президента Болгарии.

В **Грузии** (унитарное государство с автономным образованием — Аджарией) в 2011 г. был принят Избирательный кодекс; изменения в него были внесены, в частности, в 2015, 2016 и 2017 гг., в основном технико-юридического характера.

При этом ряд изменений являлись значимыми: были облегчены требования к кандидатам, введена автоматизированная (электронная) система регистрации доверенных лиц и уполномоченных представителей участников муниципальных выборов.

В марте 2018 г. по инициативе ЦИК Грузии в Избирательный кодекс были внесены изменения, в основном технико-юридического характера (в частности, запрет на сбор персональной информации об избирателях в день голосования, уточнен порядок включения в список избирателей отдельных категорий лиц, которые ранее не могли быть зарегистрированы в качестве избирателей и включены в списки избирателей).

В **Македонии** в соответствии со ст. 62 Конституции, измененной в 1991 г., процедура и условия выбора депутатов предусматриваются законом, который принимается большинством голосов от общего числа депутатов. *Законом в 2006 г. был утвержден Избирательный кодекс Македонии, в который неоднократно вносились изменения (последние изменения вносились в 2016–2017 гг.).*

В целом проведение выборов регулируется положениями Конституции, Избирательного кодекса, Закона о политических партиях, Закона о финансировании политических партий, Закона о борьбе с коррупцией, других законодательных актов, а также решениями (инструкциями и другими нормативными актами) Государственной избирательной комиссии Македонии, которые не должны противоречить Избирательному кодексу Македонии. *При этом нормативные решения Государственной избирательной комиссии Македонии не могут быть предметом судебного обжалования.*

В Молдове (унитарное государство с автономным образованием — Гагаузией и особой ситуацией в Молдавской Приднестровской Республике) 21 ноября 1997 г. был принят Кодекс о выборах Республики Молдова, с изменениями и дополнениями, в частности от 20 июля 2017 г. Кодекс о выборах Республики Молдова состоит из семи разделов и 205 статей и регулирует все виды выборов, республиканских и местных референдумов.

В Монголии (унитарное государство) в апреле 2014 г. Великий государственный хурал начал рассмотрение проекта *единого закона о выборах (проекта Избирательного кодекса Монголии), объединяющего все конкретные законы о выборах (о выборах Президента Монголии, о выборах депутатов Великого государственного хурала, о выборах хуралов народных представителей)*, а также поправок к Конституции Монголии, которые разрабатывает Центральная избирательная комиссия Монголии.

Предварительно политические партии уже начали выражать свое мнение относительно законопроектов; оживленную полемику в обществе вызвало предложение изменить возрастную планку для кандидатов в депутаты Великого государственного хурала. Так, согласно предполагаемым поправкам к Конституции Монголии и проекту единого закона о выборах (проекту Избирательного кодекса), кандидатами в депутаты Великого государственного хурала были бы вправе выдвигаться только лица, достигшие возраста 40 лет (действующее законодательство предусматривает достижение лицом 25-летнего возраста).

25 декабря 2015 г. Избирательный кодекс Монголии был принят¹.

¹ В преддверии проведения в 2016 г. очередных парламентских выборов 25 декабря 2015 г. было принято новое законодательство, предусматривавшее проведение парламентских выборов по модифицированной смешанной избирательной системе, которая впервые использовалась при проведении парламентских выборов 28 июня 2012 г. Однако 22 апреля 2016 г. Конституционный Суд Монголии в связи с рассмотрением двух петиций признал неконституционной пропорциональную часть смешанной избирательной системы (избрание 48 депутатов по 26 многомандатным избирательным округам, 28 депутатов — по единому (национальному) избирательному округу и 5%-ному заградительному барьеру для допуска политических партий, политических коалиции к распределению мандатов) в связи с тем, что Конституция Монголии предусматривает, что замещение мандатов по пропорциональной избирательной системе должно производиться на прямых выборах (поскольку, по мнению Суда, политические партии, политические коалиции в рамках пропорциональной избирательной системы стали своеобразными электоральными посредниками между избирателями и кандидатами). Фактически Суд отменил свое прежнее решение 2012 г. о признании того, что пропорциональная из-

бирательная система не нарушает конституционный принцип проведения прямых парламентских выборов.

На этой основе в мае 2016 г. парламент внес соответствующие изменения в законодательство о выборах и осуществил переход к избранию депутатов Великого государственного хурала по 76 одномандатным избирательным округам по мажоритарной избирательной системе относительного большинства с 50%-ным участием избирателей в голосовании для признания кандидата избранным, т.е. осуществил переход от смешанной (мажоритарно-пропорциональной) избирательной системы к мажоритарной избирательной системе относительного большинства.

При этом 30%-ная квота для обеспечения представительства в парламенте женщин, введенная в декабре 2015 г., в мае 2016 г. была понижена до 20% (такая же квота применялась при проведении парламентских выборов в 2012 г.).

Прежнее законодательство предусматривало участие в голосовании зарубежных монгольских избирателей в голосовании по пропорциональной части смешанной (мажоритарно-пропорциональной) избирательной системы, новое законодательство — в связи с переходом от смешанной к мажоритарной избирательной системе — не предоставляло право участия в голосовании зарубежным монгольским избирателям, и на этой основе около 150 000 зарубежных монгольских избирателей не принимали участие в очередных парламентских выборах.

Новое законодательство сократило со 150 до 45 календарных дней, т.е. на 105 дней, до дня голосования календарный срок для образования и утверждения границ одномандатных избирательных округов.

Кандидаты по одномандатным избирательным округам выдвигаются политическими партиями, политическими коалициями, а также в качестве независимых кандидатов.

Политические партии, политические коалиции должны включить в число выдвигаемых кандидатов по избирательным округам не менее 20% женщин.

Для регистрации кандидат должен представить в поддержку своего выдвижения подписи не менее 801 избирателя соответствующего избирательного округа.

При проведении 24 июня 2016 г. парламентских выборов в них принимали участие 12 политических партий, было зарегистрировано 498 кандидатов, в том числе 129 женщин (25,9%). В соответствии с новым законодательством в рамках мажоритарной избирательной системы относительного большинства выборы признаются состоявшимися, а кандидат избранным при условии участия в голосовании не менее 50% избирателей соответствующего одномандатного избирательного округа.

В случае участия в голосовании менее 50% избирателей соответствующего одномандатного избирательного округа на избирательных участках данного избирательного округа, на которых в голосовании приняли участие менее 50% избирателей, проводится повторное голосование.

При этом в повторном голосовании на данных избирательных участках вправе принимать участие только те избиратели, которые не принимали участие в голосовании в день проведения первоначального общего голосования.

К распределению депутатских мандатов были допущены три политические партии, а также один независимый кандидат. В соответствии с законодательством регистрация избранных депутатов может быть отменена ЦИК Монголии до принесения парламентской присяги избранными депутатами Великого государственного хурала нового созыва (при проведении 29 июня 2016 г. парламентских выборов — до 5 июля, дня принесения избранными депутатами парламентской присяги).

Дерегистрация избранного депутата связана, в частности, с вынесением в отношении его судебного решения завершенное в ходе проведения предвыборной агитации правонарушение, в частности за использование громкогоговорителей после 23:00 по местному времени.

Вакантные депутатские мандаты замещаются посредством проведения дополнительных выборов.

25 мая 2016 г. в Избирательный кодекс были внесены изменения, связанные с переходом от смешанной (мажоритарно-пропорциональной) избирательной системы к мажоритарной избирательной системе при проведении выборов 76 депутатов Великого государственного хурала — парламента Монголии.

На этой основе были внесены существенные изменения в процесс организации и проведения выборов. Так, были изменены количество и границы избирательных округов, порядок выдвижения кандидатов, регулирования и контроля за финансированием избирательной кампании кандидатов, участием средств массовой информации в освещении выборов.

Границы новых избирательных округов перестали соответствовать границам избирательных территорий, за которые ранее отвечали соответствующие территориальные избирательные комиссии: для проведения выборов 76 депутатов Великого государственного хурала в административных границах имеющихся провинций было образовано 76 одномандатных избирательных округов.

Вместе с тем в соответствии с законодательством окружные избирательные комиссии не были предусмотрены в качестве одного из звеньев системы избирательных комиссий в Монголии, а ответственность за организацию и проведение выборов в соответствующих избирательных округах была возложена на территориальные избирательные комиссии.

Голосование избирателей проводилось по одномандатным избирательным округам за конкретных кандидатов, которые выдвигались политическими партиями (и регистрировались как партийные представители) или группами граждан (независимые кандидаты) и регистрировались в ЦИК Монголии.

В соответствии с измененным порядком первоначальное установление итогов голосования избирателей производилось опубликование в территориальных избирательных комиссиях и затем суммировалось в провинциальных избирательных комиссиях, а результаты выборов определялись и обнародовались Центральной избирательной комиссией Монголии.

Наряду с Избирательным кодексом при проведении выборов по-прежнему применяются положения конкретных законов, а именно: Закона о проведении митингов и демонстраций от 7 июля 1994 г., Закона о Центральной избирательной комиссии Монголии от 12 января 2006 г., Закона об автоматизированной системе выборов от 10 ноября 2011 г., Уголовного кодекса Монголии от 3 декабря 2015 г. На этой основе 29 июня 2016 г. были проведены выборы депутатов Великого государственного хурала нового (седьмого) созыва.

В **Туркменистане** при проведении 12 февраля 2017 г. президентских выборов применялись положения Конституции Туркменистана от 1992 г., с изменениями, внесенными в 2016 г., а также положения Избирательного кодекса 2013 г., Закон о политических партиях 2012 г., другие законодательные акты.

Во **Франции** проведение президентских и парламентских выборов регулируется двойным набором законодательных актов: во-первых, *Избирательным кодексом*, принятым 27 октября 1964 г., в который, в частности, в 2017 г. в преддверии проведения в мае и июне соответственно президентских и парламентских выборов были внесены изменения и дополнения, и во-вторых, *Законом о выборах Пре-*

зидента Франции, принятым в 1962 г., с последними изменениями, внесенными в 2016 г.

Избирательные кодексы приняты в ряде государств Американского континента.

Так, в **Аргентине** (федеративное государство) действует Национальный избирательный кодекс от 18 августа 1983 г. № 19.945 (с изменениями и дополнениями, в частности от 11 января 1995 г.).

В **Боливии** проведение выборов регулируется, в частности, Конституцией Боливии, которая была принята на состоявшемся 25 января 2009 г. национальном конституционном референдуме, Законом о всеобщих выборах от 4 декабря 2001 г. (фактически Избирательный кодекс Боливии), Законом о политических партиях, другими законодательными актами.

В **Бразилии** (федеративное государство) действует Избирательный кодекс Бразилии от 15 июля 1965 г., с изменениями и дополнениями, в частности от 25 мая 1990 г., от 19 сентября 1995 г.

На **Кубе** 29 октября 1992 г. Национальная ассамблея народной власти Кубы приняла закон о выборах (*Кодекс о выборах Республики Куба*), в соответствии с которым была введена система прямых выборов в представительные органы власти всех уровней; до этого избиратели голосовали только за делегатов, которые в рамках соответствующих комиссий избирали депутатов в различные законодательные (представительные) органы власти.

В **Мексике** (федеративное государство) действует Федеральный кодекс избирательных институтов и процедур, с изменениями и дополнениями, в частности от 3 сентября 1994 г. Кодекс (в редакции от 14 января 2008 г.) состоит из значительного числа разделов и глав, включает 394 статьи и, кроме того, 11 переходных статей.

В **Панаме** Избирательный кодекс помимо выборов регулирует и процедуру отзыва. Изменения и дополнения в части уточнения порядка отзыва депутата национального парламента и иных представительных органов были внесены, в частности, поправками в Избирательный кодекс Панамы от 14 апреля 2010 г. (в ст. 362 и ч. 3 ст. 369).

В **США** (федеративное государство) в соответствии с Конституцией на федеральном уровне осуществляется минимальное правовое регулирование выборов Президента США и членов Конгресса США; основной объем правового регулирования федеральных президентских, парламентских и иных выборов осуществляется на уровне штатов.

В целом законодательство в США является *децентрализованным и вариативным от штата к штату*.

В некоторых штатах действуют избирательные кодексы (например, Айова, Алабама, Иллинойс, Калифорния, Оклахома, Техас, Флорида, Юта).

В Канаде в провинции **Онтарио**² **Избирательный кодекс был принят 23 августа 2014 г., содержит 42 статьи и одно приложение.**

² Как известно, Канада является федеративным государством, состоящим из десяти провинций и трех территорий. Провинция с преобладающим франкоговорящим населением — Квебек, остальные — преимущественно англоязычные провинции, также называемые «английская Канада» в сравнении с франкоязычным Квебеком. Будучи одной из девяти преимущественно англоязычных провинций, Нью-Брансуик является единственной официально

В **Американском Самоа** (находящаяся под опекой неинкорпорированная неорганизованная и не включенная в состав США территория в южной части Тихого океана) принят Избирательный кодекс, в который в 2010 г. были внесены изменения и дополнения.

Избирательные кодексы также приняты в **Колумбии** (изменения вносились в 2010 г.), **Коста-Рике** (принят 29 июля 2009 г.), **Парагвае** (принят 17 апреля 1996 г.), **Сальвадоре** (принят 14 декабря 1992 г., с изменениями и дополнениями, в частности от 22 ноября 1996 г.).

В государствах африканского континента такая форма правового регулирования избирательного процесса, как избирательный кодекс, широко не применяется, за исключением ряда государств (в том числе Алжир, Буркина Фасо, Габон, Гвинея, Камерун, Мадагаскар, Марокко, Сенегал, Того, Тунис, Чад).

Необходимо отметить, что в ряде государств африканского континента, бывших французских колониях, при разработке национального избирательного кодекса была использована модель Избирательного кодекса Франции.

Так, в **Алжире** 2 марта 1997 г. был принят Избирательный кодекс (действует в редакции президентского декрета от 7 февраля 2012 г.), являющийся фактически аналогом Избирательного кодекса Франции.

В **Тунисе** еще в 1969 г. был принят Избирательный кодекс, модель которого также была аналогична Избирательному кодексу Франции. В 2010 г. в него были внесены изменения и дополнения, а 1 мая 2014 г. была утверждена новая редакция Акта (кодекса) о выборах и референдумах.

Процесс кодификации наиболее интенсивно осуществлялся в 1990-е годы. Избирательные кодексы принимаются в **Габоне** (12 марта 1990 г.), **Сенегале** (20 мая 1991 г.), **Камеруне** (16 декабря 1991 г.), **Гвинее** (23 декабря 1991 г.), **Марокко** (17 августа 1997 г.), **Того** (5 апреля 2000 г.).

В настоящее время кодексы приняты в **Буркина Фасо** (3 июля 2001 г.), **Чаде** (с изменениями, внесенными в 2009 г.), на **Мадагаскаре** (действует в редакции от 1 августа 2012 г.).

В структурном отношении кодексы африканских государств демонстрируют определенное разнообразие.

Так, в **Гвинее** кодекс состоит из девяти разделов и 225 статей, в **Камеруне** — из 12 разделов и 299 статей, в **Того** — из шести разделов, в том числе переходных положений, и 283 статей, на **Мадагаскаре** — из шести частей, в том числе переходных положений, и 163 статей.

2. Модель в формате фактического кодифицированного регулирования выборов

В рамках модели «*фактическое кодифицированное регулирование выборов*» в **Андорре** первая Конституция Андорры (после ее одобрения на национальном референдуме, который был проведен в марте 1993 г.) в июне 1993 г. была подписана Соправителями Андорры и вступила в силу. При проведении парламентских выборов применяются также положения *Закона об избирательной системе*

двуязычной канадской провинцией. Территория Юкон официально двуязычна (английский и французский), а Северо-Западные территории и территория Нунавут признают 11 и 4 официальных языка соответственно (среди которых также присутствуют английский и французский).

и референдумах, который был принят 3 сентября 1993 г., с изменениями, в частности от 1999, 2000, 2005, 2007, 2008 гг. и ноября 2014 г., и является фактически кодифицированным законодательным актом, Закона о финансировании выборов, Закона о политических партиях и финансировании избирательных кампаний 2014 г., ряда других законодательных актов.

В **Казахстане** парламентские выборы регулируются Конституцией Республики Казахстан, Конституционным законом «О выборах в Республике Казахстан», другими смежными законами, в частности Законом «О политических партиях», и постановлениями Центральной избирательной комиссии Республики Казахстан.

В **Люксембурге** 18 февраля 2003 г. был принят Акт о выборах (с последующими изменениями, в частности от 2011 г.).

Указанный Акт является по своей сути избирательным кодексом, поскольку регулирует порядок организации и проведения парламентских и местных (общинных) выборов, а также выборов депутатов Европейского парламента от Люксембурга.

При этом, несмотря на кодифицированный характер, Акт не регулирует, в частности, вопросы проведения политическими партиями своей предвыборной агитации и освещение агитационных предвыборных мероприятий в средствах массовой информации.

В **Монако** проведение парламентских выборов регулируется Конституцией Монако 1992 г., с изменениями от 2002 г., единым Законом о национальных и местных выборах 1968 г., с изменениями, в частности, от 2012 г., другими законодательными актами, в частности Законом о финансировании избирательной кампании, Законом об общественных объединениях и ассоциациях общественных объединений.

В **Польше** с 2001 г. идет процесс кодификации избирательного законодательства: принят *Единый закон о выборах в Сейм и Сенат* (апрель 2001 г.), который заменил закон о выборах в Сейм (1993 г.) и в Сенат (1991 г.), т.е. имеется фактически Избирательный парламентский кодекс, который регулирует также проведение и выборов Президента Польши.

Как консолидированный законодательный акт единый закон был принят 5 января 2011 г., и до парламентских выборов 8 октября 2015 г. в него 16 раз внеслись изменения и дополнения.

В частности, были внесены изменения, предоставляющие всем избирателям (а не отдельным категориям, как это было раньше) право принимать участие в голосовании по почте, восстановление права участников выборов на проведение предвыборной агитации на телевидении и радио за плату.

Фактическая кодификация имеет место и в отдельных государствах Азиатско-Тихоокеанского региона и африканского континента.

Так, на **Маршалловых Островах** при проведении парламентских и иных видов и уровней выборов применяются положения Конституции Маршалловых Островов от 1 мая 1979 г., Закона о выборах депутатов Парламента от 31 декабря 1980 г., *Закона о выборах и референдумах 1993 г. (фактически избирательного кодекса для определенных видов и уровней выборов)*, Закона об электоральных правонарушениях 2004 г., других законодательных актов.

В **Демократической Республике Конго** 9 марта 2006 г. был принят де-факто кодифицированный законодательный акт о порядке проведения президентских, парламентских, региональных и местных выборов.

В **Южно-Африканской Республике** 12 февраля 1998 г. был принят консолидированный законодательный акт, фактически Избирательный кодекс, вступивший в силу 16 февраля 1998 г., с последующими изменениями и дополнениями (в настоящее время — в редакции от 31 января 2014 г.), который регулирует вопросы проведения парламентских, региональных и местных выборов, а также иные смежные электоральные вопросы.

Кодекс состоит из частей и глав, а также множества законодательных и организационно-правовых приложений.

3. Модель правового регулирования выборов в формате законодательного акта повышенного статуса

В рамках модели «правовое регулирование выборов в формате законодательного акта повышенного статуса» такая форма фактически кодифицированного правового регулирования применяется, в частности, в Испании, Кыргызстане, Чехии.

Так, в **Испании** (унитарное государство с известной политической ситуацией в Каталонии) регулирование парламентских выборов осуществляется в формате *Органического закона об общем избирательном режиме*, принятого в 1985 г. (с изменениями и дополнениями, в частности 2015 года), который детально регулирует порядок подготовки и проведения парламентских выборов в соответствии с конституционными положениями.

Среди смежных законодательных актов, в частности, *Органический закон о политических партиях* 2002 г. (с изменениями и дополнениями, в частности, 2015 г.), *Органический закон о финансировании политических партий* 2007 г. (с изменениями и дополнениями, в частности 2015 г.), *Государственные декреты, подписанные Королем Испании*.

В **Кыргызстане** парламентские выборы регулируются в первую очередь Конституцией Кыргызстана 2010 г., единым *Конституционным законом «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики»* 2011 г.³, Законом «Об избирательных комиссиях по проведению выборов и референдумов» 2011 г. Другие смежные законы включают, в частности, Закон о политических партиях, Закон о мирных собраниях, Закон о биометрической регистрации, Кодекс об административной ответственности и Уголовный кодекс.

В **Чехии** в связи с переходом от косвенных (парламентских) выборов Президента Чехии к всеобщим прямым выборам был принят *Конституционный закон о выборах Президента Чехии* (принят в июле 2012 г., вступил в силу 1 августа 2012 г.).

В Отчете миссии БДИПЧ ОБСЕ по оценке потребностей (5–7 июня 2017 г.), находившейся в Чехии в преддверии проведения 28 января 2018 г. первого тура голосования на президентских выборах, отмечалось, что *собеседники выразили доверие к правовой*

основе президентских выборов и правоприменительной практике; при этом некоторые из собеседников отмечали сложность и противоречивость правового регулирования президентских выборов в различных нормативных правовых актах.

В Отчете отмечается также, что некоторыми собеседниками сообщалось, что в стране на протяжении последних 15 лет обсуждалась идея разработки и принятия Избирательного кодекса, проект кодекса уже разработан и планируется к принятию после проведения в 2018 г. президентских выборов.

4. Модель симбиозного (законодательно-кодифицированного) правового регулирования национальных и наднациональных выборов

В рамках модели «симбиозное (законодательно-кодифицированное) правовое регулирование национальных и наднациональных выборов» в ряде государств существует симбиоз законодательных актов, регулирующих выборы (например, Мальта, Нидерланды).

В рамках данной модели, с одной стороны, имеется конкретный закон о парламентских выборах, с другой стороны, кодифицированный законодательный акт о парламентских и иных видах выборов, в том числе выборах депутатов Европейского парламента от государства — участника Европейского Союза.

Так, на **Мальте** проведение парламентских выборов регулируется положениями Конституции Мальты 1964 г., с изменениями, в частности 2014 г. Акта о выборах в Палату представителей от 27 сентября 1991 г., с изменениями, в частности от 30 сентября 2007 г., *Акта о выборах, регулирующего вопросы организации и проведения парламентских выборов, выборов депутатов Европейского парламента от Мальты, а также местных выборов (фактически является кодифицированным законодательным актом)*.

В **Нидерландах** с 1989 г. действует Закон о выборах, фактически Избирательный кодекс, поскольку охватывает все виды и уровни выборов, в том числе выборы депутатов Европейского парламента.

5. Проекты по кодификации избирательного законодательства

В последние годы в некоторых государствах предпринимались или предпринимаются *попытки разработки и принятия Избирательного кодекса* (например, Словакия, Узбекистан, Украина, Чехия).

При этом в ряде рекомендаций БДИПЧ ОБСЕ содержатся пожелания о необходимости гармонизации законодательства о выборах путем разработки и принятия избирательного кодекса (например, Узбекистан).

В **Словакии** в соответствии со ст. 74 Конституции Словакии подробности выборов депутатов устанавливаются законом. Закон о выборах в Национальный совет Словакии был принят 16 марта 1990 г. (с последующими изменениями, в частности от 22 сентября 2005 г.).

В начале 2011 г. Правительство Словакии инициировало проведение избирательной реформы, прежде всего законодательства о выборах в направлении его кодификации и принятия на этой основе Избирательного кодекса Словакии.

Однако в связи с отставкой Правительства (выражением ему вотума недоверия) и назначением досрочных парламентских выборов проведение

³ Как известно, в Кыргызстане в 2011 г. было принято решение о замене действовавшего с 1999 г. Кодекса о выборах в Кыргызской Республике другим нормативным правовым актом, а именно Конституционным законом «О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики», т.е. был осуществлен переход от кодифицированного законодательного акта к иной правовой форме регулирования президентских и парламентских выборов.

избирательной реформы было приостановлено (досрочные парламентские выборы 10 марта 2012 г. были проведены в рамках действовавшей на то время правовой базы).

Проект Избирательного кодекса так и не был разработан и принят.

В **Узбекистане** (унитарное государство с автономным образованием — Республикой Каракалпакстан) проведение, в частности, президентских выборов регулируется Конституцией, Законом «О выборах Президента», Законом «О Центральной избирательной комиссии» и Законом «О гарантиях избирательных прав граждан», а также множеством других актов законодательства.

В Итоговом отчете БДИПЧ ОБСЕ отмечалось: «Чтобы обеспечить правовую определенность, ключевые аспекты избирательного процесса должны регулироваться первичными актами законодательства, принимаемыми парламентом. Постановления ЦИК должны более детально разъяснять вопросы, уже изложенные в законах. Для обеспечения согласованности законодательства **следует рассмотреть возможность гармонизации правовых норм, в том числе путем принятия единого избирательного кодекса**».

В 2018 г. Центральной избирательной комиссией Республики Узбекистан совместно с палатами Олий Мажлиса, Министерством юстиции, политическими партиями и другими ведомствами разработан проект Избирательного кодекса Республики Узбекистан⁴.

Проект Кодекса состоит из двух частей — общей и особенной, 18 глав и 100 статей. Так, в *общей части* проекта Кодекса в главе 1 содержатся общие положения, при этом глава 2 посвящена избирательным комиссиям с подразделением на виды и уровни избирательных комиссий, глава 3 — избирательным округам и участкам, глава 4 — спискам избирателей, глава 5 — избирательным бюллетеням, глава 6 — правам и обязанностям наблюдателей, уполномоченных представителей политических партий, представителей средств массовой информации; в *особенной части* проекта Кодекса в главе 7 регулируются вопросы объявления начала избирательной кампании, участия политических партий в выборах, в главе 8 — регистрации, правового статуса кандидатов и доверенных лиц, в главе 9 — предвыборной агитации, в главе 10 — организации и проведения голосования, в главе 11 — повторного голосования, повторных выборов, в главе 12 — особенности выборов Президента Узбекистана, в главе 13 — особенности выборов в Законодательную палату, в главе 14 — порядка формирования Сената Олий Мажлиса Республики Узбекистан, в главе 15 — особенности выборов в местные Кенгаши, в главе 16 — определения и опубликования (обнародования) результатов выборов, в главе 17 — финансирования выборов, в главе 18 закреплены заключительные положения.

На **Украине** (в марте 2009 г. новая политическая партия «Единый центр» (одна из политических партий, получивших депутатские мандаты на выборах в Тернопольский областной Совет 15 марта 2009 г.) вносила в Верховную Раду Украины проект Избирательного кодекса Украины, который в конечном счете принят не был.

В настоящее время (2019 г.) в портфеле законопроектов Верховной Рады Украины имеется новый проект Избирательного кодекса Украины. Проект Избирательного кодекса Украины призван на основе интеграции заменить пять действующих отдельных законов, а именно: законы о выборах народных депутатов, о выборах Президента Украины, о местных выборах, о Центральной избирательной комиссии Украины, о едином государственном реестре избирателей.

Проект Избирательного кодекса Украины предусматривает, в частности, переход от смешанной (мажоритарно-пропорциональной) избирательной системы к национальной или региональной пропорциональной избирательной системе, выдвижению кандидатов политическими партиями в составе открытых списков кандидатов с предоставлением избирателям права выражения своих предпочтений (по своему желанию) в отношении кандидатов, включенных в национальные или региональные списки кандидатов политических партий, введение 4%-ного заградительного порога для допуска политических партий к участию в распределении депутатских мандатов. В соответствии с проектом Кодекса очередные парламентские выборы 2019 г. должны проводиться в рамках 27 регионов Украины по единому национальному или по 27 региональным спискам кандидатов политических партий.

Проектом также предусматривается, что на выборах в областные и городские советы (городов с численностью населения не менее 90 000 избирателей) будет применяться пропорциональная избирательная система с открытыми списками кандидатов политических партий, на выборах в сельские, поселковые, районные, районные в городах и городские советы (городов с численностью населения до 90 000 избирателей) будут применяться многомандатные избирательные округа и мажоритарная избирательная система, в рамках которых от избирательных округов будут избираться от двух до четырех депутатов (в зависимости от числа избирателей, зарегистрированных в соответствующем многомандатном избирательном округе).

Кроме того, проектом Кодекса предполагается отменить необходимость решения высшего руководящего органа политической партии для участия ее местных организаций (отделений) во внеочередных или первых местных выборах.

7 ноября 2017 г. на осенней сессии парламента проект Избирательного кодекса Украины был принят в первом чтении голосами 226 депутатов. При подготовке проекта Избирательного кодекса Украины ко второму чтению в начале ноября 2018 г. было внесено и рассмотрено более 4,5 тыс. предложений (поправок).

В **Чехии** в ноябре 2010 г., после десятилетней работы, был подготовлен проект Избирательного кодекса, который должен был быть представлен к марту 2013 г. с возможным его введением в действие в конце 2013 г. Проект Избирательного кодекса Чехии предусматривал, в частности:

- проведение всеобщих прямых выборов Президента Чехии;

- голосование избирателей по почте или досрочное голосование путем сдачи конверта с вложенным заполненным избирательным бюллетенем в администрации городов и поселков;

⁴ 28 февраля 2019 г. Сенат Олий Мажлиса Республики Узбекистан одобрил Закон Республики Узбекистан «Об утверждении Избирательного кодекса Республики Узбекистан».

— переход к электронным выборам, которые Чехия могла бы опробовать в 2014 г. при проведении выборов в Сенат (верхнюю палату парламента);

— непредоставление иностранным гражданам права быть избранными в областные (земельные) органы государственной власти и местного самоуправления.

По мнению тогдашнего министра внутренних дел Чехии Радека Йона, разработчика проекта Избирательного кодекса Чехии, Кодекс должен был вступить в силу еще 1 октября 2012 г., однако работа над ним так и не увенчалась его принятием.

Некоторые международные организации предпринимают попытки разработки модельного избирательного кодекса.

Так, в соответствии с Перспективным планом модельного законодательства в Содружестве Независимых Государств на 2016–2020 годы Межпарламентская ассамблея государств — участников СНГ в 2017 г. приступила к разработке проекта модельного Избирательного кодекса для государств — участников СНГ.

Не так давно (18–19 октября 2018 г.) вопрос о ходе работы по подготовке проекта модельного Избирательного кодекса для государств — участников СНГ рассматривался на заседании Постоянной комиссии МПА СНГ по изучению опыта государ-

ственного строительства и местного самоуправления.

В Российской Федерации первый проект Избирательного кодекса Российской Федерации был разработан по инициативе политической партии «Яблоко» с участием представителей научных учреждений, в частности Института государства и права Российской академии наук, в конце 2004 г., внесен на рассмотрение Государственной Думы, но в конечном счете не был принят. Затем, в череде других проектов избирательного кодекса, проект Избирательного кодекса был разработан экспертами Ассоциации «Голос», но также не получил поддержки.

В ноябре 2016 г. на научно-практической конференции, организованной ЦИК России, высказывалось предложение о необходимости разработки проекта Избирательного кодекса Российской Федерации.

В 2018 г. по инициативе ЦИК России факультет политологии и юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова приступили к разработке проекта Избирательного кодекса Российской Федерации.

Очевидно, что зарубежный опыт кодификации будет всесторонне изучен и критически оценен разработчиками проекта российского Избирательного кодекса.

Уважаемые авторы!

Сообщаем, что вы можете самостоятельно в режиме реального времени получать информацию о статусе статей, направленных для опубликования в Издательскую группу «Юрист». Для этого необходимо отправить с Вашего электронного адреса письмо на autor-rq@lawinfo.ru, в теме письма должна быть указана только фамилия, без имени, отчества и др. Обращаем Ваше внимание, что адрес для запроса статуса статей отличается от контактного электронного адреса редакции.

Каждый автор может узнать статус только своих статей, направив запрос со своего электронного адреса.

В случае возникновения проблем с получением информации просим обращаться в редакцию по тел.: (495) 953-91-08 или по e-mail: avtor@lawinfo.ru

Проблемные вопросы правовой регламентации досрочного голосования отдельных групп избирателей в труднодоступных и отдаленных местностях

МИТЮШЕВ ДМИТРИЙ ИЛЬИЧ,

председатель Избирательной комиссии Республики Коми
d.i.mityushev@ikrk.rkomi.ru

Досрочное голосование отдельных групп избирателей в труднодоступных и отдаленных местностях, транспортное сообщение с которыми отсутствует или затруднено (далее — досрочное голосование отдельных групп избирателей в труднодоступных и отдаленных местностях), предусмотрено законодательством о выборах Российской Федерации в качестве одной из альтернативных форм голосования в целях обеспечения реализации активного избирательного права граждан, которые в силу специфики места проживания или организации трудовой деятельности в общий день голосования на выборах не смогут прибыть в помещение для голосования своего избирательного участка для осуществления волеизъявления. Несмотря на довольно незначительное число таких граждан¹, обеспечение реализации ими активного избирательного права требует существенных организационных ресурсов (трудовых, финансовых, информационных).

Вместе с тем правовая регламентация процедур досрочного голосования отдельных групп избирателей в труднодоступных и отдаленных местностях является явно недостаточной, что на практике приводит к возникновению спорных ситуаций, а как следствие, и избирательным спорам.

Часть 1 ст. 65 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избиратель-

ных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»² устанавливает, что случаи и порядок проведения досрочного голосования отдельных групп избирателей в труднодоступных и отдаленных местностях должны определяться законами, регулирующими соответствующие уровни и виды выборов. На федеральном уровне это федеральные законы от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»³ и от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁴. Нормы указанных законов, регламентирующие случаи и порядок проведения досрочного голосования отдельных групп избирателей в труднодоступных и отдаленных местностях (ч. 2–12 ст. 70 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», ч. 2–12 ст. 82 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации») аналогичны по своему содержанию.

Досрочное голосование отдельных групп избирателей в труднодоступных и отдаленных местностях проводится в случае, если отдельные группы избирателей, включенные в список избирателей на том или ином избирательном участке, находятся в значительно удаленных от помещения для голосования соответствующего избирательного участка местах, транспортное сообщение с которыми отсутствует или затруднено, и в связи с этим невозможно провести

¹ На выборах Президента Российской Федерации, состоявшихся 18 марта 2018 г., правом на досрочное голосование в труднодоступных и отдаленных местностях воспользовались около 165 тыс. избирателей, что составило около 0,15% от числа избирателей, включенных в списки избирателей на момент окончания голосования, и 0,22% от числа избирателей, принявших участие в выборах.

² СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

³ СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171.

⁴ СЗ РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

В статье автор рассматривает проблематику досрочного голосования отдельных групп избирателей в труднодоступных и отдаленных местностях.

Ключевые слова: досрочное голосование, труднодоступные и отдаленные местности, рекомендации ЦИК России, Республика Коми.

Challenging Issues of Legal Regulation of Early Voting of Separate Voter Groups in Hard-to-Reach and Remote Areas

Mityushev Dmitriy I., Chairman of the Electoral Commission of the Komi Republic

In the article, the author reviews the issues of early voting of separate voter groups in hard-to-reach and remote areas.

Keywords: early voting, hard-to-reach and remote areas, recommendations of the Central Electoral Commission of Russia, the Komi Republic.

досрочное голосование по избирательному участку в целом.

Что касается порядка проведения досрочного голосования отдельных групп избирателей в труднодоступных и отдаленных местностях, то закон регламентирует его следующим образом:

1) голосование проводится с разрешения избирательной комиссии субъекта Российской Федерации;

2) проводится в течение нескольких дней, но не ранее чем за 20 дней до дня голосования;

3) даты проведения голосования устанавливаются решением соответствующей участковой избирательной комиссии и доводятся до сведения избирателей и иных участников избирательного процесса, имеющих право присутствовать при его проведении, не позднее чем за пять дней до дня проведения;

4) для проведения голосования используются опечатанные (опломбированные) переносные ящики для голосования, количество которых определяется соответствующей участковой избирательной комиссией;

5) голосование проводят не менее двух членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса;

6) участковая избирательная комиссия обязана обеспечить равные с выезжающими для проведения голосования возможности прибытия к месту его проведения не менее чем двум лицам из числа членов избирательной комиссии с правом совещательного голоса, наблюдателей, назначенных разными кандидатами, избирательными объединениями;

7) избиратели расписываются за получение бюллетеня для голосования в выписке из списка избирателей либо в списке избирателей (при этом членами участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса в списке избирателей делаются соответствующие отметки), заполняют избирательный бюллетень и опускают его в переносной ящик для голосования;

8) должна быть обеспечена тайна голосования, исключена возможность искажения волеизъявления избирателей, обеспечены сохранность избирательных бюллетеней и учет голосов всех проголосовавших досрочно избирателей;

9) после завершения голосования составляется акт о его проведении, а прорези переносных ящиков для голосования печатаются председателем участковой избирательной комиссии.

Возникает вопрос, все ли значимые вопросы проведения досрочного голосования отдельных групп избирателей в труднодоступных и отдаленных местностях однозначно разрешены в нормах закона. Практическая реализация этой альтернативной формы голосования показывает, что нет.

Так, возникает вопрос, кто же должен обращаться в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации за разрешением на проведение досрочного голосования отдельных групп избирателей в труднодоступных и отдаленных местностях? Не определены временные параметры проведения досрочного голосования конкретных отдельных групп избирателей (начало, окончание, продолжительность). Не зафиксирован способ его проведения (в специально определенном и подготовленном месте, подомовой (поквартирный) обход или как-либо иначе). Возникают и другие вопросы, не разрешенные непосредственно в тексте закона.

Частично ответы на возникающие вопросы даются в рекомендациях ЦИК России, как общего характера, так и распространяющих свое действие на конкретную избирательную кампанию.

Так, при проведении досрочного голосования отдельных групп избирателей в период избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва в 2016 г. нижестоящие избирательные комиссии руководствовались следующими рекомендациями ЦИК России:

— Рекомендациями по организации и проведению голосования избирателей в труднодоступных или отдаленных местностях при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва (одобрены выпиской из протокола заседания ЦИК России от 8 июня 2016 г. № 10-3-7)⁵;

— Методическими рекомендациями по организации голосования отдельных категорий избирателей при проведении выборов на территории Российской Федерации (утверждены Постановлением ЦИК России от 7 апреля 2015 г. № 278/1649-6)⁶;

— Рекомендациями по организации избирательными комиссиями транспортного обеспечения проведения досрочного голосования избирателей в труднодоступных или отдаленных местностях (одобрены выпиской из протокола заседания ЦИК России от 1 апреля 2015 г. № 277-1-6)⁷.

Следует отметить, что приведенные рекомендации дают ответы на отдельные, но далеко не все не решенные непосредственно законодателем вопросы.

Так, рекомендации:

— определяют порядок выявления отдельных групп избирателей, которым может быть предоставлено право на досрочное голосование;

— определяют комиссии, которые должны обратиться в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации за разрешением на проведение досрочного голосования отдельных групп избирателей в труднодоступных и отдаленных местностях, называя в качестве таковых территориальные комиссии;

— регламентируют вопросы транспортного обеспечения проведения голосования;

— устанавливают формы контроля и отчетности о его проведении.

Но ряд вопросов, в том числе связанных с порядком проведения голосования непосредственно в месте нахождения отдельной группы избирателей, остаются неразрешенными.

На практике в Республике Коми досрочное голосование отдельных групп избирателей в труднодоступных и отдаленных местностях проводится следующим образом:

— участковая избирательная комиссия принимает решение о дате, а также времени начала и окончания проведения досрочного голосования каждой отдельной группы избирателей. При наличии приспособленного для проведения голосования помещения в решении указывается также и адрес нахождения (наименование) этого помещения;

— указанное решение доводится до сведения соответствующих групп избирателей не позднее чем за пять дней до даты проведения досрочного голосования, в том числе посредством развешивания объявлений и адресной доставки приглашений;

— в назначенную дату ко времени начала досрочного голосования члены участковой избирательной

⁵ Вестник ЦИК России. 2016. № 11.

⁶ Вестник ЦИК России. 2015. № 4.

⁷ Там же.

комиссии с правом решающего голоса прибывают в соответствующий населенный пункт или на объект (в случае голосования работников предприятий, организующих работы вахтовым методом);

— при наличии приспособленного для голосования помещения избирательные бюллетени выдаются избирателям, прибывшим в это помещение для осуществления волеизъявления в течение определенного решением участковой избирательной комиссии времени;

— при отсутствии приспособленного помещения члены участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса осуществляют подомовой (пообъектовый) обход избирателей, предоставляя им возможность проголосовать непосредственно по месту нахождения⁸.

На наш взгляд, следует урегулировать эти процедурные вопросы в нормативном правовом акте ЦИК России применительно ко всем уровням и видам выборов. Для обеспечения самой возможности принятия такого акта представляется необходимым внести изменения в ч. 1 ст. 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», наделив именно ЦИК России правом на определение порядка проведения досрочного голосования отдельных групп избирателей в труднодоступных и отдаленных местностях.

Анализируя практику организации и проведения досрочного голосования отдельных групп избирателей в труднодоступных и отдаленных местностях на территории Республики Коми, следует обратить внимание и на пробелы и проблемы правовой регламентации процедур проведения досрочного голосования работников предприятий, организующих в труднодоступных и отдаленных местностях работы вахтовым методом.

Основная проблема обеспечения права на досрочное голосование этих групп избирателей заключается в том, что специфика реализации активного избирательного права в этом случае регламентируется двумя группами норм избирательного законодательства: нормами, регламентирующими голосование лиц, находящихся в местах временного пребывания, и нормами, регламентирующими голосование групп избирателей в труднодоступных и отдаленных местностях.

Согласно первой группе норм указанные избиратели должны быть включены в список избирателей соответствующего избирательного участка на основании личного письменного заявления, поданного избирателем в соответствующую участковую комиссию не позднее 14 часов по местному времени дня, предшествующего дню голосования, и информации руководителя организации, в которой избиратель временно пребывает⁹. Очевидно, что возможность

непосредственной подачи личного заявления избирателя, работающего вахтовым методом в труднодоступной и отдаленной местности, в участковую избирательную комиссию практически исключена — ему в любом случае необходимо будет обратиться за содействием в этом к руководителю организации. В то же время обязанность руководителя организации передать соответствующие заявления избирателей о намерении проголосовать досрочно по месту временного пребывания, расположенному в труднодоступной и отдаленной местности, нигде не закреплена.

Согласно второй группе норм, избирательные комиссии обязаны обеспечить возможность реализации активного избирательного права всем лицам, временно пребывающим в вахтовых поселках, находящихся в труднодоступных и отдаленных местностях и расположенных на значительном удалении от помещения для голосования, в рамках предоставления права на досрочное голосование. Но для этого комиссии должны иметь полную и достоверную информацию о таких избирателях, необходимую и достаточную для принятия мотивированного решения о включении их в список избирателей соответствующего избирательного участка. В противном случае действия избирательных комиссий могут быть признаны незаконными.

На практике избирательные комиссии в Республике Коми решают проблему обеспечения возможности досрочного голосования избирателей, работающих вахтовым методом в труднодоступных и отдаленных местностях, следующим образом.

Работа по уточнению сведений об избирателях, работающих вахтовым методом, ведется территориальными избирательными комиссиями до даты проведения досрочного голосования во взаимодействии с представителями соответствующих организаций и предприятий. Руководители организаций представляют в территориальные избирательные комиссии списки избирателей, работающих вахтовым методом, вместе с письменными заявлениями избирателей о намерении реализовать активное избирательное право. Указанные сведения и заявления передаются в соответствующие участковые комиссии, которые до дня проведения досрочного голосования принимают мотивированные решения о внесении соответствующих дополнений и уточнений в списки избирателей.

Представляется, что указанный порядок должен быть формализован в нормах специализированного нормативного правового акта.

В заключение следует отметить, что мы обратили внимание лишь на наиболее проблемные моменты правовой регламентации процедур проведения досрочного голосования отдельных групп избирателей в труднодоступных и отдаленных местностях. Однако, по нашему мнению, и обозначенных проблем достаточно для постановки вопроса о необходимости разработки и принятия единого нормативного правового акта, регламентирующего соответствующие процедуры.

полнительных выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва по одномандатным избирательным округам, утвержденной Постановлением ЦИК России от 18 июля 2018 г. № 168/1388-7.

⁸ Следует иметь в виду, что даже в случае наличия приспособленного для проведения голосования помещения членам участковых избирательных комиссий приходится выходить за его пределы, предоставляя возможность проголосовать тем избирателям, которые по состоянию здоровья и иным объективным причинам не могут прибыть в это помещение для осуществления волеизъявления.

⁹ Часть 6 ст. 17 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», п. 2.3.15 Инструкции по составлению, уточнению и использованию списков избирателей на до-

Роль института общественного наблюдения в контексте совершенствования избирательного процесса и законодательства

ПЕСКОВ АЛЕКСЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ,

председатель Молодежной избирательной комиссии
Челябинской области, молодежный электоральный эксперт-доброволец
Российского фонда свободных выборов,
региональный координатор корпуса «За чистые выборы»
в Челябинской области
alexey.peskoff@yandex.ru

В современном мире заметно повышается динамика процессов, учащается ритм и темп человеческой деятельности, а роль информационного пространства в повседневной жизни возрастает — все это говорит о стремлении к развитию и оптимизации текущих укладов. Говоря об институтах демократии в современной России, необходимо отметить, что избирательная система в текущий момент стремительно развивается, а избирательный процесс совершенствуется в соответствии с потребностью времени и общества. Новеллы в избирательном законодательстве представляют собой не сухую необходимость каких-либо новаций, а отражают прямое соответствие глобальным целям и задачам, достижение которых определяет развитие демократии в нашей стране. Так, институт общественного наблюдения является непосредственным залогом формирования доверия общества к выборам, осознания открытости и прозрачности избирательного процесса. И поэтому считаем необходимым не столько осветить правовые основания, регламентирующие общественное наблюдение, сколько раскрыть особенности фактической реальной работы по организации

деятельности общественных наблюдателей на местах, попытаться ответить на вопрос, почему общественное наблюдение, как никакой иной механизм, соответствует вектору совершенствования института выборов в России.

Говоря об общественном наблюдении, как о новом подходе к организации контроля за избирательным процессом, следует обозначить его особенности в сравнении с тем, каким образом принято было понимать и осуществлять деятельность наблюдателей до недавних пор. В первую очередь именно общественное наблюдение позволяет вовлечь в избирательный процесс ту общность активных граждан, не желающих выступать или в той или иной мере отражать интересы отдельных политических акторов (партий и кандидатов). А во-вторых, заключает в себе несколько иной концептуальный подход — осуществление абсолютно не аффилированного и профессионального наблюдения, в условиях которого минимизируется риск прецедентов, к слову, не являвшихся редкостью, когда отдельные наблюдатели далеко не в первую очередь руководствовались целью соблюдения порядка

Проблема повышения доверия граждан к институту выборов в Российской Федерации представляется наиболее важной и актуальной при анализе векторов и перспектив совершенствования избирательной системы и избирательного законодательства. Общественное наблюдение на выборах различного уровня становится эффективным инструментом легитимации выборов в общественной среде, и кроме того, перспективным способом формирования интереса и повышения внимания к выборам внутри молодежного сообщества. В статье рассмотрены преимущества, особенности и отдельный опыт реализации общественного наблюдения в России, механизмы вовлечения общественности в данный процесс, а также обучения, подготовки и методического сопровождения общественных наблюдателей.
Ключевые слова: выборы, общественное наблюдение, избирательная система, избирательное законодательство, молодежь, некоммерческий сектор, электоральная культура.

The Role of the Public Supervision Institution within the Framework of Improvement of the Electoral Process and Laws

Peskov Aleksey V., Chairman of the Youth Electoral Commission of the Chelyabinsk Region, Youth Electoral Volunteer Expert of the Russian Foundation for Free Elections, Regional Coordinator of the Free Elections Corpus in the Chelyabinsk Region

The issue of raising trust of citizens in the institution of elections in the Russian Federation seems to be the most important and relevant one in an analysis of vectors and prospects of improvement of the electoral system and electoral laws. Public supervision at elections of various levels becomes an efficient tool of legitimation of elections in the society and a promising means of interest forming and bringing elections to attention among the youth community. The article reviews advantages, peculiarities and separate experience of implementation of public supervision in Russia, mechanisms of involvement of the general public in this process, education, training and methodological support of public supervisors.
Keywords: elections, public supervision, electoral system, electoral laws, youth, non-profit sector, electoral culture.

и законности, а отстаивали интересы и реализовывали задачи отдельных политических субъектов. В связи с вышеуказанным важно отметить, что именно общественное наблюдение способно развенчать комплекс укоренившихся неположительных стереотипов и повысить уровень доверия граждан к институту демократии в России. В этом контексте уместно подчеркнуть значимость повышения правосознания именно молодого поколения, среди которого наиболее стремительно и с ярко выраженным максимализмом распространяются негативные образы, именно в молодежной среде высок градус электорального и политического нигилизма. В связи с этим возрастает угроза упадка конструктивной общественно-политической активности молодежи, а вместе с тем и риск правовой, культурной атрофии общества.

В связи с этим считаю крайне важным рассмотреть практическую сторону вопроса, осветить основные нюансы и проблемы организации деятельности общественных наблюдателей на отдельно взятой территории. Важно подчеркнуть, что за отдельными нормативными документами, регламентирующими в том числе общественное наблюдение, стоит абсолютно осязаемая и реальная работа, труд людей, их жизнь и опыт. Исходя из этого, хотелось бы рассмотреть основные этапы и аспекты в ходе организации общественного наблюдения, основываясь на личном опыте, а именно:

— руководство корпусом общественных наблюдателей «За чистые выборы» на территории Челябинской области в период избирательной кампании по выборам Президента Российской Федерации 18 марта 2018 г;

— участие в миссии РФСВ по наблюдению на выборах Губернатора Псковской области 9 сентября 2018 г.

Итак, деятельность любой организации по осуществлению общественного наблюдения на выборах, как нам известно, начинается с поиска и подбора кандидатов в наблюдатели, и нам следует обратить внимание на одну важную вещь: все более острой становится необходимость построения определенного благоприятного имиджа общественного наблюдателя, нам необходимо стремиться к тому, чтобы быть общественным наблюдателем было престижно, чтобы эта общественная работа на морально-нравственном уровне поощрялась и поддерживалась обществом. Только в том случае, когда общественное наблюдение будет жидиться на смысловых и нравственных установках, институт общественного, во всей полноте смысла этого слова, наблюдения станет конкурентным тому роду деятельности, за которым скрывается лишь материальный интерес. Это должно стать почетной возможностью исполнить гражданский долг, а не просто получить материальную выгоду.

Другой аспект связан с ролью некоммерческого сектора, так называемым кластером общественных организаций и объединений в отдельном городе или субъекте РФ, ведь именно общественники по духу принимают данный вызов и транслируют желание встать на стражу чистоты и прозрачности избирательного процесса своему ближнему кругу. Именно такая мысль, рожденная устами обычного, простого человека, а не громкие речи с далеких трибун позволяют сформировать неподдельное чувство сопричастности к жизни своей страны. Тогда наблюдателями будут становиться не только политически активные граждане, а люди с совершенно разными интересами, убежде-

ниями, разные по профессиональному признаку и социальному положению, и при всей этой кажущейся разности их будет объединять идея. Так, в период президентской кампании кадровым плацдармом в нашем регионе стала сеть действующих территориальных молодежных избирательных комиссий на территории Челябинской области, с которыми мы ведем работу по правовому просвещению круглогодично, а не в разгар избирательной кампании.

Этап обучения. Следует отметить лишь одну, важную, на мой взгляд, деталь. Мы можем ненамеренно не учитывать (умалить) значение следующего фактора, но для большинства молодежи в современном информационном обществе характерно клиповое мышление вкупе с низким уровнем концентрации и внимания, усидчивости. Поэтому при организации обучения молодых наблюдателей принципиально важно использовать адаптивные технологии — визуализация, наличие иллюстративных примеров, интерактивные практики и ясная, простая речь при учете априорной сложности транслируемого материала. Опыт проведения обучающих мероприятий во главе с таким подходом на территории Челябинской области неоднократно подтвердил свою актуальность и результативность.

Наша команда заблаговременно, насколько это вообще было возможно, подошла к вопросу методологического обеспечения и проработки деятельности, конечно, с разным успехом эффективности были внедрены данные инструменты, если не идеализировать наш опыт. И к вопросу работы в ЕДГ хотелось бы подойти несколько с иной, нетривиальной позиции. И в период работы в регионе на президентской кампании, и особенно в ходе работы в рамках миссии Российского фонда свободных выборов, когда мы — наблюдатели прибыли из разных уголков нашей страны, но при условии, что нас объединял колоссальный опыт в мероприятиях, организуемых Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и Российским фондом свободных выборов, и идея, которой пронизана деятельность наших молодежных избирательных комиссий, нам самим и нашим наблюдателям удалось выполнить очень важный пункт. Та мысль, которую неоднократно подчеркивала Председатель ЦИК РФ Э.А. Памфилова, что наблюдатель должен не препятствовать и нарочно усложнять, а помогать, содействовать избирательному процессу и деятельности комиссий, на мой взгляд, является основным смысловым девизом общественного наблюдения, что нам и удалось выполнить. Именно такой подход, я считаю, идентифицирует общественного наблюдателя при верном осмыслении его миссии и призвания.

Подводя итоги, я считаю, можно вполне комплексно оценить важность общественного наблюдения в общем контексте процессов по совершенствованию избирательной системы, наиболее ценно то, что общественное наблюдение позволяет интегрировать, вовлекать молодежь в избирательные практики, формировать правовое сознание молодых граждан, их электоральную культуру.

Следует помнить, что выборы — это не только инструмент политической борьбы за власть, выборы — это своеобразный индикатор социальных настроений, состояния общества в целом. Поэтому чистые, свободные выборы способны не только снизить социальное напряжение, но и сформировать правовое и моральное здоровье граждан нашей страны, на что и направлена наша деятельность.