

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

Ю.И. Барсуков,
студент факультета права
Владимирского филиала РАНХиГС
(научный руководитель – **М.И. Давыдов,**
к.и.н., доцент кафедры социально-гуманитарных дисциплин)

В данной статье рассмотрены актуальные проблемы современного избирательного законодательства Российской Федерации. Автор отмечает коллизии, противоречивость норм федерального и регионального законодательства и на основе проведенного исследования предлагает дальнейшее развитие и конкретизацию норм регионального избирательного законодательства, а также создание единого Избирательного кодекса РФ.

Ключевые слова: *электоральный, избирательное право, региональное законодательство, Избирательный кодекс Российской Федерации.*

Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., положила начало институту современного избирательного права. Согласно положениям российской Конституции, избирательное право у граждан наступает с момента их совершеннолетия, когда они приобретают полную дееспособность и обладают правом пользоваться своими политическими правами и свободами.

В силу статьи 32 Конституции РФ граждане Российской Федерации наделяются правом избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме¹. Таким образом, Конституцией РФ закреплена возможность электорального поведения граждан, что проявляется в непосредственном участии последних в управлении делами государства.

Электоральный (от лат. *eligere* – выбирать) – это признак, указывающий на становление субъекта в результате его избрания. Электоральные действия – это парадигма социального феномена, обусловленная непосредственным участием граждан в реализации политического права в формировании персонального состава органов власти, как на федеральном, региональном, так и на местном уровнях. Данная совокупность действий составляет единую модель поведения избирателей. Отсюда следует, что электоральное поведение представляет собой совокупность определенных действий, а также поступков граждан, связанных с осуществлением местных,

региональных или общенациональных выборов в органы власти, а также их участием в референдумах.

На первый взгляд представляется, что институт избирательного права регулируется федеральным законодательством, однако в Конституции РФ отсутствует прямое указание на то, в чьем ведении находится избирательное законодательство. Вопрос этот остается открытым и вызывает многочисленные споры.

По мнению В.В. Викуловой, основой самого предмета института избирательных прав выступает именно статус, как избирателя, так и кандидата, а правовому положению других участников избирательного процесса отдается предпочтение посредством реализации и защиты их электоральных прав. Метод правового регулирования института зиждется на преобладании запретов и предписаний, тем самым указывая на императивность, сопряженную с диспозитивностью права избирать и быть избранным².

В целом в отношении предмета ведения избирательного законодательства в научной среде сложилось биполярное суждение. Одни исследователи утверждают, что оно находится в совместном ведении РФ и ее субъектов, а также в собственном ведении субъектов РФ³, другие определяют его как исключительный предмет ведения РФ⁴.

Споры ученых вызывает и Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а именно его

отдельные положения, детально регламентирующие основные вопросы избирательных процедур на выборах регионального и муниципального уровней⁵.

Логично было бы предоставить данную прерогативу законодателю субъекта РФ. Однако такой подход привел бы к плюрализму правоприменительной практики в данной сфере, что могло бы вызывать как расхождение с федеральным законодательством, так и привести к коррупционным издержкам на региональном и муниципальном уровнях. Таким образом, регулирование всего избирательного процесса целесообразнее регламентировать единым федеральным законодательством.

Данные противоречия продолжаются и до настоящего времени. Для урегулирования вопроса о принятии нормативного правового материала на региональном уровне в сфере избирательного права, по запросу группы депутатов Государственной Думы, было принято постановление Конституционного Суда РФ, посвященное вопросам проверки конституционности отдельных положений федеральных законов, в том числе и Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67. Отвечая на вопрос о целесообразности законодательного регулирования в сфере избирательных прав на региональном уровне, Конституционный Суд РФ придерживается позиции, что по вопросам законодательного регулирования в сфере избирательных прав граждан на уровне субъектов РФ, законы субъектов выступают в качестве конкретизирующего нормативного регулятора. Кроме того, законодательство субъектов РФ не может противоречить федеральным законам, а равно снижать уровень федеральных гарантий избирательных прав или вводить какие-либо ограничения, то есть законы субъектов производны от федерального базового правового регулирования⁶.

Таким образом, Конституционный Суд РФ не отрицает возможность регулирования избирательных прав законодателем субъекта на региональном уровне, однако ясно истолковывает обязанность последнего соблюдать иерархию нормативных правовых актов по юридической силе.

Однако разработка избирательного законодательства – процедура сложная. Зачастую законодатель субъекта попросту переписывает нормы федеральных законов, что приводит к аналогичным образованиям пробелов. С другой стороны, подобное нормотворчество на региональном уровне может происходить с учетом специфики и практики субъекта, положительный результат которого можно было бы включать в федеральное законодательство.

Отсюда вытекает вывод о необходимости освобождения регионального законодателя от императивности электорального нормотворчества путем предоставления ему определенной автономии в этой сфере.

Не менее важной проблемой избирательного права является возможность реализации пассивного избирательного права. Так, в силу подпунктов «а»

пунктов 24 и 26 статьи 38 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67 отсутствие у лица пассивного избирательного права является основанием, как для отказа в регистрации его в качестве кандидата, так и исключения кандидата из заверенного списка кандидатов. Определенные недоработки законодателя в этом вопросе были подмечены И.А. Нероновым: «Согласно пункту 2.1 статьи 33 Федерального закона № 67 в заявлении о согласии баллотироваться кандидат обязан указать сведения о наличии у него неснятой или непогашенной судимости. При этом требования об указании кандидатом сведений о бывших судимостях, в том числе за тяжкие и (или) особо тяжкие преступления, Федеральный закон не содержит»⁷.

Таким образом, очевидным фактом является возможность регистрации лица в качестве кандидата при наличии у последнего давно снятой или погашенной судимости. Представляется, что данный пробел в законодательстве, несомненно требует доработки.

В соответствии с законодательством на избирательную комиссию возложены полномочия по установлению достоверности сведений о кандидате, а также право на запрос иной необходимой информации.

Однако известны случаи, когда комиссия производила регистрацию кандидата до получения документов, содержащих необходимую информацию. Подобное явление вызвано минимальными сроками на принятие решения о регистрации кандидата и затягиванием передачи необходимых материалов государственными органами, должностными лицами и организациями.

Еще один момент, касающийся обеспечения полноценности, доминирования конституционных прав и свобод, связан с особенностями мажоритарной избирательной системы, при которой избранными считаются кандидаты, получившие большинство голосов избирателей по избирательному округу, где они баллотируются. В процессе применения мажоритарной системы затрагиваются электоральные права особого субъекта избирательного процесса – политических партий, являющихся активными проводниками интересов избирателей. Реализация гражданами активного избирательного права в рамках такой системы оборачивается, в конечной степени, негативными последствиями для самих партий. Согласно утверждениям Н.Н. Чучелиной, использование мажоритарной системы приводит к значительным потерям голосов избирателей, проголосовавших за проигравшего кандидата, а также к абсентеизму политических партий, в случае голосования электората за личность, а не за партию⁸.

Таким образом, недостатком мажоритарной системы, по мнению Н.Н. Чучелиной, является то, что она может снизить шансы небольших партий получить представительство в органах власти.

Однако следует отметить, что мажоритарная система в целом больше распространена в мире

и основана на системе персонального представительства во власти, в отличие от пропорциональной избирательной системы, при которой избиратель голосует за партию, а замещение государственных должностей в органе власти осуществляется самой партией из партийных списков пропорционально набранным голосам.

В настоящее время в России применяется смешанная избирательная система, тем не менее говорить о совершенстве современного избирательного законодательства не представляется возможным. Существующие пробелы на федеральном уровне осложняют институт электорального права, превращая его в декларативный акт, не обеспеченный императивными предписаниями, а сам Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67 нуждается в серьезной доработке.

Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67 по своему содержанию осложнен немалым объемом процессуальных норм права, что, в свою очередь, заставляет сделать вывод о необходимости кодификации федерального избирательного законодательства. И хотя уже сейчас закон, по сути, является кодифицированным актом, его структура не соответствует юридической технике построения кодифицированных актов, что влечет за собой недостаточно эффективное его использование.

Таким образом, перед федеральным законодателем стоит важная задача по разработке федерального единого Избирательного кодекса РФ, который включал бы в себя блок процессуальных норм, посвященных реализации процесса (процедуры)

осуществления выборов и референдума.

Избирательное законодательство субъектов также содержит множество недостатков. Это связано зачастую с прямыми нарушениями федерального законодательства, неправильностью его толкования, а также с не всегда удачным разрешением вопросов, которые не урегулированы федеральными законами.

Следовательно, на сегодняшний день на федеральном уровне отсутствуют эффективные механизмы правового регулирования в сфере избирательных отношений, равно как и четко выработанной электоральной политики, подразумевающей последовательную совокупность идей, задач и действий, осуществляемых уполномоченными субъектами (государственными и муниципальными органами власти, избирательными комиссиями и т.д.), по подготовке и проведению выборов в органы власти или референдума, в целях реализации народовластия на основе свободного волеизъявления⁹.

В заключение необходимо отметить, что для повышения качества обеспечения избирательных прав электората необходимо провести комплексный анализ норм с целью приведения к единообразию вопроса реализации избирательных прав, тем самым устранив правовые коллизии и пробелы в данной сфере. Также на федеральном уровне следует расширить полномочия избирательных комиссий для лучшего обеспечения гарантированных государством активного и пассивного электорального права, и, наконец, реализовать на практике возможность судебной защиты избирательных прав в случае их нарушения.

¹ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // Российская газета. 1993, 25 декабря.

² Вискулова В.В. Институт гарантий избирательных прав граждан: предмет, метод, общая характеристика // Государство и право. 2012. № 11. С. 67.

³ Масловская М.В. Конституция и избирательное законодательство России: соотношение, современное состояние, вопросы совершенствования // Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции «Конституция и избирательное право: настоящее и будущее». Самара, 2009. С. 37.

⁴ Агаларова К.А. Развитие избирательного законодательства субъектов Российской Федерации: конституционно-правовой анализ: Автореф. дис. канд. юрид. наук. Москва, 2004. С. 15.

⁵ Волков В.П., Дамаскин О.В. Проблемы обеспечения конституционной законности избирательного процесса в интересах укрепления российской государственности. Научно-практическое пособие. М., 2009. С. 82.

⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 2012 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2013. № 3.

⁷ Неронов И.А. К вопросу о проверке избирательной комиссией наличия у кандидатов пассивного избирательного права в свете изменения законодательства // Избирательное право. 2013. № 1. С. 21.

⁸ Чучелина Н.Н. О гарантиях реализации пассивного избирательного права граждан на муниципальных выборах // Журнал о выборах. 2012. № 6. С. 46.

⁹ Макарецев А.А. Электоральная политика в России: проблемы правотворчества // Российская юстиция. 2013. № 6. С. 53.