

ДЕФЕКТЫ КАК ОСНОВАНИЕ ДЛЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Аннотация. Обосновывается необходимость существенного изменения избирательного законодательства только в целях устранения имеющихся дефектов. Демонстрирована невозможность однозначного выявления дефектов избирательного законодательства с помощью разработанных в теории права правил юридической техники. Сформулирован вывод о базовом дефекте законов о выборах в виде отсутствия нормативно закрепленных подходов к определению баланса публичных и частных интересов в избирательных правоотношениях.

Ключевые слова: выборы, избирательное законодательство, дефекты нормативных правовых актов, качество закона, юридическая техника.

DEFECTS AS A FOUNDATION FOR IMPROVING OF ELECTORAL LEGISLATION

Abstract. The article substantiates the need for a significant update of the electoral legislation only in order to eliminate the existing defects. The impossibility of unambiguous detection of defects of the electoral legislation with the help of the rules of legal technique developed in the theory of law is demonstrated. The conclusion about the basic defect of the election laws in the form of the absence of regulatory approaches to the determination of the balance of public and private interests in electoral legal relations is formulated.

Keywords: elections, electoral legislation, defects of normative legal acts, legal quality, legal technique.

О необходимости реформирования избирательного законодательства ученые и практики спорят давно, указывая на его пробельность, дефектность, противоречивость, коррупциогенность и так далее. Кроме того, мы наблюдаем значительное увеличение объема нормативного регулирования в Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон об основных гарантиях)¹ — более чем в два раза по сравнению с первоначальной редакцией. Следует отметить, что многие изменения закона касаются правовых норм, регламен-

ДЕВИЦКИЙ Эдуард Иванович — кандидат юридических наук, доцент, начальник отдела научных исследований Иркутского института (филиала) Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), г. Иркутск

¹ Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

тирующих вопросы выдвижения и регистрации кандидатов, организации голосования и подведения его итогов. Между тем, немало положений данного закона, регулирующих проблемные вопросы системы и статуса избирательных комиссий, информационного обеспечения и финансирования выборов, сохранились практически в неизменном виде.

Однако является ли изложенное безусловным основанием для кардинального реформирования избирательного законодательства?

Правоприменители, а это, прежде всего, представители системы избирательных комиссий, скорее всего, ответят отрицательно. Во-первых, избирательные комиссии чаще всего сталкиваются с попытками заведомо неправильного толкования, извращения содержания, игнорирования различных правовых предписаний, использования их в качестве инструмента достижения гарантированного результата на выборах. Поэтому давно укоренилось мнение о том, что даже всесторонне обсужденные и продуманные поправки, сформулированные при строгом соблюдении правил юридической техники, могут не обеспечить устранение существующих проблем правоприменительной практики.

Во-вторых, серьезное реформирование избирательного законодательства из-за высокой конкурентности в регулируемых отношениях, неизбежно повлечет за собой еще большее количество проблем его реализации, что в конечном счете может нивелировать весь положительный эффект нововведений.

В-третьих, именно избирательные комиссии более всех осведомлены обо всех аспектах реальных, а не надуманных (политизированных) проблем избирательного законодательства, и, следовательно, могут предложить достаточно эффективные способы устранения большинства из них в рамках уже существующих законодательных решений.

Между тем, это мнение практиков, к которому законодатель последние годы прислушивается весьма неохотно. К тому же значение избирательного законодательства выходит далеко за пределы деятельности избирательных комиссий по организации и проведению выборов, а значит нельзя руководствоваться только мнением практиков при решении вопроса о его изменении.

Как представляется, чтобы определить, действительно ли необходимо кардинальное реформирование избирательного законодательства или можно ограничиться внесением изменений, пусть и существенных, нужно оценить качество действующих законов о выборах.

Вопросы качества закона, обеспечения его эффективности, выявления и устранения дефектов в праве исследовались как теоретиками права, так и представителями отраслевых юридических наук. В то же время, какой-либо бесспорной, целостной теории и основанной на ней эффективной системы обеспечения качества нормативных правовых актов пока не существует.

Современные подходы к определению качества нормативных правовых актов в основном связаны с выяснением их соответствия требованиям юридической техники. Для выявления конкретных признаков некачественности нормативного акта используется понятие «дефект» [1, с. 3–5].

В целом обозначение дефекта нормативного правового акта, как конкретного проявления его низкого качества, с практической точки зрения представляется наиболее оправданным и удобным.

Автор одного из последних научных исследований в этой области М.А. Соколова предложила следующее определение дефекта — несовершенство, состоящее в несоответствии нормативного правового акта одному или нескольким требованиям юридической техники, влекущее снижение пригодности нормативного правового акта или его непригодность [2, с. 57]. Несмотря на некоторые недостатки данного определения, попробуем его интерпретировать применительно к законам о выборах.

* * *

Можно сформулировать следующее понятие дефекта — несовершенство законов о выборах или отдельных норм, состоящее в их несоответствии требованиям юридической техники, влекущее существенное снижение пригодности или непригодность данных норм или нормативных актов в целом в качестве регулятора общественных отношений, возникающих в ходе организации и проведения выборов.

Другое дело, что закрепленных на уровне федерального закона, даже основных юридико-технических правил при осуществлении правотворческой деятельности в Российской Федерации не существует. Представляется, что, несмотря на довольно серьезные наработки ряда российских ученых в этой области, «Закон о законах» в нашей стране так и не будет принят — федеральный законодатель просто не хочет связывать себя какими-либо рамками.

По этой причине любые утверждения о некачественности, несовершенстве избирательных законов не имеют под собой какой-либо формальной основы и являются лишь частным мнением ученых или практиков. Однако изложенное совершенно не отрицает необходимости тщательного исследования недостатков действующего избирательного законодательства, причин их возникновения. Только такой формальный подход, лишенный какой-либо политической окраски, позволит ответить на вопрос о необходимости внесения изменений в действующие нормативные акты, регулирующие избирательные правоотношения, либо о разработке новых.

Наиболее подробную классификацию требований юридической техники предлагает Т.В. Кашанина, которая выделяет содержательные правила (правила социальной адекватности), правила логики, языковые правила, структурные правила, формальные (реквизитные) требования и процедурные правила [3, с. 112–114].

Представляется, что для однозначной квалификации тех или иных недостатков законов о выборах в качестве дефектов и принятия необходимых и достаточных мер по их устранению, необходимо прежде всего определить их соответствие содержательным требованиям юридической техники. К ним Т.В. Кашанина относит требования законности, соответствия нормам морали, целесообразности, обоснованности, эффективности, своевременности, стабильности, экономичности, реальности и оптимальности [3, с. 169–177].

Однако за исключением законности и соблюдения норм морали, определение соответствия, например, Закона об основных гарантиях другим содержательным требованиям юридической техники вызывает серьезные затруднения.

Так, Закон об основных гарантиях может отвечать требованию *целесообразности*, если он в наибольшей степени отражает соответствующие интересы (общества, государства, граждан) в реальных условиях. Основная проблема заключается в том, что при общей направленности на удовлетворение государственных и общественных потребностей, данный закон регулирует отношения, в которых интересы общества, государства и отдельных граждан постоянно сталкиваются и противопоставляются друг другу. Одним из примеров такого противопоставления является ситуация с применением досрочного голосования на выборах.

* * *

Институт досрочного голосования за четверть века прошел путь от полной свободы в его реализации до существенного ограничения применительно ко всем видам выборов (за исключением случаев, при которых досрочное голосование являлось единственным возможным способом обеспечения избирательных прав граждан), а затем снова был восстановлен в полном объеме.

Статья 65 Закона об основных гарантиях, посвященная досрочному голосованию, меняла свою редакцию несколько раз. В первоначальной редакции традиционное досрочное голосование было сохранено только на муниципальных выборах и местных референдумах. Затем, Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации»², с учетом практики применения досрочного голосования, возможности для досрочного голосования были ограничены. Избирательные комиссии получили право проверить указанную в заявлении избирателя, участника референдума причину досрочного голосования, и в случае ее не подтверждения отказать в выдаче бюллетеня для досрочного голосования. Однако предоставление комиссиям такого

² Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3104.

права принципиально не повлияло на ситуацию — практика проведения досрочного голосования на муниципальных выборах показала неуклонный рост числа избирателей, проголосовавших досрочно, что, по мнению многих участников избирательного процесса, серьезно искажало результаты волеизъявления избирателей.

В целях защиты государственных и общественных интересов Федеральным законом от 31 мая 2010 года № 112-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с изменением порядка досрочного голосования на выборах в органы местного самоуправления» статья 65 была изложена в новой редакции, согласно которой на выборах досрочное голосование может проводиться только на избирательных участках, образованных в труднодоступных или отдаленных местностях, на судах, находящихся в день голосования в плавании, на полярных станциях³.

Однако Конституционный суд Российской Федерации посчитал такие ограничения чрезмерными. В своем постановлении от 15 апреля 2014 года № 11-П он признал пункт 1 статьи 65 Закона об основных гарантиях не соответствующим Конституции Российской Федерации в той мере, в какой содержащиеся в нем положения исключают для гражданина Российской Федерации, который в день голосования будет отсутствовать по месту своего жительства и не сможет прибыть в помещение для голосования на избирательном участке, на котором он включен в список избирателей, по уважительной причине возможность проголосовать досрочно на выборах в органы государственной власти, органы местного самоуправления⁴.

По мнению Суда, федеральный законодатель обязан исходить из того, что вводимые им процедуры призваны, не нарушая сам принцип свободных выборов, обеспечить избирателям, насколько это возможно, беспрепятственное участие в голосовании. Действуя в рамках своих конституционных полномочий по регулированию и защите прав и свобод человека, он не вправе создавать необоснованные препятствия для реализации права граждан избирать и быть избранными, допускать искажение конституционных принципов избирательного права, отмену или умаление самих принадлежащих гражданам Российской Федерации избирательных прав с тем, чтобы они не утрачивали свое реальное содержание.

Внесение в правовое регулирование изменений, направленных на исключение или ограничение ранее установленных дополнительных гарантий реализации гражданами своих избирательных прав, возможно, только если новое законодательное решение преследует конституционно значимые цели, обеспечивает соразмерность вводимых ограничений этим

³ Собрание законодательства РФ. 2010. № 23. Ст. 2794.

⁴ Собрание законодательства РФ. 2014. № 16. Ст. 1922.

целям, а также учитывает состояние системы общественных отношений, которыми определяется содержание как прежнего (предоставлявшего соответствующую возможность), так и вновь вводимого (исключающего ее) регулирования.

Во всяком случае, одни лишь формальные критерии, такие, как рационализация деятельности органов публичной власти, в том числе избирательных комиссий, не могут служить основанием для законодательного ограничения использования института досрочного голосования. Что касается аргументов относительно того, что досрочное голосование открывает возможности для различного рода нарушений, то федеральный законодатель не отказался от этого института и, следовательно, не считает возможные нарушения предопределенными самой его природой — при условии надлежащей организации, обеспечивающей надежность, эффективность и прозрачность соответствующих процедур.

На основании указанного постановления, Федеральным законом от 5 мая 2014 года № 95-ФЗ досрочное голосование было возвращено на муниципальные выборы и предусмотрена возможность его введения на региональных выборах⁵.

Новая редакция пункта 2 статьи 65 Закона об основных гарантиях, сформулированная в соответствии с резолютивной частью указанного постановления Конституционного Суда Российской Федерации, и закрепляющая приоритет интересов избирателей, имеющих право проголосовать досрочно по любой уважительной причине, предоставила им возможность неограниченного злоупотребления своим правом.

Практика проведения муниципальных выборов показала, что в подавляющем большинстве случаев в качестве причины досрочного голосования избиратели указывают выезд за пределы территории избирательного участка в день голосования. Фактически в качестве неуважительной причины избирательная комиссия может признать только нежелание избирателя проголосовать в день голосования.

Такой ситуацией незамедлительно воспользовались недобросовестные кандидаты. Невысокая активность избирателей в сочетании с жесткой конкуренцией на муниципальных выборах стали причиной массового привлечения кандидатами граждан к участию в досрочном голосовании. В досрочных выборах мэра Иркутского района Иркутской области, состоявшихся 6 декабря 2015 года, приняли участие более 40 процентов избирателей (26 443). Несмотря на серьезные организационные меры, предпринятые избирательными комиссиями и сотрудниками органов внутренних дел для предотвращения злоупотреблений, правом на досрочное голосование воспользовались более 22 процентов принявших участие в голосовании

⁵ Федеральный закон от 5 мая 2014 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 19. Ст. 2300.

избирателей (5991). По итогам голосования избранный кандидат опередил своего ближайшего конкурента на 5893 голоса.

Можно ли на основании изложенного заключить, что нормы статьи 65 Закона об основных гарантиях являются дефектными из-за несоответствия требованию целесообразности? Однозначно ответить на данный вопрос затруднительно, поскольку позиция Конституционного суда Российской Федерации, выраженная в вышеуказанном постановлении, основана на необходимости защиты прав и интересов избирателя и юридически безупречна.

* * *

Довольно сложно оценить качество избирательного законодательства и с точки зрения требований *обоснованности* и *реальности*. Первое предполагает принятие нормативного правового акта с учетом объективных и субъективных факторов в соответствии с закономерностями и тенденциями развития общества. Второе же означает выполнимость нормативного акта, осуществимость его предписаний.

Можно сказать, что в целом не только Закон об основных гарантиях, но и другие нормативные правовые акты, образующие избирательное законодательство, соответствуют требованиям обоснованности и реальности. Однако попробуем применить данные требования к отдельным спорным положениям данного закона. Так, Федеральным законом от 5 мая 2012 года № 40-ФЗ⁶ были возвращены прямые выборы высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. Статья 37 Закона об основных гарантиях была дополнена пунктами 17–20, предусматривающими обязанность кандидатов на выборах высшего должностного лица представить в поддержку своего выдвижения подписи депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований соответствующего субъекта Российской Федерации. Предполагалось, что кандидаты на столь высокую выборную должность должны пользоваться реальной поддержкой в соответствующем регионе.

Однако практика применения указанных положений, реализованных в соответствующих законах субъектов Российской Федерации, показала затруднительность их выполнения для большинства кандидатов. Дело в том, что этим же федеральным законом были внесены изменения в пункт 3 статьи 9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Согласно этому пункту в числе лиц, поддержавших кандидата на выборах высшего должностного лица,

⁶ Федеральный закон от 5 мая 2012 года № 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» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 19. Ст. 2274.

должны быть от 5 до 10 процентов депутатов представительных органов муниципальных районов и городских округов и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных районов и городских округов. При этом кандидат должен быть поддержан указанными лицами не менее чем в трех четвертях муниципальных районов и городских округов.

В большинстве субъектов Российской Федерации депутаты и главы муниципальных районов и городских округов являются представителями одной политической партии. У других же партий просто нет необходимого количества депутатов и глав муниципальных образований. Кроме того, поскольку единый день голосования проводится в сентябре, то период сбора подписей приходится на вторую половину июня — июль, что делает крайне затруднительным сбор подписей у 5–10 процентов (как правило, это несколько сотен) депутатов и глав городских и сельских поселений.

Не меньшие затруднения испытывают и самовыдвиженцы на выборах всех уровней, желающие зарегистрироваться в качестве кандидатов на основании собранных в их поддержку подписей обычных избирателей. Казалось бы, что сложного в том, чтобы в течение почти сорока дней собрать, например, около ста подписей на выборах депутатов городской думы в среднем российском городе? Кандидат может это сделать даже самостоятельно. Главное, убедиться, что гражданин, ставший подписью в поддержку кандидата, зарегистрирован по месту жительства на территории определенного избирательного округа и точно отразить данные его паспорта в подписном листе.

Однако, Федеральным законом от 23 июля 2011 года № 259-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁷ статья 38 Закона об основных гарантиях была дополнена новыми подпунктами 6.1–6.6, регламентирующими основания и порядок признания подписей избирателей недостоверными и (или) недействительными. Указанные изменения обосновывались, в том числе наличием многочисленных злоупотреблений и необходимостью устранения пробелов в правовом регулировании института сбора подписей избирателей.

Пункт 6.4 статьи 38 предусматривает более трех десятков оснований для признания подписей недействительными, большинство из которых связано с нарушением правил их оформления. Особого внимания заслуживает пункт 6.6 статьи 38, согласно которому специально оговоренные при составлении подписного листа исправления и пометки не могут служить основанием для признания подписи избирателя, участника референдума недействительной. На первый взгляд, данное правило выглядит вполне обоснованным и реальным. Однако на практике действие данной нормы зачастую приводит к тому, что любая специально не оговоренная в заполняемом *рукописным способом* подписном листе пометка может послужить

⁷ Собрание законодательства РФ. 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4607.

основанием для признания соответствующей подписи, а то и всех подписей избирателей в подписном листе недействительными.

Естественным результатом установления таких правил стало резкое сокращение количества «самовыдвиженцев» на выборах всех уровней, даже на выборах в сельских поселениях, где по закону необходимо собрать всего 10 подписей.

Тем не менее, однозначно считать приведенные нормы избирательного законодательства дефектными с точки зрения их обоснованности и реальности не представляется возможным, поскольку немалое количество кандидатов все же справляется с предъявляемыми законом требованиями.

* * *

Бесспорно дефектными выглядят избирательные законы в целом с точки зрения их стабильности. Однако и здесь есть свои особенности. В теории права стабильность содержания нормативного правового акта связывается с необходимостью регулирования общественных отношений с учетом возможных направлений их развития.

На стабильность правового регулирования избирательных правоотношений одновременно оказывают влияние несколько факторов. Прежде всего, избирательные законы являются частью системы нормативных правовых актов конституционного права. Избирательные правоотношения многоаспектны, поэтому многие изменения избирательного законодательства обусловлены внесением изменений в другие нормативные акты⁸. Так, последние поправки в Закон об основных гарантиях, предусмотренные Федеральным законом от 3 июля 2018 года № 184-ФЗ, связаны, в том числе, с формированием Единого государственного реестра актов гражданского состояния⁹.

Следующим фактором, непосредственно влияющим на стабильность избирательного законодательства, является повышенная конкурентность в регулируемых отношениях. Публичный характер отношений, возникающих в ходе организации и проведения выборов, обуславливает особенности правового метода их регулирования. Большинство норм избирательного законодательства являются императивными — устанавливают конкретные, алгоритмичные правила поведения, следование которым обязательно. Однако участники избирательных кампаний традиционно прилагают немало усилий для того, чтобы не соблюдать «неудобные» для них правила и не нести при этом ответственности. Действия же избирательных комиссий и конкурентов по избирательной гонке, наоборот, тщательно анализируются на предмет их соответствия требованиям законодательства и при малейших

⁸ См., например: Федеральный закон от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

⁹ Собрание законодательства РФ. 2018. № 28. Ст. 4148.

мнимых или реальных нарушениях оспариваются. Внешняя сторона такой деятельности отражается в обширной и противоречивой судебной практике рассмотрения дел об оспаривании решений избирательных комиссий о регистрации, об отказе в регистрации в качестве кандидатов, об отмене регистрации кандидатов, об оспаривании итогов голосования.

Например, мог ли законодатель предположить, устанавливая обязанность кандидата представить для своей регистрации в избирательную комиссию сведения о своем имуществе и ответственность в виде отказа в регистрации при недостоверности таких сведений, что на практике это приведет к повальным отказам в регистрации при выявлении малейших неточностей в таких сведениях? По результатам правоприменения он был вынужден исключить предоставление недостоверных сведений об имуществе из перечня оснований для отказа в регистрации в качестве кандидата.

Типичным примером уклонения от соблюдения требований законодательства является следующая ситуация. Федеральным законом от 15 февраля 2016 года № 29-ФЗ в статью 30 Закона об основных гарантиях были внесены изменения, устанавливающие обязанность кандидатов, избирательных объединений, назначивших наблюдателей в участковые комиссии, не позднее, чем за три дня до дня голосования (досрочного голосования) представить список назначенных наблюдателей в соответствующую территориальную комиссию, а при проведении выборов в органы местного самоуправления — в комиссию, организующую эти выборы. Важным последствием несоблюдения данного требования является отказ в допуске назначенных указанными лицами в качестве наблюдателей граждан на избирательный участок¹⁰.

С помощью данных норм предполагалось понудить избирательные объединения и кандидатов к более организованному назначению наблюдателей на избирательные участки. Однако далеко не все оказались в состоянии выполнить требования закона. Каким образом кандидаты и избирательные объединения «обошли» эти неудобные для них правила? Они стали назначать в составы участковых избирательных комиссий членов комиссий с правом совещательного голоса, объем полномочий которых еще больше, чем у наблюдателей и, что самое главное, которых можно назначить в любое время, в том числе в день голосования.

Постоянно сталкиваясь с подобным «правоприменением», законодатель вынужден вносить изменения в действующее законодательство. Однако закономерным итогом этого процесса является тотальная зарегулированность — содержание закона больше напоминает инструкцию. Ярким примером такой ситуации являются статьи Закона об основных гарантиях,

¹⁰ Федеральный закон от 15 февраля 2016 года № 29-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статью 33 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в части деятельности наблюдателей» // Собрание законодательства РФ. 2016. № 7. Ст. 917.

регламентирующие порядок голосования и подведения его итогов. Казалось бы, чем детальней урегулированы эти процедуры, тем больше должно быть доверие к итогам голосования.

Практика организации работы участковых избирательных комиссий показывает, что, несмотря на системную деятельность по обучению и повышению квалификации членов комиссий, добиться идеального соблюдения процедуры голосования удастся далеко не всегда — отработав непрерывно около 16 часов, многим членам комиссий сложно что-нибудь не забыть или не перепутать. В свою очередь такие формальные нарушения становятся поводом для оспаривания проигравшими выборы кандидатами итогов голосования, обвинения комиссий в ангажированности, коррупции, фальсификациях и так далее.

Еще одним фактором, непосредственно влияющим на стабильность избирательных законов, является использование отдельных законодательных норм или институтов в качестве инструмента для достижения максимального политического результата на выборах. В этом случае основным поводом для внесения поправок в избирательные законы является изменение политической конъюнктуры. Классическим примером изменчивости избирательного законодательства под влиянием данного фактора являются законы о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Государственной Думы).

Так, Федеральный закон от 20 декабря 2002 года № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹¹ был принят на основе Закона об основных гарантиях и предусматривал проведение выборов по смешанной избирательной системе — 225 депутатов по одномандатным избирательным округам, 225 по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты, выдвинутые политическими партиями, избирательными блоками. По результатам выборов, состоявшихся в декабре 2003 года, фракция политической партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» состояла из 304 депутатов.

Федеральный закон от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ¹² с аналогичным названием был принят в целях дальнейшего укрепления партийной системы и предусматривал проведение выборов только по пропорциональной избирательной системе — все депутаты избирались по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов, выдвинутые политическими партиями. При этом создание избирательных блоков не допускалось. По результатам голосования, состоявшегося в декабре 2007 года, вышеуказанная партия получила 315 мандатов из 450.

¹¹ Собрание законодательства РФ, 2002. № 51. Ст. 4982.

¹² Собрание законодательства РФ. 2005. № 21. Ст. 1919.

Однако на следующих выборах в декабре 2011 года за список кандидатов «ЕДИНОЙ РОССИИ» проголосовало около 52,8 процента избирателей (238 мандатов).

Действующий Федеральный закон от 22 февраля 2014 года № 20-ФЗ¹³, снова предусматривающий применение смешанной избирательной системы, оказался более эффективным для кандидатов данной партии. По результатам состоявшихся в декабре 2016 года выборов депутатов Государственной Думы седьмого созыва фракция «ЕДИНОЙ РОССИИ» состоит из 343 депутатов.

Таким образом, результаты выборов депутатов Государственной Думы непосредственно связаны с разновидностью применяемой избирательной системы. Это — основная причина изменений соответствующего закона о выборах депутатов Государственной Думы. Принятие его каждый раз в новой редакции было обусловлено тем, что вид избирательной системы оказывает влияние на структуру и содержание закона. Поэтому с точки зрения юридической техники было эффективней подготовить новый текст закона, чем многочисленные изменения и дополнения в его действующую редакцию.

* * *

Все вышеизложенное позволяет заключить, что указанные объективные и субъективные факторы существенно снижают возможности по обеспечению стабильности избирательного законодательства.

Затруднительно выявление дефектности избирательных законов и на основе таких содержательных требований юридической техники, как *своевременность, экономичность, оптимальность и эффективность*. Если исходить из реальных целей принятия этих законов и внесения в них изменений и дополнений, то они полностью соответствуют указанным требованиям.

Даже довольно беглый анализ выработанных теорией права содержательных требований юридической техники применительно к Закону об основных гарантиях и другим избирательным законам не позволяет однозначно оценить их качество и выявить дефекты, устранение которых требует принятия новых нормативных актов. Это, в свою очередь, делает спорным и тезис о необходимости кардинального реформирования избирательного законодательства.

Представляется, что сторонники теории обеспечения качества, выявления и устранения дефектов нормативных правовых актов исключительно с помощью требований юридической техники несколько абсолютизируют ее возможности. Юридическая техника в нормотворчестве должна иметь прикладное, инструментальное значение — обеспечивать отражение существенных характеристик права, но не определять их.

Формальные дефекты законов о выборах, связанные с нарушением логических, языковых, структурных, реквизитных и процедурных правил

¹³ Собрание законодательства РФ. 2014. № 8. Ст. 740.

юридической техники, исправить не сложно. Основные недостатки избирательного законодательства находятся на его базовом, сущностном уровне.

Одной из основных задач современного права как социального регулятора общественных отношений, в рамках которых пересекаются интересы государства, различных социальных групп и отдельных граждан, является нормативное закрепление подходов к обеспечению баланса этих интересов.

Таким образом, в качестве базового (сущностного) дефекта избирательного законодательства можно выделить отсутствие или декларативность нормативно закрепленных принципов и реализующих их действие норм, обеспечивающих соблюдение баланса интересов государства и представителей различных социальных групп, как потенциальных участников избирательного процесса. Именно этот дефект позволяет использовать избирательные законы, как инструмент для максимального обеспечения частных интересов в виде доступа к власти, в основном, представителей отдельных социальных групп при формальном соблюдении демократических избирательных процедур. Другие недостатки Закона об основных гарантиях, а также иных законов, регулирующих организацию и проведение выборов, по большей части являются естественным следствием их сущностного дефекта.

Без формирования основных подходов к обеспечению баланса публичных и частных интересов в избирательных правоотношениях, формализации этих подходов с учетом повышенной конфликтности регулируемых отношений, любые изменения избирательного законодательства не обеспечат эффективного решения имеющихся проблем.

Список литературы

1. Девицкий Э.И. Базовые дефекты как основа выявления концептуальных недостатков нормативных правовых актов // Пролог: журнал о праве / Prologue: LawJournal. 2018. № 4. С. 2–10.
2. Соколова М.А. Выявление и устранение дефектов в механизме правотворчества / дис. ... канд. юрид. наук / М.А. Соколова. М., 2018.
3. Кашанина Т.В. Юридическая техника: учебник. М., Норма: ИНФРА-М., 2011.