

Кодификация избирательного законодательства – вопрос актуальный

Вопрос необходимости кодификации избирательного законодательства довольно актуален, и уже достаточно давно поднимается как научным сообществом, так и профильными организациями. Надо сказать, что отдельные субъекты Российской Федерации в этом смысле продвинулись дальше самой Российской Федерации, то есть уже приняли свои избирательные кодексы.

Регулирование избирательного законодательства – сфера ведения Российской Федерации, что дает право федеральному законодателю самому создать единый кодифицированный акт, который будет единообразно регулировать соответствующие отношения, причем как на федеральном уровне и на уровне субъектов, так и на муниципальном уровне. Все это позволит, с одной стороны, стабилизировать и гармонизировать само избирательное законодательство, с другой – оптимизировать количество региональных и муниципальных избирательных актов.

Избирательный кодекс обеспечит и строгую согласованность норм избирательного законодательства, уменьшит количество источников избирательного права и избавит правоприменителей от того, чтобы руководствоваться одновременно (или параллельно) несколькими источниками избирательного права. И все это в совокупности позволит исключить некоторые институты, которые типичны для одного вида выборов, и не являются необходимыми для другого вида выборов. Например, институт доверенных лиц партии при проведении выборов в Государственную Думу не является таким необходимым в силу возможности обеспечения прав кандидатов другими существующими институтами.

В отсутствие избирательного кодекса правоприменители вынуждены руководствоваться несколькими правовыми актами, которые регулируют одни и те же правоотношения. Установлен приоритет Закона «Об основных гарантиях...». Сегодня можно лишь догадываться, сколько изменений вносилось в этот основополагающий акт. И это несмотря на то, что существ-

ВИНОГРАДОВ Вадим Александрович – заведующий кафедрой конституционного и международного права Всероссийского государственного университета юстиции (РПА Минюста России), председатель Совета директоров Центра содействия законотворчеству, доктор юридических наук, профессор

вуют федеральные законы о выборах Президента Российской Федерации и о выборах депутатов Государственной Думы.

На мой взгляд, основные организационные основы избирательного процесса, избирательного права должны быть одинаковы. У нас же нормы, регулирующие соответствующие правоотношения в означенных федеральных законах, иногда по-разному сформулированы и недостаточно согласованы. В качестве примера можно привести вопрос основания для включения гражданина в списки избирателей. Например, такие основания в Федеральном законе «Об основных гарантиях...» шире, чем в Законе «О выборах депутатов Государственной Думы...». Еще один пример – это несогласованность норм федеральных законов «Об основных гарантиях...» и «О выборах депутатов Государственной Думы...» в части лиц, имеющих право быть доверенными лицами кандидатов от политических партий.

Несогласованность норм, пусть даже, на первый взгляд, технических, усложняет деятельность и кандидатов, и избирательных комиссий. Существует довольно много отсылочных норм как внутри федеральных специальных законов о выборах, так и при отсылке к федеральному закону об основных гарантиях, немало дублирования норм федеральных избирательных законов. Кроме того, очевидна сложность текстов федеральных избирательных законов, статьи которых содержат излишнее количество частей, пунктов и подпунктов со очень сложной структурой с точки зрения системности изложения материала. Все это делает нормы избирательных законов громоздкими и сложными для восприятия, приводит к затруднениям в их понимании не только гражданами, но и правоприменителями, то есть самими что ни на есть профессионалами.

Что касается концепции избирательного кодекса, то, на мой взгляд, при разработке кодекса целесообразно иметь в виду, что важно разделять нормы на материальные и процессуальные, на общие и специальные. Это даст возможность избежать повторения общих положений при изложении каждой правовой нормы, позволит правоприменителям легко ориентироваться в нормах и регулируемых правоотношениях, а субъектам Российской Федерации принимать исключительно специальные нормы, касающиеся определенного вида выборов, ведь федеральный избирательный кодекс будет содержать все нормы, которые будут регулировать избирательные отношения довольно полно.

Вопросы по финансированию, статусу кандидатов, порядку выдвижения, обжалованию можно было бы включить в общую часть избирательного кодекса. В особенной части сделать главу об особенностях выборов Президента и выборов в Государственную Думу, и отдельную – об особенностях выборов на уровне субъектов и местного самоуправления. Еще одна глава в данной же части могла бы быть посвящена особенностям проведения референдумов.

Другие виды систематизации избирательного законодательства, такие как инкорпорация и консолидация, не решают задачи, которые стоят перед избирательной системой Российской Федерации. При федеральном устройстве нашей страны эти методы, на мой взгляд, не оправданы, поскольку не приводят к уменьшению количества норм-источников, еще сохраняют дублирование актов. Кодификация позволяет этого всего избежать, и что очень важно, единообразно совершенствовать избирательное законодательство в дальнейшем в одном нормативном акте.

Проблема избирательного кодекса – это не только вопрос юридической техники. Это путь к тому, чтобы избирательные законы были понятны гражданам, реализующим свои избирательные права. Добиться понятности законов, которые затрагивают права миллионов людей, на мой взгляд, ключевая задача, решение которой значительно повысит доверие граждан к выборам.