

Д.С. ЕМЕЛЬЯНЦЕВ
Т.С. КАЧЕСОВА
Е.Л. ИВАНОВА

КОДИФИКАЦИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: ИСТОРИЯ, ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВА

***Аннотация.** Статья посвящена изучению целесообразности и эффективности кодификации избирательного законодательства. Авторы анализируют исторический опыт кодификации избирательного законодательства, регионального законодательства о выборах, а также практику кодификации избирательного законодательства в зарубежных государствах и подчеркивают недостатки исторических особенностей кодификации законодательства о выборах, а также выделяют основные условия и преимущества кодифицированного избирательного законодательства.*

***Ключевые слова:** избирательное право, избирательный процесс, кодификация избирательного законодательства.*

CODIFICATION OF ELECTORAL LEGISLATION: HISTORY, EXPERIENCE AND PERSPECTIVE

***Abstract.** The present article is devoted to the study of expediency and effectiveness of codification of electoral legislation. The authors analyze the historical experience of codification of electoral legislation, the experience of codification of regional legislation on elections, as well as the experience of codification of electoral legislation in foreign countries. The authors emphasize the shortcomings of the historical experience of codification of electoral legislation, as well as highlight the main conditions and advantages of codified electoral legislation.*

***Keywords:** electoral law, electoral process, codification of electoral legislation.*

Идея разработки Избирательного кодекса Российской Федерации (далее — Избирательный кодекс) как единого нормативного правового акта, регулирующего основополагающие принципы и требования организации выборов в Российской Федерации, не нова. В 1992 году в ходе законотворческой деятельности Комитета Верховного Совета Российской Федерации по вопросам работы Советов народных депутатов и развития самоуправления

ЕМЕЛЬЯНЦЕВ Дмитрий Сергеевич — студент Иркутского юридического института (филиала) ФГКОУ ВО «Университет прокуратуры Российской Федерации», г. Иркутск
КАЧЕСОВА Татьяна Сергеевна — студент Иркутского юридического института (филиала) ФГКОУ ВО «Университет прокуратуры Российской Федерации», г. Иркутск
ИВАНОВА Елена Леонидовна — кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Иркутского юридического института (филиала) ФГКОУ ВО «Университет прокуратуры Российской Федерации», г. Иркутск

была осуществлена первая попытка кодификации избирательного законодательства. К настоящему моменту известно пять проектов, воплощающих идею подобной кодификации.

Необходимость систематизации, как формы комплексного упорядочивания какого-либо процесса или явления, как правило, обусловливается большим объемом элементов, участвующих в процессе их регулирования. Правовое регулирование электоральных правоотношений в настоящее время осуществляется весьма обширным перечнем источников. Если говорить более конкретно, то регулирование избирательного процесса обеспечивается не только Конституцией Российской Федерации¹ и федеральными законами, но и постановлениями Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (далее — ЦИК России)², постановлениями Конституционного Суда Российской Федерации³ и Верховного Суда Российской Федерации⁴. Вместе с тем на данном этапе развития избирательной системы регулирование данных правоотношений осуществляется и на региональном уровне, причем в 16-и субъектах Федерации приняты кодифицированные акты.

Объем правового регулирования создает трудности как обычным гражданам, которые для понимания процедуры реализации своих прав должны знать целый ряд нормативных правовых актов различного уровня, так и профессиональным правоприменителям. Думается, что создание единого кодифицированного акта способствовало бы более эффективной реализации избирательных прав граждан и не придавало бы громоздкости избирательному законодательству. В то же время, по нашему глубокому убеждению, принятию решения о его кодификации должно предшествовать осознание не только ее целей, но и методологии, что обуславливает избрание конкретного вида кодификации.

* * *

В науке теории государства и права кодификация рассматривается как систематизация, суть которой заключена в правотворчестве, коренном изменении действующих законов и создании новых, комплексных, нормативных правовых актов [1, с. 289].

¹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года) // СПС «КонсультантПлюс».

² О Методических рекомендациях по организации голосования отдельных категорий избирателей при проведении выборов на территории Российской Федерации: Постановление ЦИК России от 8 августа 2018 года № 174/1414-7 // СПС «КонсультантПлюс».

³ По делу о проверке конституционности пункта 1.1 статьи 38, пунктов 5 и 17 статьи 63 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также пункта 4 части 5 статьи 35 Избирательного кодекса города Москвы в связи с жалобой гражданки Г.М. Вирясовой: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 2022 года № 50-П. URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения: 26.09.2023).

⁴ О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами административных дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 июня 2023 года № 24. URL: <https://vsrf.ru/documents/own/32602/> (дата обращения: 26.09.2023).

Важнейшими условиями кодификации, как правило, выступают общность предмета и метода правового регулирования. Однако если метод правового регулирования (например, императивный или диспозитивный) может совпадать в отраслевом регулировании, то предмет правового регулирования — это то, что позволяет отграничить одну отрасль права от другой. Он лежит в основе кодификации законодательства. Те общественные отношения, которые регулируются той или иной отраслью права, могут быть кодифицированы в единый акт. Среди преимуществ кодификации законодательства выделяют:

- компактность, согласованность, свойство наилучшим образом упорядочить действующее законодательство;
- юридическое единство и системность законодательства;
- сводный характер, обеспечивающий преемственность кодифицированного акта в правовом регулировании;
- структуру, которая обеспечивает рациональную организацию нормативного материала;
- элемент новизны в нормативном правовом регулировании общественных отношений.

В отношении последнего пункта нужно сказать, что элемент новизны будет выражен в том, что общество в лице граждан обратит внимание на появление кодифицированного акта. Также представляется, что принятие кодекса побудит юридическое сообщество к научным публикациям и анализу, что будет способствовать развитию юридической науки.

Одновременно с этим при наличии указанных положительных сторон, кодификация предполагает и наличие особых условий для ее осуществления. Так, все свои качества в полной мере кодекс сможет раскрыть только тогда, когда его основу будут составлять устойчивые нормативные правовые акты с длительным сроком действия. Есть смысл учитывать и тот факт, что не каждая отрасль права может быть кодифицирована в силу объективных свойств правовых норм, содержательной характеристики, отраслевой направленности норм. Возрастание количества кодифицированных актов может превратить кодекс из особого интегративного документа в обычный закон. В отношении избирательного права как самостоятельной отрасли права и законодательства поставленный вопрос также актуален. Это утверждение подкрепляется мнением современных авторитетных исследователей в области электоральных отношений. Так, значимость института выборов подчеркивает А.А. Макарецев, по мнению которого избирательное право охватывает своим влиянием практически всех российских граждан [2, с. 5].

Е.П. Дубровина придерживается аналогичной позиции и считает, что за годы становления и развития избирательное право не утратило собственного значения, а наоборот, — оно приобретает большую значимость. Пунктуальность механизмов его реализации напрямую определяет точность

волеизъявления и свободы выбора электората, возможность всех участников электорального процесса в полной мере реализовать принцип открытых выборов, а также определения результатов голосования [3].

Полагаем, что выборы являются, в том числе и элементом общественных отношений. Наличие собственного предмета правового регулирования в сочетании со значительным количеством законов и подзаконных актов, регламентирующих избирательные правоотношения, и ориентированность избирательного законодательства на широкий круг общественных отношений позволяют говорить о том, что избирательное право — это формирующаяся отрасль права.

* * *

На наш взгляд, для определения готовности отдельного института к кодификации следует воспользоваться следующими критериями:

Предмет правового регулирования. В статье 1 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ (далее — Закон об основных гарантиях) определены основные гарантии реализации гражданами конституционного права на участие в выборах и референдумах, проводимых на территории России в соответствии с Конституцией. Также данным нормативным правовым актом регулируются отношения, связанные с назначением, подготовкой и проведением референдума.

Наличие единых принципов правового регулирования. Единые принципы правового регулирования содержатся как в Законе об основных гарантиях, так и в федеральном законодательстве о специальных видах выборов. Так в статье 1 Федерального закона № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» говорится, что депутаты Государственной Думы избираются гражданами на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Участие гражданина в выборах является свободным и добровольным. Никто не вправе принуждать гражданина к участию или неучастию в выборах, а также препятствовать его свободному волеизъявлению. Данные принципы дублируются в статье 1 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» и в статьях 4 и 7 Закона об основных гарантиях.

Значительное число согласующихся источников. Это подтверждается наличием нескольких федеральных законов, которые между собой взаимосвязаны и не противоречат друг другу. Так Закон об основных гарантиях определяет общие принципы организации избирательного процесса, а федеральные законы о специальных видах выборов конкретизируют положения для данных видов выборов. Основные разделы данного закона механически воспроизводятся в федеральных законах о выборах депутатов Государственной Думы и выборах Президента, а также избирательных законах субъектов Российской Федерации.

Существование специальных уполномоченных государственных органов, осуществляющих функции по правовому регулированию соответствующей сферы общественной жизни или государственного управления. Организация избирательного процесса в нашей стране осуществляется ЦИК России, что отражено в статье 21 Закона об основных гарантиях: «Центральная избирательная комиссия Российской Федерации является федеральным государственным органом, организующим подготовку и проведение выборов, референдумов в Российской Федерации в соответствии с компетенцией, установленной настоящим Федеральным законом, иными федеральными законами». В данном случае система избирательных комиссий рассматривается как система специализированных участников выборов.

Аккумулируя вышеописанное, можно говорить о том, что в настоящее время сложились все необходимые условия для рассмотрения возможности, перспективности, а главное — практической необходимости кодификации законодательства о выборах.

* * *

В 1992 году в России впервые возник вопрос о принятии избирательного кодекса. В ходе законотворческой работы Верховного Совета Российской Федерации рабочей группой под руководством В.А. Балалы был подготовлен пакет законопроектов под названием «Об избирательном процессе». Он состоял из семи законопроектов: базового законопроекта «Об основах избирательного процесса», который по своему содержанию фактически представлял собой общую часть кодекса, и шести законопроектов, которые своим содержанием представлялись как особенная часть кодекса [4, с. 276–308]. В ходе парламентских слушаний законопроект был подвергнут критике в силу своей слабой проработанности.

В 1994 году была предпринята вторая попытка кодификации избирательного законодательства. На этот раз законопроект представлял собой альтернативу отдельным законам (законам «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации»). Наряду с данным законопроектом Президентом Российской Федерации был предложен законопроект «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». В итоге предпочтение было отдано последнему.

В экспертных кругах считается, что кодекс не был принят по следующим причинам: во-первых, многие ученые полагали кодификацию федерального законодательства противоречащей Основному закону, который предоставляет субъектам Федерации право самостоятельно регулировать порядок выборов в органы власти субъекта и органы местного самоуправления; во-вторых, высказывалось мнение, что кодифицированный акт нужно принять после того, как отдельные законы будут апробированы на практике; в-третьих,

считалось, что для принятия избирательного кодекса потребуется много времени, а это могло привести к проведению выборов в Государственную Думу 1995 года не по закону, а по указу Президента.

В 2008 году по инициативе ассоциации «Голос»^{*} началась разработка проекта избирательного кодекса под руководством А.Е. Любарева и А.В. Кынева. До его внесения на рассмотрение в парламент проект на протяжении четырех лет обсуждался на уровне регионов и экспертных «круглых» столов. На момент рассмотрения проект существовал уже в четвертой редакции. В феврале 2012 года он поступил на рассмотрение в Федеральное Собрание, однако 22 марта профильный комитет Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству вынес решение вернуть проект субъекту права законодательной инициативы. Парламентское большинство к нему не проявило интереса, помимо этого были и замечания относительно содержания законопроекта. Так, кодекс не определял условия признания выборов недействительными и порядок судебного обжалования результатов выборов.

В 2016 году также были предприняты попытки разработать избирательный кодекс, которые не увенчались успехом.

Помимо проектов избирательного кодекса, которые были представлены в Федеральное Собрание, стоит отметить и проект кодекса, разработанный Российским фондом свободных выборов. В нем аккумулированы положения базового закона — Закона об основных гарантиях, составляющего по замыслу авторов данного проекта общую часть кодекса, а также федеральных законов об отдельных видах выборов, которые бы образовали его особенную часть. На данный момент проект представлен в редакции, не учитывающей изменения в действующем избирательном законодательстве.

Наконец, в 2023 году была предпринята пятая попытка кодификации федерального избирательного законодательства. 22 февраля 2023 года в Государственной Думе был зарегистрирован законопроект о принятии Избирательного кодекса Российской Федерации⁵. Однако и эта попытка до настоящего времени не увенчалась успехом. В правовом заключении комитета Государственной Думы по государственному строительству и законодательству отмечается, что законопроект нуждается в существенной лингвистической и юридуко-технической доработке. По нашему мнению, с данным заключением нельзя не согласиться по ряду причин.

Проектное наименование «Избирательный кодекс Российской Федерации» определяет предмет правового регулирования, а именно — порядок реализации избирательных прав граждан. Однако при изучении проекта можно заметить, что он регулирует и процесс организации референдума.

^{*} Организация внесена в реестр незарегистрированных общественных объединений, выполняющих функции иностранного агента.

⁵ Законопроект № 301714-8 «Избирательный кодекс Российской Федерации». URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/301714-8> (дата обращения: 26.09.2023).

На первоначальном этапе современного правового регулирования объединение различных форм непосредственной демократии в одном нормативном правовом акте было объяснимым, однако в настоящее время правовое регулирование этих самостоятельных форм непосредственной демократии необходимо осуществлять отдельно.

В соответствии с частью 1 статьи 1.1 проекта кодекс направлен на гарантию реализации и защиту избирательных прав граждан, однако по своему содержанию он существенно ограничивает круг таких гарантий по сравнению с действующим законодательством. Так, например, проект исключает возможность дистанционного электронного голосования, голосование в течение нескольких дней подряд, использование дополнительных форм организации голосования, в том числе досрочного, а также не определяет механизм организации и проведения выборов в органы публичной власти федеральных территорий.

Проектом не урегулированы особенности участия в избирательном процессе иностранных агентов и лиц, аффилированных с иностранными агентами в соответствии с Федеральным законом от 14.07.2022 года № 255-ФЗ «О контроле за деятельностью лиц, находящихся под иностранным влиянием».

В проекте есть достаточное количество оценочных и нераскрытых понятий. Так, статьи 2.8, 2.9, 2.10 по своему смыслу воспроизводят положения принципов избирательного права, которые закреплены в предыдущих статьях проекта. В статье 2.9 говорится о справедливых выборах, а именно о создании равных правовых условий для всех участников избирательного процесса. Однако в ее частях подробно раскрываются положения принципа прямого избирательного права. В соответствии со статьей 2.8 подлинные выборы обеспечивают свободный доступ к информации о ходе подготовки и проведения избирательного процесса. Одновременно с этим данное правило в действующем законодательстве исходит из обязанности избирательных комиссий информировать избирателей и участников референдума о ходе подготовки и проведения выборов или референдума.

Проект воспроизводит ряд положений проектов федеральных законов, которые были ранее рассмотрены Государственной Думой и отклонены. Наличие данных положений никак не улучшает правовое положение граждан в избирательном процессе, а наоборот — создает неудобства в применении данных норм.

Резюмируя вышесказанное, нам удалось прийти к следующим выводам:

1. Все представленные проекты кодексов имели своей целью демократизацию российского избирательного законодательства, обеспечение избирательных прав граждан при сохранении основных принципов федерализма. Они были направлены на систематизацию законодательства о выборах и референдуме, устранение в нем противоречий и пробелов, а также дублирования норм. Кроме того, одной из важнейших задач представленных проектов выступало обеспечение доступности и понятности избирательных

процедур для непрофессиональных участников выборов — избирателей, кандидатов и других участников избирательных правоотношений;

2. В проектах наличествовали недостатки как содержательного, так и юридико-технического характера, которые во многом «обесценили» саму идею кодификации избирательного законодательства;

3. В целях недопущения таких недостатков нам представляется важным при совершенствовании уже представленных проектов избирательного кодекса или разработке последующих учитывать опыт кодификации избирательного законодательства, накопленный как в зарубежных государствах, так и в субъектах Российской Федерации;

4. Представляется необходимым обратить внимание на структуру и содержание избирательных кодексов зарубежных государств, избирательных кодексов регионов России, что позволит наиболее эффективно подойти к решению исследуемого вопроса.

* * *

В ходе проводимого исследования выяснилось, что избирательные кодексы действуют в Азербайджане, Албании, Аргентине, Белоруссии, Бельгии, Бразилии, Франции и некоторых других государствах. Мы считаем, что необходимо обратить внимание на структуру и содержание избирательных кодексов зарубежных стран для того, чтобы иметь представление о внутренней системе отношений, которые будут регулироваться кодифицированным избирательным источником.

Как правило, избирательные кодексы приняты в унитарных государствах. Исключение составляют Избирательный кодекс Бельгии, принятый на федеральном уровне, а также избирательные кодексы штатов США (Калифорния, Айова, Иллинойс, Техас, Флорида и другие). Также существуют примеры одновременной кодификации избирательного законодательства как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов федерации, как это сделано в Бразилии и Мексике⁶.

Проведенный анализ привел к выводу, что не все избирательные кодексы содержат классическое деление на общую и особенную части. Однако большинство из них включают в себя разделы, посвященные общим положениям об организации избирательного процесса, а также разделы, содержащие положения о порядке проведения отдельных категорий выборов.

Как констатируется в юридической литературе, моделью избирательного кодекса для европейских государств стал «Свод рекомендуемых норм при проведении выборов», разработанный Европейской комиссией Совета Европы за демократию через право (далее — Комиссия). Принимая избирательные кодексы, большая часть зарубежных государств руководствовалась

⁶ Лысенко В.И. Избирательный кодекс: зарубежный опыт // РФСВ. URL: <https://rfsv.ru/law/normy-i-printsipy/izbiratelnyy-kodeks-zarubezhnyy-opyt> (дата обращения: 12.09.2023).

данным документом. Структура принимаемых кодифицированных избирательных источников практически полностью отражала его структуру.

В пояснительном докладе к данному документу указывается, что принципы проведения выборов составляют особый аспект европейского конституционного наследия, которое можно вполне обоснованно назвать общеевропейским опытом в области выборов. Этот опыт включает в себя два элемента: базовые конституционные принципы избирательного права — всеобщее, равное, прямое, тайное голосование; основа демократических выборов — соблюдение верховенства права, уважение прав и свобод человека и гражданина, стабильность избирательного законодательства, а также соблюдение социальных гарантий.

Применение указанных принципов осуществляется с учетом ряда уточнений, которые также оговорены в своде рекомендуемых норм. Так, например, в рекомендациях Комиссии, которые относятся к принципу всеобщности избирательного права, нередко встречается указание на то, что желательно разрешить иностранным гражданам участвовать в местных выборах, если они проживают в данной местности дольше установленного срока.

Такая рекомендация относилась, в особенности, к Избирательному кодексу Македонии, поскольку данный акт не создавал равных условий для участия в голосовании избирателей, находящихся на территории Македонии, и избирателей, пребывающих за ее пределами. В частности, избирательный участок за пределами территории Македонии мог быть образован только в том случае, если в качестве избирателей было зарегистрировано не менее 10 зарубежных избирателей.

Схожая ситуация прослеживалась в отношении Избирательного кодекса Молдовы, в связи с чем Комиссией было принято отдельное заключение по вопросам участия в голосовании зарубежных избирателей Молдовы.

* * *

Зарубежные правоприменители не ограничиваются использованием единственного кодифицированного источника избирательного права. Во многих государствах в предмет регулирования избирательного кодекса не включены процедуры проведения отдельных выборов и референдумов. Например, во Франции проведение президентских и парламентских выборов регулируется несколькими законодательными актами: в частности, избирательным кодексом и законом о выборах президента Франции [5, с. 59–65]. Полагаем, что избирательный кодекс не должен включать в себя нормы, регулирующие процедуру проведения референдума. Для этого необходимо принимать отдельные федеральные законы.

Приведенная модель правового регулирования национальных и наднациональных выборов называется «симбиозной» или законодательно-кодифицированной. Ее суть заключается в том, что существует конкретный закон о тех или иных выборах, а также единый кодифицированный акт,

которые действуют и применяются наравне. Такая же система выстроена на Мальте и в Нидерландах. По нашему мнению, данная модель не отвечает требованиям эффективности и относительной (в нормативном смысле) легкости проведения выборов различных уровней.

Избирательное право — одна из немногих отраслей права, которая имеет огромный объем нормативной базы, поскольку выборность является принципом формирования не только определенных федеральных органов государственной власти, но и органов государственной власти субъектов, а также органов местного самоуправления. В силу этого акты, регулирующие процедуру избрания кандидатов, издаются на всех уровнях. При организации проведения избирательной кампании члены избирательных комиссий сталкиваются с трудностями применения той или иной нормы. Кодификация законодательства призвана нивелировать трудности применения отраслевых норм путем интегрирования их в единый нормативный правовой акт.

Предполагаем, что российский законодатель при принятии Избирательного кодекса должен ориентироваться на опыт тех государств, которые объединили всю нормативную базу, касающуюся выборов, в единый кодифицированный акт, так как данный подход отвечает требованиям эффективности и сведению нарушений избирательного законодательства к минимуму.

Что касается структуры и содержания Избирательного кодекса, то относительно того, что он должен регулировать, зарубежные законодатели к единому мнению не пришли. Большинство кодексов построены по разделам или главам, которые посвящены тому или иному вопросу. Например, Избирательный кодекс Азербайджана включает в себя 7 разделов: Раздел 1. «Основные понятия» (главы 1 и 2); Раздел 2. «Общие положения» (главы 3–14); Раздел 3. «Проведение выборов (референдумов)» (главы 15 и 16); Раздел 4. «Референдум» (главы 17–21); Раздел 5. «Выборы в Милли Меджлис» (главы 22–28) и так далее. Уже по содержанию кодекса понятно, что он, помимо выборов, регулирует и проведение референдума. Подобным свойством обладают не все кодифицированные акты.

В федеративных государствах характер государственного устройства предполагает проведение выборов в органы государственной власти обеих ее уровней. По указанным причинам нами принимаются во внимание кодифицированные акты в области избирательного права и процесса не только федерального, но и уровня субъектов федерации. Региональное законодательство о выборах регулирует процедуру проведения выборов на территории субъекта федерации, а также муниципальные выборы.

В качестве примера можно привести Избирательный кодекс штата Калифорния, который имеет довольно объемную структуру. Интерес представляет то, что законодатель уделяет особое внимание грамматическим конструкциям во избежание неоднозначных толкований текста закона. Данный Кодекс регулирует вопросы в области проведения не только выборов, но

и референдумов. Он закрепляет организацию деятельности политических партий и подробно регламентирует вопросы уголовной ответственности за совершение избирательных правонарушений [6, с. 34–42].

С учетом сложившихся обычаев правового регулирования в нашей стране положения об уголовной и административной ответственности регулируются специальными актами. Поэтому указанный вариант не может быть использован при определении структуры Избирательного кодекса России.

Изучив некоторые особенности зарубежного кодифицированного законодательства в области избирательного права, мы пришли к выводу, что большинство из них строится по институционной системе. То есть в них отсутствует деление акта на общую и особенную части. Мы считаем, что при принятии Избирательного кодекса России законодатель должен обратить внимание на предыдущий опыт именно российского законодательства, поскольку большая часть кодифицированных источников построена по пандектной системе.

Избирательный кодекс Российской Федерации должен включать в себя общую и особенную части. Общая часть объединяла бы в себе нормы следующего содержания: нормы-дефиниции, нормы-цели, нормы-задачи, нормы-принципы, источники, порядок и условия формирования избирательных комиссий, статус членов избирательных комиссий, кандидатов, гарантии избирательных прав граждан и так далее.

Особенная часть должна быть посвящена отдельным видам выборов, проводимых как на уровне Федерации и ее субъектов, так и на уровне муниципальных образований.

* * *

В настоящее время в юридической литературе активно разрабатывается идея конституционно-правовой ответственности в области избирательного права. А.А. Кондрашев и А.Е. Штурнев предлагали классификации избирательных санкций, основу которых составляют меры не столько карательного, сколько правосстановительного характера. Иными словами, меры конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения имеют своей целью юридическую ничтожность совершенных избирательных действий [7]. Вследствие этого при их применении негативные последствия допускаются не только по отношению к правонарушителю, но и к другим участникам избирательного процесса, так как указанные меры имеют двойственную природу: могут применяться и как мера ответственности, и как мера защиты [8].

К.М. Мамбетова указывает на то, что в России имеется в общих чертах структура конституционно-правового регулирования ответственности за избирательные правонарушения [9, с. 124–132]. В качестве примера она приводит статью Закона об основных гарантиях, в соответствии с которой «решение комиссии, противоречащее закону либо принятое с превышением

установленной компетенции, подлежит отмене вышестоящей комиссией или судом. При этом вышестоящая комиссия вправе принять решение по существу вопроса или направить нижестоящей комиссии, решение которой было отменено, соответствующие материалы на повторное рассмотрение. В случае, если нижестоящая комиссия повторно не рассмотрит вопрос, решение по существу данного вопроса вправе принять вышестоящая комиссия».

Полагаем, что часть приведенной статьи не отражает особенность конституционно-правовой ответственности, поскольку отмена вышестоящей комиссией решения нижестоящей избирательной комиссии является ее полномочием. В связи с этим актуальна идея о включении в Избирательный кодекс главы о конституционно-правовой ответственности за нарушения избирательных прав.

* * *

Избирательное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Это означает, что регионы наделены полномочиями по самостоятельному регулированию вопросов проведения выборов и референдумов на своей территории. В связи с этим 16 субъектов Федерации имеют свои избирательные кодексы. В целях оценки перспективы и необходимости принятия единого федерального законодательства о выборах нами был проведен сравнительный анализ положений соответствующих нормативных правовых актов, в результате которого удалось прийти к следующим выводам.

Объем правового регулирования в избирательных кодексах имеет свои отличия, которые заключаются в том, что регулирует данный акт: проведение исключительно выборов или выборов и референдума.

Например, *Избирательный кодекс Белгородской области* содержит в себе отдельную главу 14, которая регулирует порядок проведения референдума области и местного референдума⁷. Гарантии реализации прав граждан на участие в референдуме закрепляются в главе 15. Помимо ответственности за нарушение избирательных прав граждан при проведении как выборов, так и референдума, она устанавливает, что решения и действия (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц, а также решения и действия (бездействия) комиссий и их должностных лиц, нарушающие избирательные права граждан и право граждан на участие в референдуме, могут быть обжалованы в суд.

Избирательный кодекс Воронежской области не содержит отдельной главы, посвященной проведению референдума, в нем нет соответствующей главы, об ответственности за нарушение процедуры проведения референдума

⁷ Избирательный кодекс Белгородской области: Закон Белгородской области от 1 апреля 2005 года № 182 // СПС «КонсультантПлюс». Сводное региональное законодательство.

на территории данного субъекта⁸. В то же время глава 10 Кодекса устанавливает ответственность за нарушение законодательства о выборах Воронежской области в целом.

Избирательные кодексы Республики Татарстан, Республики Башкортостан, Тюменской области, Приморского края, Тверской области и Хабаровского края регулируют исключительно избирательный процесс. В свою очередь *акт Алтайского края* регламентирует еще и процесс организации референдума, а также процедуру отзыва.

Избирательный кодекс города Москвы не содержит отдельных разделов или глав, посвященных проведению референдума на соответствующей территории⁹. Но в нем есть статья об ответственности, которая наступает за нарушение не избирательного законодательства на соответствующей территории, а за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах. В частности, статья 90 устанавливает, что ответственность за нарушение настоящего Кодекса устанавливается федеральными законами.

В *Избирательном кодексе Курской области* референдуму посвящена глава¹⁰. Помимо того, что данный нормативный правовой акт регулирует региональные выборы, он также включает в себя нормы, посвященные местному референдуму (глава 14). В соответствии с Избирательным кодексом округом местного референдума является территория соответствующего муниципального образования.

Здесь к месту отметить, что, например, Избирательный кодекс Воронежской области не регулирует процедуру проведения местного или регионального референдума. Порядок их проведения регламентирован Законом Воронежской области от 27 июня 2007 года «О порядке осуществления гражданской инициативы в Воронежской области»¹¹.

Избирательный кодекс Псковской области также не содержит отдельных норм, посвященных регулированию процесса референдума. Структура представлена делением нормативного правового акта на общую и особенную части. Глава 8 посвящена ответственности за нарушение избирательных прав граждан. Примечательно, что эта глава находится в общей части, как и в *Избирательном кодексе Владимирской области*. Т.Г. Командирова считает, что такое размещение главы об ответственности является наиболее правильным. По ее мнению, размещение соответствующей главы в заключительных положениях, как это сделано в *Избирательном кодексе Свердловской области*, неправильно.

⁸ Избирательный кодекс Воронежской области: Закон Воронежской области от 27 июня 2007 года № 87-ОЗ // СПС «КонсультантПлюс». Сводное региональное законодательство.

⁹ Избирательный кодекс города Москвы: Закон города Москвы от 11 июня 2003 года № 36 // СПС «КонсультантПлюс». Сводное региональное законодательство.

¹⁰ Кодекс Курской области о выборах и референдумах: Закон Курской области от 3 декабря 2009 года № 106-ЗКО // СПС «КонсультантПлюс». Сводное региональное законодательство.

¹¹ О порядке осуществления гражданской инициативы в Воронежской области: Закон Воронежской области от 27 июня 2007 года № 85-ОЗ. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody> (дата обращения: 17.09.2023).

Что касается наименования, то акты Республики Башкортостан, Республики Татарстан, Алтайского края, Хабаровского края, Приморского края, Тверской области представляют собой кодекс, а акт Тюменской области является законом. В Российской Федерации законов с наименованием «кодекс» нет, но вместе с тем кодексы, принимаемые на федеральном уровне (трудовой, гражданский и т.д.), публикуются в форме федерального закона, а в официальном наименовании слов «федеральный закон» нет. Так, и избирательный кодекс в Тюменской области обозначается как закон Тюменской области «Избирательный кодекс (закон) Тюменской области»¹².

Законодательный акт под названием «Избирательный кодекс» призван в первую очередь регламентировать избирательный процесс. В случае включения в предмет регулирования и процесса организации референдума целесообразно будет принять наименование «Кодекс о выборах и референдумах». В обоснование своей позиции упомянем о том, что избирательный процесс и процесс организации референдума — это два различных правовых явления, имеющие разную юридическую природу. В качестве примера можно привести кодекс Алтайского края, который имеет наименование «Кодекс Алтайского края о выборах и референдумах»¹³.

Преамбула присутствует в кодексах Республики Башкортостан, Алтайского края, Хабаровского края, Тюменской области. Кодексы Тверской области и Приморского края преамбулы не имеют. Однако необходимо обратить внимание, что построение кодекса без преамбулы не совпадает с законодательной техникой Закона об основных гарантиях, который в свою очередь имеет преамбулу.

Разделение на общую и особенную части имеют кодексы Республики Татарстан и Башкортостан, Алтайского края, Тверской области, Хабаровского края и Белгородской области. Закон Тюменской области такое разграничение частей не предусматривает. Избирательные кодексы Владимирской области, Воронежской области состоят из общей и особенной частей, которые в свою очередь разделены на разделы и главы. В Избирательном кодексе города Москвы имеются только главы. Более того, в нем отсутствует особенная часть. По нашему мнению, принятие Избирательного кодекса города Москвы в целом не имело смысла, так как данный Кодекс имеет большое количество дублированных из федерального законодательства норм.

Избирательный кодекс Костромской области не делится на общую и особенную части. Помимо этого, нормативный правовой акт содержит множество отсылочных норм, а также дублирует федеральное законодательство.

¹² Избирательный кодекс (закон) Тюменской области: Закон Тюменской области от 3 июня 2003 года № 139 // СПС «КонсультантПлюс». Сводное региональное законодательство.

¹³ Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц: Закон Алтайского края от 8 июля 2003 года № 35-ЗС // СПС «КонсультантПлюс». Сводное региональное законодательство.

* * *

Принятие федерального избирательного кодекса неизбежно поставит вопрос о его взаимодействии с избирательными кодексами субъектов Федерации. Решение данного вопроса потребует принятия тщательного взвешенного решения и избрания одного из двух вариантов: сохранение действия избирательных кодексов в российских регионах при условии приведения их в полное соответствие с федеральным избирательным законодательством; признание региональных избирательных кодексов утратившими силу и принятие отдельных региональных законов и (или) актов подзаконного характера по вопросам, обозначенным федеральным избирательным кодексом (муниципальные выборы, региональные выборы, избирательные комиссии в субъектах Федерации и т.д.). На наш взгляд, более предпочтителен второй вариант. Предполагается, что особенная часть Избирательного кодекса Российской Федерации будет посвящена отдельным видам выборов, в том числе региональным.

Список литературы

1. Теория государства и права: учебник / под редакцией А.В. Юрковского. Иркутск: Иркутский юридический институт (филиал) Университета прокуратуры Российской Федерации, 2022. 668 с.
2. Макарец А.А. Институционально-правовая эффективность норм российского избирательного права: от цели к результату. Новосибирск: НГТУ, 2011. 198 с.
3. Дубровина Е.П. Особенности развития законодательства о выборах в субъектах РФ. URL: http://www.juristlib.ru/book_2333.html (дата обращения: 20.08.2023).
4. Иванченко А.В., Кынев А.В., Любарев А.Е. Пропорциональная избирательная система в России: история, современное состояние, перспективы. М., 2005.
5. Гагаева Е.А. Влияние европейского права на формирование избирательного законодательства государств Восточной Европы // *Общественные науки. Политика и право*. 2010. № 3.
6. Шин А.Г. Избирательный кодекс штата Калифорния: особенности структуры и предмета регулирования // *Зарубежное избирательное право*. 2007. № 3.
7. Кондрашев А.А. Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации: учебник, Москва, 2011. 472 с.
8. Штурнев А.Е. Конституционно-правовая ответственность за избирательные правонарушения в Российской Федерации: общеправовая характеристика и юридическая природа мер: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2004. 27 с.
9. Мамбетова К.М. Некоторые теоретические аспекты конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации // *Трибуна молодого ученого*. 2013. № 1.