



УДК – 342.8(47)
ББК – 67.400.8(2Рос)

ПОНОМАРЕВА Юлия Юрьевна,
кандидат исторических наук,
доцент кафедры
конституционного и муниципального права
Российской академии народного
хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (г. Орел)
ponomarevajulia799@mail.ru

12.00.02 – конституционное право; муниципальное право

ПРИЧИНЫ ИЗМЕНЕНИЙ РОССИЙСКОГО ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Аннотация. Статья посвящена выявлению причин постоянных изменений и нестабильности избирательного законодательства в России, анализу основных тенденций совершенствования избирательного законодательства в настоящее время, представлены возможные изменения для ее дальнейшего развития.

Ключевые слова: избирательное законодательство, выборы, несовершенство законов, избирательный процесс.

PONOMAREVA Yuliya Yur'evna,
Candidate of historical Sciences, docent,
Associate Professor of Constitutional and municipal law of
The Russian Presidential Academy
of National Economy and Public Administration
of the Orel branch, Russian Federation, Oryol
ponomarevajulia799@mail.ru

REASONS FOR CHANGES IN THE RUSSIAN ELECTORAL LEGISLATION

Summary. The article is devoted to identifying the causes of instability and constant changes of the electoral legislation in Russia, analysis of the main trends of improvement of electoral legislation currently presented possible changes for its further development.

Keywords: The electoral law, elections, imperfect laws, the electoral process

Избирательное законодательство – динамично развивающаяся область законодательства. Начиная с 1993 г. в Российской Федерации наблюдается устойчивая тенденция к внесению значительного количества изменений в избирательные процедуры, а с 2008 г. поправки в избирательное законодательство приобрели последовательный характер. Сегодня изменение федерального избирательного законодательства осуществляет-

ся перед каждым избирательным циклом, что предопределяет необходимость постоянного анализа введенных изменений и их влияния на легальность и легитимность проводимых выборов. Кроме того, эффективность и качество юридической техники в предлагаемых законодателем законах не всегда отвечают потребностям общества.

Традиционными для российского избирательного законодательства стали такие проблемы, как общая форма избиратель-

ных норм, закрепленных в Конституции 1993 г.; отсутствие стабильности в структуре законов о выборах, разное регулирование в федеральных законах о выборах однотипных избирательных отношений; недостатки избирательного законодательства субъектов Российской Федерации. Следует отметить и отсутствие концептуального подхода к дальнейшему развитию избирательного законодательства в целом. Вместе с тем углубление демократии, объективная тенденция к развитию народовластия обуславливают потребность в возрастании роли избирательного законодательства, усилении его эффективности и в дальнейшем совершенствовании.

Изложенные обстоятельства предопределяют особую важность и практическую значимость выявления сущности и причин изменения законодательства о выборах.

Мы выделили пять условий изменения и чрезмерного детализирования российского избирательного законодательства.

1. Во-первых, это деятельность избирательных комиссий. ЦИК России ежегодно проводит огромную работу по обобщению практики применения избирательного законодательства на федеральных выборах, выборах в субъектах Российской Федерации и муниципальных выборах. Результаты анализа этой практики трансформируются в проекты федеральных законов о внесении изменений в Закон об основных гарантиях избирательных прав.

Одним из многих таких федеральных законов является Федеральный закон от 23 июля 2011 г. № 259-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [4], который вносит поправки в Закон об основных гарантиях избирательных прав в части уточнения требований к сбору подписей избирателей, оформлению подписных листов. Данным Законом были уточнены основания для признания подписей недостоверными и недействительными.

Еще одним примером внесения изменений в избирательное законодательство по инициативе ЦИК России является Федеральный закон от 14 июня 2011 г. № 143-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Феде-

рации в целях совершенствования механизмов обеспечения избирательных прав граждан» [5]. Изменения, внесенные вышеуказанным Законом, касаются особенностей информирования избирателей, являющихся инвалидами, изготовления трафаретов для самостоятельного заполнения избирательных бюллетеней, оказания помощи в оформлении избирательных документов кандидатам с инвалидностью, а также избирателям при получении и заполнении избирательного бюллетеня и т.д.

2. Другая причина внесения изменений в избирательное законодательство – активная правотворческая практика законодателя. Подобные изменения продиктованы политическими мотивами, и многие из изменений являются бессистемными. Так, 2 мая 2012 г. был принят Федеральный закон № 41-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с освобождением политических партий от сбора подписей избирателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления» [6]. Однако, исключив из всех избирательных законов правило о необходимости представления избирательными объединениями подписей избирателей для регистрации выдвинутых ими списков кандидатов и обеспечив тем самым наибольшее количество потенциальных участников избирательного процесса, законодатель не учел, что некоторые избирательные процедуры на это не рассчитаны. У многих избирательных комиссий возникли проблемы с соблюдением установленного Законом об основных гарантиях избирательных прав трехдневного срока на заверение списков кандидатов, выдвинутых многочисленными избирательными объединениями. Возникли серьезные проблемы с организацией предоставления кандидатам и избирательным объединениям бесплатного эфирного времени и печатной площади. В связи с большим размером избирательного бюллетеня в ряде субъектов Российской Федерации обнаружилась невозмож-

ность использования комплексов обработки избирательных бюллетеней (КОИБ).

Таким образом, законодательные «эксперименты» не способствуют развитию и стабильности избирательного законодательства и избирательной системы в целом.

3. Деятельность Конституционного Суда Российской Федерации тоже является основанием для многочисленных изменений современного избирательного законодательства. Несмотря на то что Конституционный Суд РФ не отменяет действие нормативных актов, не соответствующих Конституции РФ, его решения о неконституционности отдельных положений нормативного акта вполне достаточно для признания утратившими силу указанных положений. Так, в соответствии со ст. 125 Конституции РФ и Федеральным конституционным законом от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» акты или их положения, признанные Конституционным Судом РФ неконституционными, утрачивают силу. Тем самым Конституционный Суд РФ создает, изменяет либо упраздняет правоотношения, создавая своеобразные «нормы права» [3, с. 73].

Результатом постановления Конституционного Суда РФ явился Федеральный закон от 21 февраля 2014 г. № 19-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [7]. Основанием для принятия данного Закона послужило постановление Конституционного Суда от 10 октября 2013 г. № 20-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова» [10].

Предметом проверки стали положения Закона об основных гарантиях избирательных прав, ограничивающие пассивное избирательное право тех граждан, кто ког-

да-либо был приговорен к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений. При применении данной нормы, особенно на муниципальных выборах, у избирательных комиссий возникали затруднения, поскольку вопросы квалификации преступлений не относятся к их компетенции. В результате рассмотрения дела Конституционный Суд пришел к выводу, что сама возможность существования норм, которые предусматривают подобное ограничение пассивного избирательного права, Конституции Российской Федерации не противоречит. Однако такое ограничение должно применяться на определенный период. Бессрочный (пожизненный) запрет выдвигать свою кандидатуру на выборах допустим только при пожизненном лишении свободы.

В остальных случаях применение такого запрета бессрочно превращается в отмену пассивного избирательного права, что недопустимо. Кроме того, нормы были признаны неконституционными с той точки зрения, с какой позволяют на практике ограничивать в праве быть избранными тех, кто был осужден за тяжкие преступления в случае, когда их судимость снята или погашена, а преступления перестали признаваться тяжкими или особо тяжкими [2].

Согласно Федеральному закону от 4.06.2014 № 146-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [8], с 1 января 2015 г. на муниципальных выборах можно голосовать «против всех кандидатов».

Заметим, что представители Центральной избирательной комиссии не оценивают положительно возврат этой нормы. Они отмечают, что наличие в избирательном бюллетене строки «Против всех кандидатов» расширяет допустимые формы свободного волеизъявления граждан и может повысить их политическую активность в случае отсутствия в избирательном бюллетене достойного, по их мнению, кандида-

та (списка кандидатов). Здесь же можно говорить и о том, что такая графа в бюллетене может способствовать усилению ответственности участников избирательного процесса при выдвижении кандидатов, списков кандидатов, стимулировать их к более последовательному проведению предвыборной агитации, осуществлению иных действий в период избирательной кампании [1].

С другой стороны, наличие такого варианта волеизъявления может привести к тому, что избиратель не будет затруднять себя тщательным анализом программ и репутации партий и кандидатов, предпочитая более простой вариант – отрицание. Кроме того, это форма протеста, и не всегда политического.

В 2014 г. был возвращен в практику институт досрочного голосования [9]. Закон направлен на приведение нормы в соответствие с постановлением Конституционного Суда РФ от 15 апреля 2014 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Владимирской области» [11]. Конституционный Суд РФ признал п. 1 ст. 65 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях...» не соответствующим Конституции РФ в той мере, в какой содержащиеся в нем положения исключают для российских граждан, которые в день голосования будут отсутствовать по месту своего жительства и не смогут прибыть по уважительной причине в помещение для голосования, возможность проголосовать досрочно на выборах в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

4. Послания Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации влияют на развитие и совершенствование современного избирательного права.

Многие последние изменения избирательного законодательства, касающиеся отмены избирательного залога, повышения роли политических партий в выборах, запрета иметь заграничные счета и банков-

ские вклады, введения единого дня голосования, возврата к смешанной избирательной системе на федеральных выборах и т.д., реализованы именно вследствие предложений Президента РФ. Так, инициатива изменения электоральной формулы на выборах в нижнюю палату российского парламента высказывалась Президентом России Дмитрием Медведевым в Послании Федеральному Собранию в декабре 2011 г. Впоследствии целесообразность возвращения к смешанной избирательной системе на выборах депутатов Государственной Думы была отмечена в декабре 2012 г. Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в Послании Федеральному Собранию. Президент России обосновал переход к смешанной избирательной системе потребностью сделать политическую систему России более справедливой, открытой и конкурентоспособной, обеспечить приток новых способных и независимых лидеров в политику и в органы государственной власти.

Таким образом, обращение главы государства в избирательном праве перестает носить характер «рекомендаций», а выступает как действенный рычаг совершенствования и развития современного избирательной системы [12, с. 140–145].

5. К пятой причине постоянного изменения избирательных законов можно отнести особенность избирательного права как подотрасли конституционного права. Поскольку избирательное право регулирует наиболее значимые для государства общественные отношения в публичной сфере, то основным методом правового регулирования здесь является императивный метод. Поэтому большинство норм избирательного законодательства по своему содержанию либо запрещает совершение определенных действий участниками избирательного процесса, либо, наоборот, обязывает их определенные действия совершать.

Кроме того, законодатель, в целях придания порядку формирования органов власти наибольшей прозрачности и легитимности, вынужден формулировать нормы избирательного законодательства таким детальным образом, чтобы исключить

их двойное толкование. Эти обстоятельства предполагают стремление законодателя обеспечить высокий уровень детализации избирательного законодательства [2].

В заключение следует отметить, что современное избирательное законодательство во многом отражает общее состояние и тенденции развития российского законодательства в целом. Во-первых, задача законодателя – создать условия для осуществления гражданами страны закрепленных в Конституции избирательных прав. Федеральный законодатель делает вывод о необходимости внесения корректировок, иногда и о возврате к прежним нормам на основе анализа практики применения норм законодательства, экспертных оценок, изменения общеполитической ситуации. ЦИК России представляет Федеральному Собранию подробную информацию о практике применения норм законодательства о выборах и референдумах. Внутриполитическая жизнь государства также требует не только новых решений, но и переоценки предыдущих. Возврат к смешанной системе на выборах депутатов Государственной Думы объясняется именно этим.

Во-вторых, одним из направлений развития и совершенствования избирательного законодательства на современном этапе является насыщение избирательного процесса демократическими изменениями, формирование большей доступности выборов для населения. Примером может служить введение в 2011 г. материалов, выполненных крупным шрифтом и (или) с применением рельефно-точечного шрифта Брайля при голосовании, а также информационной доступности материалов выборов для избирателей, являющихся инвалидами по зрению.

Таким образом, динамичное изменение российского электорального законодательства обусловлено субъективными и объективными условиями современной действительности.

Список литературы

- [1] Выборы – 2016. Интервью с Председателем ЦИК РФ // [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://ordek.ikso.org/novosti/vybory-%E2>.
- [2] Девуцкий Э. Избирательное законодательство Российской Федерации: современное состояние // [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.rcoit.ru/discussion/detail.php?ID=18248>.
- [3] Избирательное право Российской Федерации: Учебник для магистров / Под ред. И.В. Захарова, А.Н. Кокотова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство «Юрайт», 2014.
- [4] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 23 июля 2011 г. № 259-ФЗ (с изм. от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ) // СЗ РФ. 2011. № 30 (часть I). Ст. 4607.
- [5] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования механизмов обеспечения избирательных прав граждан: Федеральный закон от 14 июня 2011 г. № 143-ФЗ (с изм. от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ) // СЗ РФ. 2011. № 25. Ст. 3536.
- [6] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с освобождением политических партий от сбора подписей избирателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления: Федеральный закон от 2 мая 2012 г. № 41-ФЗ (в ред. от 22.02.2014 г. № 20-ФЗ) // СЗ РФ. 2012. № 19. Ст. 2275.
- [7] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 21 февраля 2014 г. « 19-ФЗ // СЗ РФ 2014. № 8. Ст. 739.
- [8] О внесении изменений в Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: Федеральный закон от 4 июня 2014 г. № 146-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 23. Ст. 2931.
- [9] О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: Федеральный закон от 05.05.2014 № 95-ФЗ // СЗ РФ. 2014. № 19. Ст. 2300.
- [10] Постановление Конституционного Суда РФ от 10 октября 2013 г. № 20-П «По делу о

проверке конституционности подпункта «а» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова» // СЗ РФ. 2013. № 43. Ст. 5622.

[11] Постановление Конституционного Суда РФ от 15.04.2014 № 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Владимирской области» // [Электронный ресурс] // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161829.

[12] *Самородная Е.Г.* Послание Президента России как основа развития избирательного законодательства // Система ценностей современного общества. 2012. № 12.

Spisok literatury

[1] Vybory – 2016. Interv'yu s Predsedatelem SIK RF // [Электронный ресурс] Rezhim dostupa: <http://ordek.ikso.org/novosti/vybory-%E2>

[2] *Devickij E.H.* Izbiratel'noe zakonodatel'stvo Rossijskoj Federacii: sovremennoe sostoyanie // [Электронный ресурс] Rezhim dostupa: <http://www.rcoit.ru/discussion/detail.php?ID=18248>

[3] Izbiratel'noe pravo Rossijskoj Federacii: Uchebnik dlya magistrrov / Pod red. I.V. Zaharova, A.N. Kokotova. 3-e izd., pererab. i dop. M.: Izdatel'stvo «YUrajt», 2014.

[4] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 23 июля 2011 г. N 259-FZ (с изм. от 22 февраля 2014 г. № 20-FZ) // SZ RF. 2011 г. N 30 (chast' I) st. 4607

[5] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях совершенствования механизмов обеспечения избирательных прав граждан: Федеральный закон от 14 июня 2011 г. N 143-FZ (с изм. от 22 февраля 2014 г. N 20-FZ) // SZ RF. 2011. N 25. St. 3536.

[6] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в

связи с освобождением политических партий от сбора подписей избирателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления: Федеральный закон от 2 мая 2012 г. N 41-FZ (в ред. от 22.02.2014 г. N 20-FZ) // SZ RF. 2012. N 19. St. 2275.

[7] О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 21 февраля 2014 г. N 19-FZ // SZ RF. 2014. N 8. St. 739.

[8] О внесении изменений в Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: Федеральный закон от 4 июня 2014 г. N 146-FZ // SZ RF. 2014. N 23. St. 2931.

[9] О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: Федеральный закон от 05.05.2014 N 95-FZ // SZ RF. 2014. N 19. St. 2300.

[10] Постановление Конституционного Суда РФ от 10 октября 2013 г. N 20-П «По делу о проверке конституционности подпункта «а» пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», части первой статьи 10 и части шестой статьи 86 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Г.Б. Егорова, А.Л. Казакова, И.Ю. Кравцова, А.В. Куприянова, А.С. Латыпова и В.Ю. Синькова» // SZ RF. 2013. N 43. St. 5622.

[11] Постановление Конституционного Суда РФ от 15.04.2014 N 11-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 65 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Владимирской области» // [Электронный ресурс] // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_161829.

[12] *Самородная Е.Г.* Послание Президента России как основа развития избирательного законодательства // Система ценностей современного общества. 2012. № 12.