Ю.А. Дмитриев, В.Б. Исраелян

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

Учебник

ЮСТИЦ ИНФОРМ

Валентин Борисович Исраелян
Юрий Альбертович Дмитриев
Избирательное право

предоставлено правообладателем
http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=3216825
Ю.А. Дмитриев В.Б. Исраелян «Избирательное право». Учебник: ЗАО Юстицинформ; Москва; 2008
ISBN 978-5-7205-0887-6

Аннотация

Предлагаемый учебник «Избирательное право России» подготовлен в соответствии с программой курса «Гражданское право» для юридических вузов, соответствующей Государственному образовательному стандарту высшего профессионального образования, и базируется на положениях Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и других нормативных правовых актов по избирательному законодательству. В основу учебника положено новейшее избирательное законодательство Российской Федерации, подробно рассмотрены и прокомментированы основные федеральные законы, касающиеся регулирования проведения референдумов и выборов, учтены положения и выводы, содержащиеся в научных трудах и разработках отечественных

и зарубежных ученых-конституционалистов и специалистов в области избирательного права. Исчерпывающее и вместе с тем лаконичное изложение учебного материала позволяет назвать данное издание идеальным для комплексной подготовки студента к сдаче экзамена или зачета по данной дисциплине, а также для написания курсовых и дипломных работ по современному избирательному праву России. Для студентов, аспирантов и преподавателей юридических вузов и факультетов высших учебных заведений, а также всех, кто интересуется вопросами избирательного законодательства России.

Содержание

Введение 5
Глава 1 10
§ 1. Понятие и предмет избирательного права Российской Федерации 10
§ 2. Метод избирательного права 28
§ 3. Система избирательного права 32
§ 4. Принципы избирательного права 38
Конец ознакомительного фрагмента. 56

Ю. А. Дмитриев, В. Б. Исраелян Избирательное право

Введение

Развитие общества на современном этапе характеризуется крупнейшими преобразованиями Российского государства и его правовой системы. В последнее десятилетие формирование государственных органов в России, порядок организации и проведения выборов привлекают пристальное внимание со стороны общества. Главная цель – обеспечение подлинной свободы волеизъявления избирателей при проведении выборов высших органов государственной власти Российской Федерации и органов власти ее субъектов.

Опыт проведения президентских и парламентских избирательных кампаний определил необходимость политико-правового реформирования российской избирательной системы на всех уровнях – федеральном, региональном и муниципальном. Причин тому несколько: несовершенство современного российского избирательного законодательства; недостатки мажоритарной избирательной системы на парламентских выборах; необходимость государственного при-

знания социальной ценности демократического воспроизводства государственной власти в рамках правовой институционализации адекватной избирательной системы; противоречивость российского избирательного законодательства, порождающая недоверие к выборам. А ведь состояние современной избирательной системы в Российской Федерации всегда влияло на политическую ситуацию и, как следствие, на стабильность государственной власти. На современном этапе развития избирательного законодательства России необходимо отметить, что в рамках законодательных инициатив Президента РФ избирательное право становится все более актуальным и приоритетным.

Достаточно отметить некоторые из этапов реформы избирательного законодательства.

В 2004 г. Президентом РФ в Государственную Думу Федерального Собрания РФ был внесен проект закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», которым предполагалось изменить действующий порядок формирования Государственной Думы и установить, что все ее депутаты избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов. Должен был частично обновиться механизм распределения депутатских мандатов – к их распределению допускались федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил 7 % и более голосов избирателей, приняв-

ших участие в голосовании, при условии, что таких списков было не менее двух и что за эти списки подано в совокупности более 60 % голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Проектом закона также предусматривались случаи, когда к распределению депутатских мандатов допускаются федеральные списки кандидатов, не преодолевшие 7 %-ный барьер (так называемый скользящий барьер). Данная новелла значительно расширит партийное представительство в нижней палате парламента.

Следующей эпохальной вехой в рамках современной реформы избирательного права была законодательная инициатива, согласно которой высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) наделяется по представлению Президента РФ соответствующими полномочиями законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ. Устанавливался порядок внесения Президентом РФ предложения о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ и его рассмотрения законодательным органом субъекта РФ. Проект закона был направлен на обеспечение единства системы исполнительной власти в Российской Федерации, а также повышение роли и ответственности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ при формировании высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

В 2005 г. Президентом РФ был подписан Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», который изменил порядок формирования Государственной Думы в части избрания всех ее депутатов по пропорциональной избирательной системе. Так, согласно ч. 2 ст. 3 Закона, депутаты Государственной Думы избираются по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за федеральные списки кандидатов в депутаты Государственной Думы.[1] Целью законодательной инициативы была полная ликвидация на парламентских выборах одномандатных избирательных округов и избирание в дальнейшем всех депутатов Государственной Думы по партийным спискам по единому федеральному округу. В данном контексте пропорциональная система рассматривается как наиболее оптимальный учет мнений разных избирателей, но такой подход обезличивает депутатов, люди голосуют за партию, а не за ее представителей. Направленный на усиление и стабильность партийной системы переход к пропорциональной системе выборов – важный и ответственный ход Президента РФ в развитии демократических начал становления России как правового государства.

Отмена графы «Против всех» в избирательных бюллетенях – важный этап в развитии избирательного права граждан РФ. Исключение данной графы обусловлено необходи-

[1] См.: СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919.

мостью повышения политического сознания и активности избирателей, ответственности кандидатов и политических партий в ходе избирательных кампаний и должно стать фактором, стимулирующим участников избирательных кампаний более качественно и эффективно проводить работу среди избирателей.

Следует отметить, что специфика развития избирательного законодательства в рамках проводимой избирательной реформы не должна отпугивать граждан своими сложностями. Возможность разбираться в системе избирательного права, осознавать и реализовывать свои права и обязанности как избирателей является залогом развития демократических начал в Российской Федерации.

Помощь в реализации гражданами избирательных прав не по агитационному призыву, а по собственному волеизъявлению, сформировавшемуся в ходе предвыборной кампании, – цель предполагаемой работы.

Глава 1
Избирательное право Российской Федерации

§ 1. Понятие и предмет избирательного права Российской Федерации

На сегодняшний день, когда все мы являемся непосредственными очевидцами становления и развития демократического правового государства в Российской Федерации, необходимо отметить, что это возможно при одном из множества существенных условий – юридическом обеспечении императивного проведения выборов как единственно допустимого легитимного способа делегирования власти народа представительным государственным органам и органам местного самоуправления. Свободные, периодические, справедливые и нефальсифицированные выборы становятся обязательным атрибутом современной российской государственности, что объективно способствует повышению роли и значения опосредующего их избирательного права, образующего юридический фундамент формирования и функ-

ционирования всех институтов системы представительной демократии. Избирательное право и сопутствующее ему законодательство приобретают особый социально-политический статус и, как следствие, вполне обоснованно претендуют на самостоятельное предназначение в публично-правовой системе России. Все это объясняет повышенный интерес, который привлекает к себе избирательная проблематика в юридической научной литературе, а также интерес со стороны средств массовой информации в период активизации проведения выборов. Вместе с тем, несмотря на значительный объем исследований современного состояния российской избирательной системы, до сих пор многие принципиальные вопросы юридической стороны избирательных отношений освещаются и преподносятся фрагментарно и весьма противоречиво. Это касается даже отправных начал в уяснении существа такого объективно правового феномена, как избирательное право, которые связаны с его предметом, методом, содержанием и местом в правовой системе Российской Федерации. Сам по себе термин «право» можно употребить в двух смыслах – в **субъективном** как предусмотренная (или не запрещенная) законом или иным правовым актом возможность лица обладать имущественным или неимущественным благом, действовать в определенной ситуации, воздерживаться от совершения соответствующего действия.

Так, пункт 28 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референ-

думе граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон об основных гарантиях) устанавливает избирательные права граждан как конституционное право граждан РФ избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также право участвовать в выдвижении кандидатов, списков кандидатов, в предвыборной агитации, в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, в других избирательных действиях в порядке, предусмотренном Конституцией РФ, данным Федеральным законом, иными федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов РФ.[2]

В **объективном смысле** термин «право» можно определить как систему общеобязательных, формально определенных норм, установленных и обеспеченных силой государства и направленных на регулирование поведения людей и их коллективов в соответствии с принятыми в данном обществе устоями социально-экономической, политической и духовной жизни; или совокупность признаваемых в данном обществе и обеспеченных официальной защитой нормативов и справедливости, регулирующих борьбу и согласование свободных воль в их взаимоотношении друг с другом.[3]

---

[2] См.: СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

[3] См.: Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. М., 1997. С. 341, 342; Общая теория права и государства: Учеб. / Под ред. В.В. Ла-

Следует отметить, что конкретные субъективные избирательные права граждане приобретают по достижении определенного возраста, а также при наличии некоторых других обстоятельств, указанных в нормативных правовых актах. Гражданин РФ имеет право избирать, быть избранным независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. При этом законодательными актами могут устанавливаться различные основания для обладания активным и пассивным избирательным правом.

Активное избирательное право – право граждан РФ, достигших на день голосования возраста 18 лет и старше, избирать в органы государственной власти и органы местного самоуправления. В Российской Федерации активное избирательное право принадлежит гражданам, достигшим 18 лет, место жительства которых расположено в пределах избирательного округа. Пребывание гражданина РФ вне его места жительства во время проведения в округе, в котором расположено данное место жительства, выборов не может служить основанием для лишения его права на участие в выборах в органы государственной власти соответствующего субъекта РФ, органы местного самоуправления. Законом активное избирательное право может быть предоставлено также гражда-

---

зарева. 2-е изд., перераб. и доп. М, 1996. С. 35.

нину, место жительства которого расположено за пределами избирательного округа.

Пассивное избирательное право – право граждан РФ, достигших на день выборов возраста, установленного Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов РФ, быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Пассивное избирательное право имеет более сложный правовой режим и в отличие от активного избирательного права, характеризующегося режимом наибольшего электорального благоприятствования, более ограничительный характер, который в основном связан с возрастными критериями и в некоторых случаях с дополнительными ограничениями. При этом ограничения пассивного избирательного права, связанные с нахождением места жительства гражданина на определенной территории Российской Федерации, включая требования к продолжительности и сроку его проживания на данной территории, устанавливаются только Конституцией РФ.

В отличие от активного избирательного права для реализации пассивного избирательного права необходимо в определенной законом последовательности выполнить ряд действий как самому гражданину, так и другим участникам избирательного процесса – начиная с процедуры выдвижения и регистрации гражданина в качестве кандидата, проведения предвыборной агитации и заканчивая процедурой го-

лосования, подсчета голосов, определения итогов голосования и установления результатов выборов. Реализация гражданином пассивного избирательного права не всегда зависит только от данного лица (если лицо не выдвигает свою кандидатуру в порядке самовыдвижения), но всегда зависит от результатов волеизъявления избирателей. Избрание выдвинутого в качестве кандидата гражданина возможно лишь при условии, что за него проголосовало не менее установленного в законе числа избирателей. Таким образом, для реализации пассивного избирательного права, в том числе права выдвигать свою кандидатуру на выборах в порядке самовыдвижения, недостаточно лишь волеизъявления лица, желающего быть кандидатом, – лицо должно отвечать определенным требованиям Конституции РФ, среди которых наличие гражданства Российской Федерации (ч. 1, 2 ст. 32), достижение соответствующего возраста, с которым связана возможность гражданина РФ самостоятельно осуществлять в полном объеме свои права и обязанности (ст. 60); кроме того, не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (ч. 3 ст. 32); некоторые дополнительные требования, касающиеся возраста и срока постоянного проживания в Российской Федерации, предъявляются к кандидатам на выборах Президента РФ (ч. 2 ст. 81). Кроме того, федеральным законом, конституцией (уставом), законом субъекта РФ могут уста-

навливаться дополнительные условия реализации гражданином РФ пассивного избирательного права, не позволяющие одному и тому же лицу занимать одну и ту же выборную должность более определенного количества сроков подряд, а уставом муниципального образования – должность главы муниципального образования более определенного количества сроков подряд.

Так, по мнению А.Е. Постникова, избирательное право можно рассматривать в субъективном смысле как предусмотренное ст. 32 Конституции РФ основное, базисное и обеспеченное рядом конкретных прав граждан, сфокусированных на отдельных стадиях избирательного процесса, право граждан РФ избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного само-управления;[4] а в объективном смысле – как совокупность правовых норм, регулирующих право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления и порядок осуществления этого права, или как систему правовых норм, сформулированных в законодательных и иных нормативных правовых актах (источниках права), которые регулируют общественные отношения, деятельность (принципы и правила поведения) субъектов, устанавливают их права и обязанности в сфере осуществления на-

[4] См.: Постников А.Е. Избирательное право России: Науч. и учеб. пособие. С приложением Модельного закона субъекта Российской Федерации о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. М., 1996. С. 24.

родовластия – выборов в органы государственной власти и выборные органы местного самоуправления.[5]

Определение избирательного права можно свести в результате к системе правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере организации и проведения выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Необходимо сделать оговорку, что избирательное право регламентирует не все отношения, возникающие при организации и проведении выборов, а только те, которые нуждаются в правовом регулировании путем закрепления прав и обязанностей за субъектами общественных отношений. Например, политические отношения, возникающие между собой у кандидатов, избирательных объединений, не регулируются избирательным правом. Поэтому понятие выборов как системы отношений, опосредующих наделение народом своих представителей правом осуществления публичной власти, шире, чем предмет избирательного права. Выборы включают различные политические, этические, корпоративные отношения, регуляторами которых выступают соответствующие социальные нормы.

В то же время избирательное право регулирует отношения, возникающие непосредственно не только при проведении выборов, но и в межвыборный период. Это, например,

---

[5] См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Отв. ред. – докт. юрид. наук А.В. Иванченко. М., 1999. С. 29.

отношения по регистрации (учету) избирателей, формированию постоянно действующих избирательных комиссий.

Основное содержание избирательного права составляют процессуальные нормы, назначение которых состоит в регламентации процедуры реализации материально-правовых норм, закрепляющих субъективное избирательное право. Наличие процессуальных норм в избирательном праве, их многообразие и детализированность обусловлены спецификой предмета избирательного права, особенностями субъективного избирательного права, которое может быть реализовано только в рамках сложной правовой процедуры.

Дискуссионным остается вопрос о месте избирательного права в российской правовой системе. Некоторые авторы рассматривают его как институт конституционного права,[6] и как подинститут института народовластия,[7] и как подотрасль конституционного права.[8]

Полагаем, что цели, задачи и время доказали, что избирательное право преобразовалось в отдельную, самостоятель-

---

[6] См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учеб. М., 1998. С. 30.

[7] См.: Конституционное право России / Под общ. ред. А.В. Малько. М., 2000. С. 166.

[8] См.: Постников А.Е. Указ. соч. С. 13, 14; Веденеев Ю.А., Лысенко В.И. Современное избирательное право и решения Конституционного Суда РФ: юридическая структура и развитие // Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда РФ (1992–1999). М., 2000. С. 61; Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации: Учеб. СПб., 2001. С. 7 и др.

ную отрасль российского права.

Несомненно, что первооснову избирательного права в качестве относительного автономного юридического образования составляет специфический объект правового регулирования, под которым традиционно принято понимать обособленный комплекс общественных отношений, нуждающихся в системном правовом обеспечении. Под этим углом зрения вполне оправданной на первый взгляд выглядит характеристика избирательного права как набора юридических правил, регламентирующих участие граждан в формировании выборных государственных и муниципальных органов, их должностных лиц посредством реализации гарантированных Конституцией РФ избирательных прав и свобод. Однако такая интерпретация российского избирательного права не может претендовать на исчерпывающую полноту восприятия объективной юридической действительности, не учитывает сложной внутренней организации общественных отношений, связанных с практической реализацией избирательных стандартов, формул и процедур, абстрагируется от необходимости соотношения процесса организации и проведения выборов с иными, связанными с осуществлением избирательных прав граждан действиями. Это обстоятельство диктует настоятельную потребность критического осмысления предмета современного российского избирательного права.

На основе синергетического подхода совершенно спра-

ведливо обращается внимание на то, что предметом управления и потребления политических ценностей выступают взаимосвязь групповых и общественных (всеобщих) интересов и политических ценностей, а также модели человека как гражданина, способы осознания и оформления, в том числе юридического, гуманистической составляющей политики как формы демократизации политического управления. Как следствие, прогресс политики и демократизации общества не может выглядеть иначе как адекватное «снятие» и реагирование на «противоречие индивидуализации-массовизации».

Соответственно этому избирательное право в качестве объективного юридического регулятора политического характера не может иметь своим предметом и ориентиром исключительно электоральные права граждан. При такой постановке вопроса можно было бы говорить только об индивидуализаторской роли избирательного права, оставляющей вне поля своего воздействия процессы социализации механизма выборов и результатов его использования.

Тем самым **предмет избирательного права** можно определить как общественные отношения, возникающие в сфере организации и проведения выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

При анализе электоральных отношений, образующих предмет современного российского избирательного права, прежде всего следует обратить внимание на то обстоятель-

ство, что далеко не все опосредующие реализацию избирательных прав российских граждан фактически складывающиеся общественные отношения требуют для своего возникновения и развития правового вмешательства. Совершенно очевидно, что выборы как социально-политический институт и избирательное право как совокупность обеспечивающих их проведение юридических норм выступают в качестве взаимозависимых, но не рядоположенных понятий и явлений. Первое относится к фактической стороне организации публичной власти, точнее, к осуществлению принципов политической свободы в области организации и функционирования представительной демократии. Второе связано с ее (публичной власти) конституционно-правовыми проявлениями, включающими юридические характеристики субъекта и объекта политического избирательного права, содержания и структуры политических избирательных отношений, обретающих вследствие этого форму правоотношений.

Избирательное право в современных условиях нацелено не только на обеспечение действительного и полноценного участия граждан в формировании представительных основ народовластия, но и на придание механизму делегирования выборным государственным и муниципальным структурам публичных полномочий признаваемого и одобряемого гражданским сообществом характера. С этой точки зрения нельзя не признать, что российское избирательное право еще не исчерпало всех возможностей в организации различных ин-

ститутов политической власти.

Немаловажное значение для понимания природы российского избирательного права имеет его правообеспечительная роль по отношению к конституционным избирательным правам граждан. При этом важно учитывать специфику конституционных прав, которые вытекают непосредственно из основного закона и, будучи реализованными в конкретном правоотношении, не прекращаются и не возникают вновь, а существуют постоянно, имеют одинаковый объем и содержание для всех граждан и обладают особым механизмом обеспечения.

Соответственно и право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления и его правовое обеспечение не могут быть ограничены только рамками выборов. Являясь важнейшим гарантом осуществления избирательных прав граждан, современное российское избирательное право ориентировано на создание надлежащих юридических предпосылок реализации и защиты их электоральных возможностей не только во время организации и проведения выборов, но и в межвыборный период. Поэтому ограничение предмета избирательного права исключительно рамками общественных отношений, опосредующих организацию и проведение выборов, игнорирует то обстоятельство, что вне временных интервалов избирательного процесса также обнаруживаются отношения, имеющие важное с юридической точки зрения

значение для обеспечения практического осуществления избирательных прав граждан РФ. В первую очередь среди них можно назвать отношения, связанные с организацией постоянного учета избирателей, внедрением и функционированием автоматизированных систем накопления, хранения и обработки данных об избирателях и результатах их волеизъявления, созданием постоянно действующей государственной системы правового обучения избирателей и организаторов выборов основам избирательных технологий, обеспечением непрерывного характера деятельности избирательных комиссий в межвыборный период.

Полагаем, что отдельного внимания заслуживает вопрос о соотношении избирательного права и такого правового института, как референдум. Как правило, между ними в юридической литературе проводится четкая разделительная грань, обусловленная прямым указанием Конституции РФ (ст. 3), согласно которому выборы и референдум являются отдельными формами непосредственной демократии, имеющими различное назначение. Однако можно встретить утверждения и о том, что избирательное право в равной мере имеет своей основой как выборы, так и референдум. Власть народа реализуется в избирательном процессе посредством организации и проведения референдума и выборов и является исходной основой для становления избирательного права, приобретающего новые черты правового гаранта общественной и государственной безопасности.

Схожесть «технических» аспектов этих двух институтов народовластия не может служить убедительным доказательством в пользу объединения выборов и референдума в единый по своей природе объект правового регулирования. Нельзя игнорировать то обстоятельство, что выборы и референдум имеют различные основания, цели и юридические последствия. По нашему мнению, вовсе не случайно Конституция РФ, определяя выборы как свободные, не содержит аналогичной характеристики по отношению к референдуму. За этим кроется существенное концептуальное различие методов правовой регламентации избирательных прав граждан и их права на участие в референдуме, отражающее специфические особенности данных форм участия обладателей этих конституционных прав в управлении делами общества и государства. Его нетрудно обнаружить при внимательном исследовании порядка назначения, условий подведения итогов и определения результатов выборов и референдума, а также тех юридических ограничений, которые установлены применительно к избирательным правам и праву на участие в референдуме граждан РФ. Поэтому отнесение референдума к числу институтов избирательного права и процесса выглядит неубедительно, не способствует его восприятию в качестве совершенно самостоятельного, в том числе и в разрезе правового регулирования, проявления народовластия, преследующего совершенно иные, нежели выборы, цели.

Конечно, появление Федерального закона «Об основных

гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 1997 г. способно породить новые попытки обоснования нераздельного, с точки зрения правового регулирования, сосуществования выборной и референдумной демократии. Действительно, этот Закон впервые в отечественной истории объединил нормы, посвященные правовому обеспечению соответствующих прав граждан. Но это вовсе не означает, что избирательное право под давлением федеральных законодателей поглотило нормы права, посвященные референдуму. Во-первых, избирательное право и законодательство о выборах не находятся в отношениях жесткой зависимости и соподчинения, вследствие чего нельзя механически проводить параллели между ними и связывать содержание избирательного права с формой опосредующего его законодательства. Во-вторых, само законодательство о выборах и о референдумах непозволительно оценивать только под углом зрения одного, хотя и основополагающего, федерального законодательного акта. Не следует забывать о том, что прежний Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» 1994 г. совершенно не затрагивал права граждан на участие в референдуме. Кроме того, обращает на себя внимание тот факт, что практически во всех субъектах РФ законодательное регулирование избирательных прав и права на участие в референдуме осуществляется на дифференцированной основе.

Если говорить о соотношении избирательного права и референдума нельзя не признать весьма симптоматичным то обстоятельство, что сторонники отождествления электоральных и плебисцитных отношений в рамках единого предмета правового регулирования во всех случаях выступают под флагом избирательного права. Думается, что именно стремлением придать своим рассуждениям о необходимости выделения избирательного права в самостоятельную отрасль (подотрасль) российского права дополнительную аргументацию зачастую и продиктовано желание расширить социально-правовые масштабы его действия за счет референдумных, а также отзывных отношений.

Делая вывод из сказанного, можно предложить следующее определение **предмета российского избирательного права как совокупности общественных отношений, опосредующих осуществление и защиту права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления и процедуру реализации этого права в процессе организации и проведения выборов и в межвыборный период.** Такой взгляд на предмет избирательного права Российской Федерации идентифицирует его среди иных правовых образований, позволяет охватить рамками его содержания весь комплекс отношений, связанных с избирательными правами граждан, отражает его роль в обеспечении конституционного режима формирования представительных ин-

ститутов публичной политической власти.

§ 2. Метод избирательного права

Предмет избирательного права отражает юридически значимые зоны его воздействия на политические электоральные отношения, а **метод избирательного права связан с инструментарием регулирования, включающим определенный набор специфических юридических приемов и способов, используемых в качестве упорядочивающего фактора воздействия на данную область общественных отношений**. Методы выражают самую суть, стержень того или иного юридического режима регулирования: следовательно, в системе права они служат тем объединяющим началом, которое компонует правовую ткань в главные структурные подразделения – в отрасли права. Это диктует необходимость более внимательного отношения к исследованию метода современного российского избирательного права.

На сегодняшний день единственная попытка анализа метода правового регулирования, применяемого избирательным правом, была предпринята А.Е. Постниковым, который исходил из того факта, что избирательное право регулирует публично-правовые отношения. В этой связи, по его мнению, особенность метода правового регулирования этой подотрасли конституционного права определяется тем, что оно

является составной частью публичного права.[9]

А.Е. Постников делает вывод о том, что избирательное право имеет императивный метод регулирования, который является специфическим для всех отраслей публичного права. Конечно, нельзя не признать, что данные суждения не лишены логических оснований. Вместе с тем подобную характеристику метода правового регулирования электоральных отношений вряд ли можно признать достаточной, поскольку в ней совершенно обходится вопрос о содержательной стороне (компоненте) приемов и способов юридического воздействия, присущих избирательному праву. Кроме того, признание за методом российского избирательного права универсальной однопорядковой роли в масштабе всех остальных публичных отраслей и институтов российского права, по существу, означает отказ от выявления специфики юридического инструментария, используемого избирательным правом в сравнении с иными публично-правовыми образованиями.

В современной отечественной юридической науке отсутствует единство мнений по вопросу о методе правового регулирования и его значении для структурирования российской правовой системы. Как правило, принято считать, что наличие специфического метода и свойственных ему правовых средств является наряду с единством предмета регулирования главным критерием разграничения отраслей права.

---

[9] См.: Постников А.Е. Указ. соч. С. 32.

Представляется, что метод избирательного права необходимо рассматривать под углом зрения специфической концепции правового регулирования, которая выражает современное прочтение набора и назначения инструментальных средств воздействия предписаний юридических норм на электоральные отношения. В этом смысле между методом и концепцией (равно как и режимом) правового регулирования нет принципиального различия. Метод правового регулирования составляет сущностную основу (фундамент) концепции правового регулирования избирательных отношений, вследствие чего они (метод и концепция) с определенной долей условности могут характеризоваться как однопорядковые (хотя и разноуровневые) категории, отражающие своеобразие воздействия избирательного права на электоральные отношения.

От содержания метода избирательного права во многом зависит эффект юридического воздействия на политические отношения, опосредующие воспроизводство государственной и муниципальной представительной власти на основе регулярно проводимых свободных, справедливых и демократических выборов. Он призван обеспечить имеющимися в распоряжении права средствами и способами адекватное сопряжение юридических и политических характеристик избирательных отношений. **Метод избирательного права служит универсальным средством воздействия на электоральные отношения, способен сужать или**

расширять интеллектуально-волевой потенциал юридического вторжения в социально-политическую среду выборов и сопутствующих им отношений. В этом смысле именно метод правового регулирования предопределяет характер тех взаимосвязей между участниками электоральных правоотношений, которые возникают при реализации норм избирательного права.

§ 3. Система избирательного права

Российское избирательное право, представляя собой относительно самостоятельное явление юридической действительности, имеет достаточно сложное внутреннее строение, которое вполне может быть объектом системно-структурного анализа. В этом плане содержание (система) избирательного права выглядит как совокупность элементов, отражающих объективное рассредоточение образующих его норм по отдельным внутренним «ячейкам», обусловленное различием их служебных функций в реализации и защите избирательных прав граждан.

Прежде всего **система избирательного права** включает общую и особенную части. Критерием их разграничения служит масштаб действия образующих их норм. Соответственно общая часть объединяет нормы избирательного права, имеющие универсальное значение и распространяющие свое влияние на осуществление и защиту права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, независимо от вида и уровня его реализации. Что же касается особенной части, то она охватывает правила, предусматривающие специфические требования, касающиеся организации и проведения различных избирательных кампаний, соблюдение которых имеет обязательное значение только при проведении

конкретных видов выборов.

Избирательное право как система правовых норм различается в объективном и субъективном смысле. Если в объективном смысле (в качестве определенной совокупности правовых норм) избирательное право регулирует порядок реализации, обеспечения и защиты конституционного права граждан избирать и быть избранными при проведении федеральных, региональных и муниципальных выборов, то в субъективном смысле оно определяет принципы участия граждан в выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании или использовании иных процедур, обеспечивающих свободу голосования.

В свою очередь и общая, и особенная части избирательного права включают отдельные правовые институты, под которыми можно понимать совокупность норм избирательного права, регулирующих обособленные в рамках единого предмета правового регулирования группы тяготеющих друг к другу отношений, связанных с реализацией избирательных прав граждан. Набор институтов российского избирательного права обусловлен логикой юридической регламентации механизма осуществления и защиты права граждан избирать и быть избранными в органы государственной и муниципальной власти. В определенной степени он находит отражение в законодательстве о выборах, что объясняется тем, что избирательное право и избирательное законода-

тельство соотносятся как содержание и форма и не могут существовать совершенно изолированно друг от друга. Вместе с тем экстраполяция системы избирательного законодательства, обусловленной помимо прочего субъективными взглядами законодателей и утилитарными потребностями удобства правоприменителей, на внутреннее строение образующих российское избирательное право составных компонентов оправдана далеко не во всех отношениях. Думается, что в основе градации избирательно-правовых норм на отдельные институты должна лежать структура предмета правового регулирования, диктующая необходимость соответствующего интеграла юридического обеспечения электоральных прав российских граждан.

Под этим углом зрения общая часть российского избирательного права включает принципы избирательного права, субъекты избирательного права, финансовое обеспечение выборов, избирательный процесс, обеспечение избирательных прав граждан в межвыборный период, обжалование действий и решений, нарушающих избирательные права граждан, ответственность за нарушение избирательного законодательства. Особенную же часть образуют институты выборов в федеральные органы государственной власти, в органы государственной власти субъектов РФ и в органы местного самоуправления. Каждый из этих институтов характеризуется достаточно сложным составом, представлен, как правило, весьма обширным набором подинститутов и нередко

проявляется вовне через правовые предписания различной отраслевой принадлежности. При этом следует учитывать, что система избирательного права еще не устоялась, находится в стадии активного становления, вследствие чего претерпевает заметные изменения, отражающиеся на появлении новых образующих ее элементов и наполнении традиционных разделов содержанием, отвечающим современным потребностям формирования выборных демократических институтов. В частности, устойчивая тенденция роста числа избирательных споров применительно ко всем видам выборов оказывает существенное влияние на институт обжалования в избирательном праве, что влечет появление новых субъектов права жалобы (избирательные комиссии, их члены), установление возможности инстанционного обжалования действий и решений любых (за исключением Центральной избирательной комиссии РФ) избирательных комиссий независимо от уровня проводимых выборов, детальное ограничение сроков рассмотрения жалоб. В этом легко можно убедиться, если сравнить прежнее законодательство о выборах с положениями Федерального закона об основных гарантиях.

Федеральное избирательное право охватывает электоральные отношения на всей территории Российской Федерации, закрепляет основные принципы и отправные начала реализации избирательных прав граждан на всех уровнях публичной власти. Избирательное право субъектов РФ пред-

ставлено нормами, которые действуют на территории отдельных регионов, обеспечивая конкретизацию и развитие концептуальных установок федерального избирательного права при проведении региональных и муниципальных выборов. В этой связи избирательное право отдельных субъектов РФ вполне правомерно рассматривать в качестве элемента в составе их собственных правовых систем и одновременно характеризовать его как автономную региональную часть единого российского избирательного права.

Систему избирательного права как объективного юридического феномена нельзя смешивать с системой соответствующей отрасли правовой науки и учебного курса. Естественно, они находятся в известной зависимости, что, однако, не исключает выхода научных воззрений и учебных нормативов за рамки предмета российского избирательного права. Соответственно этому система избирательного права как науки и учебного курса (дисциплины) может быть дополнена такими разделами, как предмет и источники избирательного права России, история проведения выборов и развития избирательного законодательства, избирательно-правовые нормы и отношения, избирательные системы и их виды. Именно благодаря этим составляющим научно-теоретические конструкции и категории избирательного права не только интерпретируют состояние соответствующего комплекса правовых норм, но и являются инструментарием возможного обратного воздействия на юридическую базу выборов.

Основную часть положений избирательного права составляют правила, регламентирующие основные стадии избирательного процесса, к которым относятся: 1) назначение выборов; 2) образование избирательных округов и избирательных участков, регистрация (учет) избирателей и составление списков избирателей; 3) выдвижение кандидатов (списков кандидатов) и их регистрация; 4) предвыборная агитация; 5) организация голосования, подсчет голосов, определение итогов голосования, установление результатов выборов и их официальное опубликование.

Отдельное место в системе институтов избирательного права, гарантий защиты избирательных прав и свобод занимает институт ответственности за нарушение избирательных прав, в том числе в виде возможности расформирования избирательных комиссий в случае принятия решений, совершения действий (бездействия), нарушающих избирательные права граждан и повлиявших на результаты волеизъявления участников выборов.

§ 4. Принципы избирательного права

По содержанию принципы избирательного права отражают основные начала, являющиеся фундаментом правового регулирования электоральных отношений. Сами по себе принципы права образуют определенную систему, для которой характерно наличие специфических связей, отражающих роль и значение отдельных правовых начал для формирования и развития российского права, составляющих его отраслей и институтов.

Принципы избирательного права очерчивают исходные параметры, в рамках которых складывается механизм правового регулирования электоральных отношений, и одновременно выступают в качестве своеобразного вектора, определяющего направление развития данной отрасли права. Установление и изучение собственных принципов современного российского избирательного права имеют не только теоретическое, но и большое практическое значение, так как без учета исходных оснований, на которых формируется правовая регламентация избирательных отношений, крайне затруднительными представляются адекватно целостное восприятие всего комплекса норм избирательного права, оценка их содержания, уяснение их значения, восполнение имеющихся пробелов правового регулирования электоральных отношений, устранение несоответствий и противоречий

между отдельными предписаниями избирательного законодательства.

Необходимо отметить, что значение конституционного оформления принципов избирательного права трудно переоценить. Основной закон, по своему характеру, должен являться основанием для всех других законов, которые, в свою очередь, должны строго согласовываться с принципами Конституции. Более того, принципы, на которых зиждется конституционная регламентация, не только определяют параметры всего законодательного регулирования, но и призваны служить критерием оценки принимаемого и действующего законодательства. В этой связи нельзя не отметить, что поскольку выборы и опосредующее их проведение избирательное право составляют одну из фундаментальных основ политической системы, то необходимость закрепления принципов организаций выборов и участия в них граждан особенно остро ощущается именно на конституционном уровне.

Конечно, то, что в Основном законе отсутствует глава об избирательной системе, не определены основные принципы избирательного права, привело в результате к необходимости со временем, в рамках избирательной реформы, вырабатывать и закреплять основные и приоритетные направления развития избирательного права Российской Федерации. Достаточно обратить внимание на эволюцию развития закона об основных гарантиях, имевшего в результате не одну редакцию, а то и полное обновление текста.

Анализ практики применения избирательного законодательства на различного уровня выборах свидетельствует, что многие принципиальные вопросы еще не нашли в нем исчерпывающего отражения. Нередко это приводит к тому, что отдельные институты российского избирательного права остаются либо полностью невостребованными, либо их реализация существенно затрудняется имеющимися пробелами правового регулирования принципиального характера.

Несомненно, определение исходных правил участия граждан в выборах имеет фундаментальное значение для всего российского избирательного права, включая и его принципы. Обусловлено это тем, что избирательное право представляет собой совокупность правовых норм, преимущественно регулирующих право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления и порядок осуществления этого права. Соответственно этому и основополагающий федеральный законодательный акт о выборах посвящен регулированию основных гарантий избирательных прав граждан РФ, вследствие чего принципы избирательного права в их нынешнем формально-правовом выражении вынужденно тяготеют к определению форм участия граждан в выборах и гарантий их избирательных прав. Поскольку задача обеспечения избирательных прав граждан является генеральной линией в развитии избирательного законодательства на современном этапе, то приоритетное внимание к ним

и в определении системы принципов российского избирательного права не вызывает серьезных возражений. Но только в том случае, если речь идет именно о приоритетном, а не исключительном внимании.

Не следует забывать и о том, что реформа российского избирательного права призвана не только обеспечить и гарантировать демократический и легитимный процесс свободного, равноправного и основанного на Конституции РФ волеизъявления граждан при формировании представительных и исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, но и способствовать построению единой и согласованной, внутренне сбалансированной и непротиворечивой избирательной системы, отражающей федеральную природу государства и гарантирующей стабильность и преемственность в деятельности выборных органов государственной и муниципальной власти. Поэтому вопрос о принципах избирательного права не может быть сведен только к субъективному праву граждан на участие в выборах и гарантиям его реализации. Совершенно очевидно, что под принципами российского избирательного права как объективного правового феномена следует понимать основополагающие начала (идеи), отражающие демократическую природу выборов как конституционной основы народовластия и определяющие фундамент правового регулирования избирательных прав, гарантий, процедур и технологий, обеспечивающих императивное, внутренне сбаланси-

рованное и нефальсифицированное проведение различных видов выборов в Российской Федерации, реализацию и защиту электоральных прав российских граждан. Такая интерпретация вопроса о принципах российского избирательного права не только способствует системному восприятию механизма правового обеспечения избирательных отношений, но и позволяет дифференцировать отправные начала их юридической регламентации на отдельные виды, имеющие специфическое целевое предназначение в формировании единого правового режима организации и проведения выборов, осуществления и защиты избирательных прав граждан.

На основе комплексного анализа действующего избирательного законодательства М.С. Матейкович предлагает систематизировать принципы избирательного права на три вида (уровня).

Во-первых, основополагающий принцип, вытекающий из основ конституционного строя Российской Федерации и характеризующий выборы как высшую непосредственную форму народовластия (свобода выборов).

Во-вторых, политические принципы избирательного права: а) участие граждан РФ в выборах (и всеобщее, и равное, и прямое избирательное право, тайное голосование, добровольность участия граждан в выборах); б) обеспечение избирателям возможности реального выбора и контроля за соблюдением законности проведения выборов (гласность выборов, их открытость и доступность, состязательность кан-

дидатов); в) обеспечение ответственности избранных кандидатов перед своими избирателями (периодичность и обязательность выборов).

В-третьих, организационные принципы избирательного права (подготовка и проведение выборов избирательными комиссиями, территориальный принцип организации выборов). Несомненно, что подобный взгляд на систему принципов избирательного права способствует преодолению узкого подхода к оценке исходных начал правового регулирования избирательных отношений, долгое время господствовавшего в юридической науке. Однако нельзя не отметить, что в основе данной классификации не ощущается четких критериев обособления отдельных групп (уровней) принципов избирательного права.

С этой точки зрения представляется предпочтительным выстраивать систему принципов современного российского избирательного права, основываясь на их целевом предназначении в механизме правового регулирования электоральных отношений. По этому критерию все принципы избирательного права могут быть систематизированы прежде всего на принципы организации и проведения выборов и принципы участия российских граждан в выборах. Первую группу принципов образуют концептуальные начала правового обеспечения избирательных отношений, связанные с обязательностью, периодичностью, свободой, альтернативностью выборов, допустимостью различных избирательных систем

и независимостью органов, обеспечивающих организацию и проведение выборов. Что же касается принципов участия российских граждан в выборах, то к ним следует отнести всеобщее, равное, прямое избирательное право, а также добровольность реализации субъективных избирательных прав на основе личного и тайного голосования (ст. 3 Федерального закона об основных гарантиях):

1) гражданин Российской Федерации участвует в выборах на основе **всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании**;

2) гражданин Российской Федерации участвует в референдуме на **основе всеобщего равного и прямого волеизъявления при тайном голосовани** и;

3) **участие гражданина РФ в выборах и референдуме является свободным и добровольным**. Никто не вправе оказывать воздействие на гражданина РФ с целью принудить его к участию или неучастию в выборах и референдуме либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению;

4) гражданин РФ, проживающий за пределами ее территории, обладает всей полнотой избирательных прав при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, а также обладает в полном объеме правом на участие в референдуме Российской Федерации. Дипломатические представительства, консульские учреждения Российской Федерации обязаны оказывать содействие гражданину

Российской Федерации в реализации установленных настоящим Федеральным законом, иным федеральным законом избирательных прав при проведении выборов в федеральные органы государственной власти и права на участие в референдуме Российской Федерации;

5) деятельность комиссий при подготовке и проведении выборов, референдума, подсчете голосов, установлении итогов голосования, определении результатов выборов, референдума осуществляется открыто и гласно;

6) иностранные граждане, за исключением случая, указанного в пункте 10 статьи 4 настоящего Федерального закона, лица без гражданства, иностранные организации не вправе осуществлять деятельность, способствующую либо препятствующую выдвижению кандидатов, списков кандидатов, избранию зарегистрированных кандидатов, выдвижению инициативы проведения референдума и проведению референдума, достижению определенного результата на выборах, референдуме;

7) выборы и референдумы организуют и проводят комиссии. Вмешательство в деятельность комиссий со стороны законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, иных граждан не допускается.

Принципы организации и проведения выборов

Нынешнее состояние федерального и регионального избирательного законодательства, к сожалению, не может считаться идеальным концептуальным отражением и совершенной юридической техникой воспроизводства принципов избирательного права России. Вместе с тем анализ становления и развития современного избирательного законодательства, исследование практики его применения, а также учет перспектив поступательного развития данной отрасли российского законодательства, отраженных в Федеральном законе об основных гарантиях, позволяют сделать вывод, что в основу организации и проведения федеральных, региональных и муниципальных выборов положены следующие отправные начала.

Обязательность выборов. Этот принцип прежде всего означает, что выборы являются императивным и единственным легитимным способом формирования избираемых населением представительных и исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления. Иные варианты завладения выборными полномочиями противоречат Конституции РФ и действующему федеральному законодательству и не могут квалифицироваться иначе как нарушение основ конституционного строя Российского государства.

Обязательность выборов предполагает также, что компетентные государственные и муниципальные органы не вправе уклоняться от их назначения и проведения в установленные законодательством сроки, а также отменять уже назначенные выборы или переносить их на более поздние сроки. К сожалению, до недавнего времени обязательность назначения выборов не всегда надежно была подкреплена соответствующими юридическими гарантиями, и в особенности на региональном уровне. Как следствие, это нередко приводило к тому, что уклонение от назначения выборов в определенные сроки стало выглядеть довольно распространенной и привычной картиной российской действительности на региональном уровне.

Периодичность выборов. Данный принцип связан с временными рамками полномочий представительных и исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления и означает, что очередные выборы должны проводиться через определенные интервалы времени. При этом промежутки между выборами напрямую зависят от предусмотренных федеральным и региональным законодательством сроков полномочий соответствующих органов, которые в идеальном варианте должны быть такими, чтобы, с одной стороны, обеспечивать стабильность работы выборных органов и должностных лиц, а с другой – гарантировать их сменяемость и предотвращать неоправданно длительное обладание выборными полномочиями.

Периодичность выборов призвана служить гарантией против узурпации власти в одних руках и препятствовать нелегитимному продлению срока обладания властными полномочиями на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Любые попытки продлить пребывание представительных и исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления у власти сверх сроков, установленных федеральными законами и законами субъектов РФ, являются нелегитимными и не должны рассматриваться как правомерное осуществление государственной и муниципальной деятельности.

Заметим, что подобные действия недопустимы, даже если им пытаются придать характер народного волеизъявления посредством проведения вместо очередных выборов референдума по вопросу о продлении на новый срок полномочий выборного органа или должностного лица. В этом отношении и федеральное законодательство, и законодательство субъектов РФ содержат ряд категорических положений, исключающих подмену очередных выборов референдумом о продлении полномочий.

Тем не менее следует согласиться с Ю.А. Веденеевым и В.П. Лысенко, которые считают, что правовое определение принципа периодичности выборов в федеральном избирательном законодательстве не завершено в той мере, в какой это необходимо для последовательной реализации положений соответствующих международно-правовых актов. Одна-

ко, восполняя недостатки федерального законодательства на этот счет, нельзя лишать субъекты РФ даже малейшей самостоятельности в регулировании временных параметров деятельности выборных институтов публичной власти. В этой связи вряд ли можно согласиться с высказываемой в научной литературе идеей унификации сроков ротации выборных органов и должностных лиц посредством закрепления обязательного для всех уровней власти четырехлетнего цикла пребывания на выборной должности. Очевидно, что гарантировать периодическую сменяемость депутатов и выборных должностных лиц по итогам голосования, их реальную ответственность перед избирателями необходимо не централизацией и унификацией правового регулирования, а созданием безупречного с юридической точки зрения механизма нормативной регламентации всего комплекса вопросов, связанных с обеспечением стабильного воспроизводства представительных институтов народовластия на основе регулярных, периодичных и необратимых выборов.

Свобода выборов. Значение этого принципа организации и проведения избирательных кампаний трудно переоценить. Не случайно Конституция РФ (ст. 3) прямо закрепляет только этот принцип на уровне Основного закона. Свобода выборов означает, что при их организации и проведении абсолютно исключается какое-либо принуждение относительно как участия в выборах, так и непосредственно голосования.

Последовательная реализация принципа свободы выборов предполагает, что при определении их результатов не следует принимать во внимание, какой процент избирателей проголосовал: если хотя бы один проголосовал, то выборы состоялись. Именно такая трактовка свободы выборов воспринята сегодня законодательством многих стран. В Испании, например, в ст. 5 Органического закона об общем избирательном режиме 1985 г. категорически устанавливается, что никто ни под каким предлогом не может быть обязан или принужден к осуществлению своего избирательного права. Не предусматривается также обязательный «кворум участия» в голосовании и в законодательстве Италии, где избирательными законами 1993 г., касающимися выборов в Сенат Республики и в Палату депутатов, не устанавливается зависимость признания результативности выборов от числа избирателей, принявших в них участие. Аналогичные подходы к реализации принципа свободы выборов и определению результатов голосования можно обнаружить и в законодательстве отдельных субъектов РФ. В частности, в Хабаровском крае, а также в Ленинградской и Волгоградской областях предусматривается, что выборы признаются состоявшимися независимо от числа избирателей, принявших в них участие.

Однако в большинстве регионов законодательство ориентировано на установление обязательной явки избирателей на голосование. Более того, в Федеральном законе об основных

гарантиях (ст. 70) предусматривается императивная необходимость определения минимального порога явки избирателей на всех видах выборов, проводимых в Российской Федерации. Это не только противоречит принципу свободы выборов, но и ставит реализацию избирательных возможностей проголосовавших граждан в определенную зависимость от тех, кто безразлично отнесся к выборам, а также значительно увеличивает затратный механизм реализации избирательного законодательства. Поэтому предпочтительным представляется такой вариант, при котором на уровне федерального закона был бы закреплен однозначный запрет в отношении установления обязательности явки избирателей, что послужило бы дополнительной гарантией конституционного принципа свободы выборов, исключило любое, даже косвенное, принуждение граждан к участию в голосовании, а также вытеснило бы из практики избирательных кампаний призывы к бойкотированию выборов как формально правомерному средству их торпедирования.

Альтернативность выборов. Этот принцип вытекает из ст. 38 Федерального закона об основных гарантиях, в соответствии с которой, в случае если к дню голосования в избирательном округе число зарегистрированных кандидатов окажется меньше установленного числа депутатских мандатов или равным ему либо если будет зарегистрирован только один список кандидатов или не будет ни одного зарегистрированного списка кандидатов, проведение голосования

в данном избирательном округе по решению соответствующей избирательной комиссии откладывается на срок не более шести месяцев для дополнительного выдвижения кандидатов, списков кандидатов и осуществления последующих избирательных действий. Вместе с тем в порядке исключения Закон допускает проведение голосования по одной кандидатуре на выборах депутатов органов местного самоуправления, а также предусматривает такую возможность при повторном голосовании на федеральных и региональных выборах. Такой подход к правовому регулированию выдвижения и регистрации кандидатов призван обеспечить благоприятные предпосылки для реальной состязательности граждан на выборах. Кроме того, предотвращается возможность безальтернативных выборов, при которых они легко могут превратиться в пустую формальность, как это уже имело место в условиях бывшей советской организации избирательных кампаний различного уровня.

Вместе с тем вряд ли можно признать приемлемым то обстоятельство, что принцип альтернативной основы проведения выборов прямо не зафиксирован ни в федеральном законодательстве, ни в законодательстве большинства субъектов РФ. Это позволяет далеко не однозначно трактовать условия проведения выборов, предусмотренные в названной ст. 38 Закона. В юридической литературе, в частности, уже высказываются мнения о том, что эта норма не регламентирует всех последствий проблемы, которая может возникнуть во

время общих выборов и при повторном голосовании в случае выбытия кандидатов или снятия ими своих кандидатур после регистрации, если в округе после этого остается лишь один зарегистрированный кандидат. На основании этого делается вывод, что федеральный закон не содержит исчерпывающего ответа на вопрос, можно ли и при каких условиях проводить выборы на безальтернативной основе, а тем самым допускается голосование в условиях отсутствия в избирательных бюллетенях альтернативных кандидатур как на общих выборах, так и при повторном голосовании не только на муниципальном, но и на федеральном и региональном уровнях.

Допустимость различных избирательных систем. Данный принцип был пересмотрен с момента принятия поправок в Федеральный закон об основных гарантиях в части перехода на проведение выборов депутатов Государственной Думы РФ по пропорциональной системе. Вопрос о переходе на проведение выборов исключительно по пропорциональной системе еще находится в разработке современной избирательной реформы, но до тех пор на территории Российской Федерации допускается и признается правомерной организация всех видов выборов на основе и мажоритарной, и пропорциональной избирательных систем, а также смешанных их вариантов.

История развития избирательного законодательства в различных странах накопила многообразие подходов к констру-

ированию избирательных систем. Наиболее распространенными из них в настоящее время являются мажоритарная, пропорциональная, смешанная, преференциальная избирательные системы, система отдельно (единственно) передаваемого голоса, избирательная система перебаллотировочного голосования. При этом на выбор той или иной избирательной системы влияют характер и история демократического развития конкретной страны, конституционные принципы организации структуры и полномочий представительных органов власти, национальные и местные особенности, которые, в свою очередь, могут придавать избранной системе особую специфику и национально-культурный колорит.

Независимость органов, осуществляющих организацию и проведение выборов. Это означает, что для обеспечения реализации и защиты избирательных прав граждан образуются специальные органы – избирательные комиссии. При подготовке и проведении выборов они в пределах своей компетенции независимы от государственных органов и органов местного самоуправления. Особо следует подчеркнуть, что в соответствии со ст. 20 Федерального закона об основных гарантиях Центральная избирательная комиссия РФ и избирательные комиссии субъектов РФ впервые на законодательном уровне охарактеризованы в качестве государственных органов, не входящих в систему органов законодательной (представительной), исполнительной и судебной власти. Однако вряд ли в этом стоит усматривать фор-

мирование нового канала государственной власти, дополняющего классическую теорию разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную.

На избирательные комиссии возлагается основная работа по организации и проведению выборов. Именно они контролируют соблюдение избирательных прав граждан, распределяют средства, выделенные на финансовое обеспечение выборов, и контролируют их целевое использование, составляют списки избирателей, регистрируют кандидатов и их доверенных лиц, утверждают тексты бюллетеней для голосования и обеспечивают их изготовление, контролируют соблюдение равных правовых условий участия избирателей и кандидатов в предвыборной агитации, решают материально-технические вопросы подготовки проведения голосования, устанавливают итоги выборов и доводят их до сведения избирателей, а также осуществляют иные полномочия в соответствии с действующим законодательством. При этом решения избирательных комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны для исполнения всеми государственными и негосударственными организациями, их должностными лицами и гражданами.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, купив полную легальную версию на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.