

**Актуальные проблемы толкования и совершенствования современного
избирательного права Российской Федерации****С. В. Калашников**

доктор юридических наук,
профессор кафедры конституционного и международного права
Государственного университета управления.
Адрес: ФГБОУ ВО «Государственный университет управления»,
109542, Москва, Рязанский проспект, д. 99.
E-mail: akvariymist@mail.ru

**Actual Problems of Interpretation and Improvement of Modern
Electoral Law of the Russian Federation****S. V. Kalashnikov**

Doctor of Law, Professor of the Department of Constitutional and
International Law of the State University of Management.
Address: State University of Management, 99 Ryazanskiy Prospekt,
Moscow, 109542, Russian Federation.
E-mail: akvariymist@mail.ru

Аннотация

Статья посвящена актуальным проблемам совершенствования ныне действующего избирательного права Российской Федерации, а также некоторым дискуссионным вопросам избирательной системы Российской Федерации. Современное российское избирательное право представляет собой прочную правовую базу, отражающую технологии и сам порядок организации и проведения выборов (референдумов), которая в настоящее время является достаточно динамичной и объемной. Российское избирательное право в основном в полном объеме детализирует сам избирательный процесс, а также широкий круг технологий, используемых в ходе избирательных кампаний субъектами избирательного права. Кроме того, оно также содержит целый комплекс различных юридических и иных гарантий реализации выше названных конституционных принципов: всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании и др. Анализируется дальнейшее развитие избирательной системы Российской Федерации. Предлагаются новые способы совершенствования избирательного процесса.

Ключевые слова: избирательное право, избирательная система, избирательный процесс, принципы избирательного права, представительные органы власти.

Abstract

The article is devoted to topical problems of improving the current electoral law of the Russian Federation, as well as to some debating issues of the electoral system of Russia. Modern Russian electoral law is a solid legal framework reflecting technology and the very order of organizing and holding elections (referendums), which is currently quite dynamic and voluminous. Russian electoral law basically, details the election process itself, as well as a wide range of technologies used by electoral subjects in the course of election campaigns. In addition, it also contains a whole range of various legal and other guarantees for the implementation of the above-mentioned constitutional principles: universal, equal, direct suffrage by secret voting and others. Further development of the electoral system of the Russian Federation is analyzed and new ways of improving the electoral process are proposed.

Keywords: electoral law, electoral system, electoral process, principles of electoral law, representative authorities.

В современном конституционном праве остается множество дискуссионных вопросов, связанных с толкованием ключевых понятий, относящихся к наиболее фундаментальным

правовым или политико-правовым категориям. В их числе избирательная система, избирательный процесс, избирательное право и др.

Так, в отечественной юридической литературе под *избирательной системой* понимается порядок выборов Президента Российской Федерации, депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации, порядок выборов в иные федеральные государственные органы, предусмотренные Конституцией Российской Федерации и избираемые непосредственно гражданами Российской Федерации в соответствии с федеральными законами, порядок, используемый при выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также при выборах в органы местного самоуправления, проводимых в соответствии с федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации [3. – С. 359].

С данным определением сложно не согласиться, поскольку именно сам порядок организации и проведения выборов в различные выборные органы государственной власти и местного самоуправления четко регламентируется в Конституции Российской Федерации 1993 г. и в действующем федеральном законодательстве, законодательстве субъектов Российской Федерации, а также в нормативных правовых актах местного самоуправления.

Представляется интересным и правильным также и другой подход к определению понятия *избирательной системы* в широком смысле, а именно это упорядоченные общественные отношения, связанные с выборами, составляющие порядок выборов, которые в своей основе регулируются конституционным правом и, кроме того, нормами общественных объединений, участвующих в выборах (прежде всего уставами и другими документами политических партий), обычаями и традициями и нормами политической морали и этики [4. – С. 323].

Существует иной подход к толкованию данного понятия, при котором под *избирательной системой* следует понимать установленный в той или иной стране механизм формирования органов государственной власти и местного самоуправления с помощью выборов, который включает в себя несколько аспектов: закрепленную в законо-

дательстве систему органов, на которые возложены полномочия по организации и проведению выборов; избирательный процесс как урегулированную законами и иными нормативными правовыми актами деятельность полномочных органов, других субъектов правоотношений (избирателей, политических партий, кандидатов, средств массовой информации и т. д.) на различных стадиях или этапах выборов, а также способ установления результатов выборов и распределения депутатских мандатов между кандидатами в зависимости от результатов голосования избирателей или других уполномоченных лиц (при многостепенных выборах) [5. – С. 346].

Данный подход, по мнению автора, к толкованию понятия *избирательной системы* представляется наиболее правильным и не отождествляет понятие *избирательной системы* с понятием *избирательного процесса*, под которым следует понимать урегулированные федеральным законодательством этапы (стадии) организации и проведения выборов в выборные органы государственной власти и органы местного самоуправления.

По мнению автора, *избирательная система* – это сложная политико-правовая категория, состоящая из различных взаимосвязанных друг с другом элементов: субъектов избирательного права, самого избирательного права, которым регулируется избирательный процесс, различных институтов и конституционно-правовых норм, издаваемых субъектами избирательного права, конституционно-правовых обычаев, норм политической морали и этики, иных социальных норм, взятых в их единстве, взаимосвязи и взаимозависимости.

Однако существует и иной подход к понятию *избирательной системы*, который состоит в том, что ее рассматривают как содержащуюся в избирательных законах в систематизированном порядке совокупность правил, регулирующих вопросы организации и проведения выборов [8. – С. 70].

С этим подходом, по мнению автора, нельзя согласиться, поскольку совокупность правил, регулирующих вопросы организации и проведения выборов, – это есть само *избирательное право*.

Иными словами, именно этот порядок, который определяется конституционно-правовыми нормами в их совокупной связи, в конечном итоге и составляет избирательное право, являющееся одной из наиболее значимых и сложных подотраслей конституционного права Российской Федерации.

Таким образом, понятия «избирательная система», «избирательный процесс» и «избирательное право» тесно переплетаются и дополняют друг друга, но не тождественны друг другу.

Как ранее было уже сказано, *избирательное право – это совокупность конституционно-правовых норм, т. е. часть конституционного права Российской Федерации, одна из важнейших его подотраслей, которая регулирует те общественные отношения, которые складываются на протяжении всего избирательного процесса, т. е. с момента (дня) назначения выборов и до опубликования итогов (результатов) голосования избирателей и применительно ко всем уровням выборов: главы государства, депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации, представительных (законодательных) органов субъектов Федерации, а также выборов в органы местного самоуправления.*

Другие авторы, например Н. В. Севостьянов, в понятие избирательного права вкладывают иной смысл, отмечая, что *избирательное право – это предлагаемая государством возможность субъектов избирательного права (гражданам Российской Федерации) участвовать в формировании государственных органов власти* [8. – С. 69].

На наш взгляд, данное определение является не совсем верным, поскольку речь здесь идет не столько о предлагаемой возможности гражданам Российской Федерации, сколько об их неотъемлемом и конституционном праве избирать и быть избранными в органы государственной власти. А как же быть с формированием выборных органов местного самоуправления, а также с правом граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления? Поэтому Н. В. Севостьянов сужает понятие избирательного права до права формирования гражданами только лишь государственных органов власти и не более. Это не совсем

верно. Избирательное право в понятийном смысле значительно шире. Оно регулирует не только порядок выборов в органы государственной власти, но организацию и проведение выборов в выборные органы местного самоуправления, а также право гражданами Российской Федерации избирать и быть избранными. А если исходить из теории естественного происхождения права, то избирательное право никак нельзя рассматривать как предоставляемую государством возможность, особенно если речь идет о таком государстве, ориентированном на демократическое развитие, как Российская Федерация. Это основополагающее публичное (политическое) право граждан, но не предоставляемая государством возможность.

Более того, следует иметь в виду, что современное избирательное право России непосредственно связано с нормами международного права. Так, конституционные положения об избирательных правах граждан Российской Федерации увязываются тесным образом с Всеобщей декларацией прав человека, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г., в соответствии с которой «воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобъемлющем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования» (статья 21) [7. – С. 139]. Нельзя также не сказать о другом важнейшем документе – Международном пакте «О гражданских и политических правах», принятом Генеральной Ассамблеей ООН в 1966 г., который провозгласил право для каждого гражданина «принимать участие в ведении государственных дел как непосредственно, так и через посредство свободно выбранных представителей»; «голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, проводимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей» (статья 25) [7. – С. 47].

Под *содержанием избирательного права* понимают содержащиеся в нормативно-правовых актах принципы, положения, гаран-

тии реализации избирательных прав граждан Российской Федерации, на основе которых организуются и проводятся выборы, осуществляются действия и принимаются решения со стороны граждан, обладающих избирательными правами, партий, избирательных комиссий, иных органов, в том числе судебных, наделенных полномочиями с целью организовать и провести по истине демократичные выборы.

Кроме того, к содержанию избирательного права относятся также положения, которые предусматривают юридическую ответственность за нарушение избирательного законодательства и восстановление ранее нарушенного избирательного права (например, кандидаты на выборную должность).

Однако этим значение и содержание избирательного права не исчерпывается, так как включает в себя еще и реализацию политических (публичных) субъективных прав граждан Российской Федерации – право избирать (*активное избирательное право*) своих представителей в органы государственной власти и органы местного самоуправления и право быть избранным (*пассивное избирательное право*) в вышеназванные органы государства и муниципальные органы.

Свои избирательные права граждане Российской Федерации, как и граждане других государств, приобретают при достижении ими определенного возраста. В России, как и в большинстве стран мира, например США, Канаде, Великобритании и др., активное избирательное право приобретается гражданами при достижении ими 18-летнего возраста. В некоторых странах, например в Германии (Нижней Саксонии), коммунальные выборы могут проходить с участием граждан этой страны, достигших 16 лет.

В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (статья 4), *активным избирательным правом* обладает гражданин, место жительства которого расположено в пределах избирательного округа. В то же время пребывание гражданина Российской Федерации вне его места жительства во время проведения в округе, в котором расположено данное место жительства, не может служить основанием для лишения его права

на участие в выборах в органы государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления. Законом активное избирательное право может быть предоставлено гражданину, место жительства которого расположено за пределами избирательного округа.

Основу же всего избирательного права Российской Федерации и процесса обеспечения свободного участия граждан России в выборах в государственные органы власти и органы местного самоуправления составляют *принципы избирательного права*. Они нашли свое юридическое закрепление в общепризнанных принципах и нормах международного права, в нормах Конституции Российской Федерации 1993 г., в действующем российском законодательстве о выборах и референдумах, регламентирующем порядок организации и проведения выборов в федеральные, региональные органы государственной власти и избираемые населением муниципальных образований органы местного самоуправления.

В этой связи следует заметить, что современное российское избирательное право представляет собой прочную правовую базу, отражающую технологии и сам порядок организации и проведения выборов (референдумов), которая в настоящее время является достаточно динамичной и объемной. Российское избирательное право в основном в полном объеме детализирует сам избирательный процесс, а также широкий круг технологий, используемых в ходе избирательных кампаний субъектами избирательного права. Кроме того, оно также содержит целый комплекс различных юридических и иных гарантий реализации вышеназванных конституционных принципов: всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании и др.

Однако наличие многочисленных и некодифицированных законодательных актов, регламентирующих различные выборы, референдумы, правовой статус субъектов избирательного процесса, их права и обязанности, а также многие иные вопросы, относящиеся к избирательному процессу и всей избирательной системе Российской Федерации в целом, создает определенные сложности в правоприменительной практике. Отсутствие единого кодифицированного нормативного право-

вого акта, например *Избирательного кодекса Российской Федерации*, отрицательно влияет не только на реализацию самих принципов избирательного права России, но и на отдельные стадии избирательного процесса. Зарубежный положительный опыт конституционно-правового регулирования общественных отношений в сфере организации и проведения выборов, в том числе в государствах, находящихся на постсоветском пространстве, показывает, что кодификация избирательного права является важнейшим средством его эффективности. Более того, существует определенный положительный опыт в этой связи и на уровне некоторых субъектов Российской Федерации, связанный с кодификацией современного избирательного права.

Конституционная реформа избирательной системы должна коснуться внесения поправки в саму Конституцию Российской Федерации 1993 г., в которой следует закрепить смещенный порядок выборов депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации, существовавший ранее,

в середине 90-х гг., при котором 225 депутатов избирались по мажоритарной системе, а другие 225 – по пропорциональной системе (по партийным спискам). Что же касается порядка формирования Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации, то предлагается демократизировать этот порядок, предоставив гражданам Российской Федерации, проживающим в регионах, самим решать вопрос о том, кто будет представлять их интересы в Совете Федерации посредством прямых выборов. Представляется также чрезвычайно важным ввести институт досрочного отзыва депутатов Государственной думы Федерального собрания Российской Федерации как конституционное право граждан России и как гарантию обеспечения избирательных прав в форме конституционной ответственности государства в лице депутатов за выполнение наказов своих избирателей. В *Избирательном кодексе Российской Федерации* необходимо также регламентировать вышеназванные изменения.

Список литературы

1. Бернам У. Правовая система США. – Вып. 3. – М. : Новая юстиция, 2006.
2. Дворкин Р. Д. О правах всерьез : пер. с англ. / под ред. Л. Б. Макеева. – М. : Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2004.
3. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России : учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2002.
4. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть. – М., 1996.
5. Конституционное право : учебник / отв. ред. В. В. Лазарев. – М. : Юристъ, 1999.
6. Ллойд Д. Идея права / пер. с англ. М. А. Юмашевой, Ю. М. Юмашева; под науч. ред. Ю. М. Юмашева. – 5-е изд. – М. : КНИГОДЕЛ, 2009.
7. Права человека. Основные международные документы. – М., 1989.
8. Севостьянов Н. В. Конституционное право России: схемы, таблицы, основные нормативные акты. – Ростов-н/Д. : Феникс, 1998.
9. Фридмэн Л. Ф. Введение в американское право : пер. с англ. / под ред. М. Калантаровой. – М. : 1993.
10. Черниловский З. М. От Маршалла до Уоррена: очерки истории Верховного суда США. — М. : Юрид. лит., 1982.