

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО; КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС; МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

РЕФОРМИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Д.О. Ежевский

Кафедра конституционного и муниципального права
Юридический институт Российского университета дружбы народов
ул. Миклухо-Макля, 6, Москва, Россия, 117198

В статье автор анализирует последние изменения в избирательном законодательстве современной России и некоторые нерешенные проблемы сохраняющиеся до сих пор, например, в сфере судебной защиты избирательных прав граждан или ответственности депутатов перед избирателями. На базе проведенного исследования автор предлагает ряд мер по унификации всего массива законодательства о выборах и введения ответственности депутатов перед электоратом.

Ключевые слова: избирательное право, избирательная система, выборы, народовластие, демократия, публичная власть, общественный контроль.

Требования современного государственного демократического пути развития предполагают, что воля народа является единственной основой государственной власти, которая должна находить свое выражение в периодических, свободных и нефальсифицированных выборах. Приведение национального избирательного законодательства в соответствие с международно-правовыми стандартами, основанными, на общечеловеческих, политических, правовых и моральных ценностях, закрепленными в документах ООН и иных международных организаций, — одна из тенденций, характерных в 1990-х гг. для государств, где осуществляется переход от тоталитарного к демократическому политическому режиму и развитию представительной демократии и местного самоуправления. К числу таких государств относится и новая Россия [1. С. 76].

Анализ избирательной системы РФ показывает, что общественные принципы и нормы международного избирательного права, зафиксированные в указанных международных стандартах, инкорпорированы в содержание Конституции РФ, федеральных законов и других национальных нормативных актов, международных договоров РФ и стали составной частью правовой системы России.

За последнее десятилетие произошли значительные изменения в развитии и совершенствовании внутреннего избирательного законодательства современной России, представляющего собой инкорпорацию норм международного и нацио-

нального избирательного права, связанного с политической средой функционирования РФ в мире — как федеративного демократического правового государства и его гражданского общества.

Однако некоторые нерешенные проблемы сохраняются до сих пор, например, в сфере конституционных гарантий судебной защиты избирательных прав граждан. Поток подобных обращений в судебные инстанции разных уровней постоянно растет, а процедура и сроки принятия решений по ним и, главное, эффективность этих решений оставляют желать лучшего. Определенное продвижение в этом вопросе призван обеспечить инициированный членами Совета Федерации законопроект о внесении дополнений в федеральные законы об основных гарантиях и о выборах депутатов Госдумы, касающийся порядка рассмотрения поступающих в суд жалоб о нарушениях избирательных прав граждан [3. С. 49].

Остается открытым вопрос о порядке участия в муниципальных выборах военнослужащих срочной службы, проходящих службу «не в своем» муниципальном образовании. В условиях ограничения свободы передвижения, являющейся неотъемлемой частью срочной военной службы, эти военнослужащие по действующим нормам законодательства, по существу, лишаются права на местное самоуправление.

Вышеуказанные основания ограничения избирательных прав военнослужащих срочной службы применимы и к государственным выборам. В местах дислокации крупных воинских частей может сложиться ситуация, когда большую часть избирателей в избирательном округе по выборам депутата законодательного (представительного) органа государственной власти составляют военнослужащие срочной службы.

Представляется, что названные проблемы могли бы быть решены, если законодательно будет закреплена возможность голосования по почте.

В соответствии с п. 5 ст. 31 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» при проведении муниципальных выборов в муниципальных образованиях с числом зарегистрированных избирателей менее 10 тысяч законом субъекта Федерации может быть установлен порядок выдвижения кандидатов, не предусматривающий сбор подписей в поддержку кандидата, обязательный для всех иных выборов.

При проведении муниципальных выборов, в отличие от иных выборов, допускается безальтернативное голосование. Согласно п. 12 ст. 32 указанного закона законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено проведение на муниципальных выборах голосования по одной кандидатуре в случае, если ко дню голосования в избирательном округе останется только один кандидат.

Федеральным законом об основных гарантиях установлен запрет на формирование многомандатных избирательных округов с числом мандатов более пяти.

Вместе с тем российская практика дает примеры малочисленных представительных органов местного самоуправления. С учетом этого, а также допустимости формирования иных выборных органов местного самоуправления, состав

которых может не превышать пяти членов, следует отметить в качестве одного из элементов специфики муниципальных выборов возможность избрания коллегиальных органов местного самоуправления по одному многомандатному округу, охватывающему всю территорию муниципального образования.

Федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Федерации должны гарантировать обязательность периодического проведения муниципальных выборов, свободное волеизъявление на них граждан.

Порядок проведения муниципальных выборов определяется законами субъектов Федерации на основе гарантий избирательных прав, установленных федеральными законами. Выборы депутатов представительного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления осуществляются на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании при обеспечении установленных законом избирательных прав граждан. Участие избирателей в муниципальных выборах является свободным и добровольным.

Гражданин Российской Федерации может избирать и быть избранным независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Одной из существенных гарантий свободных и демократических муниципальных выборов является своевременное назначение выборов, что обеспечивает конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также позволяет кандидатам и партиям располагать достаточным временем для развертывания предвыборной агитации.

За последние годы выборы прочно вошли в жизнь российского общества в качестве реально функционирующего института непосредственной демократии. Политические события последних лет показывают, что общество заинтересовано в формировании выборных органов государства из числа наиболее достойных кандидатов путем цивилизованных и демократических выборов, вся процедура проведения которых будет законной и контролируемой. Опыт крупных избирательных кампаний (как позитивный, так и негативный), связанных с выборами в Государственную Думу и выборами Президента РФ, способствует формированию избирательного законодательства, прежде всего на федеральном уровне, и развитию его в позитивном направлении.

В настоящее время в Российской Федерации создана многоуровневая система законодательства, регулирующая реализацию избирательных прав граждан.

Правовой основой новейшего избирательного права и процесса являются: Конституция РФ, основные законы субъектов, целый ряд федеральных законов, например, «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации», «О политических партиях», «Об обеспечении конституционных прав граждан избираться и быть избранными в органы

местного самоуправления» и иные нормативно-правовые акты, связанные с выборами федерального, регионального и местного значения.

С точки зрения необходимости унификации всего массива законов о выборах весьма перспективной видится идея создания Избирательного кодекса РФ, который включил бы в себя все вопросы избирательного права. Тогда бы отпала нужда в специальных законах о выборах депутатов Государственной Думы и Президента, об основных гарантиях избирательных прав граждан, о референдуме и многих других. По мысли авторов, Кодекс должен включать в себя понятийный блок, блок принципов избирательной системы в Российской Федерации, блок операционно-технического проведения выборов и блок, в котором будут прописаны отличия выборов депутатов и выборов Президента, организации референдума от простых выборов. Предполагается, что Кодекс будет иметь прямое действие и «работать» на всей территории страны. Отметим, что подобные кодексы уже приняты в некоторых субъектах Российской Федерации, например, Избирательный кодекс г. Москвы.

Принятие за последнее десятилетие новых избирательных законов существенно укрепило законодательную базу формирования органов государственной власти всех уровней, способствовало демократизации этого процесса в соответствии с международными стандартами, обеспечению реальных гарантий прав граждан на свободное волеизъявление в ходе выборов. Вместе с тем в правовом поле избирательного процесса еще остаются некоторые неурегулированные до конца вопросы, требующие внимания законодателя.

По нашему мнению, в целях обеспечения прав избирателя требует законодательного разрешения проблема повышения ответственности депутатов перед теми, кто их избрал. Сегодня, как правило, федеральный список формируется вокруг первых по списку кандидатов, фамилии которых широко известны большинству граждан. Однако после успешного прохождения в парламент правового механизма сохранения данного списка в том же составе нет. В результате воля избирателя оказывается нарушенной. Весьма перспективной представляется идея возвращения давно существовавшего «избирательного наказа» — ответственности депутатов перед избирателями за свои предвыборные обещания.

Регламентируя условия доступа кандидатов к средствам массовой информации, существующее законодательство не предусматривает никаких ограничений по объемам платных выступлений, как в государственных, так и в частных СМИ, результатом чего становится засилье на экранах и в печати «больших денег» и очевидное неравноправие кандидатов. Решению этой и других аналогичных проблем, думается, может помочь разработка и принятие федерального закона «О политической рекламе».

Нуждаются в уточнении и конкретизации полномочия и пределы компетенции Центральной избирательной комиссии. Сегодня помимо чисто технических вопросов ей, по существу, отдано на откуп все, что касается регистрации кандидатов и определения соответствия их действий законодательству о выборах, распределения финансовых средств. Центральная избирательная комиссия наделена правом осуществлять контроль за соблюдением прав граждан при

подготовке и проведении выборов, а также нормативной регламентации всех отношений, связанных с реализацией избирательного законодательства. Тем самым Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в некотором смысле фактически вторгается в сферу прерогатив федерального Парламента, Конституционного Суда Российской Федерации, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Исходя из этого высказываются предложения законодательно установить, что, во-первых, по общему правилу Центральная избирательная комиссия Российской Федерации принимает решения, обязательные к исполнению другими органами и организациями. Во-вторых, определить, что нормативные акты, в том числе инструкции и разъяснения, принимаются Центральной избирательной комиссией Российской Федерации по вопросам, прямо обозначенным в соответствующих законах. В-третьих, закрепить, что в соответствии с конституционным принципом разделения властей Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в необходимых случаях входит в Государственную Думу или в Конституционный Суд с представлениями о толковании соответствующего закона. При этом можно предусмотреть, что во время избирательных кампаний такие запросы рассматриваются в первоочередном порядке.

Важным направлением преодоления наблюдающейся в последнее время тенденции отчуждения населения от власти является расширение форм влияния избирателей на избранных ими представителей власти. В связи с этим заслуживает поддержки идея принятия законодательных актов субъектов Российской Федерации об отзыве депутатов и иных должностных лиц государственной власти и местного самоуправления. Что же касается федерального закона об отзыве депутатов Государственной Думы, то его принятию препятствует то обстоятельство, что институт отзыва депутата Государственной Думы не предусмотрен действующей Конституцией и его введение было бы ограничением конституционного статуса члена парламента.

При введении в российскую политическую практику института отзыва депутата необходимо избежать возврата к идеологии императивного мандата, когда отзыв связывается с трактовкой статуса депутата как представителя отдельных административно-территориальных образований, который несет ответственность перед своими избирателями, обязан выполнять их указы, отчитываться перед ними и т.д.

В законах субъектов Федерации об отзыве депутатов, которые целесообразно принять, важно так определить процедуру назначения голосования по отзыву и порядок определения результатов голосования, чтобы не дать возможность использовать этот правовой институт в качестве средства удовлетворения частных, групповых, местных, корпоративных интересов. Отзыв должен осуществляться исключительно по инициативе населения.

Отзываемому депутату, иному выборному лицу должны быть предоставлены правовые, организационные и информационные гарантии, позволяющие отстаивать собственную позицию в связи с осуществлением отзыва.

Недопустимо установление таких правил проведения отзыва, когда для отзыва депутата, иного выборного лица достаточно относительного большинства голосов от общего числа граждан, принявших участие в голосовании. Такая облегченная процедура отзыва не способствовала бы стабильности в осуществлении государственной власти и местного самоуправления [2. С. 165].

Некоторые нерешенные проблемы сохраняются до сих пор, например, в сфере конституционных гарантий судебной защиты избирательных прав граждан. Поток подобных обращений в судебные инстанции разных уровней постоянно растет, а процедура и сроки принятия решений по ним и, главное, эффективность этих решений оставляют желать лучшего. Определенное продвижение в этом вопросе призван обеспечить инициированный членами Совета Федерации законопроект о внесении дополнений в федеральные законы об основных гарантиях и о выборах депутатов Госдумы, касающийся порядка рассмотрения поступающих в суд жалоб о нарушениях избирательных прав граждан.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Белоновский В.Н., Гасанов К.К.* Избирательное право. — М.: Юнити, 2010.
- [2] *Ежевский Д.О.* Избирательное право Российской Федерации. — М.: МИЭМП, 2008.
- [3] *Колжущин Г.И.* Судебная защита избирательных прав граждан. — М.: Городец-издат, 2009.

REFORMING THE ELECTORAL LAW IN THE RUSSIAN FEDERATION

D.O. Ezhevski

The Department of Constitutional and Municipal Law
Peoples' Friendship University of Russia
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

In this paper, the author analyzes the recent changes in the electoral law of modern Russia and some unsolved problems still persist, for example in the field of judicial protection of electoral rights of citizens or the responsibility of deputies to the voters. On the basis of the study the author proposes a number of measures to harmonize the entire body of legislation on elections of deputies and administration responsibility to the electorate.

Key words: electoral law, the electoral system, elections, democracy, public authorities, public control.

REFERENCES

- [1] *Belonovskij V.N., Gasanov K.K.* Izbiratel'noe pravo. — M.: Juniti, 2010.
- [2] *Ezhevskij D.O.* Izbiratel'noe pravo Rossijskoj Federacii. — M.: MIJeMP, 2008.
- [3] *Koljushin G.I.* Sudebnaja zashhita izbiratel'nyh prav grazhdan. — M.: Gorodec-izdat, 2009.