

---

## К ВОПРОСУ О КОДИФИКАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

С.Н. Егоров

Российский университет дружбы народов  
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

В статье рассматриваются некоторые проблемы кодификации современного избирательного законодательства Российской Федерации. Предлагаемые решения позволяют наметить возможные подходы к проведению кодификации.

**Ключевые слова:** избирательное законодательство, кодификация, консолидация, кодекс.

Вопрос о кодификации российского избирательного законодательства поднимался неоднократно. В 1994 г. в Государственную Думу фракцией «Яблоко» был внесен проект Избирательного кодекса Российской Федерации, который, однако, не был поддержан большинством депутатов. Выводя за рамки данной статьи различные сугубо политические мотивы, оказавшие влияние на их решение, необходимо отметить, что среди аргументов противников принятия кодекса были и вполне рациональные. Так, в частности, было заявлено, что кодификацию разумнее осуществлять уже после того, как будут приняты и апробированы на практике отдельные законы, а сам процесс в силу своей сложности неизбежно займет значительный промежуток времени, которого, учитывая социально-политическую ситуацию в России того периода, просто не было.

Действительно, именно на это время (1994–1995 гг.) приходится период формирования системы российского избирательного законодательства, которая, в основном, сохранилась и до настоящего времени. В ее основу легли как федеральные законы, устанавливающие гарантии избирательных прав граждан — содержащие нормы, обязательные для всех выборов в РФ и регулирующие порядок проведения федеральных выборов (депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ и Президента РФ), так и региональные законы, определяющие порядок выборов органов государственной власти субъекта Федерации и выборов органов местного самоуправления на его территории. В последующие годы обсуждалась возможность принятия ряда специальных законов (о финансировании выборов, о предвыборной агитации, об общественном контроле на выборах и т.п.). Однако после обсуждения от данных идей отказались, внося необходимые нормы, касающиеся этих специальных аспектов избирательной кампании, в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который стал «рамочным». Единственным специальным законом, связан-

ным с одним из аспектов выборов, стал принятый в 1996 г. Федеральный закон № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления». Позже в январе 2003 г. в избирательное законодательство вошел еще один специальный Федеральный закон № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе «Выборы» (принят Государственной Думой 20 декабря 2002 г.).

Учитывая неизбежные «болезни роста», сопровождавшие любое нововведение, тем более такое сложное и имеющее важнейшее значение для нормального функционирования государства, как избирательное законодательство, целесообразность принятия «скоропелого» кодекса можно признать вполне обоснованной. Однако необходимость разработки Избирательного кодекса с учетом практики применения формирующегося избирательного законодательства стала актуальной задачей в последние годы.

Вопросом кодификации избирательного законодательства занялись регионы. В ряде из них были разработаны и приняты избирательные кодексы, которые более или менее успешно прошли проверку практикой. Однако и эти в целом положительные результаты не активизировали работу по кодификации соответствующего федерального законодательства, да и на региональном уровне процесс был достаточно вялым.

Так, например, в Приложении к Постановлению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 28 апреля 1998 г. № 144/1027-П «О практике применения Избирательного кодекса Свердловской области при подготовке и проведении выборов депутатов законодательного собрания Свердловской области» отмечалось, что «в целом можно признать опыт Свердловской области по кодификации избирательного законодательства и применению Избирательного кодекса вполне успешным. Однако не следует рассматривать кодификацию избирательного законодательства как ближайшую и обязательную задачу для всех субъектов Российской Федерации.

Как применение кодексов, так и применение отдельных законов имеет свои преимущества и недостатки. Так, Избирательный кодекс эффективен для применения при одновременном проведении двух и более выборов. В то же время отдельные законы (тем более при наличии модельных) позволяют более подробно и полно учесть все особенности и детали различных видов выборов, что избавляет избирательные комиссии от необходимости принятия большого количества инструкций и разъяснений.

Законодательным органам государственной власти субъектов Российской Федерации при активном участии избирательных комиссий необходимо самостоятельно выбирать способ регулирования избирательного процесса, соотносясь с собственными потребностями и возможностями, сложившейся устойчивой практикой применения различных институтов избирательного права, уровнем правовой культуры организаторов выборов и населения, наличием специалистов, ученых-юристов, способных подготовить проект соответствующего избирательного закона» [4].

Однако, несмотря на неоднозначность рекомендаций по кодификации, Избирательные кодексы были приняты в целом ряде регионов страны (г. Москва, Амурская область, Тюменская область, Свердловская область, Приморский край, Воронежская область, Тверская область, Псковская область, Белгородская область, Курская область, Хабаровский край). Некоторые подвижки наметились и на федеральном уровне: в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации была предложена программа на 2004–2006 гг. под названием «Разработка концепции Избирательного кодекса России», а в 2005 г., когда на интернет-конференции на тему: «Правда и мифы об изменениях избирательного законодательства в Российской Федерации», состоявшейся в зале заседаний ЦИК России, А.А. Вешняков, отвечая на вопрос о позиции ЦИК России по вопросу кодификации федерального законодательства о выборах и референдумах, сказал, что «идея кодификации избирательного законодательства на федеральном уровне нам представляется целесообразной. Избирательные кодексы есть в целом ряде субъектов Российской Федерации и неплохо себя зарекомендовали, обеспечивая удобство правоприменения. Полагаю, что после следующих федеральных выборов с учетом опыта их проведения можно будет начать более детально изучать вопрос о концепции Избирательного кодекса Российской Федерации, но думаю, что спешка в этом вопросе недопустима. Концепция такого нормативно-правового акта, как кодекс, должна быть глубоко продумана и выверена, должны быть найдены пути решения многих и концептуальных, и юридико-технических проблем. Думаю, что идея Избирательного кодекса Российской Федерации может быть реализована не ранее 2009–2011 годов» [1]. Таким образом, можно сказать, что идея кодификации избирательного законодательства вообще и федерального избирательного законодательства в частности постепенно получала все большую поддержку. Однако до настоящего времени до практических действий дело так и не дошло, хотя, очевидно, что есть не только условия, но и необходимость.

Сегодня можно утверждать, что система российского избирательного законодательства как «совокупность нормативно-правовых актов, в которых объективируются внутренние содержательные и структурные характеристики права» [5. С. 177], в целом сложилась и представляет собой структурно организованное, выполняющее присущие ему функции множество взаимосвязанных федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации, включенное в систему конституционного законодательства и взаимодействующее с иными отраслями законодательства, и регулирует все основные общественные отношения, складывающиеся в процессе подготовки и проведения выборов в органы государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления в процессе реализации гражданами Российской Федерации избирательных прав. Ее основу составляют «рамочный» Федеральный закон № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (принят Государственной Думой 22 мая 2002 г.), Федеральный закон № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государствен-

ной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (принят Государственной Думой 22 апреля 2005 г.), Федеральный закон № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (принят Государственной Думой 24 декабря 2002 г.) и уже упоминавшиеся Федеральный закон № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (принят Государственной Думой 26 ноября 1996 г.) и Федеральный закон № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе «Выборы» (принят Государственной Думой 20 декабря 2002 г.). С избирательным законодательством тесно связаны нормы более 20 других федеральных законов. Приняты и работают законы субъектов Федерации, регулирующие выборы органов государственной власти субъекта Федерации и выборы органов местного самоуправления на его территории.

Накоплен значительный опыт правоприменения, который тщательно анализировался и учитывался в последующих редакциях законов о выборах. Так, например, Закон «О выборах депутатов ГД ФС РФ» с 2005 г. имел 9 редакций, Закон «О выборах Президента РФ» с 2002 г. — тоже 9, а «рамочный» Закон «Об основных гарантиях...» с 2002 г. выдержал 37 редакций. Изменились и внешние, в первую очередь, политические условия, оказывавшие заметное влияние на политическую атмосферу, складывающуюся вокруг разработки избирательного законодательства.

Есть и проблемы. Анализ показывает, что совершенствование российского избирательного законодательства шло по пути детализации правовых предписаний за счет включения в сферу правового регулирования все большего количества конкретных общественных отношений, расширения круга основных понятий, определение которых дается в специальной статье в начале закона, усложнения системы отсылок в рамках закона и появления новых приемов построения отсылок к другим законодательным актам. При этом в ряде случаев не удалось избежать отрицательных последствий применения данной правотворческой методики, а именно запутанности законодательства (особенно хорошо это видно при работе с электронными базами данных), дублирования отдельных правовых норм как федеральными, так и региональными законами, правовых коллизий, при разрешении которых применяются разные законы.

Свое, в том числе и отрицательное влияние на состояние системы избирательного законодательства, оказала и совокупность социально-политических факторов, среди которых политическая ситуация каждого конкретного исторического периода, политические интересы сил, оказывающих реальное влияние на государственную политику, политические аспекты федеративных отношений, электорально-правовая культура граждан, структурированность гражданского общества, уровень развития партийной системы и т.п. В целом все это также не способствовало ни повышению правового уровня проводимых выборов, ни авторитету избирательного законодательства в целом.

Совокупность этих и ряда других факторов позволяет говорить о том, что кодификация избирательного законодательства назрела. Однако какая и когда?

Из трех видов кодификации (всеобщая, под которой понимается принятие целой серии кодификационных актов по всем основным отраслям законодательства, отраслевая, охватывающая законодательство той или иной отрасли, и специальная, касающаяся актов, регулирующих тот или иной правовой институт) в нашем случае речь может идти о последнем. Однако это ни в коей мере не облегчает стоящую задачу.

Кодификация законодательства является, по мнению специалистов, самой сложной и наиболее совершенной формой систематизации нормативных правовых актов, она направлена на их коренную, внутреннюю и внешнюю переработку путем подготовки и принятия нового акта, заменяющего прежнее регулирование и приводящего его в единую систему [3. С. 211]. Д.А. Керимов, например, не лишая кодификацию значения одного из способов систематизации законодательства, включал в ее состав инкорпорационные приемы, а «кодификационный процесс» определял как «деятельность соответствующих государственных органов по внешней и внутренней обработке и совершенствованию законодательства в целях приведения его в единую логическую систему и создание нового объединенного законодательного акта, заменяющего собой ранее принятые и применявшиеся правовые нормы» [2. С. 84].

Проведение эффективной кодификации предполагает последовательное преодоление ряда этапов, включающих, например, составление плана кодификационной работы, определение объема законодательного материала, подлежащего обработке, сбор законодательного материала воедино, его регистрацию и «расчистку» и т.п. Данная работа неизбежно займет значительный промежуток времени. Так, например, программа разработки только концепции Избирательного кодекса России, рассматривавшаяся в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, была рассчитана на три года (2004–2006 гг.).

Паллиативом может стать консолидация федерального избирательного законодательства — такая форма систематизации нормативных правовых актов, в процессе которой большое число нормативных актов по одному и тому же вопросу объединяются в один укрупненный акт. Такой акт утверждается правотворческим органом в качестве нового, самостоятельного источника права, а прежние разрозненные акты признаются утратившими силу (необходимо отметить, что объединению подлежат предписания одинаковой юридической силы). Особенностью консолидации является то, что новый укрупненный акт не меняет содержание правового регулирования, не вносит изменений и новелл в действующее законодательство. В процессе его подготовки все нормы прежних актов располагаются в определенной логической последовательности, разрабатывается общая структура будущего акта. Осуществляется определенная редакционная правка предписаний с тем расчетом, чтобы все они излагались единым стилем с использованием унифицированной терминологии. Устраняются противоречия, повторения, исправляются устаревшие термины, нормы близкого содержания объединяются в одну статью. Параллельно может быть активизирован процесс кодификации избирательного законодательства на уровне субъ-

ектов Федерации, который организовать и направить, учитывая имеющийся опыт ряда регионов, было бы гораздо проще.

Как представляется, такой «комплексный» подход позволил бы в процессе систематизации избирательного законодательства не допустить разрыва между кодификационной и правотворческой деятельностью и в дальнейшем плавно перейти к созданию Избирательного кодекса Российской Федерации.

Таким образом, можно говорить о том, что к настоящему времени в целом сложились необходимые условия для проведения кодификации избирательного законодательства. Ощущается и острая необходимость в ее проведении. Учитывая сложность стоящей задачи, можно говорить о том, что кодификационный процесс займет значительный промежуток времени, в силу чего целесообразно разделить его на этапы и направления, проводя подготовительные работы, связанные непосредственно с разработкой Избирательного кодекса Российской Федерации, параллельно с консолидацией федерального избирательного законодательства и дальнейшей разработкой и принятием региональных избирательных кодексов.

#### ЛИТЕРАТУРА

- [1] Интернет-пресс-конференция Председателя ЦИК России А.А. Вешнякова на тему: «Правда и мифы об изменениях избирательного законодательства в Российской Федерации» (с участием представителей СМИ) от 21 июля 2005 г. URL: <http://www.kirov.izbirkom.ru/news/sx/art/934880/cp/71/br>
- [2] Керимов Д.А. Кодификация и законодательная техника. — М.: Государственное издательство юридической литературы, 1962.
- [3] Пиголкин А.С. Общая теория государства и права: Академический курс. — М.: Изд-во МГТУ им. Н.Э. Баумана, 1998.
- [4] Приложение к Постановлению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 28 апреля 1998 г. № 144/1027-II «О практике применения избирательного кодекса Свердловской области при подготовке и проведении выборов депутатов законодательного собрания Свердловской области». URL: <http://pprf.lawmix.ru/index.php?id=144197>
- [5] Теория государства и права / Под ред. В.Д. Перевалова. — М.: Норма, 2005.

### ON THE CODIFICATION OF THE ELECTORAL LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION

S.N. Egorov

Peoples' Friendship University of Russia  
6, Miklukho-Maklaya st., Moscow, Russia, 117198

This article discusses some of the problems of modern codification of the electoral legislation of the Russian Federation. The proposed solution allows to identify possible approaches to codification.

**Key words:** election law, codification, consolidation, the code.