

Д. М. Худолей*

СТРУКТУРА ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Анализируются понятия «избирательное право», «избирательное законодательство». Определен статус избирательного права в системе права России. Выявлены структурные элементы избирательного права: общая и особенная части. Эти элементы в основном содержатся в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», поэтому предложено отказаться от создания избирательного кодекса РФ.

Ключевые слова: избирательное право, избирательное законодательство, структура избирательного права

Concepts «the electoral law», «the electoral legislation» are analyzed. The electoral law status in the legal system of Russia is defined. Structural elements of the electoral law – the general and the special parts – which basically contain in the Federal law «About the basic guarantees of suffrages and the rights to participation in a referendum of citizens of the Russian Federation», owing to what it is offered to refuse creation of the electoral code of the Russian Federation.

Key words: the electoral law, the electoral legislation, the structure of electoral law

Решение вопроса об определении структуры избирательного права Российской Федерации неразрывно связано с иной задачей – уточнением статуса этой совокупности правовых норм в отечественной системе права. Видимо, следует признать, что избирательное право – структурное подразделение конституционного права, поскольку оно включает нормы, определяющие порядок реализации такого важного конституционного права, как право избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления (это прямо указывает на принадлежность избирательного права к сфере конституционного права). Отечественные конституции традиционно содержат нормы, устанавливающие принципы избирательного права.

Аргументом в пользу признания избирательного права частью конституционного права выступает и тот факт, что принципы избирательного права непосредственно «порождены» конституционными принципами. Так, важнейший принцип избирательного права – принцип свободных и справедливых выборов – развивают основополагающие принципы конституционного права (принципы равноправия, свободы, справедливости, демократии и т. д.). Самостоятельного значения принципы избирательного права не имеют. Конституционный Суд РФ во многих решениях указывал, что принцип равного избирательного права вытекает из положений ст. 19 Конституции РФ, посвященной принципу формального равенства¹.

Ответ на вопрос о том, является ли избирательное право подотраслью или институтом конституционного права, связан с определением структуры и, условно выражаясь, «объема» избирательного права. Согласно общепризнанным положениям теории права институт права – сравнительно небольшое по объему объединение правовых норм, регулирующих близкие отношения. Подотрасль включает ряд связанных между собой институтов. При этом в самой подотрасли можно выделить общую и особенную части

* Худолей Дмитрий Михайлович – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и финансового права юридического факультета Пермского государственного университета (Пермь). E-mail: dmitry-hudoley@yandex.ru.

(по данному критерию подотрасль напоминает самостоятельную отрасль права). Так, в гражданском праве можно выделить в качестве подотрасли обязательственное право, особенная часть последнего состоит из институтов — гражданско-правовых обязательств (договоры купли-продажи, аренды и др.).

Если анализировать структуру Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»² (далее — Закон об основных гарантиях), то мы придем к однозначному выводу о выделении в избирательном праве общей и особенной части.

Общая часть — это нормы, содержащиеся в гл. I «Общие положения»: нормы-дефиниции (ст. 2), нормы-принципы (ст. 3–9), нормы, определяющие порядок действия других норм избирательного права в пространстве и времени, а также коллизионные нормы (ст. 1, 11–11¹). Нормы общей части избирательного права есть и в первых главах иных федеральных законов: «О выборах Президента Российской Федерации»³ (далее — Закон о выборах Президента) и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁴ (далее — Закон о выборах депутатов). Нетрудно заметить, что положения первых глав указанных законов либо повторяют положения гл. I Закона об основных гарантиях, либо отсылают к ним.

К общей части избирательного права можно отнести отдельные статусные нормы, находящиеся в иных главах Закона об основных гарантиях, других избирательных законов. Так, по нашему мнению, к общей части должны быть причислены некоторые положения гл. IV «Избирательные комиссии, комиссии референдума» и гл. VI «Статус кандидатов, инициативной группы по проведению референдума» Закона об основных гарантиях, гл. 3 «Избирательные комиссии», гл. 4 «Наблюдатели, иностранные (международные) наблюдатели, представители средств массовой информации», гл. 5 «Политические партии» Закона о выборах депутатов и др. Эта точка зрения основана на отечественной традиции включения в общую часть норм-дефиниций, норм-принципов, статусных норм. Данные нормы невозможно отнести ни к материальным, ни к процессуальным, так как по своей природе они не являются обычными регулятивными и охранительными нормами, воздействуют на общественные отношения опосредованно.

Особенная часть избирательного права регулирует порядок совершения отдельных избирательных действий в рамках процесса подготовки и проведения выборов (эти нормы содержатся в гл. 2, 6–13 Закона о выборах депутатов, а также в гл. V–XI Закона о выборах Президента, развивающих и конкретизирующих рамочные положения гл. III, V–X Закона об основных гарантиях).

Указанное деление воспринято и в ряде регионов России. Так, в Избирательном кодексе Свердловской области⁵ можно выделить общую и особенную части. Общая часть содержит нормы-принципы, нормы-дефиниции (они либо дублируют соответствующие положения федерального законодательства, либо отсылают к ним), особенная часть кодекса именуется «Избирательный процесс».

Некоторые авторы предлагают выделять три части избирательного права: общую, особенную и специальную⁶. Причем нормы Закона об основных гарантиях считаются общими и особенными, а положения иных источников права, устанавливающих правила проведения конкретных выборов, — специальными. Мы считаем, что этот подход отрицает традиционное деление норм той или иной отрасли либо подотрасли на общую и особенную части. Выделение норм специальной части нехарактерно для таких отраслей права, как гражданское, уголовное и др.

Если согласиться с правильностью рассматриваемых положений и отнести нормы иных федеральных и региональных избирательных законов, уставов муниципальных образований к специальной части избирательного права, а большинство норм Закона об основных гарантиях — к особенной, то следует признать и субсидиарный характер при-

менения норм последнего при регулировании избирательных правоотношений. Исходя из общепризнанных положений теории права специальные нормы отменяют положения особенных. Однако в тех случаях, когда специальные нормы содержат пробелы в правовом регулировании, должны применяться особенные. Допустимо ли это при регулировании избирательных правоотношений? Безусловно, нет. Большинство норм Закона об основных гарантиях являются рамочными, следовательно, *самостоятельно и непосредственно* при регулировании избирательных правоотношений они не применяются. Данный Закон в основном включает нормы, конкретизируемые иными федеральными или региональными законами, уставами муниципальных образований. Поэтому при наличии пробела в правовом регулировании, скажем, выборов Президента РФ, правила Закона об основных гарантиях в большинстве случаев subsidiarily применяться не могут. В силу этого Закона пробел в нормативном регулировании порядка проведения и организации выборов может компенсироваться либо специальным федеральным законом, либо специальным указом Президента РФ, например Федеральным законом «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»⁷ и Указом Президента РФ «Об утверждении Положения о проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермского края первого созыва»⁸.

Конечно, нормы Закона об основных гарантиях имеют определенную специфику (являются рамочными), но их нельзя назвать особенными. Большинство положений Закона неразрывно связаны с конкретизирующими их федеральными или региональными избирательными законами, уставами муниципальных образований, образуя с ними *единое целое* (т. е. они применяются совместно, а не по отдельности). Единство этих норм означает, что они вместе принадлежат к одной части избирательного права — особенной.

Изложенное не позволяет нам согласиться и с теми авторами, которые выделяют в избирательном праве общую и особенную части, но относят нормы Закона об основных гарантиях к общей части, а положения иных федеральных и региональных избирательных законов, уставов муниципальных образований — к особенной, разделяемой на федеральное, региональное и муниципальное избирательное право⁹.

Согласно общепризнанным положениям теории права нормы общей части любой отрасли или подотрасли — это такие нормы, которые фактически применяются при регулировании любого отношения, входящего в предмет той или иной отрасли, подотрасли. Очевидно, что к таким нормам в первую очередь относятся нормы-дефиниции, нормы-принципы. Подавляющее большинство положений Закона об основных гарантиях не являются ни нормами-дефинициями, ни нормами-принципами. Это особые рамочные нормы, которые конкретизируются иными нормативными правовыми актами и применяются только при регулировании отдельных правоотношений, входящих в предмет избирательного права. Так, положения гл. VII «Гарантии прав граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах» Закона об основных гарантиях конкретизируются положениями гл. VII «Информирование избирателей и предвыборная агитация» Закона о выборах Президента. Указанные нормы применяются совместно только при информировании избирателей и проведении предвыборной агитации на выборах Президента РФ. Следовательно, нормы особенной части Закона об основных гарантиях не обладают универсальностью, в отличие от норм-принципов и норм-дефиниций, а значит, их невозможно отнести к нормам общей части избирательного права РФ.

Не стоит забывать, что регулирование большинства избирательных отношений находится в совместном ведении. В Советском Союзе регулирование уголовного и гражданского права также находилось в совместном ведении: на союзном уровне принимались основы законодательства, где содержались нормы и общей, и особенных частей уголовного и гражданского права. Аналогичная ситуация наблюдается и ныне: нормы рамочно-

го избирательного закона содержат нормы общей и особенной части, конкретизируемые в иных федеральных и региональных избирательных законах, уставах муниципальных образований.

Если придерживаться идеи выделения регионального и муниципального избирательного права, то мы неизбежно окажемся перед неразрешенной проблемой: что именно считать муниципальным избирательным правом?

Отдельные авторы полагают, что муниципальное избирательное право включает нормы, регулирующие выборы в органы местного самоуправления¹⁰. Такое утверждение кажется бессмысленным. Во-первых, большинство норм региональных избирательных законов элементарно дублируют нормы рамочного Закона. В силу этого бессмысленно утверждать, что федеральное, региональное, муниципальное избирательное право содержит нормы, регулирующие избирательный процесс в соответствующие органы власти «от а до я», поскольку указанные нормы лишены оригинального характера. Во-вторых, при таком подходе муниципальное избирательное право само оказывается подотраслью, поскольку предусматривает громадное число норм и институтов (назначение выборов, формирование комиссий и избирательных округов, выдвижение кандидатов и списков кандидатов и пр.). Действительно, например, Закон Пермского края «О выборах должностных лиц муниципальных образований в Пермском крае» весьма объемён, в нём более 100 статей¹¹. Что же получается: избирательное право, будучи подотраслью, само содержит другие подотрасли (федеральное, региональное, муниципальное избирательное право)? Как мы установили, избирательное право – это не самостоятельная отрасль права, оно лишено специфических принципов, а также самостоятельного предмета и метода правового регулирования. Говорить же, что в подотрасли есть иные подотрасли, – это абсурд, причем Абсурд с большой буквы.

Рассматриваемую проблему некоторые ученые попытались решить иначе. Они полагали, что федеральное, региональное и муниципальное избирательное право существует, но оно включает нормы, устанавливающие лишь особенности проведения указанных выборов¹². Однако нормы федерального, регионального и муниципального избирательного законодательства, имеющие действительно оригинальный характер и закрепляющие новые гарантии избирательных прав граждан, регулируют лишь отдельные аспекты формирования комиссий, регистрации кандидатов и их списков, нарезки округов. Они лишены внутреннего единства и не связаны общими принципами, определяемыми исключительно на федеральном уровне.

Мы не можем утверждать, что существует региональное избирательное право (например, избирательное право Пермского края). Однако следует сделать однозначный вывод о наличии избирательного законодательства Пермского края, развивающего положения Закона об основных гарантиях и регулирующего порядок подготовки и проведения региональных выборов в органы государственной власти.

Данная ситуация обусловлена неверным пониманием федеральным законодателем положений Конституции РФ. Согласно пп. «в» и «г» ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находятся регулирование прав и свобод человека и гражданина, формирование федеральных органов государственной власти. В пп. «б» и «н» ст. 72 Конституции РФ определено, что к совместному ведению относятся защита прав и свобод человека и гражданина, а также установление общих принципов организации органов государственной власти и местного самоуправления. В силу федерального законодательства в уставах муниципальных образований уточняются отдельные рамочные нормы Закона об основных гарантиях.

Значит, избирательное право как таковое не отнесено ни к ведению Российской Федерации, ни к совместному ведению, ни к исключительному ведению субъектов РФ. По Конституции на федеральном уровне должно осуществляться только регулирование избирательных прав (например, установление цензов избирательного права). Опреде-

ление гарантий избирательных прав отнесено к совместному ведению, при этом муниципальные образования обладают правом уточнять отдельные рамочные нормы избирательного законодательства. Однако де-факто федеральный законодатель вместо закрепления общих основ избирательных отношений произвел весьма подробное регулирование избирательных отношений. Стоит отметить, что аналогично законодатель поступил и с иными вопросами, отнесенными к совместному ведению (и административное, и семейное, и трудовое законодательство также являются централизованными). Бессмысленно говорить, что существует семейное право Пермского края. Есть лишь единое семейное право Российской Федерации, хотя само семейное законодательство отнесено к совместному ведению. Также и административное, и трудовое право России едины.

В целом большинство гарантий избирательных прав определено именно на федеральном уровне. Избирательное законодательство России носит централизованный характер, что вытекает из централизованного характера российской модели федерализма.

Авторы, выступающие за выделение федерального, регионального и муниципального избирательного права, нередко ссылаются на зарубежный опыт. Действительно, отдельные избирательные кодексы зарубежных стран содержат специальные главы, посвященные особенностям проведения национальных, региональных и местных выборов (например, в Армении¹³). Избирательные кодексы некоторых субъектов РФ тоже имеют подобные разделы. Однако это обстоятельство не позволяет нам сделать вывод, что существует региональное и муниципальное избирательное право. По нашему мнению, указанная группировка норм обусловлена лишь приемами законодательной техники. Так, в Избирательном кодексе Тюменской области¹⁴ в главе «Выборы депутатов представительных органов местного самоуправления» лишь 10 статей. В них уточняется конкретное число подписей, необходимое для регистрации кандидатов, предельные размеры расходования средств из избирательных фондов и пр. Эти положения конкретизируют рамочные нормы Закона об основных гарантиях и содержат даже не все элементы правовых норм, а лишь частички диспозиций. Например, рамочный Закон установил, что для регистрации кандидат обязан собрать не менее 10 подписей, но не более чем 2 % от общей численности избирателей в соответствующем избирательном округе. В ст. 112 Избирательного кодекса Тюменской области указано, что на местных выборах необходимо собрать 1 % подписей. Как видно из примера, региональный законодатель обозначил лишь количество подписей, он не имел права установить новый вид поддержки выдвижения кандидатов (внесение избирательного залога и т. п.), освободить от сбора подписей кандидатов, представляющих национальные меньшинства, продлить срок сбора подписей, изменить саму процедуру сбора подписей, поскольку эти вопросы уже урегулированы на федеральном уровне.

Таким образом, по нашему убеждению, в избирательном праве России можно выделить две части: общую и особенную. В общей части избирательного права, как, впрочем, и многих отраслей российского права, есть нормы-принципы, нормы-дефиниции, статусные нормы, коллизионные нормы (нормы, определяющие порядок применения норм в пространстве и во времени). Особенная часть состоит из норм, регламентирующих избирательный процесс на выборах в федеральные, региональные и местные органы власти. Если быть точным, в особенной части присутствуют институты, соответствующие стадиям избирательного процесса (назначение выборов, выдвижение и регистрация кандидатов, их списков и пр.), а также подинституты, устанавливающие особенности совершения указанных избирательных действий на различных федеральных, региональных и местных выборах. В силу этого большинство современных учебных пособий так и называются: «Избирательное право и процесс Российской Федерации». Подобное расположение нормативного материала имеет место в Избирательных кодексах Свердловской области, Москвы и пр.¹⁵

Таким образом, в особенной части избирательного права не стоит выделять в качестве институтов или иных структурных образований федеральное, региональное и муниципальное избирательное право, что объясняется централизованным характером российского избирательного законодательства. Рамочный Закон об основных гарантиях в ч. 1 ст. 3 поставил себя выше всех иных федеральных законов, регулирующих избирательные правоотношения. Он по сути является избирательным кодексом. В силу этого отпадает сама необходимость принятия избирательного кодекса России, поскольку от смены названия мало что изменится. К тому же, как указал Конституционный Суд РФ, в системе права России нет такого вида нормативного правового акта, как кодекс¹⁶. Все существующие кодексы вводились в силу федеральными законами и имеют соответствующую силу.

Более того, избирательное законодательство, де-факто будучи централизованным, де-юре остается децентрализованным, так как состоит из актов, принятых на всех трех уровнях публичной власти России (федеральном, региональном и местном). Принятие избирательного кодекса РФ позволит систематизировать *лишь* федеральные избирательные законы, но не все акты вообще. Так, проект избирательного кодекса, разработанный А. Е. Любаревым и А. В. Кыневым, предусматривает общие гарантии избирательных прав и особенности проведения федеральных выборов¹⁷. Следовательно, этот кодекс изначально не выполнит задачу кодификации.

В отличие от трудового, семейного и административного законодательства, которые отнесены к совместному ведению РФ и ее субъектов, избирательное законодательство таковым не является, ряд нюансов при проведении местных выборов может регулироваться лишь уставами муниципальных образований. Избирательное законодательство по этому признаку схоже с муниципальным правом, однако в России муниципальный кодекс до сих пор не принят и вряд ли будет принят в обозримом будущем. Поэтому мы считаем, что в идее разработки избирательного кодекса России скорее прослеживается политическая, чем юридическая цель. Эту цель можно достичь иным образом: внести поправки в существующее федеральное избирательное законодательство и устранить из него нормы, не соответствующие принципам демократического и правового государства.

¹ Пункт 8 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. № 26-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 59. Ст. 5969.

² Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 30 марта 2011 г.) // Рос. газ. 2002. 15 июня.

³ О выборах Президента Российской Федерации: Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2010 г.) // Там же. 2003. 16 янв.

⁴ О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ (в ред. от 23 февраля 2011 г.) // Там же. 2005. 2 мая.

⁵ Избирательный кодекс Свердловской области от 29 апреля 2003 г. № 10-ОЗ (в ред. от 23 декабря 2010 г.) // Обл. газ. 2003. 29 апр.

⁶ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / отв. ред. А. А. Вешняков. М., 2003. С. 88.

⁷ Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления: Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ (в ред. от 9 ноября 2009 г.) // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5497.

⁸ Об утверждении Положения о проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермского края первого созыва: Указ Президента РФ от 19 апреля 2006 г. № 402 (в ред. от 26 августа 2006 г.) // Рос. газ. 2006. 21 апр.

⁹ Избирательное право: учеб. для вузов / под ред. А. Н. Кокотова, И. В. Захарова. М., 2011. С. 11.

¹⁰ Таровик С. С. Основные понятия и категории избирательного права // Сб. конкурсных работ в области избирательного процесса и законодательства о референдуме, выполненных студентами и аспирантами высших учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации в 2003/2004 учебном году. М., 2004. С. 22.

¹¹ О выборах должностных лиц муниципальных образований в Пермском крае: Закон Пермского края от 13 марта 2008 г. № 208-ПК (в ред. от 29 ноября 2010 г.) // Рос. газ. Региональное приложение «Прикамье». 2008. 19 марта.

¹² Муниципальное право России / под ред. А. Н. Кокотова, А. С. Соломаткина. М., 2005. С. 86.

¹³ Избирательный кодекс Армении от 5 февраля 1999 г. (в ред. от 26 июля 2007 г.) // URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=2020&lang=rus>.

¹⁴ Избирательный кодекс (Закон) Тюменской области от 27 мая 2003 г. № 139 (в ред. от 1 марта 2011 г.) // Вестн. Тюменской областной Думы. 2003. № 10.

¹⁵ Избирательный кодекс города Москвы от 6 июля 2005 г. № 38 (в ред. от 26 мая 2010 г.) // Вестн. Мэра и Правительства Москвы. 2005. № 43.

¹⁶ Пункт 2.2 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 29 июня 2004 г. № 13-П по делу о проверке конституционности отдельных положений ст. 7, 15, 107, 234 и 450 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2804.

¹⁷ Любарев А. Е., Кынев А. В. Проект Избирательного кодекса Российской Федерации // URL: <http://golos.org/r84.html>.