

УДК 34

DOI: 10.34670/AR.2023.75.17.014

К вопросу о кодификации избирательного законодательства Российской Федерации

Дзыбова Саида Гиссовна

Кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры теории и истории государства и права,
конституционного строительства и политологии,
Адыгейский государственный университет,
385000, Российская Федерация, Майкоп, ул. Первомайская, 208;
e-mail: dzibova.s@mail.ru

Гвашев Кельмет Асланович

Магистрант,
Научно-образовательный кластер «Институт права»
Адыгейского государственного университета,
385000, Российская Федерация, Майкоп, ул. Первомайская, 208;
e-mail: bojan1999@mail.ru

Аннотация

Статья посвящена проблемам кодификации российского избирательного законодательства. Авторы обоснованно полагают, что наличие огромного количества нормативных правовых актов, регулирующих сходные правоотношения, вызывает трудности в осуществлении правоприменительной практики, поэтому принятие Избирательного кодекса приведет к развитию избирательного законодательства, а также устранил в избирательном законодательстве недочеты и пробелы. С целью получения положительного результата кодификация должна сопровождаться большим объемом научных исследований, проекты кодексов должны выноситься на общественные обсуждения. Все это поспособствует формированию качественного закона.

Для цитирования в научных исследованиях

Дзыбова С.Г., Гвашев К.А. К вопросу о кодификации избирательного законодательства Российской Федерации // Вопросы российского и международного права. 2023. Том 13. № 3А. С. 140-145. DOI: 10.34670/AR.2023.75.17.014

Ключевые слова

Свободные выборы и референдум, избирательные права граждан, избирательное законодательство, «избирательный кодекс», проведение выборов представительных органов власти и должностных лиц, институт наблюдателей.

Введение

Согласно Конституции Российской Федерации, высшим непосредственным выражением власти народа в России являются свободные выборы и референдум, и в этой связи мы считаем, что избирательное право является одним из наиболее важных правовых институтов в демократическом государстве. Посредством реализации своих избирательных прав граждане не просто выбирают депутатов различных уровней и должностных лиц, они формируют и поддерживают демократические устои в государстве. В этом и выражается принцип народовластия.

Современное российское избирательное законодательство достаточно обширно и состоит множества нормативных правовых актов, в число которых, в частности, входят Конституция РФ, Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации», Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации», Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и многие другие.

Безусловно, с развитием законодательства сформировался запрос на принятие кодификационного акта, регулирующего избирательное право и избирательный процесс в России, ведь наличие огромного количества нормативных правовых актов, регулирующих сходные правоотношения, вызывает трудности в осуществлении правоприменительной практики. Кроме того, имеют место и некоторые недостатки самого избирательного законодательства.

По мнению ряда авторов, к ним можно отнести «отсутствие системности в законодательстве, его противоречивость; неурегулированность соотношения федерального, регионального и местного законодательства в вопросах выборов и референдумов; наличие норм, позволяющих участникам избирательного процесса нарушать избирательное законодательство; дублирование правовых норм; сложная система отсылок и большое количество региональных электоральных законов и др.». [Лолаева, Хадиков, 2018, 47].

Основная часть

Председатель ЦИК РФ Элла Памфилова определяет разработку кодифицированного избирательного законодательства стратегической задачей, способной решить насущные проблемы. Также Э. Памфилова подчеркнула тот факт, что «избирательный кодекс должен быть четким, ясным и понятным не только для организаторов и участников выборов, но и, прежде всего, для избирателей» [Памфилова назвала разработку в РФ избирательного кодекса стратегической задачей, [www](#)].

Кодификация связана не только с упорядочиванием нормативных правовых актов, но и предполагает их тщательный и глубокий анализ, а, что не менее важно, еще и внесение существенных изменений в нормативные правовые акты, устранение противоречий и пробелов в законодательстве.

На данный момент основным документом, регулирующим избирательный процесс, является Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и

права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Данный закон претерпел больше ста редакционных изменений. Безусловно, подобное количество редакционных изменений непосредственно сопряжено с подстраиванием электорального законодательства и избирательной системы под определенные политические интересы, слабым видением структуры избирательной системы. Яркими тому примерами служат неоднократные изменения порога явки, перехода избирательной системы от смешанного типа к полностью пропорциональной и обратно, отмена в ряде регионов государства прямых выборов глав субъекта непосредственно избирателями, а не парламентом субъекта и т.д.

В связи с этим принятие фундаментального кодифицированного нормативного правового акта, регулирующего избирательный процесс, является одной из наиболее актуальных задач, которая ставится перед законодателями.

Вопрос о кодификации избирательного законодательства поднимался уже не раз. В 1994 г. в Государственную Думу Российской Федерации группой депутатов был внесен проект Избирательного кодекса, однако данная новация не получила поддержки. Также в начале 2000-х гг. вновь поднимался вопрос о принятии кодифицированного акта, регулирующего избирательное право и избирательный процесс. 4 июля 2018 г. Российский фонд свободных выборов и политологический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова подписали соглашение о начале работы над Избирательным кодексом.

Профессор С.А. Авакьян указал на существование определенных политических и правовых предпосылок, способных к расположению о возможном принятии Избирательного кодекса РФ. Из числа первостепенных и основных факторов, определяющих основу и структурное содержание будущего кодифицированного нормативного правового акта, профессор выделил сформировавшуюся традицию отечественных юристов формировать акты, регулирующих избирательную систему, на базе последовательности процедур электорального процесса.

Помимо этого, «стоит отметить и тот факт, что существует традиция, суть которой заключается в том, что общие правовые основы создавались в России в том числе и для референдума, а не только для выборов в представительные органы власти или иные выборные должности. В связи с этим с самого начала работы необходимо также определиться с названием документа, будь то Избирательный кодекс Российской Федерации либо Кодекс о выборах и референдуме Российской Федерации. Эти традиции могут быть учтены и скорректированы при подготовке текста Кодекса, который является уникальным документом федерального уровня и откроет новые горизонты в правовом регулировании избирательных отношений. Естественно, в процессе разработки проекта должны учитываться действующие нормативные правовые акты федерального уровня и субъектов Российской Федерации, избирательная практика и решения Конституционного Суда Российской Федерации и судов общей юрисдикции» [Шевердяев, 2018, 64].

При принятии нового кодифицированного Избирательного закона необходимо будет определить круг вопросов, подлежащих его регулированию. Мы считаем, что в сфере регулирования Избирательного кодекса должны находиться как вопросы проведения выборов представительных органов власти и должностных лиц, так и вопросы проведения референдума. В качестве примера можно привести Избирательный кодекс Азербайджанской Республики, в котором закреплено следующее: «Настоящим кодексом определяются правила организации и проведения выборов депутатов Милли Меджлиса парламента Азербайджанской Республики, Президента Азербайджанской Республики и муниципалитетов, а также всеобщего голосования – референдума» [Избирательный кодекс Азербайджанской Республики, [www](http://www.azcr.gov.az)]. Также стоит

отметить Избирательный кодекс Республики Беларусь, в круг вопросов которого входят процедура выборов, отзыва депутатов и референдума.

Включение процедуры отзыва депутата и выборных должностных лиц в Избирательный кодекс является спорным вопросом. Так, Е.Н. Босова считает, что «институт отзыва депутатов и выборных должностных лиц органов местного самоуправления, который предусмотрен Федеральным законом "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", не относится к предмету регулирования избирательного законодательства» [Босова, 2019, с. 12].

Помимо прочего, остается неясным вопрос о непрямых выборах, в частности о необходимости включения положений о непрямых выборах в структуру Избирательного кодекса. Считаем, что пока в отечественном избирательном законодательстве многоуровневые выборы не установлены, необходимость их включения в кодекс отсутствует.

Безусловно, при формировании Избирательного кодекса важной составляющей является структура нормативного документа. Наиболее подходящим вариантом нам представляется разделение кодекса на общую и особенную части. Так, в сфере регулирования общей части будут основные положения, организационное обеспечение выборов и референдума и т.д. А в сферу регулирования особенной части будут входить вопросы проведения отдельных видов и уровней выборов и референдумов. Заключительные положения, в свою очередь, могут содержать в себе приложения, устанавливающие формы избирательных документов.

Помимо этого, целесообразно было бы посвятить отдельную главу институту наблюдателей, получившему в последнее время достаточно широкое распространение.

Заключение

Таким образом, принятие Избирательного кодекса необходимо для развития избирательного законодательства, а также для устранения в избирательном законодательстве недочетов и пробелов. С целью получения положительного результата кодификация должна сопровождаться большим объемом научных исследований, проекты кодексов должны выноситься на общественные обсуждения. Все это поспособствует формированию качественного закона.

Библиография

1. Босова Е.Н. Избирательный кодекс Российской Федерации: резервы и риски систематизации // Избирательное законодательство и практика. 2019. № 2. С. 8-14.
2. Избирательный кодекс Азербайджанской Республики (утв. Законом Азербайджанской Республики от 27 мая 2003 г. № 461-ПQ, по состоянию на 18 декабря 2018 г.). URL: [//www.migration.gov.az/content/pdf/3c9ca8990f9e4fee94c0a1b31ce02427.pdf](http://www.migration.gov.az/content/pdf/3c9ca8990f9e4fee94c0a1b31ce02427.pdf).
3. Лолаева А.С., Хадиков А.К. Перспективы принятия Избирательного кодекса Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 6. С. 47-49.
4. Памфилова назвала разработку в РФ избирательного кодекса стратегической задачей // Информационное телеграфное агентство России (ИТАР-ТАСС). URL: <https://tass.ru/politika/5731926>.
5. Швердяев С.Н. Обсуждение в МГУ концепции Избирательного кодекса РФ // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 11. С. 62-66.
6. Chemerinsky E. Constitutional law: principles and policies. – Aspen Publishing, 2019.
7. Bumke C., VOßKUHLE A. German constitutional law: introduction, cases, and principles. – Oxford University Press, 2019.
8. Independent Electoral Commission et al. Independent Electoral Commission Code of Conduct for Observers. – 1993.
9. Pirnafas K. Adoption of the Electoral Code of the Republic of Uzbekistan—a New Stage in the Development of the

Electoral Legislation of the Republic //EUROPEAN JOURNAL OF BUSINESS STARTUPS AND OPEN SOCIETY. – 2022. – T. 2. – №. 8. – C. 11-15.

10. Landman T., Splendore L. D. G. Pandemic democracy: elections and COVID-19 //Journal of Risk Research. – 2020. – T. 23. – №. 7-8. – C. 1060-1066.

On the issue of codification of the electoral legislation of the Russian Federation

Saida G. Dzybova

PhD in Law, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of theory and history of state and law,
constitutional construction and political science,
Adyghe State University,
385000, 208 Pervomaiskaya str., Maikop, Russian Federation;
e-mail: dzibova.s@mail.ru

Kel'met A. Gvashev

Master Student,
Scientific and educational cluster "Institute of Law"
of Adyghe State University,
385000, 208 Pervomaiskaya str., Maikop, Russian Federation;
e-mail: bojan1999@mail.ru

Abstract

The article is devoted to the problems of codification of the Russian electoral legislation. The authors reasonably believe that the presence of a huge number of normative legal acts regulating similar legal relations causes difficulties in the implementation of law enforcement practice, therefore, the adoption of the Electoral Code will lead to the development of the electoral legislation, as well as eliminate shortcomings and gaps in the electoral legislation. In order to obtain a positive result, codification should be accompanied by a large amount of scientific research, draft codes should be submitted for public discussion. All this will contribute to the formation of a quality law.

For citation

Dzybova S.G., Gvashev K.A. (2023) K voprosu o kodifikatsii izbiratel'nogo zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii [On the issue of codification of the electoral legislation of the Russian Federation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 13 (3A), pp. 140-145. DOI: 10.34670/AR.2023.75.17.014

Keywords

Free elections and referendum, electoral rights of citizens, electoral legislation, "electoral code", holding elections of representative bodies of power and officials, institute of observers.

References

1. Bosova E.N. (2019) Izbiratel'nyi kodeks Rossiiskoi Federatsii: rezervy i riski sistematizatsii [Electoral Code of the Russian Federation: reserves and risks of systematization]. *Izbiratel'noe zakonodatel'stvo i praktika* [Electoral legislation and practice], 2, pp. 8-14.
2. *Izbiratel'nyi kodeks Azerbaidzhanskoi Respubliki (utv. Zakonom Azerbaidzhanskoi Respubliki ot 27 maya 2003 g. № 461-IIQ, po sostoyaniyu na 18 dekabrya 2018 g.)* [Electoral Code of the Republic of Azerbaijan (approved by the Law of the Republic of Azerbaijan dated May 27, 2003 No. 461-IIQ, as of December 18, 2018)]. Available at: [//www.migration.gov.az/content/pdf/3c9ca8990f9e4fee94c0a1b31ce02427.pdf](http://www.migration.gov.az/content/pdf/3c9ca8990f9e4fee94c0a1b31ce02427.pdf) [Accessed 20/02/2023].
3. Lolaeva A.S., Khadikov A.K. (2018) Perspektivy prinyatiya Izbiratel'nogo kodeksa Rossiiskoi Federatsii [Prospects for the adoption of the Electoral Code of the Russian Federation]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law], 6, pp. 47-49.
4. Pamfilova nazvala razrabotku v RF izbiratel'nogo kodeksa strategicheskoi zadachei [Pamfilova called the development of an electoral code in the Russian Federation a strategic task]. *Informatsionnoe telegrafnoe agentstvo Rossii (ITAR-TASS)* [Information Telegraph Agency of Russia (ITAR-TASS)]. Available at: <https://tass.ru/politika/5731926> [Accessed 20/02/2023].
5. Sheverdyayev S.N. (2018) Obsuzhdenie v MGU kontseptsii Izbiratel'nogo kodeksa RF [Discussion of the concept of the Electoral Code of the Russian Federation at Moscow State University]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and municipal law], 11, pp. 62-66.
6. Chemerinsky, E. (2019). *Constitutional law: principles and policies*. Aspen Publishing.
7. Bumke, C., & VOßKUHLE, A. (2019). *German constitutional law: introduction, cases, and principles*. Oxford University Press.
8. Independent Electoral Commission. (1993). *Independent Electoral Commission Code of Conduct for Observers*.
9. Pirnafas, K. (2022). Adoption of the Electoral Code of the Republic of Uzbekistan—a New Stage in the Development of the Electoral Legislation of the Republic. *EUROPEAN JOURNAL OF BUSINESS STARTUPS AND OPEN SOCIETY*, 2(8), 11-15.
10. Landman, T., & Splendore, L. D. G. (2020). Pandemic democracy: elections and COVID-19. *Journal of Risk Research*, 23(7-8), 1060-1066.