

*Габидуллина Гульфина Раисовна,*

*студентка магистратуры 2 года обучения,*

*Институт права,*

*ФГБОУ ВО «Башкирский государственный университет»,*

*г. Уфа, Республика Башкортостан, Россия*

## **РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТОВ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ВЫБОРАХ**

В статье рассматривается порядок защиты избирательных прав граждан в порядке административного производства.

**Ключевые слова:** представительный орган, этапы развития избирательного законодательства, ответственность за нарушения избирательного законодательства.

Для нашей страны политическая значимость выборов актуализировалась в начале XX в., и связано это прежде всего с появлением новой Думы – высшего представительного органа, учрежденного под влиянием событий, происходивших на территории Российской Империи с 1905 по 1907 гг. Так, часть населения после указанных событий стала вправе принимать участие в формировании Госдумы. Выделим основные характеристики избирательного права и законодательства данного периода:

1. Особая тщательность при подборе круга избирателей. Так, согласно Положению о выборах в Госдуму (датированному 3 июня 1907 г.), выделялись некоторые категории населения, которые были лишены избирательных прав:

- все женщины,
- молодежь, не достигшая возраста 25 лет,
- студенты,
- военнослужащие,
- кочевые народы,
- национальные меньшинства (Дума характеризовалась как «русская по духу») [5].

2. Законодателем также был установлен спектр имущественных цензов. Так, в указанном выше акте законотворцы подробно описали размер, характер

имущества гражданина, а также источники и уровень доходов, которые позволят получить право голоса.

3. Установлены выборы по т.н. куриальной системе (это, в том числе, помогало устранить неудобные или ненадежные для правящего режима слои населения). Избиратели, согласно Положению, были подразделены на три курии:

- уездные землевладельцы,
- городские избиратели,
- крестьяне,
- рабочая курия (введена позже).

Каждая курия должна была выбрать установленное число выборщиков, а те, в свою очередь, избирали непосредственно депутатов Госдумы.

Следующий знаменательный этап развития избирательного права – принятие Конституции РСФСР в 1918 г., в которой были закреплены отличные от предшествующего документа принципы избирательного права. Теперь более широкий круг совершеннолетних граждан РСФСР обоих полов (и иностранцы, которые проживают в России и являются рабочими или крестьянами) наделялся как активным, так и пассивным избирательным правом.

Существовал также некоторый комплекс ограничений. Не наделялись избирательным правом бывшие служащие царской полиции, некоторые осужденные, душевнобольные, священнослужители, а также, что было идеологически оправдано, частные торговцы и лица, прибегающие к наемному труду с целью извлечения прибыли либо живущие на нетрудовой доход.

По более поздней Конституции 1936 года были отстранены от участия в выборах лица, которые не являются гражданами СССР, а также лица, осужденные судом с лишением избирательных прав (отменено в 1958 г.). К тому же реформирована и непосредственно процедура проведения выборов: с этого времени ее можно определить как прямые выборы вышестоящих звеньев представительных органов власти.

Следующим этапом развития является современный период после

прекращения деятельности Верховного Совета и Съезда народных депутатов в 1993 г. (в соответствии с Указом Президента РФ от 21 сентября указанного года), когда необходимо было провести досрочные выборы в Федеральное Собрание (новый законодательный орган). Правовое регулирование порядка проведения этих выборов приобрело множество новых особенностей, постепенное развитие которых продолжается по сегодняшний день. Следует отметить, что в современный период избирательное законодательство по-прежнему является динамично развивающейся частью системы законов нашей страны.

После принятия Конституции Российской Федерации сформировалась разветвленная система законодательных актов о выборах как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации. Аспекты генезиса современного избирательного законодательства будут рассмотрены далее.

Особенность Конституции РФ 1993 года [1] по сравнению с высшим законом, действовавшим на тот момент – это отсутствие специальной главы «Избирательная система» [8]. Как известно, согласно ст. 3 нового акта, проведение таких демократических институтов, как референдум и свободные выборы, признается высшим непосредственным выражением власти народа. Статьей 32 законодатель закрепил право российских граждан избирать и быть избранными в любые органы госвласти и местного самоуправления. Конституция регламентирует ограниченное число аспектов избирательного права.

При создании и реформировании рассматриваемой системы был избран путь ограниченной систематизации избирательного законодательства. Это было, в частности, применено при разработке и принятии Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан» [4], в котором определен спектр принципов избирательного права, общих для всех выборов в Российской Федерации, а также установлены гарантии реализации собственных избирательных прав самими гражданами. Указанный федеральный закон, по нашему мнению, отвечал конституционному принципу федерализма, опираясь

на закрепленное в Конституции РФ разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами (так, непосредственно защита, регулирование прав и свобод человека и гражданина находятся в федеральном ведении). После дальнейших изменений и редакций вышеупомянутый ФЗ трансформировался в Закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [2].

Обосновать необходимость федерального законодательного регулирования основных гарантий избирательных прав граждан РФ можно практикой выборов в представительные органы государственной власти субъектов РФ (проводились после декабря 1993 г.). Однако, указывая позитивные тенденции в организации, следует понимать, что любой выборный опыт имеет и отрицательные черты, одной из которых стала недостаточная гарантированность избирательных прав граждан Российской Федерации в ходе упомянутых выборов [9, с. 16].

При подробном изучении Федерального закона 1994 года можно заметить, что регламентация избирательных прав здесь носит рамочный характер. Иными словами, нормы упомянутого закона не охватывали полностью всю процедуру проводимых выборов (в отличие от законодательства, действовавшего ранее). Так, например, отмечается невозможность проведения выборов каждого уровня в отсутствие специального федерального закона (либо закона субъекта РФ), который бы детально регулировал избирательный процесс применимо к условному уровню выборов. Закономерно, что подобный подход к регламентации избирательного процесса требовал создания множества узконаправленных «выборных» законов (федеральные законы «О выборах депутатов Госдумы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации» от 1995 г.).

Однако стоит отметить, что упомянутая рамочность не умаляла свойства Закона 1994 г. как акта прямого действия. В частности, указанный закон регламентировал механизм и процедуру защиты избирательных прав граждан

(в случае нарушений предусматривалось обращение гражданина за защитой своих прав в судебный орган либо в избирательную комиссию). Это подтверждается и тем, что в производных избирательных законах указывалось, что регламентируемые выборы проводятся в соответствии с Законом «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации».

В результате складывалась комплексная модель избирательного законодательства, при которой на рамочный закон накладывается регулирование производными федеральными законами определенного вида выборов. Это позволило учитывать особенности проведения выборов Президента РФ или выборов в парламент.

Таким образом, новый Федеральный закон N 67-ФЗ, принятый 12 июня 2002 г. под названием «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», разрабатывался с учетом опыта проведенных ранее избирательных кампаний, а также практики по проведению референдумов. Законодатель опирался на новейшие на тот момент законы о политических партиях, на правовые позиции Конституционного Суда РФ и судебную практику по разрешению избирательных споров, на актуальные принципы и нормы международного права и прочие аспекты правового регулирования, относящиеся к данной отрасли [3].

Новым Законом было установлено более подробное регулирование широкого спектра избирательных процедур, от назначения выборов и формирования избиркомов до вопросов финансирования, процедур голосования и определения результатов выборов с подсчетом голосов. Теперь появляется централизованный организационно-правовой механизм, в основе которого лежит система избирательных комитетов. Вместе с этим такие понятия, как референдум субъекта Российской Федерации и местный референдум, стали новшествами в сфере федерального регулирования.

Утратив рамочность, новый закон приобрел и свои недостатки: ряд его норм не во всех случаях способен учитывать специфику проведения выборов и

референдумов субъектов нашей страны (особенно страдает местный уровень). Проявления таких проблем заметны в процедурах формирования избиркомов, образования избирательных округов и в ряде иных аспектов регулирования избирательного процесса.

В новом Федеральном законе предусмотрено, что он имеет более высокую юридическую силу в сравнении с иным законодательством РФ о выборах. Это касается как федеральных законов, так и законов субъектов Российской Федерации. Таким образом, можно заключить, что на данный момент упомянутый закон имеет черты квазиконституционного федерального закона.

Коснемся административной ответственности за нарушение законодательства РФ о выборах и референдумах. Впервые она была установлена в 1990 году, когда законодатель внес в КоАП РСФСР пять новых составов административных проступков, относящихся к рассматриваемой сфере. Позже, уже к 1995 году, количество их увеличилось до тринадцати, к 2000 году были изменены коренным образом материальные нормы, содержащиеся уже в 24 статьях КоАП, а также весь спектр процессуальных правил по их применению. В это же время законодателем устранена часть пробелов и коллизий, выявленных в действовавшем на тот момент законодательстве. Так, теперь проведено четкое разграничение между нормами уголовной и административной ответственности, а также между различными основаниями применения указанных норм. В новой форме нормы об административной ответственности в сфере избирательных отношений были перенесены в новый КоАП РФ в 2001 году.

Как отмечается, связи с трансформацией Федерального закона в июле 2002 года были внесены существенные изменения и в нормы КоАП РФ [6]. Например, была исключена ст. 5.2 КоАП РФ (воспрепятствование работе избирательной комиссии), а также изменены редакции ст. 5.4–5.6, 5.8, 5.10–5.12, 5.16–5.18, 5.20, 5.21, 5.23. Глава 5 КоАП РФ была дополнена новыми нормами, призванными охранять избирательное законодательство: 5.45–5.52,

5.56 КоАП РФ. Таким образом, на данный момент административная ответственность за нарушение законодательства о выборах и референдумах регламентируется более чем тридцатью статьями КоАП РФ. Поэтому некоторые авторы приводят мнение о целесообразности выделения данных составов в отдельную главу КоАП РФ [9, с. 15].

В настоящее время нормы, устанавливающие административную ответственность за нарушение избирательных прав граждан, закрепляются в КоАП РФ, а нормы, устанавливающие многие конструктивные признаки данной группы правонарушений, – избирательным законодательством.

В качестве итогов развития избирательного законодательства нашей страны за новейший период можно отметить количественное накопление нормативного материала. Как было замечено, иногда это наносило ущерб установленному Конституцией разделению полномочий между Федерацией и ее субъектами. Возможно, в период становления институтов избирательного права и законодательства о выборах такое вмешательство можно было назвать корректным или обоснованным, однако в последние годы упомянутые процессы становятся барьером для структурирования и систематизации.

Некоторыми авторами отмечается, что насущная проблема сегодняшнего дня – это возврат к рамочному регулированию выборов всех уровней и освобождение Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от статуса квазиконституционного [9, с. 15]. Такая ситуация, по нашему мнению, может только затруднить реализацию принципа разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и её субъектами, который установлен Основным законом нашей страны.

#### *СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ*

- 1. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ).*
- 2. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 03.07.2018) «Об основных гарантиях*

*избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».*

3. *Собрание Законодательства. – 2002. – № 24, Ст. 2253.*

4. *Федеральный закон от 06.12.1994 N 56-ФЗ (ред. от 26.11.1996) «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» (утратил силу).*

5. *Госдума в России в документах и материалах. – М., 1957. – С. 273.*

6. *Дзюба О.Н. Избирательные правонарушения и правовые меры борьбы с ними. / О.Н. Дзюба // Чиновникъ. – 2006. – № 1 (41).*

7. *Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник. – М.: Норма. – 1999. – С. 553-557.*

8. *Павлов С.Ю. Государство в теории права и государства и в конституционном праве: анализ подходов понятийного характера / Актуальные проблемы публичного и частного права в контексте современных процессов реформирования законодательства: Сборник материалов II Международной заочной научно-практической конференции, посвященной Дню юриста, 2016. – С. 108-113.*

9. *Протченко А.В. Административно-правовая ответственность за нарушение избирательных прав граждан: диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – Хабаровск, 2009.*