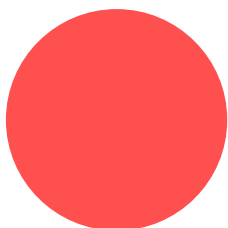


Общественный проект

по созданию

Избирательного кодекса Российской Федерации



Концепция и структура Избирательного кодекса

Любарев А. Е.



Москва
2010

Благодарим участников проекта за профессионализм и неоценимый вклад в создание Избирательного кодекса Российской Федерации.

Руководитель проекта: Аркадий Любарев

Ответственный секретарь: Григорий Мельконьянц

Материалы проекта в интернете по адресу: www.golos.org

Обсуждение Кодекса в интернете по адресу: www.club.golos.org

Электронная почта: code@golos.org

Адрес: 109028, Москва, Покровский бульвар, д. 8, стр. 2а.

Телефон/факс: (495) 234-59-39

© Ассоциация «ГОЛОС», 2010

© Аркадий Любарев, 2010

1. Цель проекта

Целью проекта является создание Избирательного кодекса:

- внутренне непротиворечивого;
- удобного в применении;
- исчерпывающе регулирующего вопросы проведения федеральных выборов и рамочно регулирующего вопросы проведения региональных и муниципальных выборов;
- основанного на приоритете избирательных прав граждан;
- учитывающего российский и международный опыт проведения выборов.

2. История

Первая попытка создания российского избирательного кодекса относится к 1992 году. Пакет, подготовленный группой во главе с народным депутатом РФ В.А. Балалой, состоял из законопроекта «Об основах избирательного процесса», фактически представлявшего общую часть кодекса, и шести законопроектов, представлявших его особенную часть. В июле 1992 года состоялись парламентские слушания, на которых проект был раскритикован как слабо проработанный.

Следующая попытка создания Избирательного кодекса была предпринята в 1994 году группой под руководством депутата Государственной Думы В.Л. Шейниса. Проект Кодекса был внесен фракцией «Яблоко». Дума рассматривала его в качестве альтернативного проекту Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», внесенному Президентом РФ, и после продолжительной дискуссии был принят президентский проект.

Тем не менее, в принятом Думой постановлении разработка Избирательного кодекса была признана целесообразной. Вопрос об Избирательном кодексе был вновь поднят в 2000 году Центризбиркомом. В докладе комиссии, опубликованном в октябре 2000 года, отмечалось, что после прохождения очередного избирательного цикла (т.е. после 2004 года) можно будет решить вопрос о кодификации избирательного законодательства.

За создание Избирательного кодекса также высказывались такие специалисты в области избирательного права, как И.Б. Борисов, Ю.А. Дмитриев, А.В. Иванченко, М.С. Матейкович.

Однако реально к работе над кодексом до 2008 года никто не приступал.

3. Кто должен разрабатывать проект Избирательного кодекса?

До сих пор разработкой российского избирательного законодательства занимались либо Центральная избирательная комиссия РФ, либо депутаты Государственной Думы, либо оба этих органа совместно. Возможно, в этом и кроется причина многих недостатков. Избирательное право – одно из немногих

отраслей, где депутаты заведомо имеют интересы, отличные от интересов избирателей. Одним из таких интересов является желание создать льготные условия для своего переизбрания, обеспечить себе преимущества перед другими кандидатами. Самым ярким примером стала последовательность изменений, совершенных в 2002–2005 годах в области правил регистрации кандидатов и списков кандидатов: сначала была введена «парламентская льгота» – право кандидатов от парламентских партий регистрироваться без подписей и залога, а затем был ужесточен порядок регистрации для всех остальных.

Однако и Центральная избирательная комиссия тоже является заинтересованной стороной. Как любая бюрократическая структура, она стремится установить для себя как можно больше прав и полномочий и одновременно минимум обязанностей и ответственности. Самыми яркими примерами являются нормы, которые Конституционный Суд РФ впоследствии признал несоответствующими Конституции РФ: о праве Центризбиркома обращаться в Верховный Суд РФ «в случае, если указанные в жалобе (жалобах) или заявлении нарушения касаются значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение» и о праве Центризбиркома вместе с Верховным Судом РФ разрешать споры о конституционности вопросов, выносимых на референдум, без участия Конституционного Суда РФ.

Таким образом, для того чтобы избирательное законодательство в большей мере соответствовало потребностям общества и защищало избирательные права граждан, необходимо активное участие в его разработке представителей общественности и экспертного сообщества.

4. Государства, где действуют избирательные кодексы

Избирательные кодексы имеются в различных странах: во Франции, Бельгии, Аргентине, Бразилии, Египте, Камеруне, на Филиппинах, Мадагаскаре. В Мексике аналогичный законодательный акт носит название «Федеральный кодекс избирательных процедур и институтов». В Испании Органический закон 5/1985 от 19 июня 1985 года, хотя и не называется кодексом, практически представляет собой избирательный кодекс. Приняты избирательные кодексы (кодексы о выборах) и в ряде постсоветских государств: Азербайджане, Армении, Беларуси, Грузии, Кыргызстане.

Особенно ценным для Российской Федерации является опыт кодификации избирательного законодательства в федеративных государствах – Аргентине, Бразилии и Мексике.

5. Недостатки действующего законодательства

Недостатки российского избирательного законодательства можно разделить на четыре группы.

1-я группа – общая бессистемность законодательства, его громоздкость и противоречивость. В избирательных законах тяжело ориентироваться, многие их

нормы могут трактоваться различным образом, что приводит к конфликтам и в конечном счете к нарушению избирательных прав граждан.

2-я группа – это плохо урегулированные соотношения федерального и регионального законодательства, отсутствие четкой регламентации, что может и что не может устанавливать региональный законодатель. При этом в одних вопросах федеральное законодательство слишком жестко ограничивает возможности региональных законодателей, а в других дает им неоправданную свободу, позволяющую нарушать права граждан.

3-я группа – это нормы, которые при их тенденциозном применении создают основу для нарушения избирательных прав граждан. Здесь самый яркий пример – это практически все, что связано с выдвижением и регистрацией кандидатов. Сейчас избирательные комиссии имеют возможность, не нарушая букву закона, отсеивать кандидатов по своему усмотрению. В первую очередь это относится к самовыдвиженцам и кандидатам от непарламентских партий, но и кандидаты от парламентских партий тоже защищены слабо.

Проблемы, связанные с недостатками первой группы можно решить только путем кодификации. Недостатки второй и третьей групп наиболее эффективно преодолеваются также с помощью кодификации.

4-я группа – это конкретные нормы или группы норм, которые не отвечают потребностям демократического развития страны. Самый яркий (но не единственный) пример – завышенный заградительный барьер. Выделение одного–двух мандатов партиям, получившим от 5 до 7% голосов избирателей, – лишь робкая полумера на пути преодоления этого недостатка. Недостатки этой группы могут быть исправлены и без кодификации законодательства, однако кодификация позволит сделать нормы, имеющие важное политическое значение, более выпуклыми и более заметными.

Рассмотрим подробнее недостатки первой группы.

1. Большое количество громоздких противоречащих друг другу законов

В настоящее время действуют пять федеральных законов, регулирующих проведение выборов. Два из них («Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» и «О Государственной автоматизированной системе «Выборы») играют менее существенную роль. Основные три закона имеют следующие характеристики (на 1.01.2010):

- Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» – 86 статей и приложение, 547 тыс. знаков;
- Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации» – 95 статей, 3 приложения, 495 тыс. знаков;
- Федеральный закон «О выборах Президента Российской Федерации» – 87 статей, 4 приложения, 447 тыс. знаков.

В субъектах РФ действуют региональные законы. При этом в большинстве субъектов РФ действует также несколько весьма объемных законов. Например, в Самарской области действуют:

- Закон Самарской области «О выборах депутатов Самарской Губернской Думы» – 73 статьи, 4 приложения, 393 тыс. знаков;
- Закон Самарской области «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования» – 87 статей, 6 приложений, 472 тыс. знаков;
- Закон Самарской области «О выборах главы муниципального образования, другого выборного должностного лица местного самоуправления» – 70 статей, 3 приложения, 347 тыс. знаков.

В некоторых субъектах РФ приняты региональные избирательные кодексы, что позволило несколько снизить суммарный объем регионального избирательного законодательства. Так, Избирательный кодекс Воронежской области содержит 117 статей, 5 приложений, 574 тыс. знаков.

Громоздкость избирательного законодательства в значительной степени связана с дублированием норм Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в других (специальных) законах – как федеральных, так и региональных. Причем при дублировании и одновременном уточнении норм этого «рамочного» закона иногда происходит искажение их смысла. В результате нормы двух одновременно действующих законов оказываются противоречащими друг другу.

В качестве примера противоречий можно привести ситуации, возникавшие в ходе избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы пятого созыва. С одной стороны, специальный закон предъявляет более узкие требования, по сравнению с «рамочным», к равенству политических партий при освещении в СМИ их предвыборных мероприятий: если в п. 5 ст. 45 «рамочного» закона речь идет о мероприятиях, проводимых избирательными объединениями, то в ч. 4 ст. 51 специального закона говорится о «предвыборных мероприятиях политических партий, *выдвинувших федеральные списки кандидатов*» – тем самым проведение съезда партии по выдвижению списка оказалось исключенным из требования равного освещения (поскольку выдвижение списков кандидатов проходит только в конце работы съезда). С другой стороны, при решении вопроса об объеме бесплатного эфирного времени, предоставляемого СМИ политическим партиям, ЦИК РФ предпочла руководствоваться положением п. 3 ст. 51 «рамочного» закона, которая позволяет сократить объем по сравнению с тем, который установлен ч. 1 ст. 58 специального закона.

При этом нет ясности и в вопросе о приоритете закона. Пункт 6 ст. 1 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает приоритет этого закона по отношению к другим федеральным законам о выборах, однако многие юристы считают, что федеральный закон не может устанавливать свой приоритет перед другими федеральными законами, и предлагают руководствоваться общим принципом, согласно которому в случае коллизии действует закон, принятый позднее.

С региональными законами ситуация несколько проще, чем с федеральными: приоритет «рамочного» закона перед ними никем не оспаривается. Тем не менее, и здесь есть проблема: п. 3 ст. 1 «рамочного» закона разрешает законам субъектов

РФ устанавливать гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ, дополняющие гарантии, установленные этим Федеральным законом. Однако отсутствие четких критериев в вопросе, какие нормы, установленные специальным законом, можно считать дополнительными гарантиями, а какие – дополнительными ограничениями прав граждан, приводят к частым спорам, в том числе судебным.

2. Громоздкие статьи, пункты, подпункты, предложения

Ниже приведены примеры из Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Пример громоздкой статьи: статья 68 (Порядок подсчета голосов избирателей, участников референдума и составления протокола об итогах голосования участковой комиссией) – 36 пунктов (из них 4 разбиты на подпункты и/или абзацы), 4097 слов, 33 633 знака.

Пример громоздкого пункта: пункт 32 статьи 68 – 5 абзацев, 676 слов, 5588 знаков.

Пример громоздкого пункта, не разбитого на абзацы и подпункты: пункт 16 статьи 17 – 327 слов, 2607 знаков.

Пример громоздкого подпункта: подпункт «а» пункта 4 статьи 18: 279 слов, 2433 знака.

Пример громоздкого подпункта, не разделенного на предложения: подпункт «ж» пункта 8 статьи 76 – 183 слова, 1560 знаков:

«установления в отношении кандидата факта, свидетельствующего о том, что в течение периода, указанного в подпункте "г" пункта 3.2 статьи 4 настоящего Федерального закона (но до приобретения статуса кандидата), этот гражданин в своих выступлениях на публичных мероприятиях, в средствах массовой информации или в распространяемых им материалах (в том числе размещаемых в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования, включая "Интернет") призывал к совершению деяний, определяемых в статье 1 Федерального закона "О противодействии экстремистской деятельности" как экстремистская деятельность, либо иным способом побуждал к таким деяниям, обосновывал или оправдывал экстремизм, либо совершал действия, направленные на возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни, унижение национального достоинства, пропаганду исключительности, превосходства либо неполноценности граждан по признаку их отношения к религии, социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности, либо пропагандировал и публично демонстрировал нацистскую атрибутику или символику либо атрибутику или символику, сходные с нацистской атрибутикой или символикой до степени их смешения».

3. Объединение в одной статье, одном пункте и даже в одном предложении разнородных норм

Особенно неудобно объединение императивных норм (т.е. норм прямого действия) с диспозитивными нормами (т.е. нормами, требующими уточнения в специальном законе). Именно такое объединение вынуждает региональных

законодателей дублировать нормы федерального закона с одновременных их уточнением, о чем шла речь выше.

4. Разбросанность норм, регулирующих одну группу вопросов, помещение некоторых важных норм «куда попало»

Так, положение о необходимости использовать на региональных выборах пропорциональную систему помещено в п. 16 ст. 35, которая называется «Выдвижение кандидатов, списков кандидатов избирательными объединениями».

Нормы, связанные с системой выборов по многомандатным округам, включены в п. 2 ст. 5 («Равное избирательное право и право на участие в референдуме»), п. 8 ст. 18 («Образование (определение) избирательных округов, округа референдума»), п. 17 ст. 68 («Порядок подсчета голосов избирателей, участников референдума и составления протокола об итогах голосования участковой комиссией») и п. 5 ст. 70 («Порядок определения результатов выборов, референдума»).

Несмотря на наличие специальной главы, посвященной референдуму (гл. 2, содержащая статьи 12–15), Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» содержит еще четыре статьи, посвященные исключительно референдуму (ст. 36, 42, 55 и 73), а также отдельные пункты, касающиеся референдума, которые помещены в другие статьи (например, п. 21 и 22 ст. 38, п. 8.1 ст. 48, п. 2 ст. 57, п. 9 ст. 63, п. 8 ст. 70, п. 4 ст. 77).

5. Формулировки, допускающие двоякое толкование

Например, из формулировки п. 3 ст. 11 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» не ясно, может ли применяться на выборах закон, принятый законодательным органом до начала избирательной кампании, но подписанный или опубликованный после ее начала.

6. Как сделать Избирательный кодекс понятным и удобным в применении?

Одно из главных требований к избирательному законодательству (как и к любому законодательству, но особенно к тому, которое адресовано широкому кругу субъектов, большинство из которых не имеет юридического образования) – оно должно быть максимально понятным и удобным в применении. При этом важна не только понятность отдельных норм. Важно, чтобы в законе можно было легко ориентироваться, находить нужные нормы, видеть связь между различными нормами.

Нас часто призывают сделать избирательные законы максимально краткими. Однако короткий закон – не значит понятный. Наоборот, когда закон пытаются написать как можно более кратко, он становится и нечитаемым, и плохо воспринимаемым.

По нашему мнению, понятность закона должна обеспечиваться с помощью структурных решений и соблюдения требований юридической техники. В этом и есть главная задача собственно кодификации. В частности, понятность закона

должна обеспечиваться тем, чтобы каждый субъект избирательного процесса мог легко понять, какие главы и статьи ему надо читать, а какие в данной ситуации читать не нужно.

Вот несколько общих требований для того, чтобы закон был понятным и удобным:

- удобная структура;
- отсутствие дублирования норм;
- помещение норм именно в те статьи, главы и разделы, к которым они относятся;
- разделение императивных и диспозитивных, материальных и процессуальных, общих и специальных норм;
- не слишком большие по объему статьи и пункты;
- недопущение объединения нескольких норм в одном пункте и тем более в одном предложении;
- использование понятных формулировок, отказ от слишком длинных фраз, замена длинных терминов более короткими;
- наличие определений используемых терминов.

Ниже приводятся два примера, как можно изменить неудачные фрагменты действующего законодательства.

1. Запрет изменения законодательства в ходе избирательной кампании или кампании референдума. Как можно видеть, в проекте Избирательного кодекса те же по сути нормы изложены и более кратко, и более четко.

<p align="center">Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...» (статья 11, пункт 3)</p>	<p align="center">Проект Избирательного кодекса Российской Федерации (статья 1.2, часть 3)</p>
<p>В случае принятия в период избирательной кампании, в период кампании референдума субъекта Российской Федерации или местного референдума закона, содержащего положения, которыми определяется порядок подготовки и проведения соответствующих выборов, референдума, либо в случае внесения в этот период в закон изменений, касающихся порядка подготовки и проведения соответствующих выборов, референдума, указанные закон и изменения применяются к выборам, которые назначены после их вступления в силу, и к референдуму, инициатива проведения которого выдвинута после вступления в силу указанных закона и изменений.</p>	<p>Закон, содержащий положения, которыми определяется порядок подготовки и проведения соответствующих выборов, референдума, внесенные в закон изменения, касающиеся порядка подготовки и проведения выборов, референдума, применяются к выборам, решение о назначении которых опубликовано после их вступления в силу, и к референдуму, инициатива проведения которого выдвинута после вступления в силу указанных закона и изменений.</p>

2. Порядок образования избирательных округов: те же по сути нормы, что и в действующем законе, в проекте Избирательного кодекса изложены хотя и более пространно, но 1) более структурировано – с разделением норм, различных по своему характеру или относящихся к разным субъектам избирательного процесса, 2) более четко – с устранением пробелов, содержащихся в действующем законе.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...»
(статья 18)

2. Одномандатные и (или) многомандатные избирательные округа образуются на основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории в соответствии с пунктом 10 статьи 16 настоящего Федерального закона. Избирательная комиссия, организующая выборы, не позднее чем за 80 дней до истечения срока, в который должны быть назначены выборы, определяет схему одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов, в которой обозначены их границы, определен перечень административно-территориальных единиц, или муниципальных образований, или населенных пунктов, входящих в каждый избирательный округ (если избирательный округ включает в себя часть территории административно-территориальной единицы, или муниципального образования, или населенного пункта, в схеме должны быть обозначены границы данной части территории административно-территориальной единицы, или муниципального образования, или населенного пункта), указаны номер каждого избирательного округа, место нахождения каждой окружной избирательной комиссии или избирательной комиссии, на которую возложены полномочия окружной избирательной комиссии, число избирателей в каждом избирательном округе. Соответствующий законодательный (представительный) орган государственной власти, представительный орган муниципального образования утверждает схему избирательных округов не позднее чем за 20 дней до истечения срока, в который должны быть назначены выборы, при этом указанный орган до утверждения схемы избирательных округов вправе вносить поправки в представленную схему.

Проект Избирательного кодекса Российской Федерации (статья 7.3)

5. Избирательная комиссия, организующая выборы, принимает решение об определении схемы избирательных округов либо о проведении выборов по прежней схеме округов не позднее чем за три месяца и не ранее чем за четыре месяца до истечения срока, в который должны быть назначены выборы.

6. Избирательная комиссия, организующая выборы, принимает решение об определении схемы избирательных округов либо о проведении выборов по прежней схеме округов на основании наиболее поздних данных о численности избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории, полученных избирательной комиссией, организующей выборы, в соответствии с частью 9 статьи 6.1 настоящего Кодекса.

7. Схема избирательных округов должна содержать:

1) границы избирательных округов;

2) перечень административно-территориальных единиц, или муниципальных образований, или населенных пунктов, входящих в каждый избирательный округ (если избирательный округ включает в себя часть территории административно-территориальной единицы, или муниципального образования, или населенного пункта, в схеме должны быть обозначены границы данной части территории административно-территориальной единицы, или муниципального образования, или населенного пункта);

3) номер каждого избирательного округа (а также может содержать название каждого избирательного округа);

4) место нахождения каждой окружной избирательной комиссии или избирательной комиссии, на которую возложены полномочия окружной избирательной комиссии;

5) число избирателей в каждом избирательном округе;

6) графическое описание.

8. Избирательная комиссия, организующая выборы, не позднее чем через 7 дней после принятия решения об определении схемы избирательных округов вносит схему избирательных округов в законодательный (представительный) орган государственной власти, представительный орган муниципального образования, для выборов нового созыва которого определена схема. Если избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, организующая выборы, не обладает в соответствии конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации правом законодательной инициативы, данная избирательная комиссия передает схему избирательных округов председателю законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации или депутату, исполняющему его обязанности (если законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации состоит из двух палат – председателю палаты, в которую вносятся законопроекты, или депутату, исполняющему его обязанности), который незамедлительно вносит схему избирательных округов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации.

9. Схема избирательных округов вносится в законодательный (представительный) орган государственной власти в форме проекта соответствующего закона, в представительный орган муниципального образования – в форме проекта нормативного правового акта представительного органа муниципального образования.

10. Соответствующий законодательный (представительный) орган государственной власти, представительный орган муниципального образования до утверждения схемы избирательных округов вправе вносить поправки в представленную схему.

11. Закон Российской Федерации, закон субъекта Российской Федерации, нормативный правовой акт представительного органа муниципального образования, утверждающий схему избирательных округов, должен быть подписан уполномоченным должностным лицом не позднее чем за 20 дней до истечения срока, в который должны быть назначены выборы.

7. Структура Избирательного кодекса

В отношении структуры Кодекса предлагается традиционный подход – разделение его на Общую и Особенную части. Общая часть может быть во многом аналогична Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав...», а Особенная часть содержать разделы, посвященные выборам депутатов Государственной Думы и Президента РФ. Остается дискуссионным вопрос о выделении Специальной части, в которой могли бы содержаться нормы, касающиеся выборов и референдумов разного уровня, но имеющие специальный характер.

Отдельного внимания заслуживает проблема регулирования в Избирательном кодексе вопросов, относящихся к референдуму. По нашему мнению, стремление к терминологической чистоте не должно здесь играть доминирующей роли, и нет серьезных причин, по которым прилагательное «избирательный» не могло бы быть использовано в законе, регулирующем вопросы проведения референдума. Хотя между выборами и референдумом есть существенные различия, основные процедуры и организационные основы у избирательного и референдумного процессов сходны, а во многом и идентичны. Более того, идентичны активное избирательное право граждан и их право голосовать на референдуме. В этой связи следует отказаться от термина «участник референдума», используя общий термин «избиратель» (одновременно исчезнут и термины «список участников референдума», «участок референдума», «комиссия референдума»), что сразу же значительно облегчит восприятие закона.

Более сложна проблема регулирования в Избирательном кодексе вопросов, связанных с проведением общероссийского референдума. В связи с тем, что п. «в» ст. 84 Конституции РФ относит назначение общероссийского референдума к ведению федерального конституционного закона, автор считает наиболее целесообразным регулировать в таком федеральном конституционном законе все вопросы, связанные с назначением общероссийского референдума (включая и выдвижение инициативы), и ряд других специальных вопросов (содержание бюллетеня, вступление в силу решения, принятого на референдуме и т.п.). Поэтому автор не видит смысла создавать в Особенной части Кодекса раздел о референдуме. В то же время, в Общей части кодекса следует отрегулировать многие процедуры, общие для выборов и референдумов, а также для референдумов всех уровней (для этого в Общую часть целесообразно включить специальный раздел «Референдумный процесс»).

Общую часть целесообразно разделить на четыре раздела:

1. «Общие вопросы» (содержит главы «Общие положения и основные принципы», «Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «Избирательные системы», «Участие политических партий и общественных объединений в выборах и референдуме»).
2. «Организационное обеспечение проведения выборов» (содержит главы «Избирательные комиссии», «Учет и регистрация избирателей, образование избирательных участков», «Образование избирательных округов», «Защита

избирательных прав и права на участие в референдуме и ответственность за нарушение избирательного законодательства»).

3. «Избирательный процесс» (содержит главы, посвященные этапам избирательного процесса).
4. «Референдумный процесс» (содержит главы, посвященные этапам референдумного процесса).

Если будет выделена Специальная часть, то в нее из Общей части могут перейти раздел «Референдумный процесс» и глава «Особенности голосования, подсчета голосов и определения результатов выборов при применении различных избирательных систем, технических средств голосования и подсчета голосов».

Глава 1 во многом сходна с аналогичной главой Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Однако она не содержит статей, расшифровывающих принципы всеобщего, равного и прямого избирательного права, которые предполагается поместить в главу 2, и статей, касающихся назначения выборов, которые выделены в отдельную главу 9.

Статья «Законодательство Российской Федерации о выборах и референдумах» помещена ранее статьи «Основные понятия и термины», а статья «Порядок исчисления сроков, установленных законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах» – ранее статьи «Принципы проведения в Российской Федерации выборов и референдума».

В то же время в главу добавлены статьи «Альтернативность выборов», «Открытость и гласность при проведении выборов и референдума»; вместо статьи «Тайное голосование» помещена статья «Свобода волеизъявления», а вместо статей «Срок полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления» и «Обязательность проведения выборов» помещены статьи «Обязательность и периодичность проведения выборов» и «Совмещение выборов и референдумов».

В статье «Пределы действия настоящего Кодекса» вместо не оправдавшего себя положения о «дополнительных гарантиях» заложено положение, согласно которому законы субъектов РФ и иные нормативные правовые акты о выборах и референдумах не могут содержать ограничения избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ, не предусмотренные настоящим Кодексом.

В статью «Принципы проведения в Российской Федерации выборов и референдума» включены 9 частей, каждая из которых провозглашает определенный принцип. Все эти принципы (за исключением последнего – неучастия иностранных государств, организаций и граждан) далее предполагается расшифровать в отдельных статьях. Четыре принципа расшифрованы в последующих статьях главы 1; принцип всеобщего равного и прямого волеизъявления будет расшифрован в главе 2, принцип организации выборов избирательными комиссиями – в главе 5, принцип возможности обжалования нарушения избирательных прав – в главе 8, принцип честного и точного подсчета голосов – в главе 14.

8. Регулирование в Избирательном кодексе региональных и муниципальных выборов

Задача создания Избирательного кодекса состоит не в том, чтобы отнять у регионального законодателя последние возможности по регулированию выборов, проходящих в данном субъекте Федерации, а в том, чтобы сделать регулирование более качественным, устранить существующие и возможные противоречия и позволить законодателю на каждом уровне регулировать именно те вопросы, которые он может регулировать наилучшим образом.

С этой точки зрения большинство избирательных процедур целесообразно регулировать на федеральном уровне. Во-первых, они обычно не имеют никакой региональной специфики. Во-вторых, в осуществлении многих процедур участвуют организации, чья деятельность регулируется на федеральном уровне (СМИ, правоохранительные органы, кредитные организации). В-третьих, необходимость унификации избирательных процедур связана с практикой совмещения выборов и с профессионализацией избирательных комиссий. В-четвертых, написание процедурных норм – сложная юридическая работа, требующая высокой квалификации и определенного опыта; в регионах такого опыта, как показывает практика, часто не хватает. И, наконец, самое главное – сами избирательные процедуры во многом определяют возможность реализации избирательных прав.

В то же время региональным законодателям необходимо оставить свободу выбора по многим принципиальным вопросам, в том числе связанным с избирательной системой (в узком смысле). В проекте Кодекса будет четко указано, какие именно вопросы (и в каких пределах) должны регулироваться региональными законами, а какие – уставами муниципальных образований.

В частности, в проекте Избирательного кодекса детально описываются все избирательные системы, которые мы считаем возможным использовать на российских выборах. При этом субъекты РФ и муниципальные образования самостоятельно выбирают варианты избирательной системы из набора описанных в Избирательном кодексе. Таким образом, регионам и муниципальным образованиям обеспечивается широкий выбор избирательных систем, и при этом для каждой системы прописываются процедуры, гарантирующие избирательные права граждан.

9. Как Избирательный кодекс облегчит работу с избирательным законодательством

- На федеральных выборах будет применяться один закон.
- Общая часть Кодекса будет содержать прямые нормы, которые будут действовать на региональных и муниципальных выборах и не будут нуждаться в дублировании в региональных законах.
- Региональные законы могут стать короткими, аналогичными Особой части Избирательного кодекса.

- Для удобства применения избирательного законодательства участниками избирательного процесса будет целесообразно издавать под одной обложкой Общую часть Кодекса и региональный закон.

###