

УДК 342.8
DOI 10.34076/2658_512X_2023_3_37

Бисултанов Дени Ширваниевич

deni.bisultanov.2014@mail.ru
Студент юридического факультета
Санкт-Петербургского юридического института
(филиала) Университета Прокуратуры
Российской Федерации

Ершова Полина Алексеевна

polina_ershova_2001@mail.ru
Студент юридического факультета
Санкт-Петербургского юридического института
(филиала) Университета Прокуратуры
Российской Федерации

Научный руководитель:

Чепенко Яна Константиновна

Доцент кафедры государственно-правовых
дисциплин Санкт-Петербургского юридического
института (филиала) Университета Прокуратуры
Российской Федерации, кандидат юридических наук

**Некоторые проблемы
кодификации
законодательства
Российской Федерации о
выборах и референдумах**

Бисултанов Д. Ш., Ершова П. А. / Некоторые
проблемы кодификации законодательства
Российской Федерации о выборах и референдумах // Уральский журнал правовых исследований. 2023. № 3. С. 37–42. DOI 10.34076/2658_512X_2023_3_37

Аннотация:

В данной статье исследуются актуальные проблемы законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах. Так, авторами затронута проблема большого количества нормативных правовых актов в сфере избирательного права. В частности, упоминается о том, что большое количество законов и подзаконных актов представляет собой огромный массив информации, освоить и изучить который тяжело не только дипломированным юристам, но и значительной части граждан, которые не обладают познаниями в области юриспруденции. Авторами статьи также поднимается проблема кодификации законодательства о выборах и референдумах. Представлена позиция, которая заключается в необходимости принятия единого федерального Кодекса Российской Федерации о выборах и референдумах (далее — Избирательный кодекс). В основу данного кодекса авторы предлагают заложить положения действующих региональных избирательных кодексов, а также положения Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Кроме того, в данной научной статье подробно рассмотрен законопроект Избирательного кодекса, который был внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Госдума) в феврале 2023 года, проанализированы его положения и нововведения. Сделан вывод о том, что отдельные положения данного законопроекта необходимо модифицировать и внедрять в существующее законодательство уже сейчас, чтобы проверить, как они будут работать и функционировать на практике. Если эффект принятия таких норм даст положительный результат, то в будущем именно они лягут в основу формирования Избирательного кодекса.

УДК 342.8
DOI 10.34076/2658_512X_2023_3_37

Deni Sh. Bisultanov

deni.bisultanov.2014@mail.ru
Student of the Faculty of Law
St. Petersburg Law Institute (branch) University
of the Prosecutor's Office of the Russian Federation

Polina A. Ershova

polina_ershova_2001@mail.ru
Student of the Faculty of Law
St. Petersburg Law Institute (branch) University
of the Prosecutor's Office of the Russian Federation

Academic Supervisor:

Yana K. Chepenko

Associate Professor of the Department of State Legal
Disciplines of the St. Petersburg Law Institute (branch)
of the University of the Prosecutor's Office of the Russian
Federation, candidate of Legal Sciences

**Some Problems of Codification
of the Legislation
of the Russian Federation
on Elections and Referendums**

Deni Sh. Bisultanov, Polina A. Ershova / Some problems
of codification of the legislation of the Russian
Federation on elections and referendums // Ural Journal
of Legal Studies. 2023. No. 3. P. 37–42. DOI
10.34076/2658_512X_2023_3_37

Abstract:

This article examines current problems of the legislation of the Russian Federation on elections and referendums. Thus, the authors touched upon the problem of a large number of regulatory legal acts in the field of electoral law. In particular, it is mentioned that a large number of laws and regulations represent a huge amount of information, which is difficult to master and study not only for certified lawyers, but also for a significant part of citizens who do not have knowledge in the field of jurisprudence. The authors of the article also raise the problem of codification of legislation on elections and referendums. The position presented is the need to adopt a unified federal Code of the Russian Federation on elections and referendums. The authors propose to base this code on the provisions of the current regional electoral codes, as well as the provisions of the Federal Law of June 12, 2002 No. 67-FZ «On the Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in a Referendum of Citizens of the Russian Federation». In addition, this scientific article examines in detail the draft law of the Electoral Code, which was submitted to the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation in February 2023, and analyzes its provisions and innovations. It is concluded that certain provisions of this bill need to be modified and implemented into existing legislation now in order to check how they will work and function in practice. If the effect of the adoption of such norms gives a positive result, then in the future they will form the basis for the formation of the Electoral Code.

Ключевые слова:

принцип гуманизма, гуманизация условий отбывания наказания, компаративный анализ, уголовно-исполнительное законодательство, пенитенциарная система.

Keywords:

the principle of humanism, humanization of the conditions of serving a sentence, comparative analysis, penal enforcement legislation, penitentiary system.

В теории государства выработалось три типа политических режимов: авторитарный, тоталитарный и демократический [1, с. 61–68]. В контексте данной статьи рассматриваются явления, присущие государству с установившимся демократическим политическим режимом, и, в частности, такие институты демократии, как выборы и референдум.

Слово «демократия», заимствованное из французского языка, восходит к греческому «*demokratia*», где было образовано сложением «*demos*» — «народ» и «*kratos*» — «власть», что буквально означает «власть народа». Власть народа реализуется как непосредственно, так и через выбранных демократическим путём представителей. Таким образом, одним из фундаментальных признаков, характеризующих демократическое общество, является обладание членами данного общества как активных (возможность избирать), так и пассивных (возможность быть избранным) избирательных прав, а также возможность членам данного общества решать наиболее значимые общественные вопросы (например, принятие конституции государства) на референдуме [2, с. 25].

Стоит отметить, что охарактеризовать выборы как демократические можно только при их соответствии следующим принципам [3, с. 44–45]:

- Альтернативность кандидатов, то есть наличие на выборах нескольких равноправных кандидатов.
- Тайное голосование, то есть участники голосуют анонимно, а также никто, будь то представители публичной власти или любые другие субъекты, не вправе контролировать волеизъявление голосующего гражданина.
- Объективность информации, то есть объективное информирование избирателей средствами массовой информации о ходе подготовки и проведения выборов, о сроках и порядке совершения избирательных действий, о законодательстве о выборах, о кандидатах, избирательных объединениях и др.
- Всеобщность, то есть каждый гражданин, достигший 18 лет, независимо от своего социального положения, пола (примечательно, кстати, что Россия является первой из великих европейских держав, в которой женщины наряду с мужчинами получили возможность участвовать в выборах [4, с. 4–5]), национальности, вероисповедания, образования, места жительства, может принимать участие в выборах в качестве избирателя. Согласно ч. 3 ст. 32 Конституции Российской Федерации (далее — Конституция) граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда, принимать участие в выборах в качестве избирателя не могут¹.
- Равенство голосов всех граждан, то есть каждый избиратель имеет лишь один голос.

1 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. № 31.

В свою очередь референдум можно охарактеризовать как демократический в том случае, если он базируется как минимум на следующих принципах, которые во многом схожи с принципами, характеризующими демократические выборы [5, с. 37]:

- Референдум проводится на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.
- Принятое на референдуме решение является общеобязательным и не нуждается в дополнительном утверждении и др.

Переходя непосредственно к политико-правовой системе Российской Федерации, можно обратить внимание на «обилие» нормативных правовых актов, регулирующих отношения в данной сфере жизни общества.

Так, ядром правового регулирования избирательных прав граждан и права граждан на участие в референдуме, безусловно, является Конституция, а именно упомянутая ранее ст. 32 Конституции (конкретно части 1–3 данной статьи). На фундаментальный и государствообразующий характер прав граждан, закреплённых частями данной статьи, указывает её нахождение в главе 2 Конституции («Права и свободы человека и гражданина»), которая, согласно ч. 1 ст. 135 Конституции, не подлежит пересмотру палатами Федерального Собрания Российской Федерации. Статьями 141–142². Уголовного кодекса Российской Федерации, расположенными в главе 19 («Преступления против конституционных прав и свобод человека и гражданина»), от посягательств третьих лиц охраняются закреплённые Конституцией избирательные права и права граждан на участие в референдумах, что так же свидетельствует о высочайшем уровне значения для государства возможности гражданам реализовывать свои конституционные права. Отметим, что отношения в рассматриваемой нами сфере, помимо ст. 32 Конституции, регулируются и иными статьями Конституции. Так существуют отдельные положения:

- О выборах Президента Российской Федерации (ст. 81)².
- О выборах депутатов Госдумы (ст. 96–97)³.
- О формах волеизъявления народа на уровне местного самоуправления: выборы, референдум и др. (ст. 130)⁴

Как известно, в конституции государства содержатся нормы-принципы [6, с. 72], которые реализуются в нижестоящих по юридической силе нормативных правовых актах. Авторами статьи было найдено как минимум двадцать пять федеральных конституционных и федеральных законов, которыми регламентируются выборы и референдумы⁵. Так, наиболее важными, на наш взгляд, являются:

- Федеральный конституционный закон от 28 июня 2004 года № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации».
- Федеральный закон от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации».

2 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. N 31.

3 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. N 31.

4 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2014. N 31.

5 Законодательство Российской Федерации о выборах и референдумах, иные нормативные правовые акты [Электронный ресурс]. URL: <http://www.cikrf.ru/law/constitution.php> (дата обращения: 31.08.2023).

- Федеральный закон от 10 января 2003 года № 20-ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» и др.

Обилие нормативных правовых актов, регулирующих участие граждан Российской Федерации в выборах и референдумах, по мнению авторов, является основной проблемой в рассматриваемой нами сфере. Как минимум двадцать пять законов и ещё большее количество подзаконных актов, которыми урегулированы вопросы выборов и референдумов, представляют собой, без преувеличения, громадный массив информации, освоить который тяжело не только дипломированным юристам, но и, в первую очередь, большей части граждан, не обладающей познаниями в области юриспруденции. Известно, что членам российского общества характерен низкий уровень правосознания, выражающийся в том числе и откровенным пренебрежением к законам (правовой нигилизм).

На практике можно проследить, что с каждым годом количество принимаемых законов увеличивается в геометрической прогрессии, однако активное принятие законов сопровождается их неисполнением и открытым игнорированием. К сожалению, в такой ситуации доверие населения к органам публичной власти остаётся на минимальном уровне. В первую очередь, данный факт должен послужить сигналом для власти, чтобы сосредоточиться на качественном развитии законодательства, а не на дальнейшем увеличении количества принимаемых законов, что позволит удовлетворить потребности современного российского общества, обеспечивая строгое соблюдение законов как гражданами, так и представителями власти. Следует отметить, что даже при наличии множества законов, их нормы не всегда являются ценностными и основополагающими. Коллизии, правовые пробелы и несовместимость законов действительному положению дел в обществе так же способствуют правовому нигилизму и «разрушению» единства правовой системы Российской Федерации. Необходимо более внимательное отношение к разработке законов, учитывая их содержательную и техническую сторону, а также их соответствие программам реформирования. Это поможет сохранить уважение к закону в обществе и поверить в его способность решать социальные проблемы при условии, что правотворческая деятельность будет основана на ценностях справедливости и нравственности [7, с. 29].

Попытки по кодификации избирательного законодательства предпринимались неоднократно. Так, одна из последних попыток была предпринята в феврале 2023 года. Депутатами одной из фракций, а именно Коммунистической партии Российской Федерации (далее — КПРФ), был внесён в Госдуму проект Избирательного кодекса⁶. Вышеупомянутый 453-страничный проект содержит в себе некоторые нововведения, в частности:

- Введение единого дня голосования — третье воскресенье марта.
- Отмена многодневного голосования и возможности волеизъявления на придомовых территориях.
- Ликвидация дистанционного электронного голосования.
- Отмена муниципального фильтра на выборах губернатора.
- Неизменность нормативно-правовой базы в период выборов.

Помимо данных нововведений, КПРФ предлагает и другие: например, предлагается вернуть трансляцию с камер видеонаблюдения на избирательных участках в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» и т. д. Однако, несмотря на многие достоинства законопроекта, его не поддержало Пра-

6 Проект нового избирательного кодекса от КПРФ [Электронный ресурс]. URL: <https://msk.kprf.ru/2022/11/12/227341/> (дата обращения: 31.08.2023).

вительство Российской Федерации, аргументировав это тем, что принятие Избирательного кодекса потребует дополнительного финансирования из бюджета, а источники финансирования так и не определены.

По нашему мнению, по части юридической техники данный законопроект требует множество доработок, так как он содержит в себе различные противоречия как с Конституцией, так и с действующим федеральным законодательством (например, предлагается снять ограничение пассивного избирательного права граждан с непогашенной судимостью и статусом иностранных агентов). Поэтому создавать основательный и «долгоживущий» на основе вышеупомянутого законопроекта единый кодифицированный нормативный правовой акт, регулирующий процесс участия граждан в выборах и референдумах, на данном этапе считаем нецелесообразным.

Нововведения, которые предложила КПРФ, необходимо модифицировать и внедрять уже сейчас, чтобы проследить, как они будут работать и функционировать в жизни на практике. Если будет положительный результат, то в будущем именно они лягут в основу формирования Избирательного кодекса.

Хочется отметить, что более чем в пятнадцати субъектах Российской Федерации (например, в Москве, Костромской области и др.) разработаны и действуют Избирательные кодексы, которые на практике показали свою эффективность. Поэтому мы предлагаем создать единый Избирательный кодекс Российской Федерации, в основе которого будут заложены положения действующих региональных избирательных кодексов, а также положения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Подводя итог, хочется сказать, что кодификация законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах необходима для оптимизации процессов, происходящих в рассматриваемой нами сфере. Повторим, что разнообразие нормативных правовых актов не является примером эффективного функционирования избирательного процесса. Создание и дальнейшее принятие Избирательного кодекса окажет положительное и прогрессивное влияние на развитие избирательного права Российской Федерации. Отдельные положения предлагаемых проектов Избирательного кодекса необходимо совершенствовать и проверять на практике путём их применения уже сейчас для того, чтобы они легли в его основу. При реализации данных шагов в ближайшем будущем с помощью государственной и общественной поддержки будет сформирован Избирательный кодекс, который будет иметь положительное значение для «оздоровления» избирательной системы Российской Федерации.



3 (24) 2023



@law_journal



lawresearch.ru



2658-512X

Библиографический список:

1. *Честнов И.Л.* Теория государства и права: учебное пособие для бакалавриата. Часть 1. Теория государства. — СПб: Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2016. 92 с.
2. *Самарина М.Н.* Развитие института выборов как способа реализации права граждан на участие в делах государства // Диалог. 2015. № 1 (1). С. 20–25.
3. *Геворкян В.В.* Принципы и стандарты функционирования института выборов // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. 2011. № 2. С. 44–45.
4. *Семенова Н.К., Голышева П.Д.* К вопросу о правах женщин на участие в управлении государством // Научный вестник Крыма. 2022. № 5 (40). С. 4–5.
5. *Шабанов Х.М.* Референдум как форма осуществления непосредственной демократии: вопросы теории и практики // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2011. № 1. С. 36–38.
6. *Таева Н.Е.* Конституционные нормы-принципы в трудах В.В. Невинского: понятие, ранжирование, ценностное содержание // Образование и право. 2022. № 2. С. 71–78.
7. *Матевосова Е.К.* Правовой нигилизм в России и его причины // Актуальные проблемы российского права. 2011. № 3. С. 22–30.

References:

1. *Chestnov I.L.* (2016). Theory of state and law: textbook for undergraduate studies. Part 1. Theory of the state. St. Petersburg: St. Petersburg Law Institute (branch) of the Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation. p. 92
2. *Samarina M.N.* (2015). Development of the institution of elections as a way of realizing the right of citizens to participate in state affairs. Dialogue. 1 (1). pp. 20-25
3. *Gevorkyan, V.V.* (2011). Principles and standards for the functioning of the institution of elections. Gaps in Russian legislation. Legal journal. 2. pp. 44-45
4. *Semenova N.K., Golysheva P.D.* (2022). On the issue of women's rights to participate in government. Scientific Bulletin of Crimea. 5 (40). pp. 4-5
5. *Shabanov Kh.M.* (2011). Referendum as a form of direct democracy: questions of theory and practice. Legal Bulletin of the Dagestan State University. 1. pp. 36-38
6. *Taeva N.E.* (2022). Constitutional norms and principles in the works of V.V. Nevinsky: concept, ranking, value content. Education and Law. 2. pp. 71-78
7. *Matevosova E.K.* (2011). Legal nihilism in Russia and its causes. Current problems of Russian law. 3. pp. 22-30