

НУЖЕН ЛИ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ РОССИИ СОБСТВЕННЫЙ КОДЕКС?

.....

С. В. Громыко¹

Постоянные, не прекращающиеся изменения избирательного законодательства в очередной раз ставят на повестку дня вопрос о кодификации норм избирательного права. В статье с позиций общеправовой теории рассматриваются актуальные задачи электорально-правовой кодификации, вносятся предложения по формированию системы источников избирательного права, анализируются возможные коллизии норм избирательного права и способы их разрешения. Автор приводит аргументы, препятствующие кодификации избирательного права на нынешнем этапе развития законодательства РФ.

Ключевые слова: избирательное право, выборы, референдум, система источников права, кодификация, избирательный кодекс

В России избирательное право — одна из наиболее интенсивно меняющихся подотраслей конституционного права. Это объясняется как нестабильностью отечественной политической системы, так и не прекращающимися попытками достичь политических результатов правовыми средствами.

Одной из таких попыток стало представление в Государственную Думу депутатами С. М. Мироновым, Н. В. Левичевым, И. В. Пономаревым и другими проекта Избирательного кодекса Российской Федерации [13]. Авторство проекта принадлежит ряду экспертов Ассоциации некоммерческих организаций «В защиту прав избирателей «ГОЛОС»» под руководством А. Е. Любарева [1].

Как указывают инициаторы законопроекта в пояснительной записке, «представленный проект направлен на систематизацию действующего избирательного законодательства и законодательства о референдуме, устранение в нем противоречий, пробелов и положений, допускающих неоднозначное толкование, а также устранение дублирования норм в разных законах. Он призван сделать избирательное законодательство и законодательство о референдуме более понятным и удобным в применении. <...> Одновременно проект направлен на демократизацию избирательного законодательства и законодательства о референдуме, приведение его в соответствие с Конституцией РФ и международными избирательными стандартами, обеспечение избирательных прав

¹ Громыко Сергей Валерьевич – заместитель председателя территориальной избирательной комиссии Анапская (Краснодарский край), заслуженный юрист Кубани. Эл. почта: svгром@list.ru.

граждан, устранение или изменение положений, препятствующих демократическому развитию страны, а также восстановление положений, неоправданно исключенных из него в предшествующие годы» [14].

Однако правовое качество как концепции, так и текста проекта позволяет согласиться с мнением о том, что основная цель законопроекта, вероятно, находится за пределами обозначенных задач избирательно-правовой кодификации: «Авторы в качестве основной цели ставят перед собой не кодификацию положений действующего избирательного законодательства... а создание кодекса на основе собственных представлений авторов об идеальном избирательном законодательстве» [13]. Идея создания федерального Избирательного кодекса не нова, о чем известно и самим авторам проекта [1], однако желание поднять его как знамя борцов за демократию [9] оказалось сильнее необходимости до начала работы понять, почему эта идея, несмотря на ее поддержку депутатами Государственной Думы и Центральной избирательной комиссией России, так и осталась нереализованной. Преследуя благую цель и внося ряд интересных предложений по совершенствованию избирательно-правовых институтов и процедур, авторы проекта Избирательного кодекса попытались объять необъятное, придя к заранее известному результату.

В теории права под кодексом (лат. *codex* — собрание законов) принято понимать сводный законодательный акт, в котором объединяются и систематизируются правовые нормы, регулирующие сходные, однородные общественные отношения; будучи результатом кодификации, кодекс обладает высшей юридической силой и относится только к определенной отрасли права [10, с. 429]. В иерархии федеральных законов России кодексы относятся к текущим (обыкновенным) органическим (кодифицированным) законам, характеризующимся юридической цельностью, внутренней согласованностью, высоким уровнем нормативных обобщений и направленностью на комплексное регулирование соответствующей сферы общественных отношений, и занимает место рядом с актами типа Основ законодательства [11, с. 337]. Как законодательный акт, кодекс должен сочетать общеправовые нормы (нормы-цели, нормы-дефиниции, нормы-принципы, институты отраслевых источников, субъектов, объектов и т.д.), традиционно образующие Общую часть, и нормы конкретно-правового регулирования (специальные отраслевые институты), образующие Особенную часть. Совокупность этих свойств позволяет определять соответствующий закон как единый кодификационный акт, нормативную основу соответствующей отрасли (подотрасли, отраслевого института) законодательства либо комплексного массива законодательства.

В прикладном плане, в каждодневном правотворчестве и правоприменении остро стоит вопрос об определении места кодифицированных законов в системе нормативно-правового регулирования, особенно, когда законотворческая практика субъектов Российской Федерации пошла по пути принятия соб-

ственных кодексов, даже при наличии федерального кодекса (например, после принятия Градостроительного кодекса Российской Федерации 2004 г. в 2008 г. были приняты Градостроительный кодекс города Москвы, Градостроительный кодекс Краснодарского края).

Основным признаком, характеризующим место нормативно-правового акта в системе законодательства, является его юридическая сила, т. е. такое свойство правового акта, которое позволяет сопоставить обязательность его предписаний с предписаниями других правовых актов. Применительно к системе источников конституционного права это означает, что «иерархическая структура является в конечном счете выражением разности юридической силы отдельных видов источников конституционного права и связанной с этим соответствующей соподчиненности источников конституционного права в органически цельной системе» [5, с. 24].

Стабильность системе российского конституционного законодательства, характеризуемого самым большим по сравнению со всеми другими отраслями видовым разнообразием источников [4, с. 10], придает наличие правил, позволяющих разрешить возникающие правовые коллизии. Прежде всего, это правило «*lex superior derogat legi inferiori*» (высший по силе закон отменяет закон, низший по силе). Базовые правила разрешения правовых коллизий равных по юридической силе правовых актов сформулированы Конституционным Судом Российской Федерации: «Ни один федеральный закон не имеет преимущества перед другими федеральными законами с точки зрения определенной непосредственно Конституцией Российской Федерации иерархии нормативных актов. В отношении федеральных законов как актов одинаковой юридической силы применяется правило «*lex posterior derogat priori*» («последующий закон отменяет предыдущие»), означающее, что даже если в последующем законе отсутствует специальное предписание об отмене ранее принятых законоположений, в случае коллизии между ними действует последующий закон; вместе с тем независимо от времени принятия приоритетными признаются нормы того закона, который специально предназначен для регулирования соответствующих отношений» [8].

В отраслевую систему источников избирательного права (в широком смысле) входят акты федерального и регионального законодательства, а также акты органов местного самоуправления, из чего следует вывод о том, что регулирование в данной сфере отношений исключительно на федеральном уровне невозможно, причем данный вывод не опровергается обобщенным членом Центральной избирательной комиссии России Б.С. Эбзеевым аргументом о наличии кодексов в других отраслях, также входящих в совместную компетенцию Российской Федерации и субъектов [12]. Кроме того, среди актов федерального уровня существует специальный закон большей юридической силы, нежели все остальные, — Федеральный конституционный закон «О референ-

думе Российской Федерации» [7]. В силу этого идеологи Избирательного кодекса либо должны отказаться от любого регулирования федерального референдума (а это, по нашему мнению, единственная соответствующая Конституции позиция), либо признать, что Избирательный кодекс по своей природе не может быть единым отраслевым кодификационным актом.

Поскольку не существует иной правовой формы предлагаемого Избирательного кодекса, нежели федеральный закон, правилом «*lex specialis derogat generali*» (специальный закон отменяет общий закон) полностью нивелируется идея Избирательного кодекса как отраслевого суперзакона.

В эпоху жарких дискуссий об электорально-правовой кодификации, за несколько лет до обозначенного А.Е. Любаревым времени начала разработки Избирательного кодекса, прозвучало предложение о том, что «правовая политика, федеральное и региональное правотворчество должны быть направлены на изменение концепции правового регулирования избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ в направлении принятия акта типа Основ законодательства РФ о выборах и референдумах на основе унификации избирательно-правовых и референдумно-правовых процедур с перемещением центра тяжести регулирования выборов органов власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, референдумов субъектов РФ и местных референдумов в сферу регионального законодательства» [2, с. 165]. В развитие своей мысли М. М. Курячая предложила на федеральном уровне в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции РФ устанавливать не минимальные гарантии избирательных прав и права на референдум, а максимально возможные их ограничения [3, с. 37].

Предложенная концепция представляется нам наиболее продуктивной, способствующей реализации субъектами Федерации своих законодательных полномочий, позволяющей преодолеть один из самых серьезных недостатков Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [6] — полную утрату грани между принципиальным и детальным правовым регулированием.

Библиографический список

1. Информационная записка по избирательному законодательству. URL: http://akudrin.ru/upload/nauch/Inform_zapiska_po_IZ-Lyubarev.doc
2. Курячая М. М. Право на референдум граждан Российской Федерации: дис. канд. ... юрид. наук. М., 2004.
3. Курячая М. М. Проблемы обеспечения народного представительства в современном российском парламентаризме // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 12.
4. Курячая М. М. Соотношение института референдума со смежными институтами непосредственной демократии // Конституционное и муниципальное право. 2004. № 4.

5. *Кутафин О.Е.* Источники конституционного права Российской Федерации. М.: Юрист, 2002.
6. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
7. О референдуме Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28.06.2004 № 5-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.
8. По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 7, 15, 107, 234 и 450 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29.06.2004 № 13-П // Собрание законодательства РФ. 2004. № 27. Ст. 2804.
9. Проект Избирательного кодекса РФ официально внесен в Государственную Думу. URL: <http://golos-org.livejournal.com/137854.html> (дата обращения 20.05.2013).
10. Российская юридическая энциклопедия. М.: Издательский дом ИНФРА-М, 1999.
11. Теория государства и права: курс лекций/Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М.: Юрист, 1997.
12. *Эбзеев Б.С.* Кодификация избирательного законодательства будет способствовать защите избирательных прав граждан и служить более полной реализации принципов государственной бытийности нашего народа. URL: <http://www.rcoit.ru/actual/detail.php?ID=16500>
13. Экспертное заключение Ассоциации по защите избирательных прав «Гражданский контроль» на проект Избирательного кодекса Российской Федерации, разработанного Ассоциацией «Голос». URL: http://www.roiip.ru/social_control/zayav6/
14. Электронная регистрационная карта на законопроект № 28717-6: Избирательный кодекс Российской Федерации. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=28717-6>

Статья поступила в редакцию 25.09.2013.

.....

DOES RUSSIAN ELECTORAL SYSTEM NEED ITS OWN CODE?

S. V. Gromyko

Sergey Valeryevich Gromyko, Deputy president of the Anapa regional election committee, the Krasnodar Territory, Kuban Honoured Lawyer. E-mail: svgrom@list.ru.

Continual and continuous changes in election law yet again put the problem of election law rule codification on agenda. The article considers challenging objectives of electoral law codification, puts proposals on developing the system of election law sources, and possible election law collisions and ways of their solution are analyzed. The author puts the arguments interfering with the election law codification at the present stage of the Russian electoral law evolution.

Key words: election law, elections, referendum, election law sources, codification, election code.

References

1. Informatsionnaya zapiska po izbiratel'nomu zakonodatel'stvu [Election code report], http://akudrin.ru/upload/nauch/Inform_zapiska_po_IZ-Lyubarev.doc
2. Kuryachaya, M. M., Pravo na referendum grazhdan Rossiyskoy Federatsii: diss. kand. ... yurid. Nauk [The Russian Federation citizens' right to referendum, Cand. Sci. (Law) dissertation], Moscow, 2004
3. Kuryachaya, M. M., Problemy obespecheniya narodnogo predstavitel'stva v sovremennom rossiyskom parlamentarizme [The problems of guaranteeing public representation in the contemporary Russian parliamentarism], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2011, No. 12
4. Kuryachaya, M. M., Sootnoshenie instituta referenduma so smezhnymi institutami neposredstvennoy demokratii [Correlation of the institutes of referendum and direct democracy], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2004, No. 4
5. Kutafin O. E., Istochniki konstitutsionnogo prava Rossiyskoy Federatsii [Sources of the constitutional law of the Russian Federation], Moscow, Yurist, 2002
6. O referendume Rossiyskoy Federatsii: Federal'nyy konstitutsionnyy zakon ot 28.06.2004 No. 5-FKZ [On referendum of the Russian Federation, Federal Constitutional Law of 28 Jun. 2004 No. 5-FKZ], *Sobranie zakonodatel'stva RF*, 004, No. 27, St. 2710
7. Ob osnovnykh garantiyakh izbiratel'nykh prav i prava na uchastie v referendume grazhdan Rossiyskoy Federatsii: Feder'nyy zakon ot 12.06.2002 No. 67-FZ [On basic guarantees of electoral rights of the citizens of the Russian Federation and their rights to participate in a referendum, Federal Law of 12 Jun. 2002 No. 67-FZ], *Sobranie zakonodatel'stva RF*, 2002, No. 24, St. 2253
8. Po delu o proverke konstitutsionnosti otdel'nykh polozheniy statey 7, 15, 107, 234 i 450 Ugolovno-protsessual'nogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii v svyazi s zaprosom gruppy deputatov Gosudarstvennoy Dumy: Postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii ot 29.06.2004 No. 13-P [Special rule by the Constitutional Court of the Russian Federation On the case of examining constitutionalism of articles Nos. 7, 15, 107, 234 and 450 of the Russian Federation Code of Criminal Procedure in connection with the group of the State Duma deputies' query], *Sobranie zakonodatel'stva RF*, 2004, No. 27, St. 2804
9. Proekt Izbiratel'nogo kodeksa RF ofitsial'no vnesen v Gosudarstvennuyu Dumu [The Russian Election Code draft is officially brought in the State Duma], <http://golos-org.livejournal.com/137854.html>
10. Rossiyskaya yuridicheskaya entsiklopediya [Russian Legal Encyclopaedia], Moscow, INFRA-M Publishing, 1999
11. Teoriya gosudarstva i prava. Kurs lektsiy [Theory of state and law. Series of lectures], edited by N. I. Matuzova and A. V. Mal'ko, Moscow, Yurist, 1997
12. Yebzeev, B. S., Kodifikatsiya izbiratel'nogo zakonodatel'stva budet sposobstvovat' zashchite izbiratel'nykh prav grazhdan i sluzhit' bolee polnoy realizatsii printsipov gosudarstvennoy bytiynosti nashego naroda [The codification of the election law will contribute to protection of electoral rights of the citizens and serve for more principles of public being of our people], <http://www.rcoit.ru/actual/detail.php?ID=16500>

13. Ekspertnoe zaklyuchenie Assotsiatsii po zashchite izbiratel'nykh prav "Grazhdanskiy kontrol'" na proekt Izbiratel'nogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii, razrabotannogo Assotsiatsiey "Golos" (Ekspertnoe zaklyuchenie Assotsiatsii po zashchite izbiratel'nykh prav "Grazhdanskiy kontrol'" na proekt Izbiratel'nogo kodeksa Rossiyskoy Federatsii, razrabotannogo Assotsiatsiey "Golos" [Expert report by GRAZHDANSKY KONTROL electoral right protection Association on Russian Federation Electoral Code draft by GOLOS Association], [http:// www.roiip.ru/social_control/zayav6/](http://www.roiip.ru/social_control/zayav6/)
14. Elektronnaya registratsionnaya karta na zakonoproekt No. 28717-6: Izbiratel'nyy kodeks Rossiyskoy Federatsii [e-registration for a draft law No. 28717-6 Election Code of the Russian Federation], <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=28717-6>