

**Платонов Владислав Алексеевич,  
Разумовский Алексей Антонович\***,  
*студенты Приволжского филиала ФГБОУ ВПО  
«Российская академия правосудия»  
(г. Нижний Новгород)*

## **О КОДИФИКАЦИИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА НИЖЕГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ**

На территории Нижегородской области проведение референдумов и выборов регламентировано законами Нижегородской области:

от 25 ноября 2005 года № 187-3 «О выборах депутатов Законодательного Собрания Нижегородской области»;

от 30 декабря 2005 года № 226-3 «О местном референдуме в Нижегородской области»;

от 20 июля 2006 года № 75-3 «О референдуме Нижегородской области»;

от 6 сентября 2007 года № 109-3 «О выборах глав муниципальных образований в Нижегородской области»;

от 6 сентября 2007 года № 108-3 «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Нижегородской области»;

от 28 июня 2012 года № 70-3 «О выборах Губернатора Нижегородской области»;

от 5 февраля 2013 года № 8-3 «О порядке образования избирательных участков и порядке формирования избирательных комиссий на территории Нижегородской области».

При сравнении данных законов можно увидеть, что структура законов во многом повторяется и содержание статей, чаще всего, дублируется. Ситуация усугубляется тем, что в законах Нижегородской области также дублируются положения федерального законодательства.

Проблема избыточного правового регулирования в избирательном праве проявляется не только на региональном, но и на федеральном уровне. По словам председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации В.Е. Чурова, насчитывается более 400 законов, регулирующих общие положения и порядок проведения выборов.

---

\* ©Платонов В.А., Разумовский А.А., 2014

В целом динамика развития регионального законодательства свидетельствует о том, что на современном этапе речь не должна идти только о простом накоплении законодательных массивов. Главным становится стремление к повышению эффективности принимаемых законов, поскольку это важный показатель деятельности законодательного органа.

Поэтому одной из главных задач развития избирательного законодательства в Нижегородской области на современном этапе нам представляется его упорядочение. В процессе упорядочивания избирательного законодательства на первый план выдвигается идея существенной кодификации нормативных правовых актов, т.е. объединение нормативно-правовых актов с изменением их содержания в единый устойчивый и логически стройный нормативный акт, юридическая сила которого ориентирует на него все текущее законодательство.

Это считается наиболее совершенной формой систематизации, а возможность внесения в такой акт изменений и дополнений в случае соответствующих изменений в предмете регулирования не лишает ее и такого важного качества правотворчества, как оперативность.

Можно выделить следующие направления совершенствования избирательного законодательства Нижегородской области:

1) четкое формулирование избирательных прав и их гарантий на региональном уровне, определение конкретного содержания (на всех стадиях избирательного процесса, обеспечение каждого принципа проведения выборов на всей территории субъекта);

2) устранение несогласованностей, противоречий и пробелов в региональном законодательстве;

3) экспертиза избирательных законов субъектов Российской Федерации на предмет ущемления избирательных прав граждан и создания ограничений этих прав под видом дополнительных гарантий.

Настало время для перехода на качественно иной этап этого процесса – начать создание единообразного по содержанию и целостного по форме документа. Нужно перейти от накопления современных, соответствующих региональным новеллам законов, от «перманентной» правки норм избирательного законодательства к разработке Избирательного кодекса Нижегородской области.

Избирательный кодекс Нижегородской области позволит не только сократить количество нормативных актов, применяемых в данной области отношений, но и кодифицировать нормы общего характера и осо-

бенности подготовки и проведения региональных и муниципальных выборов, избежать дублирования норм и их противоречивости. При этом объем избирательного законодательства значительно сократится, что позволит не только кандидатам, но и избирателям ознакомиться с «премудростями» законодательства о выборах. Также кодификация избирательного законодательства не требует значительных материальных и иных затрат, что само по себе «экономично».

При работе над кодификацией необходимо максимально учесть мнение общественности, так как данный вопрос требует всестороннего обсуждения, как со стороны депутатов разных уровней, так и работников исполнительных органов власти, судей, членов политических партий, общественных организаций, научных деятелей и иных лиц, пользующихся авторитетом в области и имеющих определенный юридический опыт в избирательном процессе.

Кроме того, кодификация позволит создать условия для совершенствования «сопутствующих» избирательному законодательству нормативных правовых актов. Например, урегулирование надежного механизма защиты заместителей выборных руководителей всех уровней власти в области. В этом случае рассматривается закрепление обязанности руководителя согласовывать с представительным органом назначение и увольнение своих заместителей, что в большинстве случаев и предусматривается, но должно быть зафиксировано в норме общего действия.

Опыт кодификации избирательного законодательства реализован на сегодняшний день в 15 субъектах Российской Федерации (см. Приложение 1). Применяются различные варианты кодификации:

полная, когда в один кодифицированный акт включаются нормы обо всех видах референдумов и выборов, проводимых на территории субъекта Российской Федерации (например, Избирательный кодекс Белгородской области);

отраслевая, когда принимаются два кодифицированных акта о референдумах и о выборах, проводимых на территории субъекта Российской Федерации (например, Избирательный кодекс Костромской области и Кодекс о референдумах Костромской области);

специальная, когда принят один кодифицированный акт либо о референдумах, либо о выборах, проводимых на территории субъекта Российской Федерации (например, Избирательный кодекс Республики Татарстан).

п/п	Субъекты Российской Федерации	Виды кодификации
1	Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве	Полная
2	Кодекс Курской области о выборах и референдумах	Полная
3	Избирательный кодекс Белгородской области	Полная
4	Избирательный кодекс Владимирской области	Полная
5	Избирательный кодекс Воронежской области	Полная
6	Избирательный кодекс Псковской области	Полная
7	Избирательный кодекс Костромской области	Отраслевая
8	Кодекс о референдумах Костромской области	Отраслевая
9	Избирательный кодекс Республики Татарстан	Специальная
10	Избирательный кодекс Приморского края	Специальная
11	Избирательный кодекс Хабаровского края	Специальная
12	Избирательный кодекс Свердловской области	Специальная
13	Избирательный кодекс Тверской области	Специальная
14	Избирательный кодекс (Закон) Тюменской области	Специальная
15	Избирательный кодекс города Москвы	Специальная
16	Кодекс Республики Башкортостан о выборах	Специальная

Преимущества и недостатки характерны для каждого из названных вариантов кодификации избирательного законодательства. Мы полагаем, что наиболее предпочтителен вариант полной кодификации избирательного законодательства. В этом случае, общая часть кодекса будет включать положения, применяемые ко всем возникающим в ходе реализации гражданами избирательным правоотношениям. Особенная часть избирательного кодекса должна регламентировать специфику отношений, характерных для того или иного вида референдумов или выборов.

Наименования избирательных законов субъектов Федерации пестрят разнообразием. Порой это дело доходит до абсурда. Например,

большинство региональных избирательных кодексов (10 из 16 принятых) называются не кодексом, а законом субъекта с названием «кодекс», что вызывает недоумение. Например, в Москве принят Закон города Москвы «Избирательный кодекс города Москвы», в Тюменской области принят «Избирательный кодекс (Закон) Тюменской области». И только в шести субъектах Федерации приняты собственно кодексы. Причину такого подхода объяснить с научной точки зрения крайне сложно, поскольку в теории права не существует такой формы законодательного акта. Кодифицированный акт лишь принимается в форме закона, но при этом имеет собственное наименование - кодекс. Например, Гражданский кодекс Российской Федерации принимался в форме федерального закона, но обнародован под собственным именем - Гражданский кодекс Российской Федерации. Никаких поясняющих дополнений к наименованию кодифицированного акта (например, федеральный закон) при этом нет и быть не должно. Следует признать, что кодексы приравнены к федеральным законам по своей юридической силе, но современное отечественное законодательство отдает приоритет кодексу в случае противоречия его положений нормам вновь создаваемого нормативного акта.

Связь избирательного законодательства Российской Федерации и ее субъектов основана на единстве регулирования избирательных прав граждан, которое обеспечивается Конституцией РФ, отнесшей регулирование прав и свобод человека и гражданина к ведению России, а также императивом субординации, непротиворечия и взаимодополняемости. Федеральное законодательство устанавливает минимальный объем гарантий, формально предоставляя возможность субъектам Федерации расширять их, однако без определения четких правовых ориентиров, что не исключает ущемления избирательных прав в некоторых субъектах России. Например, Нередко под видом регулирования субъекты РФ могут ущемлять избирательные права, т.е. вводить ограничения по сравнению с Федеральным законом № 67-ФЗ. Например, п. 2 ст. 44 Избирательного кодекса Белгородской области от 1 апреля 2005 г. № 182 (ред. от 14.06.2012) уточняет срок передачи документов в поддержку выдвижения кандидатов - до 18 часов по местному времени. Сдача первого финансового отчета позже этого времени позволила составить акт избирательной комиссии г. Белгорода в 18 часов 45 минут и повлекла отказ в приеме документов и регистрации кандидатом в депутаты (См.: Постановление избирательной комиссии Белгородской области от 12 сент.

2012 г. № 62/499 «О жалобах О.П. Китовой на действия и Постановление избирательной комиссии города Белгорода от 4 сент. 2012 г. № 126/539 «Об отказе Китовой Ольге Петровне в регистрации кандидатом в депутаты Белгородской областной Думы по Белгородскому городскому одномандатному округу № 5 на дополнительных выборах 14 октября 2012 года»).

В рамках защиты избирательных прав граждан и в соответствии с пунктом «н» ст. 72 Конституции Российской Федерации в Избирательном кодексе Нижегородской области могут устанавливаться дополнительные меры, усиливающие гарантии избирательных прав граждан. Но для этого в избирательном кодексе должны быть четко прописаны все возможности субъекта Российской Федерации по установлению дополнительных гарантий избирательных прав граждан, обозначены границы возможных вариаций.

К дополнительным гарантиям можно отнести: право уменьшать число избирателей для образования избирательных участков, проходной избирательный барьер для политических партий, вводить дополнительные меры по проверке достоверности списков избирателей, информированию избирателей, увеличению круга средств массовой информации, освещающих выборы, расширению контроля за ходом голосования, подведения итогов и результатов выборов, вводить дополнительные формы голосования (например, голосование по почте), а также определять территории, где возможно проведение досрочного голосования. В остальном должно быть единство правовых норм, что позволит сделать правовое регулирование выборов непротиворечивым и соответственно более качественным.

Избирательный кодекс Нижегородской области может иметь следующую, более детальную структуру:

Общая часть

Глава 1. Общие положения. Помимо понятий в избирательном праве в эту главу необходимо включить основные принципы выборов и допускаемые отступления от них, виды и специфику избирательных систем, применяемых на тех или иных выборах, а также сроки избирательного процесса и правила их исчисления.

Глава 2. Данная глава будет посвящена референдуму Нижегородской области, местному референдуму. Здесь будут рассматриваться вопросы референдума, обстоятельства, исключаящие назначение и проведение референдума, инициатива проведения референдума, назна-

чение, проведение референдума.

Глава 3. Определение круга участников и организаторов выборов (к ним относятся: избиратели, кандидаты и их доверенные лица, политические партии и их уполномоченные, наблюдатели, СМИ, избирательные комиссии и другие). Кроме этого, в главе необходимо установить единые правила назначения выборов, образования избирательных округов и участков, составления списков избирателей, выдвижения и регистрации кандидатов, списков кандидатов.

Глава 4. Предвыборная агитация. Здесь целесообразно закрепить общие правила ведения предвыборной агитации кандидатами и политическими партиями, а также правила работы СМИ при информировании избирателей.

Глава 5. Голосование и подсчет голосов избирателей, определение результатов выборов и их обнародование (опубликование).

Глава 6. Финансовое обеспечение выборов, где необходимо урегулировать финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов избирательными комиссиями, а также порядок создания избирательных фондов кандидатов и политических партий.

Глава 7. Система «ГАС «Выборы». Данная глава, по нашему убеждению, также должна располагаться в Общей части избирательного кодекса Российской Федерации, так как система «ГАС «Выборы» является «современным обустройством избирательного процесса и одним из элементов национальной инфраструктуры России». Она используется в целях повышения уровня гарантий избирательных прав граждан РФ и способствует унификации технологий избирательных процессов.

Глава 8. Обжалование нарушений избирательных прав граждан РФ. Здесь необходимо определить круг субъектов обращения, предмет и порядок обжалования, а также сроки подачи и рассмотрения жалоб и заявлений. Также в этой главе целесообразно определить, какие правонарушения подведомственны избирательным комиссиям.

Глава 9. Ответственность за нарушение избирательного законодательства. В этой главе целесообразно установить основания именно конституционно-правовой ответственности за нарушение избирательного законодательства, к которой относятся: расформирование избирательной комиссии, предупреждение, отказ в регистрации и отмена регистрации кандидата (списка кандидатов), так как основания наступления административной и уголовной ответственности за нарушение избирательного законодательства устанавливаются другими кодексами Рос-

сийской Федерации - уголовным и административным; в избирательном кодексе Российской Федерации должны быть лишь отсылочные нормы к этим кодексам.

#### Особенная часть

Главы 10 - 11 должны быть посвящены регламентации особенностей выборов Губернатора Нижегородской области и депутатов Законодательного собрания Нижегородской области.

Глава 12 гарантии выборов глав муниципальных образований в Нижегородской области и депутатов представительных органов муниципальных образований в Нижегородской области.

Приложение к избирательному кодексу, в котором будут указываться образцы заявлений, которые должны представить кандидаты на выборные должности для регистрации, формы подписных листов, бланки иных юридически значимых документов.