

К ВОПРОСУ О ТРАНСФОРМАЦИИ ПРЕДМЕТА ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

М. В. Сербин

Санкт-Петербургский государственный университет аэрокосмического приборостроения, г. Санкт-Петербург

Статья посвящена рассмотрению базовых категорий избирательного права Российской Федерации. В статье обосновывается существенная трансформация предмета избирательного права Российской Федерации, что привело к повышению социальной значимости выборов в России. Автором проведен анализ тех элементов избирательного права, которые повлияли на трансформацию ее предмета: границы правового регулирования; субъектный состав; расширение перечня выборов в России и др.

Ключевые слова: предмет избирательного права, трансформация избирательного права, объективное избирательное право.

На протяжении последних 15–20 лет избирательное право Российской Федерации претерпело существенную трансформацию, что объективно связано с развитием и преобразованием электоральных отношений в нашей стране. Процесс трансформации избирательного права (в том числе и его предмета) протекал не всегда планомерно, порой эти явления носили непредсказуемый для общества характер.

В силу этого нам представляется необходимым еще раз пересмотреть такие базовые категории, как понятие и предмет избирательного права Российской Федерации. Сразу следует оговориться, что в рамках своего исследования мы будем рассматривать понятие избирательного права в объективном смысле, ибо его рассмотрение в субъективном смысле не представляет научного интереса и поэтому бессмысленно.

Итак, попытки определить понятие объективного избирательного права уже неоднократно предпринимались в отечественной правовой науке. При этом, как справедливо замечает С. Д. Князев, они преимущественно ограничивались констатацией того очевидного факта, что российское избирательное право неразрывно связано с осуществлением предусмотренного Конституцией Российской Федерации (ст. 32) права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления [7, с. 14].

Так, по мнению Ю. А. Веденеева, являясь регулятором государственных, конституци-

онно-правовых отношений, избирательное право представляет собой совокупность специальных (юридических) правил участия граждан в избирательном процессе [3, с. 16]. Похожей точки зрения придерживаются, А. А. Вешняков и В. И. Лысенко, рассматривая избирательное право как гарантированное государством право граждан участвовать в выборах. Избирательные права граждан, по их мнению, – это конституционное право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также право участвовать в предвыборной агитации, в наблюдении за работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, в других избирательных действиях в порядке, установленном Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами) и законами субъектов Российской Федерации [6, с. 25].

Полагаем, что сведение понятия избирательного права лишь к субъективным правам граждан (избирать и быть избранными) не раскрывает в полной мере объективной юридической действительности, не раскрывает многокомпонентного характера электоральных отношений, входящих в предмет правового регулирования данной отрасли права.

В дальнейшем понятие и сущность предмета избирательного права необходимо рассмотреть на основе той его трансформации,

которая произошла за последние два десятилетия.

1. По нашему мнению, требует уточнения позиция отдельных авторов о том, что избирательное право, являясь регулятором общественных отношений, в своей основе опирается не только на правовое регулирование, но и на социальные и иные нормы. Так, по мнению, С. Д. Князева, Е. Н. Хрусталева, значительная часть социальных связей, сопутствующих выборам, вполне может обойтись без правовой регламентации, не ориентирована на юридические координаты и характеризуется наличием явных нейтральных качеств по отношению к избирательному законодательству [8, с. 6–7]. К ним, по их мнению, вполне могут быть отнесены общественные отношения, связанные с поиском партнеров для политической коалиции и объединения в избирательные блоки, выявлением неформальных лидеров избирательных кампаний и предварительной социологической апробацией их выборного рейтинга и др.

Позволим себе не согласиться с приведенными утверждениями. Полагаем, что в предмет избирательного права Российской Федерации должны входить не все общественные отношения, возникающие при подготовке и проведении выборов, а только те, которые нуждаются в правовой регламентации путем нормативного закрепления прав и обязанностей за субъектами общественных отношений. Те отношения, которые не нуждаются в правовом регулировании, однако находятся как бы в поле избирательных кампаний, не должны входить в предмет избирательного права. Это приводит к расширению предмета избирательного права до безграничных пределов и включению в него элементов смежных отраслей права (в первую очередь, конституционного (государственного)). Однако полагаем, что предмет избирательного права должен иметь конкретные очертания, которые ограничивались бы исключительно правовой регламентацией правоотношений, возникающих в его рамках.

В обоснование своих доводов приведем мнение В. Д. Сорокина, считавшего, что предмет правового регулирования может быть охарактеризован как «социально-правовая среда» [11, с. 55], за рамками которой остается та часть общественных отношений, которые не нуждаются в правовой регламентации, а испытывают на себе действие корпоративных, нравственных и иных социальных норм. При таком

подходе, как справедливо отмечает В. М. Баранов, перед любой отраслью права, включая избирательное, стоит сложная двуединая задача, связанная, во-первых, с определением тех фрагментов, которые в действительности надлежит в той или иной форме подвергнуть регуляции; во-вторых, с выяснением той части действительности, которая не подвергается правовому регулированию [2, с. 125].

2. Существенной трансформации подверглась та часть предмета избирательного права, которая призвана регулировать общественные отношения в межвыборный период. Часть исследователей, определяя понятие объективного избирательного права, намеренно или ненамеренно, но упускают такой важный элемент, как электоральные отношения в межвыборный период.

Однако некоторые ученые, все же включают межвыборный период в объективное избирательное право. Так, И. В. Захаров и А. Н. Кокотов под объективным избирательным правом понимают систему исходящих от органов государства, местного самоуправления, избирательных комиссий, иных субъектов норм, содержащихся в актах избирательного законодательства (законодательства о выборах), закрепляющих и гарантирующих индивидуальные и коллективные избирательные права граждан, их правовой статус на выборах в целом, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе подготовки и проведения всех видов выборов (избирательный процесс), а также связанные с обеспечением выборов отношения, осуществляемые в межвыборный период [5, с. 24–25].

Важность данного элемента предмета избирательного права не вызывает сомнения. К сожалению, в научной литературе практически отсутствуют комплексные исследования межвыборного периода как одной из составляющих предмета избирательного права. Многие исследователи уделяют особое внимание лишь тем стадиям избирательного процесса, которые протекают в период проведения избирательных кампаний, забывая о том, что в межвыборный период возникают не менее важные электоральные процессы. Нельзя здесь не упомянуть и о том, что трансформация предмета избирательного права произошла и за счет тех изменений в законодательстве, которые прямо или косвенно затронули межвыборные отношения.

Во-первых, произошли существенные изменения в порядке образования (определения)

избирательных округов. Так, по ранее действовавшему законодательству избирательные округа образовывались перед каждыми выборами. Теперь же избирательные округа будут образовываться не перед каждой избирательной кампанией, а один раз в 10 лет. То есть в течение двух созывов представительных органов любого уровня будет действовать одна схема избирательных округов.

Во-вторых, новым стал подход к формированию избирательных участков. Причем, если ранее формирование избирательных участков происходило в рамках конкретной избирательной кампании и с трудом данную процедуру можно было отнести к межвыборному периоду, то по действующему Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» (далее – Федеральный закон «Об основных гарантиях») избирательные участки должны образовываться сроком на пять лет, в связи с чем данное законоположение напрямую вывело в межвыборный период формирование избирательных участков. Причем согласно новой редакции п. 1 ст. 19 Федерального закона «Об основных гарантиях» избирательные участки становятся едиными для всех выборов, проводимых на соответствующей территории.

В-третьих, не менее, а, может, более значимыми выглядят изменения в Федеральном законе «Об основных гарантиях», затрагивающие правовой статус участковых избирательных комиссий, срок полномочий которых стал составлять пять лет.

Итак, анализ некоторых изменений в Федеральном законе «Об основных гарантиях» ярко продемонстрировал важность межвыборного периода как элемента избирательного права Российской Федерации, его значимость для электоральных отношений, которые возникают непосредственно в процессе избирательной кампании любого уровня.

3. На протяжении последних десяти лет происходили полярные по своему содержанию изменения социального масштаба применения законодательства о выборах. Эти изменения происходили за счет появления новых или отказа от существующих выборных органов и должностных лиц как на федеральном, так и на региональном уровнях, а также в связи с трансформацией порядка их избрания.

Например, до 2004 года все главы субъектов Российской Федерации избирались насе-

лением региона путем прямых выборов, однако в последующем этот порядок наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ был упразднен. А в 2012 году закон вновь предусмотрел возможность избрания глав субъектов Российской Федерации, существенно трансформировав этот порядок.

Вторым подобным примером является трансформация в правовом регулировании избирательной системы, используемой на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. В марте 2013 года Президент России внес в Госдуму новую редакцию Федерального закона о выборах депутатов Государственной думы. В новой редакции закона возвращается смешанная избирательная система: половина парламентариев будет избираться, как и ранее, по одномандатным округам, половина – по федеральному избирательному округу. И снова возврат к применявшейся ранее смешанной избирательной системе.

Приведенные примеры демонстрируют неоднозначность социальной значимости выборов различных уровней в Российской Федерации на разных этапах ее демократического развития. Законодатель, постоянно находясь в поисках наилучшей модели наделения полномочиями того или иного представительного органа или должностного лица, зачастую демонстрировал тенденцию к возврату ранее существующего правового регулирования с элементами трансформации, к сожалению, не всегда эффективной.

Еще одним примером изменения социального масштаба электоральных отношений в России является изменение порядка формирования одной из палат Парламента Российской Федерации – Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

За относительно короткую историю существования Совета Федерации порядок его формирования прошел несколько этапов. На сегодняшний день вопрос о порядке формирования «палаты регионов» российского парламента стоит все также остро и злободневно [4, с. 23] в связи с принятием нового Федерального закона от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», что явилось последней трансформацией на сегодняшний день в процессе его развития.

В соответствии с новым порядком формирования «верхней палаты» при проведении выборов главы региона каждый кандидат на эту должность представляет три кандидатуры, отвечающие требованиям и ограничениям, предусмотренным федеральным законодательством [4, с. 23]. После избрания высшего должностного лица субъекта не позднее, чем на следующий день после дня его вступления в должность, должно быть принято решение конкретно по одной из трех кандидатур на пост члена Совета Федерации от исполнительного органа власти субъекта РФ. Данное решение оформляется соответствующим указом главы субъекта Российской Федерации.

С трансформацией порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и появлением элемента выборов в данном процессе мы можем утверждать о расширении социального масштаба выборов в Российской Федерации в связи с тем, что границы субъективного и объективного избирательного права были существенно расширены посредством включения в перечень избираемых должностных лиц членов Совета Федерации от исполнительной власти субъекта РФ.

4. Говоря о трансформации избирательного права и его предмета, нельзя не упомянуть о существенных изменениях в статусе его основных субъектов.

Несмотря на то, что за последнее десятилетие количественные изменения субъектного состава избирательных правоотношений не произошло, можно говорить о качественном изменении некоторых из них, что, несомненно, приводит к трансформации всего избирательного права в целом.

Не умаляя роли избирателей как основополагающего субъекта электоральных правоотношений, обратим свое внимание на иных участников избирательного процесса, являющихся на сегодняшний день основными субъектами любой избирательной кампании. Данными субъектами, по нашему мнению, выступают политические партии.

За два десятилетия политические партии прочно заняли лидирующее место в числе субъектов избирательного процесса. Все это время шел непрерывный процесс формирования многопартийности в нашей стране.

Однако за последние несколько лет институт многопартийности в России от своего кризиса перешел в стадию бурного развития. Такой вывод можно сделать после ряда

трансформаций, произошедших в начале 2012 года в законодательной базе о политических партиях по инициативе Президента Российской Федерации.

Анализируя современное состояние правового статуса политических партий в Российской Федерации, мы можем заключить, что данный субъект избирательных правоотношений претерпел существенную трансформацию в рамках избирательного права, повлекшую изменения количественной составляющей этого института.

Еще одним субъектом, который, хоть и не является центральным в предмете избирательного права, но нередко упоминается в дефиниции объективного избирательного права, являются иностранные граждане.

В соответствии с ч. 2 ст. 32 Конституции РФ пассивными и активными избирательными правами, в том числе применительно к выборам в органы местного самоуправления, наделены только граждане Российской Федерации.

Вместе с тем федеральным законодательством определен иной правовой статус иностранных граждан применительно к использованию и реализации их избирательных прав на территории конкретного муниципального образования. Так, п. 10 ст. 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях» предусмотрено, что на основании международных договоров РФ и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах, а также участвовать в местном референдуме на тех же условиях, что и граждане РФ.

Международных договоров, предусматривающих возможность избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, а также участвовать в иных избирательных действиях, Российской Федерацией заключено лишь несколько, а если быть точнее, то четыре, это: Договор между Российской Федерацией и Республикой Казахстан (утратил силу по истечении срока действия, стороны не изъявили желания о пролонгации договора); Договор между Российской Федерацией и Туркменистаном; Договор между Российской Федерацией и Республикой Армения,

Договор между Российской Федерацией и Киргизской Республикой.

Как видим, практика заключения международных договоров в данной области не получила широкого применения. Это свидетельствует о нежелании как Российской Федерации, так и третьих стран подписывать подобные наднациональные акты, что ставит вопрос об эффективности и целесообразности наделения иностранных граждан политическими правами.

Кроме того, несмотря на законодательное закрепление права иностранных граждан на участие в выборах органов местного самоуправления, заключение международных договоров, на практике указанные права в полной мере не реализуются [1, с. 175]. Как полагает А. В. Мадьярова, это, очевидно, связано и с проблемами толкования договоров (поскольку их формулировки таковы, что уяснить содержание и объем избирательных прав применительно к каждому конкретному государству весьма сложно), и с неурегулированным порядком участия таких граждан в выборах [10].

Несмотря на ограниченный перечень государств, граждане которых де-юре допускаются к участию в политической жизни российских муниципальных образований на сегодняшний момент, статистические данные о количестве иностранцев, реализовавших избирательные права, крайне скудны. Так, член ЦИК РФ Н. А. Кулясова в своем выступлении «Активное и пассивное избирательное право. Учет избирателей. Списки избирателей» от 21 сентября 2010 г. утверждает, что количество иностранных граждан, включенных в число избирателей на выборах в муниципальные органы, крайне мало. Например, в единый день голосования 11 октября 2009 г. на выборах в органы местного самоуправления в восьми субъектах Российской Федерации приняли участие лишь 27 граждан иностранных государств. При этом, по данным ФМС России, на территории Российской Федерации по состоянию на 1 января 2009 г. имели вид на жительство и были зарегистрированы по месту жительства 9262 иностранных гражданина [9].

К сожалению, на сегодняшний день нет более точной статистики, свидетельствующей о количестве иностранных граждан, имеющих вид на жительство и зарегистрированных по месту жительства. Так, по данным ФМС Рос-

сии за 2013 год, выдано видов на жительство и разрешений на временное проживание 289 164 [12], однако при вычлениении из этой цифры тех, кто получил разрешение на временное проживание и зарегистрирован по месту жительства, эта цифра будет меньше на несколько порядков.

В связи с вышеизложенным мы полагаем обоснованным изъять из федерального законодательства нормы, устанавливающие право участия иностранных граждан в муниципальных выборах. Полагаем, что опыт двух десятилетий существования подобной практики, заключение всего лишь четырех международных договоров в данной сфере (один из которых утратил силу) говорят о бесперспективности данных законоположений. Основной контингент иностранных граждан, прибывающих в Российскую Федерацию, показывает низкую политическую активность и правовую грамотность, что подтверждает нецелесообразность наделения данных лиц отдельными избирательными правами. Субъективное избирательное право должно принадлежать исключительно гражданам Российской Федерации.

Итак, проведенный анализ предмета избирательного права убедительно показал существенную его трансформацию. Это связано, во-первых, с расширением перечня выборов, проводимых в Российской Федерации; во-вторых, с увеличением социального масштаба применения законодательства о выборах; в-третьих, с изменениями в правовом статусе отдельных субъектов электоральных отношений и со многими другими факторами.

Литература

1. Байдина, О. Ю. Правовое регулирование участия иностранных граждан в муниципальных выборах / О. Ю. Байдина // Гуманитарные и социальные науки. – 2013. – № 4. – С. 175.
2. Баранов, В. М. Истинность норм советского права. Проблемы теории и практики / В. М. Баранов. – Саратов, 1989. – 400 с.
3. Введение в избирательное право: учебное пособие. – М.: РЦОИТ, 2003. – 208 с.
4. Габиева, С. М. К вопросу о порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации / С. М. Габиева, А. Р. Алиев // Юридический вестник ДГУ. – 2013. – № 2. – С. 23.

5. Избирательное право Российской Федерации: учебник для магистров / под ред. И. В. Захарова, А. Н. Кокотова. – М., 2013. – 411 с.

6. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: учебник для вузов / отв. ред. А. А. Вешняков. – М., 2003. – 816 с.

7. Князев, С. Д. Избирательное право в правовой системе Российской Федерации (проблемы теории и практики): дис. ... д-ра юрид. наук / С. Д. Князев. – Владивосток, 1999. – 507 с.

8. Князев, С. Д. Избирательное право Российской Федерации / С. Д. Князев, Е. Н.

Хруста-ев. – Владивосток, 1998. – 64 с.

9. Кулясова, Н. А. Активное и пассивное избирательное право. Учет избирателей. Списки избирателей / Н. А. Кулясова. URL: http://cikrf.ru/about/activity/training/inform_kul_lec.html/.

10. Мадьярова, А. В. Договоры в муниципальном праве / А. В. Мадьярова // СПС «КонсультантПлюс».

11. Сорокин, В. Д. Метод правового регулирования (теоретические проблемы) / В. Д. Со-рокин. – М., 1976. – 143 с.

12. URL: <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/75402/>.

Сербин Михаил Викторович – кандидат юридических наук, доцент, заместитель декана юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета аэрокосмического приборостроения, соискатель кафедры конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета, г. Санкт-Петербург. E-mail: Michael-lion@mail.ru.

Статья поступила в редакцию 9 декабря 2013 г.

Bulletin of the South Ural State University
Series “Law”
2014, vol. 14, no. 1, pp. 99–105

TO THE QUESTION OF TRANSFORMATION OF THE SUBJECT OF THE ELECTORAL RIGHT IN THE RUSSIAN FEDERATION

M. V. Serbin

St. Petersburg State University of Aerospace Instrumentation, Saint-Petersburg, Russian Federation

The article is devoted to consideration of basic categories of electoral right of the Russian Federation. Essential transformation of a subject of the electoral right of the Russian Federation that leads to the increase of social importance of elections in Russia is proved in the article. The author analyzes the elements of electoral right which influence transformation of its subject, namely, borders of legal regulation; subject structure; extension of the list of elections in Russia and others.

Keywords: electoral right subject, electoral right transformation, objective electoral right.

References

1. Baydina O. U. [Legal regulation of participation of foreign citizens in municipal elections]. *Gumanitarnye i sotsial'nye nauki. [Humanitarian and social sciences]*, 2013, no. 4, p. 175. (in Russ.)
2. Baranov V. M. *Istinnost' norm sovetskogo prava. Problemy teorii i praktiki* [Validity of norms of the Soviet right. Theory and practice problems]. Saratov, 1989, 400 p.
3. *Vvedenie v izbiratel'noe pravo: uchebnoe posobie* [Introduction in an electoral right]. Moscow, 2003, 208 p.
4. Gabieva S. M., Aliev A. R. [To a question of an order of formation of the Federation Council of Federal Assembly of Russia]. *Yuridicheskiy vestnik DGU [DGU Legal bulletin]*, 2013, no. 2, p. 23. (in Russ.)
5. Zakharov I. V., Kokotov A. N. *Izбирatel'noe pravo Rossiyskoy Federatsii: uchebnik dlya magistrantov* [Electoral rights of the Russian Federation]. Moscow, 2013, 411 p.
6. Veshnyakov A. A. *Izбирatel'noe pravo i izбирatel'nyy protsess v Rossiyskoy Federatsii: uchebnik dlya vuzov* [Electoral right and electoral process in the Russian Federation]. Moscow, 2003, 816 p.
7. Knyazev S. D. *Izбирatel'noe pravo v pravovoy sisteme Rossiyskoy Federatsii (problemy teorii i praktiki) dis. ... dokt. jurid. nauk* [Electoral right in legal system of the Russian Federation (a theory and practice problem) Diss/ Dr/ (Law)]. Vladivostok, 1999, 507 p.
8. Knyazev S. D., Khrustalyov E. H. *Izбирatel'noe pravo Rossiyskoy Federatsii* [Electoral right of the Russian Federation]. Vladivostok, 1998. 64 p.
9. Kulyasova N. A. *Aktivnoe i passivnoe izбирatel'noe pravo. Uchet izbirateley. Spiski izbirateley* [Active and passive electoral right. Accounting of voters. Electoral registers] [Electronic resource] Available at: http://cikrf.ru/about/activity/training/inform/kul_lec.html/.
10. Madyarova A. V. *Dogovory v munitsipal'nom prave* [Elektronnyy resurs]. *Dostup iz spravochno-pravovoy sistemy «Konsul'tant Plyus»* [Contracts in the municipal right [Electronic resource]. Access from legal-reference system «Consultant Plus».
11. Sorokin V. D. *Metod pravovogo regulirovaniya (teoreticheskie problemy)* [Method of legal regulation (theoretical problems)]. Moscow, 1976, p. 55.
12. URL: <http://www.fms.gov.ru/about/statistics/data/details/75402/>.

Mikhail Viktorovich Serbin – Candidate of Science (Law), Associate Professor, Deputy Dean of Law Department of St. Petersburg State University of Aerospace Instrumentation, degree-seeking student of Constitutional and Administrative Law Department, South Ural State University, Saint Petersburg, Russian Federation. E-mail: Michael-lion@mail.ru.

Received 9 December 2013.