

61:04 - 12 / 591

Министерство образования Российской Федерации  
Дальневосточный государственный университет

*На правах рукописи*

*С.М.*

Сергеев Дмитрий Борисович

**Избирательное право субъектов Российской Федерации  
(конституционно-правовое исследование)**

Специальность – 12.00.02 «Конституционное право. Муниципальное право».

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Научный руководитель –  
доктор юридических наук,  
профессор Сергей Дмитриевич Князев

Владивосток – 2003

## Оглавление

<b>Введение.....</b>	<b>4</b>
<b>Глава 1. Понятие и предмет избирательного права субъектов Российской Федерации.....</b>	<b>14</b>
1.1 Избирательное право субъектов Российской Федерации в российской правовой системе .....	14
1.1.1 Избирательное право субъектов Российской Федерации как подотрасль (институт) российского избирательного права.....	14
1.1.2 Избирательное право субъекта Российской Федерации как подотрасль (институт) права субъекта Российской Федерации.....	32
1.2 Предмет избирательного права субъектов Российской Федерации .	57
1.3 Источники избирательного права субъектов Российской Федерации .....	93
<b>Глава 2. Соотношение избирательного права субъектов Российской Федерации с международными избирательными стандартами и федеральным законодательством о выборах .....</b>	<b>104</b>
2.1 Стандарты международного права, правовые позиции Конституционного Суда РФ, федеральное законодательство о выборах и избирательное право субъектов Российской Федерации.....	104
2.1.1 Избирательное право субъектов Российской Федерации и международно-правовые избирательные стандарты.....	104
2.1.2 Избирательное право субъектов Российской Федерации и правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации .....	115
2.1.3 Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и избирательное право субъектов Российской Федерации .....	123

2.2 Противоречия между федеральным избирательным законодательством и избирательным правом субъектов Российской Федерации.....	143
<b>Глава 3. Пределы самостоятельности субъектов Российской Федерации в регулировании избирательных отношений .....</b>	<b>178</b>
3.1 Выбор субъектом Российской Федерации избирательной системы и соответствие избирательного права субъектов Российской Федерации федеральному законодательству.....	178
3.2 Проблемы установления дополнительных гарантий избирательных прав граждан в законодательстве о выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления .....	200
<b>Заключение.....</b>	<b>208</b>
<b>Библиографический список использованных источников .....</b>	<b>212</b>
I. Международные правовые акты .....	212
II. Нормативные правовые акты. Договоры.....	212
III. Судебная практика.....	223
IV. Прочие правовые акты, проекты правовых актов .....	230
V. Исследовательская литература .....	231
VI. Периодические издания. Материалы из сборников и Интернета. Переписка .....	235
VII. Диссертации, авторефераты диссертаций .....	244
VIII. Учебная и справочная литература.....	247
<b>Приложение.....</b>	<b>251</b>
Предмет избирательного права субъектов Российской Федерации .....	251

## Введение

**Актуальность темы исследования.** Перед российской юридической наукой в последние полтора десятилетия встала задача правового обеспечения выборов как реально функционирующего института народовластия. Очевидно, что в федеративном государстве эта проблема может быть решена при правовом регулировании на различных уровнях публичной власти - федеральном, региональном и муниципальном. В российском законодательстве объективно выделяется значительное количество нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, закрепляющих и регулирующих избирательные отношения. Однако доминирование федерального правового воздействия на электоральные отношения привело к тому, что в юридической науке не уделяется должного внимания избирательному праву субъектов Российской Федерации.

Принимая во внимание особую значимость для воспроизводства электоральных основ государственной и муниципальной власти норм избирательного права субъектов Российской Федерации, которые обеспечивают формирование органов публичной власти, наиболее приближенных к населению, нельзя не учитывать, что полноценное правовое воздействие на соответствующие отношения невозможно без теоретического анализа места, которое занимают данные правовые акты в российской правовой системе, а также без рассмотрения их взаимодействия с другими элементами системы права. К сожалению этот анализ оказался на периферии внимания российской юридической науки. Но, учитывая федеративный характер российского государства, нельзя забывать, что пренебрежение теоретико-правовыми аспектами законотворчества субъектов Российской Федерации рано или поздно создаст серьезные проблемы. Отсутствие научных критериев при построении системы права в федеративном государстве может привести к тому, что сужение сферы законотворчества в субъектах федерации станет причиной либо отказа от федерализма, либо игнорирования верховенства федеральных правовых норм.

**Степень разработанности темы.** К исследованию вопросов, связанных с избирательным правом, обращались Л.Г. Алехичева, П.А. Астафичев, Ю.А. Веденеев, А.А. Вешняков, Ю.А. Дмитриев, И.А. Журавлева, А.В. Зиновьев, А.В. Иванченко, В.В. Игнатенко, Д.Б. Катков, А.И. Ким, Е.В. Корчиго, С.Д. Князев, М.Н. Кудилинский, В.И. Лысенко, В.В. Лысцов, М.С. Матейкович, В.И. Наумов, И.С. Поляшова, А.Е. Постников, В.В. Пылин, А.А. Смольянов, А.П. Сунцов, А.А. Торшенко, В.А. Трегубников, Д.Ю. Устинов и др. Однако эти работы были посвящены либо в целом избирательному праву, либо проблемам правового регулирования выборов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, либо другим частным вопросам, связанным с различными видами избирательных кампаний.

Не отрицая потребности в изучении правового регулирования выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, необходимо отметить, что, как правило, такие исследования ограничиваются рассмотрением правовых норм и практикой их применения, не освещая теоретические вопросы. Исследователи законодательства о выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления не дают ответа на вопрос, какое место занимают в российской правовой системе анализируемые ими правовые нормы. Данная проблема не является сугубо теоретической, поскольку ее рассмотрение позволяет сделать более точные выводы о характере регулирования соответствующих общественных отношений и выйти на более обобщенные выводы о реальном состоянии федеративных отношений в России.

Теоретической основой исследования послужили также труды С.А. Авакьяна, М.П. Авдеенковой, С.С. Алексеева, К.В. Арановского, О.А. Бабошина, Н.А. Богдановой, М.В. Баглая, А.В. Безрукова, А.А. Безуглова, Н.В. Витрука, Б.Н. Габричидзе, Г.А. Гаджиева, В.В. Гошуляк, Ю.А. Дмитриева, О.Н. Дорониной, Ж.-П. Жакке, А.А. Жученко, В.В. Иванова, М.Н. Игнатьевой, Б.П. Елисеева, К.Н. Княгинина, А.Н. Кокотова, Н.М. Колосовой, И.А. Конюховой

(Умновой), Ю.К. Краснова, В.А. Кряжкова, О.Е. Кутафина, В.В. Лазарева, А.Н. Лебедева, Л.А. Лукашова, Е.А. Лукьяновой, В.О. Лучина, В.В. Маклакова, А.В. Малько, И.Р. Метшина, В.С. Нерсисянца, Д.Е. Петрова, С.Л. Сергевнина, С.А. Солдатова, Б.А. Страшуна, Ю.А. Тихомирова, Б.Н. Топорнина, А.И. Ухтиярова, А.Г. Чернявского, В.Е. Чиркина, С.И. Шишкина, Б.С. Эбзеева и других авторов по теории права, конституционном праву или отдельным его аспектам, тесно связанным с избирательным правом субъектов Российской Федерации.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, опосредующие проведение выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

**Предметом исследования** являются конституционно-правовые отношения, связанные с проведением выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в той части, в которой они урегулированы правовыми актами субъектов Российской Федерации. При этом диссертант, учитывая огромное количество соответствующих правовых актов (только количество законов субъектов Российской Федерации исчисляется сотнями), приводимых в настоящий момент в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>1</sup>, ограничил рассмотрение конституционно-правовых отношений лишь пределами, определяющими роль и значение в российском праве правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих эти отношения, а также исследованием проблем соответствия данных актов федеральному законодательству и самостоятельности законодателей в субъектах Российской Федерации при регули-

---

<sup>1</sup> В ред. Федеральных законов от 27 сентября 2002 г. № 119-ФЗ, от 4 июля 2003 г. № 97-ФЗ и № 102-ФЗ, с изменениями, внесенными Федеральным законом от 24 декабря 2002 г. № 176-ФЗ (в ред. Федеральных законов от 7 июля 2003 г. № 107-ФЗ и № 121-ФЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3649; № 52 (ч. 1). Ст. 5132; Российская газета. 2003. 8 июля. № 131; 9 июля. № 132; 10 июля. № 135. Далее – Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...».

ровании выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

**Целью настоящего диссертационного исследования** является уяснение роли и значения избирательного права субъектов Российской Федерации в правовом обеспечении избирательных кампаний, комплексный анализ нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих электоральные отношения, их места в российской системе права и взаимодействия с другими элементами этой системы; проблем соответствия избирательного законодательства субъектов Российской Федерации федеральному законодательству; выработка рекомендаций по совершенствованию федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации о выборах, а также по улучшению конституционно-правового регулирования соответствующих общественных отношений.

Эта цель обусловила следующие **задачи диссертационного исследования:**

- разработка понятия избирательного права субъектов Российской Федерации;
- определение места избирательного права субъектов Российской Федерации в российском избирательном праве и в правовом массиве норм субъекта Российской Федерации;
- отграничение предмета избирательного права субъектов Российской Федерации от предмета смежных правовых образований;
- рассмотрение вопросов о соотношении избирательного права субъектов Российской Федерации с международным правом и федеральным законодательством, а также о противоречиях как внутри федерального избирательного законодательства, так и между федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации о выборах;
- определение пределов самостоятельности субъектов Российской Федерации в регулировании избирательных отношений;

- выработка рекомендаций по совершенствованию законодательства о выборах и практики его применения.

**Методологические основы работы.** Диссертация выполнена с применением различных методов исследования – общенаучных: формально-логического, исторического, аналитического, а также частнонаучных: формально-юридического, сравнительно-правового, системно-структурного, логико-семантического и иных методов научного познания. Формально-юридический метод позволил, в частности, проанализировать соотношение законодательства о выборах Российской Федерации и ее субъектов. Без применения системно-структурного метода познания невозможно было бы определить то место, которое занимает избирательное право субъектов Российской Федерации в российской правовой системе и в правовой системе субъекта Российской Федерации.

**Эмпирическую базу исследования** составили Конституция Российской Федерации, международно-правовые акты, устанавливающие избирательные стандарты, федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации, а также прочие правовые акты Российской Федерации и ее субъектов о выборах, договоры, заключенные между субъектами Российской Федерации, судебная практика, в том числе, Европейского Суда по правам человека, Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, конституционных судов субъектов Российской Федерации и судов общей юрисдикции.

**Научная новизна диссертации** состоит в том, что в ней впервые с системных позиций исследованы понятие, предмет, содержание избирательного права субъектов Российской Федерации, его место и роль в правовом обеспечении конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления.

Помимо этого в диссертации сформулирован ряд предложений по совершенствованию конституционного регулирования федеративных отношений



и разграничению предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в электоральной сфере, а также разработан целый ряд рекомендаций, направленных на оптимизацию избирательного законодательства и практики его применения.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Активно принимаемые в субъектах Федерации нормативные правовые акты в совокупности образуют «право субъекта Российской Федерации», а нормы, регулирующие выборы в органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления, - соответственно «избирательное право субъекта Российской Федерации».

2. В состав права субъекта Российской Федерации, помимо норм, принимаемых органами государственной власти соответствующего субъекта Федерации, входят также правовые нормы органов местного самоуправления муниципальных образований, находящихся на территории этого субъекта Российской Федерации. Вследствие этого нельзя говорить о «местном (муниципальном) избирательном праве», как самостоятельном институте, состоящем из правовых норм муниципальных образований.

3. Отраслевая структура права субъектов Российской Федерации менее развита, чем система федерального права. Однако это не означает, что можно отказаться от подразделения права субъектов Российской Федерации на отдельные правовые массивы – подотрасли (институты) права субъектов Федерации, каждый из которых вместе с родственными федеральными подотраслями (институтами) является частью соответствующей единой правовой отрасли Российской Федерации. Как следствие, избирательное право субъектов Российской Федерации, будучи подотраслью (институтом) российского избирательного права, а избирательное право каждого субъекта Российской Федерации – подотраслью (институтом) права соответствующего субъекта Российской Федерации, вместе с подотраслями (институтами) федерального избирательного права образуют российское избирательное право. При этом применение к пра-

вовым нормативным актам субъектов Российской Федерации, посвященным регулированию избирательных отношений, термина «подотрасль (институт)» является предпочтительным, так как данные массивы не являются самостоятельными по отношению к федеральному праву.

4. Акты судебных органов не являются источниками как российского права в целом, так и избирательного права субъектов Российской Федерации в частности, поскольку российское законодательство не рассматривает их в качестве таковых. Не отрицая роль, которую играют акты судебных органов в правовом воздействии на общественные отношения, и учитывая принадлежность российской правовой системы к романо-германской (континентальной) правовой системе, вместе с тем можно сделать вывод, что в Российской Федерации акты судебных органов не могут существовать самостоятельно без закона. Соответственно закон является вместе с судебной практикой его применения единым источником права.

5. Предмет избирательного права Российской Федерации в целом, и предмет избирательного права субъектов Российской Федерации в частности, не может быть расширен за счет общественных отношений, связанных с формированием Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, выборами мировых судей, избранием главы муниципального образования представительным органом местного самоуправления из своего состава и собраниями, сходами граждан.

6. Большое воздействие на избирательное право субъектов Российской Федерации оказывают правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации. Их можно классифицировать на содержащиеся в актах Суда, непосредственно затрагивающих выборы в субъектах Российской Федерации, и содержащиеся в прочих актах Конституционного Суда Российской Федерации, касающихся всего российского избирательного права. Поскольку избирательный процесс независимо от уровня публичной власти, которую он юридически обслуживает, построен на одних принципах, на одной конструкции, заложен-

ной в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав...», признание неконституционной правовой нормы, регуливающей федеральный избирательный процесс, как правило, влечет за собой невозможность применения субъектами Российской Федерации таких же юридических конструкций при правовом регулировании выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

7. В электоральном законодательстве в настоящее время отсутствуют четкие критерии разграничения гарантий избирательных прав граждан на основные и дополнительные. При этом отношение федерального законодателя к установлению дополнительных гарантий избирательных прав граждан субъектами Российской Федерации требует более детальной регламентации: это может быть как определение более подробных условий введения таких гарантий, так и закрепление их возможного ориентировочного перечня в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав...».

8. Учитывая особый характер избирательных отношений, регулирование которых в настоящий момент в той или иной мере отнесено к предметам ведения Российской Федерации, предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также к предметам ведения субъектов Российской Федерации, структура будущего Избирательного кодекса Российской Федерации должна состоять из общей части кодекса, определяющей основные, принципиальные начала проведения всех выборов в Российской Федерации, и особенной части кодекса, в которой наряду с иными нормами могут содержаться рекомендательные правовые нормы, касающиеся вопросов проведения выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, не являющиеся по своему характеру и содержанию основными гарантиями избирательных прав граждан.

9. Проблемы разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере избирательного права имеют гораздо более

глубокий характер, чем несовершенство текущего законодательства – необходима коренная конституционная реформа федеративного устройства России, заключающаяся в уменьшении количества субъектов Российской Федерации и перераспределении предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, которая должна основываться на приоритетах единства Российского государства и гармоничного экономического, политического и социального развития субъектов Федерации и России в целом. Только после анализа тенденций государственно-правового развития субъектов Российской Федерации и адекватного разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, и последующего применения соответствующих правовых средств при установлении федеративными законами общих принципов проведения выборов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления можно будет говорить об обоснованной, стройной и логичной системе разграничения предметов ведения и полномочий в этой сфере.

10. Из анализа федерального избирательного законодательства можно сделать вывод, что право субъектов Российской Федерации принимать законы о выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления является также обязанностью субъектов Федерации, поскольку тем самым они обеспечивают реализацию конституционного права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в соответствующие органы. Уклонение от реализации данного права (не соблюдение обязанности) субъекта Российской Федерации влечет за собой в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав...» применение указного регулирования на федеральном уровне, в качестве одной из основных гарантий избирательных прав граждан.

11. Федеральное избирательное законодательство, обязывающее избирать высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)

Федерации) по мажоритарной избирательной системе абсолютного большинства, а представительный (законодательный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации – по пропорциональной или смешанной избирательной системе противоречит разграничению предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, установленному Конституцией России, по крайней мере, в том его понимании, как оно предусмотрено в актах Конституционного Суда Российской Федерации.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация подготовлена на кафедре государственного и административного права Юридического института Дальневосточного государственного университета. Основные положения настоящего исследования нашли отражения в публикациях автора и были использованы в учебном процессе при разработке и преподавании курсов «Конституционное (государственное) право Российской Федерации», «Муниципальное право» и «Избирательное право Российской Федерации» в филиале Дальневосточного государственного университета в г. Петропавловске-Камчатском.

Некоторые положения диссертации обсуждались на научно-практической конференции «Проблемы законодательного регулирования социально-экономического развития регионов и совершенствования межрегиональных связей на Дальнем Востоке с целью обеспечения рационального сочетания общегосударственных и региональных интересов», организованной Администрацией Камчатской области и аппаратом полномочного представителя Президента Российской Федерации в Дальневосточном федеральном округе 26-28 сентября 2002 г. в г. Петропавловске-Камчатском.

Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка использованных источников и приложения.

## Глава 1. Понятие и предмет избирательного права субъектов Российской Федерации

### *1.1 Избирательное право субъектов Российской Федерации в российской правовой системе*

#### 1.1.1 Избирательное право субъектов Российской Федерации как подотрасль (институт) российского избирательного права

Термин «право» употребляется в двух смыслах – в субъективном, т.е. как предусмотренная (или не запрещенная) законом или иным правовым актом возможность лица обладать имущественным или неимущественным благом, действовать в определенной ситуации, воздержаться от совершения соответствующего действия, и в объективном – как система общеобязательных, формально определенных норм, установленных и обеспеченных силой государства и направленных на регулирование поведения людей и их коллективов в соответствии с принятыми в данном обществе устоями социально-экономической, политической и духовной жизни; или совокупность признаваемых в данном обществе и обеспеченных официальной защитой нормативов и справедливости, регулирующих борьбу и согласование свободных волей в их взаимоотношении друг с другом<sup>2</sup>.

Избирательное право рассматривается также в субъективном смысле

---

<sup>2</sup> См.: Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. М., 1997. С. 341–342; Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. 2-е изд., перераб. и доп. М., 1996. С. 35.

как предусмотренное ст. 32 Конституции Российской Федерации основное, базисное и обеспеченное целым рядом конкретных прав граждан, сфокусированных на отдельных стадиях избирательного процесса, право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления<sup>3</sup>; и в объективном смысле, как совокупность правовых норм, регулирующих право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления и порядок осуществления этого права<sup>4</sup>, или как система правовых норм, сформулированных в законодательных и иных нормативных правовых актах (источниках права), которые регулируют общественные отношения, деятельность (принципы и правила поведения) субъектов, устанавливают их права и обязанности в сфере осуществления народовластия – выборов в органы государственной власти и выборные органы местного самоуправления<sup>5</sup>.

Следует отметить, что данное определение избирательного права не всеми признается исчерпывающим и учитывающим полноту восприятия объективной юридической действительности, а также сложную внутреннюю организацию общественных отношений, связанных с практической реализацией избирательных стандартов, формул и процедур, в связи с чем предмет российского избирательного права рассматривается как совокупность общественных отношений, опосредующих осуществление и защиту прав граждан (в установленном законом случаях – иностранцев) избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также процедуру

---

<sup>3</sup> *Постников А.Е.* Избирательное право России. Научное и учебное пособие. С приложением «Модельного закона субъекта Российской Федерации о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации». М., 1996. С. 24.

<sup>4</sup> Там же. С. 13.

<sup>5</sup> Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Отв. ред. – д.ю.н. А.В. Иванченко. М., 1999. С. 29.

реализации этого права в процессе организации и проведения выборов и в межвыборный период<sup>6</sup>.

Вопрос о месте избирательного права в российской правовой системе является дискуссионным. Иногда просто отмечается спорный характер исследуемого вопроса и, что избирательное законодательство занимает все больше места в общей системе российского законодательства и требует к себе особого внимания<sup>7</sup>. Избирательное право рассматривается и как институт конституционного права<sup>8</sup>, и как подинститут института народовластия<sup>9</sup>, и как подотрасль конституционного права<sup>10</sup>. Некоторые сторонники выделения избирательного права в самостоятельную отрасль права осторожны в своих высказываниях по

---

<sup>6</sup> Князев С.Д. Российское избирательное право. Учебник. Владивосток, 2001. С. 8, 27.

<sup>7</sup> См.: Иванченко А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика. М., 1996. С. 8.

<sup>8</sup> См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник. М., 1998. С. 30.

<sup>9</sup> См.: Конституционное право России. Под общ. ред. А.В. Малько. М., 2000. С. 166.

<sup>10</sup> См.: Постников А.Е. Избирательное право России. С. 13–14; Наумов В.И. Законодательство Российской Федерации о выборах: теория и практика избирательных компаний 1993–1996 годов. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1998. С. 4; Веденеев Ю.А., Лысенко В.И. Современное избирательное право и решения Конституционного Суда РФ: юридическая структура и развитие // Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда РФ (1992–1999). М., 2000. С. 61; Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушения конституционного законодательства РФ. М., 2000. С. 37; Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации. Учебник. СПб., 2001. С. 7; Бабошин О.А. Система конституционного права как отрасли российского права: вопросы теории и практики. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2001. С. 18; Кудилинский М.Н. Проблемы правового регулирования муниципальных выборов в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 2002. С. 7–8. Довольно своеобразная точка зрения на систему конституционного права и место в ней избирательного права у А.Н. Кокотова: подразделяя конституционное право на общую и особенную части, он выделяет в рамках особенной части государственное право в единстве с муниципальным и гражданско-публичное право, отводя место избирательному праву, как подотрасли, в рамках государственного права (см.: Кокотов А.Н. Конституционное право в российском праве: Понятие, назначение и структура // Правоведение. 1998. № 1. С. 22). В качестве части государственного и конституционного права рассматривает избирательное право В.В. Лысков (см., Лысков В.В. Российское избирательное право: от империи до федерации. Учебное пособие. Воронеж, 1998. С. 8).



этому поводу<sup>11</sup>. Интерес вызывает то обстоятельство, что некоторые ученые в 1999 г. утверждали, что в России уже начался процесс формирования избирательного права как самостоятельной отрасли, и на современном этапе государственно-правового развития сложились политические, формально-юридические и практические основания рассматривать избирательное право в качестве межотраслевого комплексного института<sup>12</sup>, а в 2002 г. называли избирательный процесс уже самостоятельной отраслью права<sup>13</sup>. Имеют место и однозначные утверждения, что в настоящий момент избирательное право представляет собой отрасль публичного права, непосредственным образом связанную с политической деятельностью<sup>14</sup> и можно говорить о возникновении круп-

---

<sup>11</sup> «Отсутствие в тексте новой Конституции России ... главы об избирательной системе и вопросов об избирательной политике послужило, на наш взгляд, дополнительным стимулом для развития отраслевых начал в избирательном законодательстве. ... Наполнение статьи в Конституции о власти народа и провозглашение свободных выборов одним из высших непосредственных выражений этой власти позволяет дополнить конституционную теорию и практику разделения властей подведением под них новой основы учредительно-представительной по своей природе власти народа, которая реализуется в избирательном процессе. Данная основа является исходной и для становления обособленного избирательного права, приобретающего черты гаранта общественной и государственной безопасности» (*Лысенко В.И.* Некоторые проблемы развития российского избирательного права // Государство и право. 1995. № 8. С. 17, 22. См.: также *Масловская М.В.* Избирательное законодательство: современное состояние и вопросы совершенствования // Конституционное законодательство субъектов Российской Федерации: проблемы совершенствования и использования в преподавании: Материалы научной конференции. 25–27 марта 1999 г. / Отв. ред. проф. С.А. Авакьян. М., 1999. С. 123). «... обретение статуса самостоятельной отрасли для избирательного права ... дело будущего, хотя и не столь отдаленного» (*Князев С.Д.* Современное российское избирательное право. Понятие, принципы, источники. Владивосток, 1999. С. 44.).

<sup>12</sup> *Дмитриев Ю.А., Журавлева И.А.* Правовое регулирование выборов депутатов в представительные (законодательные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации. М., 1999. С. 34.

<sup>13</sup> См.: *Авдеенкова М.П., Дмитриев Ю.А.* Конституционное право Российской Федерации. Курс лекций. Ч. 1. Основы теории конституционного права. М., 2002. С. 247. Также называет самостоятельной отраслью права избирательный процесс Л.Н. Линник см. *Линник Л.Н.* К вопросу об источниках избирательного процесса как самостоятельной отрасли права // Право и политика. 2002. № 1. С. 6–14.

<sup>14</sup> *Веденеев Ю.А.* Новое избирательное право Российской Федерации: проблемы развития и механизм реформирования // Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. 1995. № 2. С. 78.

ной отрасли российского законодательства – законодательства о выборах<sup>15</sup>.

Как правило, признаками основной отрасли права называют наличие собственного предмета и метода правового регулирования, а в некоторых случаях также общей и особенной части<sup>16</sup>, собственных источников<sup>17</sup>.

Если специфический предмет правового регулирования очевиден – отношения, связанные с выборами, в которых участвуют такие характерные для избирательного права субъекты, как избиратели, кандидаты, избирательные комиссии и другие, то выделение избирательного права из конституционного права влечет за собой вопрос о месте законодательства о референдуме и отзыве, поскольку специфика норм и избирательного, и референдумного, и отзывного права в целом очень схожа и было бы очень странным, если бы нормы избирательного права были бы выделены из конституционного права, а референдумного и отзывного нет.

Разделяя точку зрения, согласно которой отношения, связанные с организацией и проведением референдума или отзыва, не должны регулироваться нормами избирательного права<sup>18</sup>, не исключается возникновение в будущем комплексного образования, состоящего из норм избирательного, референдум-

---

<sup>15</sup> Катков Д.Б., Корчиго Е.В. Избирательное право: Учебное пособие / Под ред. д.ю.н. Ю.А. Веденева. М., 2001. С. 5.

<sup>16</sup> Алексеев С.С. Проблемы теории права: Курс лекций. Свердловск, 1973. Т. 2. С. 375.

<sup>17</sup> Косак А. Источники избирательного права и процесса // Право и жизнь, № 42. Сайт журнала «Право и жизнь». [http://www.law-n-life.ru/arch/N\\_kosak.zip](http://www.law-n-life.ru/arch/N_kosak.zip). (8 февр. 2003 г.). «Вместе с тем следует отметить, что по вопросам понятия отрасли права, разделения права на отрасли, оснований такого деления и разграничения соответствующих отраслей полного единства мнений до настоящего времени не достигнуто. Более того, в литературе высказывались мнения, что «отраслей как таковых в праве нет», и от рассмотрения, а также попыток разрешения проблем системы права и отрасли права следует отказаться в пользу проблем системы законодательства и отрасли законодательства (Ц.А. Ямпольская, Р.З. Лившиц, И.А. Танчук). Что же касается предмета и метода правового регулирования, то отрицательное отношение к этим категориям (одной из них либо в совокупности) как основаниям разделения права на отрасли объединяет целый ряд авторов, чьи позиции, пожалуй, можно охарактеризовать как определенное направление в современной правовой науке (С.С. Алексеев, Л.Б. Тиунова, О.Е. Мешкова и др.)» (Петров Д.Е. Отрасль права. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2001. С. 4).

<sup>18</sup> Князев С.Д. Очерки теории российского избирательного права. Владивосток, 1999. С. 20–27.

ного и отзывного права, а также норм административного, гражданского и уголовного права – самостоятельной отрасли российского права – избирательного, референдумного и отзывного права, поскольку федеральный законодатель уже объединил в важнейшем правовом акте – Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав...» правовые нормы, регулирующие избирательные и референдумные отношения. Но, учитывая сравнительную неостребованность современным обществом институтов референдума и отзыва избранных должностных лиц – после принятия Конституции 1993 года процедуры референдума и отзыва проводятся значительно реже, чем выборы, – объединение избирательного, референдумного и отзывного права в самостоятельную отрасль маловероятно и автору настоящего исследования ближе идея о признании особой подотрасли конституционного права – референдумного права<sup>19</sup>.

Особенностью метода правового регулирования избирательного права, согласно точке зрения А.Е. Постникова, является его императивный характер<sup>20</sup>. Однако такую характеристику метода избирательного права можно признать чрезмерно общей и не позволяющей выявить специфику регулирования электоральных отношений. В таком случае принципиальные различия трудно найти и между методами, применяемыми, когда нормы конституционного права закрепляют отношения непосредственно, и методами административного права. А, по мнению С.Д. Князева, методу правового регулирования избирательных правоотношений присущи такие характерные черты, как: 1) его исходную базу образует приоритет электоральных прав граждан; 2) метод правового регулирования в значительной степени ориентирован на создание действенного механизма гарантирования избирательных прав; 3) для электоральных отношений и способов их юридического обеспечения характерно преобладание законодательного регулирования, в значительной степени ограничивающего возможно-

---

<sup>19</sup> См.: Постников А.Е. Избирательное право России. С. 20.

<sup>20</sup> Там же. С. 13.

сти подзаконного нормативного вторжения в правовую ткань избирательных кампаний; 4) метод избирательного права проявляется в особых, присущих только правовому регулированию электоральных отношений, специально-юридических принципах; 5) своеобразие метода избирательного права проявляется также в регулировании отношений между особыми, присущими именно избирательному праву, субъектами права (избиратели, кандидаты, избирательные комиссии и др.)<sup>21</sup>. С.А. Белов также выделяет такие особенности метода избирательного права и избирательной системы, как обязательное возникновение правоотношений с определенной периодичностью, обычно именуемой избирательным циклом; свободная и добровольная реализация некоторыми субъектами избирательных правоотношений принадлежащих им субъективных прав; применение санкций, специфических по своему характеру, - лишаящих субъект избирательных правоотношений его правового статуса (в случае отмены регистрации кандидата) и реализуемых как (в виде конституционно-правовой ответственности), так и в рамках специальных административных или уголовных отношений<sup>22</sup>. Все это выделяет метод российского избирательного права из методов конституционного права Российской Федерации.

Также отмечалось, что избирательные правоотношения обладают такой спецификой как неразрывная связь материальных и процессуальных правоотношений<sup>23</sup>. Если первые непосредственно обеспечивают реализацию избирательных прав российских граждан, которыми они наделены как единственные носители власти народа, то процессуальные избирательные отношения возникают в связи с соблюдением юридических процедур осуществления прав и обязанностей участников выборов<sup>24</sup>. Такое явление в конституционном пра-

---

<sup>21</sup> Князев С.Д. Очерки теории российского избирательного права. С. 36–37.

<sup>22</sup> Белов С.А. Избирательная система как правовой институт. Диссертация ... канд. юрид. наук. СПб., 2003. С. 154.

<sup>23</sup> Постников А.Е. Избирательное право России. С. 13.

<sup>24</sup> Веденеев Ю.А., Князев С.Д. Избирательные правоотношения: понятие, политико-правовое содержание и структура // Журнал российского права. 1998. № 10–11. С. 82.

ве встречается разве что в сфере законотворческой деятельности или при избрании должностных лиц законодательными (представительными) органами, но отсутствие прямых связей между этими отношениями и избирательным правом очевидно.

К определению иерархической (вертикальной) структуры российского избирательного права существуют два подхода. При первом законодательство о выборах в Российской Федерации классифицируется на:

законодательство о выборах в федеральные органы государственной власти;

законодательство о выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации;

законодательство о выборах в органы местного самоуправления<sup>25</sup>.

Этому подходу соответствует и идея о местном избирательном праве<sup>26</sup>.

Также российское избирательное законодательство можно подразделять на:

федеральное избирательное законодательство;

избирательное законодательство субъектов Российской Федерации;

нормотворческие акты местного самоуправления по вопросам избирательного права<sup>27</sup>.

Некоторые ученые признают оба этих способа систематизации норм российского избирательного права<sup>28</sup>.

То есть, в соответствии с первым подходом, законодательство классифицируется в зависимости от разновидности избираемого органа публичной власти, согласно второму – по уровню органа власти, определяющего источни-

---

<sup>25</sup> Постников А.Е. Избирательное право России. С. 71. См. также: *Он же*. Система российского избирательного законодательства // Журнал российского права. 1997. № 1. С. 31–32.

<sup>26</sup> См.: Выдрин И.В. Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике (конституционно-правовой аспект). Екатеринбург, 1998. С. 172.

<sup>27</sup> См.: Князев С.Д. Очерки теории российского избирательного права. С. 136.

<sup>28</sup> См.: Дмитриев Ю.А., Журавлева И.А. Указ. соч. С. 23.

ки права, регулирующие выборы. Оба этих подхода к классификации норм избирательного права могут применяться в зависимости от поставленной цели: если необходимо раскрыть содержание норм избирательного права в целях обучения, то может быть применен первый вариант классификации; а второй – при необходимости анализа законодательства. Поскольку, как правило, законодатель применяет схожие методы правового регулирования общественных отношений и, даже, если в них есть противоречия, то применение второго варианта классификации правовых норм облегчает их обнаружение. Именно по этой причине предметом изучения настоящего исследования избрано избирательное право субъектов Российской Федерации, а не правовое регулирование выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, так как для анализа норм избирательного права важнее их содержание, которое в большей степени зависит от органа их издавшего, а не от уровня органа публичной власти, формируемого на основе этих норм.

Нет согласия среди ученых и по вопросу систематизации норм российского избирательного права на общую и особенную части. По мнению одних – общая часть российского избирательного права включает в себя принципы избирательного права, субъекты избирательного права, финансовое обеспечение выборов, избирательный процесс, обеспечение избирательных прав граждан в межвыборный период, обжалование действий и решений, нарушающих избирательные права граждан, ответственность за нарушение избирательного законодательства. Особенная – институты выборов в федеральные органы власти, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления<sup>29</sup>. Другие полагают, что в самом общем виде система избирательного права с учетом различных оснований классификации образующих ее институтов включает: нормы объективного и субъективного изби-

---

<sup>29</sup> Князев С.Д. Российское избирательное право. С. 37; Катков Д.Б., Корчиго Е.В. Указ. соч. С. 35; Устинов Д.Ю. Референдум и выборы как формы прямого народовластия граждан

рательного права; нормы общей и особенной части; гарантийные нормы; материальные и процессуальные нормы<sup>30</sup>.

Основаниями для постановки вопроса об автономизации избирательного права и его обособления в самостоятельную отрасль права являются также большое количество источников избирательного права и необходимость выделения из конституционной ответственности ответственности по избирательному праву.

Количество источников избирательного права в настоящий момент сравнимо с общим количеством остальных источников конституционного права, а то и превышает его – число источников избирательного права, с учетом источников субъектов Российской Федерации оценивается в несколько сотен, а если принять во внимание уставы муниципальных образований, которые также содержат некоторые нормы избирательного права, превышает тысячу<sup>31</sup>. Такое большое количество источников вряд ли является приемлемым для ведущей отрасли российского права – конституционного права Российской Федерации, поскольку размывает ее базисный характер.

Включение ответственности по избирательному праву в состав конституционной ответственности придает данной разновидности юридической ответственности некоторую противоречивость, поскольку, как правило, ответственность по избирательному праву напрямую связана с не конституционными правами и обязанностями (если их рассматривать не как права и обязанности, установленные нормами конституционного права, а как «наиболее важные

---

при осуществлении местного самоуправления в Российской Федерации. Диссертация ... канд. юрид. наук. Саратов, 2000. С. 84.

<sup>30</sup> Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. С. 46.

<sup>31</sup> См.: *Князев С.Д.* Очерки теории российского избирательного права. С. 44; *Иванченко А.В.* Избирательная система Российской Федерации в условиях становления многопартийности и ее роль в укреплении демократических основ российской государственности // Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. 1998. № 9. С. 11; Доклад Центральной избирательной комиссии РФ «О развитии и совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах». Приложение к постановлению Центральной избира-

права и свободы человека и гражданина, раскрывающие естественное состояние свободы и получающие высшую юридическую защиту»<sup>32</sup>), а с конкретными правами и обязанностями граждан, вытекающими из норм избирательного права. Это, разумеется, не отрицает связи между данными правами и обязанностями и конституционными правами и обязанностями, но если не различать ответственности за нарушение конституционных прав и за нарушение конкретных прав и свобод, то разрушается граница между конституционно-правовой ответственностью и ответственностью по другим отраслям права.

Представляется, что конституционно-правовая ответственность должна наступать только за нарушение основных прав и свобод граждан, только тогда, когда невозможно применение средств защиты, предусмотренных другими отраслями права, или за нарушение органами государственной власти или должностными лицами других конституционно-правовых норм, но не за нарушение прочими субъектами права норм избирательного права. Следовательно, конституционно-правовая ответственность может наступить, если, например, Конституционный Суд Российской Федерации признает не соответствующим Конституции Российской Федерации закон, ограничивающий избирательные права граждан. Примером этого может быть Постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 2000 г., в котором были признаны не соответствующими статьям 3 (части 2 и 3), 19 (часть 2) и 32 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации некоторые нормы Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 г. «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» (в ред. от 11 ноября 1997 г.) и Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 г. «Об утверждении схемы избирательных округов для проведения выборов депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области», поскольку, допуская проведение выборов депутатов Законодательного Собрания

---

тельной комиссии РФ от 6 октября 2000 года № 111/1170-3 // Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. 2000. № 21. С. 47–90.

<sup>32</sup> Баглай М.В. Указ. соч. С. 157.



Оренбургской области одновременно в одно- и многомандатных округах, эти Законы Оренбургской области не обеспечивают наделение каждого из избирателей одинаковым числом голосов и их участие в выборах на равных основаниях<sup>33</sup>.

После выделения российского избирательного права из конституционного права Российской Федерации и, следовательно, ответственности по избирательному праву – из конституционно-правовой ответственности нарушение конкретного права гражданина на участие в выборах либо неисполнение обязанности предусмотренной нормой избирательного права должно повлечь за собой применение мер не конституционно-правовой ответственности, а ответственности по избирательному праву либо уголовно-правовой или административно-правовой ответственности в зависимости от конкретной ситуации, что придаст институту конституционно-правовой ответственности большую стройность и логическую завершенность<sup>34</sup>.

Следует также отметить, что если исходить из другой концепции конституционно-правовой ответственности, то ответственность по избирательному праву вообще не может быть частью конституционно-правовой ответственности, поскольку ее несут должностные лица и государственные органы<sup>35</sup> – ведь субъектами ответственности по избирательному праву могут быть лица, не подпадающие под эти категории (например, кандидаты в депутаты). Некоторые ученые, отделяя ответственность по избирательному праву от конституционной ответственности, идут до конца, выделяя избирательный процесс в самостоятельную отрасль права<sup>36</sup>. В юридической науке также встречаются мнения, что

---

<sup>33</sup> Собрание законодательства РФ. 2000. № 13. Ст. 1429.

<sup>34</sup> См.: *Сергеев Д.Б.* К вопросу о месте российского избирательного права в системе права Российской Федерации // Актуальные проблемы государства и права. Материалы научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых. Владивосток, 2002. С. 63.

<sup>35</sup> *Баглай М.В.* Указ. соч. С. 32.

<sup>36</sup> *Авдеенкова М.П., Дмитриев Ю.А.* Конституционно-правовая ответственность в России // Право и жизнь, № 45. Сайт журнала «Право и жизнь». [http://www.law-n-life.ru/arch/N\\_avdmitr.zip](http://www.law-n-life.ru/arch/N_avdmitr.zip) (1 февр. 2003 г.).

возможная трансформация российского избирательного права из подотрасли конституционного права Российской Федерации в самостоятельную отрасль российского права базируется также на осознании социальной значимости регулируемых избирательным правом отношений, восприятием их общественным мнением в качестве единственно допустимого юридического канала реализации учредительной власти народа<sup>37</sup>.

Также не вписывается в основополагающий характер норм конституционного права некоторые нормы избирательного права, регулирующие частные вопросы<sup>38</sup>.

Одним из шагов к обретению российским избирательным правом статуса основной отрасли российского права может стать кодификация федерального законодательства о выборах, вероятность которой не исключалась в 2000 г. на парламентских слушаниях Председателем Центральной избирательной комиссии РФ А.А. Вешняковым и Председателем Комитета по государственному строительству Государственной Думы Федерального Собрания РФ (на тот момент) А.И. Лукьяновым после выборов в федеральные органы власти в 2003-2004 годах<sup>39</sup>. Хотя, по мнению некоторых ученых, пока нет бесспорных конституционных оснований для принятия Избирательного кодекса Российской Федерации, до внесения в будущем соответствующих изменений и дополнений в Конституцию в части установления единого порядка выборов членов Совета

---

<sup>37</sup> См.: *Князев С.Д.* Российское избирательное право. С. 42.

<sup>38</sup> В качестве примера можно привести извлечение из п. 2 ст. 67 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» – «протокол об итогах голосования должен содержать: ...

д) строки протокола в следующей последовательности: ...

строка 9: число бюллетеней, содержащихся в стационарных ящиках для голосования...».

<sup>39</sup> *Шергин В.Л.* Проблемы совершенствования избирательного законодательства Российской Федерации. (Обзор парламентских слушаний в Государственной Думе Федерального Собрания РФ 16 октября 2000 года) // *Выборы и референдумы.* 2000. № 1. С. 4–11.

Федерации и депутатов Государственной Думы, Президента и других выборных федеральных органов<sup>40</sup>.

Конечно, выделение российского избирательного права из конституционного права Российской Федерации в самостоятельную отрасль права дело не сегодняшнего или завтрашнего дня, препятствиями тому служат как объективные, так и субъективные факторы<sup>41</sup>. К последним можно отнести естественный консерватизм российской правовой науки, а к объективным – отсутствие предпосылок выделения избирательного права из конституционного права государств, политический режим которых нельзя назвать демократическим. Причиной этого является то, что в авторитарных и тоталитарных государствах избирательное право не может быть развито, поскольку оно носит исключительно декларативный характер, а выборы служат способом официального оформления воли не народа, а лиц, находящихся у власти. Но вряд ли эти обстоятельства станут непреодолимой преградой для трансформации избирательного права из подотрасли конституционного права в самостоятельную отрасль права, так как, во-первых, построение системы права не является универсальным для различных государств, и, во-вторых, выделение избирательного права из конституционного права не означает, что конституционно-правовые нормы перестанут регулировать наиболее важные, принципиальные избирательные отношения. И для авторитарных, и для тоталитарных государств свойственно закрепление этих наиболее важных общественных отношений конституционно-правовыми нормами, но отсутствие механизма их реализации позволяет сделать вывод, что в таких государствах нормы избирательного права не выделя-

---

<sup>40</sup> См.: *Лысенко В.И.* Новая избирательная политика, право и реформа системы выборов в России: опыт и перспективы // Реформа избирательной системы в Италии и России: опыт и перспективы / Отв. ред. В.И. Лысенко. М., 1995. С. 111.

<sup>41</sup> «Наличие субъективного в системе права доказывается тем, что право активно участвует в механизме сознательного использования объективных законов общественного развития и формируется в процессе сознательно-волевой деятельности. С другой стороны, критерии, по которым осуществляется систематика законодательства, должны отражать те свойства нормативных актов, которые определяются их природой.» (*Кухарчук Т.В.* Правовая система и систематика законодательства. Диссертация ... канд. юрид. наук. СПб., 1998. С. 166).

ются в самостоятельные правовые образования не из-за специфики избирательного права, а из-за особенности политического режима соответствующего государства.

То, что в рамках конституционного права останутся принципиальные избирательные нормы, касающиеся, например, применяемой избирательной системы или принципов избирательного права, позволяет снять опасения, высказываемые некоторыми учеными о том, что выведение избирательного или парламентского права из системы конституционного права, с одной стороны, повлекло бы образование бреши в отрасли и конституционно-правовом знании, а с другой – лишило бы теоретического фундамента отпочковывающийся компонент, превратив его в прикладной фрагмент, выполняющий служебную роль, кроме того, не позволило бы избежать дублирования<sup>42</sup>.

Следует также вспомнить, что как в XIX в. наука административного права не выделялась из государственного (конституционного) права<sup>43</sup>, так и сейчас наука избирательного права является частью науки конституционного права. И обособление административного права от государственного (конституционного) права в конце XIX в. – начале XX в. не привело к тем последствиям, о которых говорят противники «разукрупнения» конституционного права. Что же касается «дублирования» конституционно-правовых норм в других от-

---

<sup>42</sup> См.: *Богданова Н.А.* Целостность и структура науки конституционного права // *Российский юридический журнал*. 2002. № 1. С. 17. При этом необходимо отметить, что теми же, кто высказывает эти опасения, признается, что избирательное право, как научная подотрасль в структуре науки конституционного права, «выступает наиболее организованной и получившей признание подсистемой. Основанием для такого ее положения служит четко определенная предметная сфера познания. Это сложившийся нормативный массив (хотя в России он еще далек от состояния устойчивости), определяющий выборы как важнейшую форму непосредственной демократии, закрепляющий избирательные права граждан и регулирующий порядок формирования представительных органов государственной власти и местного самоуправления» (*Богданова Н.А.* Система науки конституционного права. М., 2001. С. 214–215).

<sup>43</sup> См.: *Старилов Ю.Н.* Как развивалась наука административного права в европейских странах // *Журнал российского права*. 1999. № 3/4. С. 207; *Галлиган Д., Полянский В.В., Старилов Ю.Н.* Административное право: история развития и основные современные концепции. М., 2002. С. 19; *Тихомиров Ю.А.* Курс административного права и процесса. М., 1998. С. 14.

раслях права, то оно неизбежно, поскольку многие конституционно-правовые нормы являются нормами-принципами.

По мнению же других ученых, в настоящий момент возможна такая конструкция конституционного права, при которой предметом его регулирования были бы не многочисленные, отнюдь не базовые общественные отношения, а прежде всего те из них, что являются главными, исходными и системообразующими<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> Например, А.А. Безуглов и С.А. Солдатов аргументируют свою точку зрения тем, что «общественные отношения, рассматриваемые прежде как органическая, составная часть общественных отношений, регулируемых нормами конституционного права, в последние годы в связи с демократизацией общества и государства расширились, стали более сложными и развитыми, что и предопределило необходимость выделения правовых норм, их регулирующих, в самостоятельные (или переходные) отрасли права. Так, по мнению некоторых ученых, самостоятельной отраслью права стали муниципальное право России (см. Фадеев В.И. Муниципальное право России. М., 1994. С. 6–7.); конституционное правосудие (см. Витрук Н.В. Конституционное правосудие. М., 1998. С. 39.); почти самостоятельной – парламентское право (см. Парламентское право / Под ред. И.М. Степанова и Т.Я. Хабриевой. М., 1999. С. 14), или межотраслевым комплексным институтом – избирательное право и избирательный процесс (см., Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Отв. ред. А.В. Иванченко. М., 1999. С. 45). В литературе уже высказана мысль и о том, что федеративные отношения должны регулироваться нормами федеративного права (федеративного кодекса), а социальные отношения, складывающиеся в процессе организации и деятельности общественных объединений, должны регламентироваться нормами самостоятельной отрасли – права общественных объединений (см. Кокотов А.Н. Конституционное право как отрасль права. С. 14.). Высказана в литературе мысль и о необходимости выделения в самостоятельную отрасль церковного права (см. Кокотов А.Н. Конституционное право как отрасль права. С. 14.). После завершения такого процесса отпочкования общественных отношений и соответственно норм права от конституционного права и конституционно-правовых отношений в самостоятельные отрасли, все конституционные нормы отношений действительно станут базовыми для других отраслей права и регулируемых ими отношений.» (Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. Учебник для юридических вузов (полный курс). В 3-х томах. М., 2001. Т. 1. С. 15–16.).

По мнению этих ученых выделение из конституционного права новых отраслей права оправданно, поскольку:

если при широком толковании конституционного права его источниками являются нормы, закрепленные в весьма большом перечне разновидностей нормативных актов, то при узком толковании этот перечень резко сократится;

не очень понятно при широком толковании, почему эта отрасль права именуется конституционным правом – ибо в настоящее время эта отрасль права охватывает обилие источников конституционного права разного «калибра» (от Конституции РФ до решения муниципального органа), удельный вес конституционных норм в этом нормативном массиве весьма и весьма незначителен, что не способствует повышению авторитета Основного Закона страны. При узком понимании конституционного права эта отрасль будет называться конститу-

При рассмотрении вопроса об обретении российским избирательным правом статуса самостоятельной отрасли права необходимо обратить внимание на то обстоятельство, что в его составе помимо норм собственно избирательного права есть нормы других самостоятельных отраслей права, то есть иными словами следует учитывать его межотраслевой характер<sup>45</sup>. Например, юридическая ответственность за нарушение законодательства о выборах, может наступать как по нормам избирательного, так и уголовного, и административного права. То есть, претендуя на статус отрасли права, избирательное право не сможет по всем характеристикам соответствовать критериям, предъявляемым к основной отрасли права, поскольку оно содержит нормы других отраслей права. При этом избирательное право, в будущем как отрасль права, не может быть отнесено и к комплексной отрасли, поскольку большую часть правовых норм избирательного права составляют нормы собственно избирательного права, которые не могут отождествляться с другими отраслями права. Вряд ли такая ситуация может быть основанием для отнесения избирательного права к вновь создаваемой разновидности отрасли права, помимо основной и комплексной. Наличие норм других отраслей права в составе избирательного права не может быть препятствием для обретения избирательным правом статуса самостоятельной отрасли права, поскольку удельный вес этих норм невелик, но это обстоятельство потребует серьезного научного анализа. При этом необходимо отметить, что не всеми признается существование комплексных отраслей, и

---

ционной вполне оправданно по основному источнику этой отрасли права, как это делается применительно к абсолютному большинству отраслей права (в гражданском праве главный источник – Гражданский кодекс РФ, в уголовном праве – Уголовный кодекс и т. д.);

выделение парламентского права, конституционного правосудия и других отраслей права из конституционного права будет на пользу как новому, более узкому по охвату регулируемых общественных отношений конституционному праву, так и выделившимся из него новым отраслям права: они приобретут большую степень системности, строгости, упорядоченности, а возникшие новые одноименные отрасли правовой науки смогут больше и целенаправленнее уделять внимание изучению этих новых отраслей права (Безуглов А.А., Солдатов С.А. Указ. соч. С. 95–96).

<sup>45</sup> См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. С. 45.

для подобных образований используется термин «межотраслевой (комплексный) правовой институт»<sup>46</sup>.

Из вышеизложенного можно сделать вывод, что избирательное право субъектов Российской Федерации – это подотрасль (институт) российского избирательного права, которое, в свою очередь, представляет собой подотрасль конституционного права Российской Федерации, и вовсе не лишено перспектив в будущем стать основной отраслью российского права. При этом особенностью избирательного права субъектов Российской Федерации является то, что избирательное право каждого субъекта Российской Федерации выступает в роли составной части законодательства соответствующего субъекта Российской Федерации. Избирательное право отдельных субъектов Российской Федерации вполне правомерно рассматривать в качестве элемента в составе их собственных правовых систем и одновременно характеризовать его как автономную региональную часть единого российского избирательного права<sup>47</sup>. Все это вызывает необходимость изучения места избирательного права субъекта Российской Федерации в законодательстве субъекта Российской Федерации.

---

<sup>46</sup> См.: *Петров Д.Е.* Отрасль права. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. С. 8.

<sup>47</sup> *Князев С.Д.* Очерки теории российского избирательного права. С. 41. См.; также: *Он же.* Проблемы становления правовой системы Приморского края // Социально-экономические и политические процессы в странах Азиатско-Тихоокеанского региона. Владивосток, 1997. С. 59–60.

### 1.1.2 Избирательное право субъекта Российской Федерации как подотрасль (институт) права субъекта Российской Федерации

Избирательное право субъектов Российской Федерации представляет собой сравнительно новое правовое явление, поскольку до принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. местные и региональные выборы проводились в соответствии с едиными процедурами, закрепленными в законах Российской Федерации «О выборах народных депутатов местных Советов народных депутатов» и «О выборах глав администрации»<sup>48</sup>. Новая Конституция значительно подняла региональный уровень избирательного законодательства, превратив его в относительно самостоятельную сферу деятельности органов государственной власти субъектов федерации<sup>49</sup>.

Право субъектов Российской Федерации издавать собственные нормативные правовые акты вытекает из федеративного устройства России, подтвержденного и установленного Конституцией Российской Федерации, в частности главами первой – «Основы конституционного строя» и третьей – «Федеративное устройство».

В связи с тем, что федеративное устройство России и право субъектов Российской Федерации иметь собственный основной закон (у республик – конституцию, а у других субъектов Федерации – устав) и законодательство (ст. 1 и 5 Конституции Российской Федерации) были закреплены в главе первой «Основы конституционного строя» Конституции Российской Федерации, а нормы этой главы не могут быть изменены, т.е. возможна только отмена действия

---

<sup>48</sup> Постников А.Е. Система российского избирательного законодательства. С. 38–39.

<sup>49</sup> Лысенко В.И. Некоторые проблемы развития российского избирательного права. С. 19.



правовых норм этих глав с принятием новой Конституции (ст. 135 Конституции Российской Федерации).

Наличие законодательства субъекта Российской Федерации ставит вопрос о его структуре (системе), и соответственно о месте в этой структуре избирательного права субъекта Российской Федерации. Как справедливо отмечалось в юридической литературе, российское законодательство избегает применять термин «правовая система», как и термин «федеральное право». Наиболее распространены понятия «законодательство Российской Федерации» и «законодательство субъекта Российской Федерации»<sup>50</sup>.

По мнению С.И. Шишкина, накопление массива региональных законов заставляет перейти в исследовательских разработках от количественных наблюдений за динамикой развития этого феномена к качественным обобщениям закономерностей его функционирования. Здесь следует установить грань между региональным законодательством и региональным правом, определиться с понятием региональной государственности, соотнести федеральную и региональную правовые системы, уточнить механизм учета воли населения в региональном правотворчестве и ответить еще на ряд более мелких вопросов, обязательных для формирования окончательного выводного знания о перспективах регионального права<sup>51</sup>.

Не случайно некоторые ученые задаются вопросом «... имеет субъект РФ – свою систему права или же только свою систему законодательства?»<sup>52</sup>. Как уже отмечалось ранее, законодательство субъектов Российской Федерации появилось сравнительно недавно – до принятия Конституции Российской Фе-

---

<sup>50</sup> Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 2001. С. 155.

<sup>51</sup> См.: Шишкин С.И. Региональное право: системные угрозы. Сайт «Виртуальный Институт Профессоров Шишкиных». [http://shishkin.isu.ru/library/serg/book\\_s\\_6.cgi](http://shishkin.isu.ru/library/serg/book_s_6.cgi) (8 окт. 2001 г.).

<sup>52</sup> Авакьян С.А. Конституционное законодательство субъектов Российской Федерации: проблемы совершенствования и использования в преподавании // Конституционное законодательство субъектов Российской Федерации: проблемы совершенствования и использования в преподавании. С. 11.

дерации 1993 г. существовало только законодательство республик в составе РСФСР (позже Российской Федерации). В научной правовой литературе (как российской, так и зарубежной) понятия федерального права и права субъектов федерации мало разработаны<sup>53</sup>. Дискуссии ведутся и о существовании системы права субъекта, а также конституционного права субъектов Российской Федерации. Можно назвать неизученным в российской правовой науке вопрос об отраслевой структуре права субъекта Российской Федерации. Например, признавая существование системы права субъекта Российской Федерации, поскольку у него есть система законодательства, не говорится из каких составных частей эта система права состоит<sup>54</sup>. Либо отмечается, что для современной российской системы нормативно-правовых актов свойственно наличие всех трех структур: иерархических, горизонтально (отраслевой) и федеративной<sup>55</sup>, но эти структуры взаимосвязано не рассматриваются.

С.А. Авакьян полагает, что система права в Российской Федерации единая и субъект РФ имеет лишь свою систему законодательства, в том числе и конституционного законодательства<sup>56</sup>. Схожую позицию занимает и О.Е. Кутафин, считая, что мнение о существовании регионального права, конституционного права республик в составе Российской Федерации лишено оснований, поскольку у нас существует единая правовая система, и делится она не на федеральное право и право субъектов Федерации, а на определенные отрасли права, имеющие свой предмет правового регулирования и включающие в себя правовые нормы, принятые как на федеральном, так и на региональном уровне. К тому же, по мнению этого ученого, правовое регулирование в субъектах Фе-

---

<sup>53</sup> См.: Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование). С. 154.

<sup>54</sup> *Раянов Ф.М.* Теоретические основы системы права субъектов Российской Федерации. // Право и политика. 2003. № 3. С. 142.

<sup>55</sup> *Пастушенко А.Б.* Нормотворчество субъектов Российской Федерации. Диссертация ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 1996. С. 73.

<sup>56</sup> *Авакьян С.А.* Конституционное законодательство субъектов Российской Федерации: проблемы совершенствования и использования в преподавании. С. 11.

дерации не является самодостаточным, целиком зависит от Федерации и поэтому входит в единую российскую правовую систему и реализация высказываемых в литературе предложений о структуризации правовой системы не только по предметному признаку (сферы общественной жизни), но и по уровням государственного устройства приведет к развалу правовой системы страны<sup>57</sup>.

В свою очередь В.В. Гошуляк считает, что, поскольку в основе построения системы права лежит предмет и метод правового регулирования, а основу системы законодательства составляет юридическая сила нормативных правовых актов, оговариваясь, что систематизация законодательства может осуществляться и по иным критериям, невозможно выделение двух уровней права – федеральное право и право субъектов Российской Федерации, поскольку может произойти подмена понятий, которая отрицательно скажется на научном уровне исследований, посвященным проблемам законодательства субъектов РФ<sup>58</sup>.

Но не все разделяют точку зрения о невозможности существования региональной правовой системы и конституционного (уставного) права субъектов Российской Федерации. Так, по мнению И.Р. Метшина, региональную правовую систему можно рассматривать, как действующий на территории субъекта Российской Федерации целостный нормативно-правовой массив федеральных, федерально-региональных и региональных правовых актов, формирующийся и развивающийся на основе закрепленных в Конституции Российской Федерации положений, в которых определены сферы и объемы исключительной и совместной правотворческой компетенции Российской Федерации и ее субъектов<sup>59</sup>.

---

<sup>57</sup> *Кутафин О.Е.* Предмет конституционного права. М., 2001. С. 62.

<sup>58</sup> *Гошуляк В.В.* Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2000. С. 11.

<sup>59</sup> *Метшин И.Р.* Правовая система республики в составе Российской Федерации. М., 2002. С. 29.

При этом вряд ли можно согласиться с включением в правовую систему субъекта Российской Федерации федеральных правовых актов. А.И. Ухтияров считает, что субъекты Российской Федерации создают собственную правовую систему как составную часть правовой системы Российской Федерации с учетом основ конституционного строя Российской Федерации, специфических особенностей субъектов Российской Федерации и основных принципов национально-государственного и административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации. Соответственно правовая система Российской Федерации выступает как сложное правовое соединение иерархически соподчиненных, субординированных, взаимообусловленных и взаимосвязанных звеньев (уровней) федеральной правовой системы и правовых систем субъектов Российской Федерации, состоящих из самостоятельных и в то же время взаимодействующих элементов<sup>60</sup>.

Отметим также такую точку зрения, что поскольку не существует организационно-обособленной правовой отрасли, нормы которой регулировали бы общественные отношения в субъектах Российской Федерации, то правовые нормы, устанавливаемые органами государственной власти субъектов Федерации, составляют самостоятельную отрасль права – региональное право<sup>61</sup>.

Также иногда региональное право рассматривается как составная часть единого российского права, представляющая собой совокупность федеральных и региональных правовых норм, функционально объединенных определением правового статуса субъектов Федерации, их органов, территориальных сообществ граждан субъектов Федерации и их отдельных составляющих, выделяя в

---

<sup>60</sup> См.: Ухтияров А.И. Правовая система субъекта Российской Федерации: опыт сравнительного исследования (на материалах республик и областей Поволжского региона). Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 6–7.

<sup>61</sup> Лукашов Л.А. Региональное право в системе российского права // Законотворческая деятельность субъектов Российской Федерации. Материалы научно-практической конференции (26–27 ноября 1997 г.). Саратов, 1998. С. 36. Не отрицается такой подход и А.И. Бобылевым, см.: Бобылев А.И. Основания построения системы права и системы законодательства. // Право и политика. 2003. № 3. С. 142.

рамках российского права федеральное право, региональное право (право субъектов Федерации) и муниципальное право<sup>62</sup>. Вряд ли можно согласиться с такой конструкцией системы российского права, так как ст. 5 Конституции Российской Федерации недвусмысленно говорит о законодательстве субъектов Российской Федерации и, учитывая все ныне существующие многочисленные воззрения на соотношения понятий «право» и «законодательство», можно сказать, что данные представления не согласуются с конституционными нормами. Что же касается опасений за целостность российской правовой системы и попыток разрушить ее с помощью конструирования регионального права как системы, в которую входят и федеральные правовые нормы, и законодательство субъектов Федерации, то следует отметить, что лучшей защитой единства последней является включение в ее состав права субъектов Российской Федерации, как правовой системы, самостоятельность которой ограничена конституционным закреплением предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Если суды не будут признавать верховенства федеральных правовых норм, регулирующих эти общественные отношения, то никакая конструкция «регионального права» не спасет российскую правовую систему от того печального конца, который постиг законодательство Советского Союза в начале 90-х гг. XX в.

---

<sup>62</sup> По мнению А.Н. Кокотова и В.А. Кряжкова главным критерием вычленения регионального и муниципального права является не относимость субъектов правотворчества исключительно к тому или иному уровню власти, а сам этот уровень власти, тип территориального коллектива, обладающего собственными интересами, особенностями и получающего комплексное правовое регулирование. Эти ученые считают, что при заявленном ими подходе состав регионального и муниципального права составляют нормы именно федерального законодательства, что обеспечивает единство российского права и дополнительный характер в российской правовой системе регионального и муниципального правотворчества, регионального и муниципального права. (См.: Конституционное право субъектов Российской Федерации / Отв. ред. В.А. Кокотов. М., 2002. С. 29–33). Но, конечно же, нельзя не согласиться с А.Н. Кокотовым и В.А. Кряжковым, когда они признают существование конституционного права субъектов Российской Федерации, обосновывая свое мнение тем, что у субъектов есть учредительная власть в соответствии со ст.ст. 5, 66 и др. Конституции РФ (там же. С. 35).

Конечно, в рамках предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в большинстве случаев необходимо рассматривать правовые акты субъектов Федерации в их взаимосвязи с федеральным правом – это естественная особенность законотворчества в федеративном государстве. Однако, если отсутствуют противоречия между федеральным правом и правом субъекта Федерации и региональный законодатель в своих правовых актах добросовестно воспроизводит федеральные правовые нормы, то нет особой необходимости постоянно обращаться к федеральному праву.

Другим аргументом против такого способа конструирования федерального, регионального и муниципального права может быть то, что, поставив во главу угла общественные отношения, регулируемые правовыми нормами, а не то, каким органом государственной власти была принята соответствующая норма – Федерации или ее субъектом, региональное и муниципальное право становится образованием по своей сути близким к отрасли права, – если общепризнанные отрасли российского права будут рассматриваться как однопорядковые явления с «региональным правом», то могут возникнуть сложности при определении иерархических взаимосвязей между федеральными правовыми нормами таких общепризнанных отраслей права, как, например, административное или трудовое, и соответствующих правовых норм субъектов Российской Федерации. В настоящий момент существуют три уровня публичной власти – федеральный, субъектов Российской Федерации и муниципальный, и поскольку только Федерация и ее субъекты наделены правом создавать собственное законодательство, то необходимо рассматривать две соответствующие системы законодательства – федеральную и субъектов федерации. Нормы права, которые издаются органами местного самоуправления, должны входить в систему законодательства субъекта Федерации.

Нельзя не согласиться с тем, что многие вопросы, связанные с конституционным строем и конституционным статусом человека и гражданина в кон-

ституционном (уставном) законодательстве субъекта Российской Федерации, оказываются воспринятыми из федерального права. Но существование Основного закона субъекта Российской Федерации – конституции или устава, наличие в нем, пусть воспроизведенных из федерального права правовых норм, закрепляющих конституционный строй и конституционный статус личности, все же позволяет говорить о существовании конституционного (уставного) права субъекта Российской Федерации. При этом нельзя забывать, что в конституционном (уставном) законодательстве субъектов Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные гарантии прав и свобод граждан<sup>63</sup>.

В юридической науке уже предпринимались попытки подвергнуть анализу нормативно-правовую систему субъекта Федерации. При этом, как правило, рассматривались только источники законодательства субъектов Российской Федерации – конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации,

---

<sup>63</sup> Например, в соответствии с Уставом Камчатской области, в этом субъекте Российской Федерации, находящемся в сейсмоактивном районе Российской Федерации, где сконцентрированы и интенсивно проявляются наиболее опасные природные явления: землетрясения, вулканические извержения, цунами, оползни, сели, обвалы органы государственной власти Камчатской области и органы местного самоуправления муниципальных образований в Камчатской области обеспечивают следующие права граждан на:

- защиту жизни, здоровья и личного имущества в случае возникновения чрезвычайной ситуации;

- медицинское обслуживание, компенсации и льготы за проживание и работу в зонах чрезвычайной ситуации;

- бесплатное государственное социальное страхование, получение компенсаций и льгот за ущерб, причиненный их здоровью при выполнении обязанностей в ходе ликвидации чрезвычайной ситуации;

- пенсионное обеспечение в случае потери трудоспособности в связи с увечьем или заболеванием, полученным при выполнении обязанностей по защите населения от чрезвычайных ситуаций, в порядке, установленном для работников, инвалидность которых наступила вследствие трудового увечья;

- пенсионное обеспечение по случаю потери кормильца, погибшего или умершего от увечья или заболевания, полученного при выполнении обязанностей по защите населения от чрезвычайной ситуации, в порядке, установленном для семей граждан, погибших или умерших от увечья, полученного при выполнении гражданского долга по спасению человеческой жизни, охране собственности и порядка. Механизм реализации прав и обязанностей граждан при чрезвычайных ситуациях устанавливается федеральными законами и законами Камчатской области (ст. 5 Устава Камчатской области (в ред. Закона Камчатской области от 12 марта 2002 г.) // Официальные ведомости. Вестник администрации Камчатской области. 1997. 17

иные краевые, областные нормативные правовые акты и юридические акты местного самоуправления<sup>64</sup>. При рассмотрении системы законодательства субъекта федеративного государства также просто перечислялись источники права субъектов Федерации<sup>65</sup>.

И.Н. Барциц, отмечая, что не всеми признается возможность существования правовой системы субъекта Российской Федерации, считает, что законодательство субъекта Российской Федерации в настоящее время представляет зачастую эклектичный набор правовых актов, который может поэтапно превратиться в строгую правовую систему, органично вписывающуюся в единую правовую систему России при соблюдении определенных принципов<sup>66</sup>.

Встречается в юридической науке и точка зрения, в соответствии с которой не может существовать конституционного или уставного права субъекта РФ<sup>67</sup>, поскольку речь может идти только о существовании такой подотрасли российского конституционного права как «Право организации и осуществле-

янов. № 2; 10 окт. № 16; 21 нояб. № 21; 1998. 3 дек. № 43; 1999. 25 нояб. № 43; 2001. 28 июня № 26; 2002. 21 мар. № 12; 2003. 16 июня. № 37; 7 авг. № 47–53).

<sup>64</sup> См.: *Шишкин С.И.* Государственно-правовые проблемы регионализации в Российской Федерации. Диссертация ... докт. юрид. наук. Иркутск, 1995. С. 279–282.

<sup>65</sup> См.: *Сергеев С.Л.* Теоретические основы регионального законодательства: правовые и социально-политические аспекты. Диссертация ... докт. юрид. наук. СПб., 2000. С. 215–224.

<sup>66</sup> Таких принципов, как:

1. Закрепление и признание в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации положения о верховенстве федеральной Конституции и федерального законодательства.
2. Использование федеральных законов в качестве базовых при разработке и принятии законодательных актов субъектов Федерации.
3. Учет законодательных актов других субъектов Федерации с целью сокращения случаев неоправданных и не обусловленных спецификой того или иного региона различий между законодательными актами различных субъектов Федерации.
4. Соблюдение механизмов обеспечения соответствия нормативных актов субъектов Федерации федеральным законам.
5. Безусловное исполнение решений соответствующих судебных органов, признавших тот или иной акт противоречащий федеральному законодательству. (См.: *Барциц И.Н.* Правовое пространство России. Вопросы конституционной теории и практики. М., 2000. С. 66–67.)

<sup>67</sup> *Авакьян С.А.* Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании. С. 11. *Богданова Н.А.* Конституционное законодательство субъектов Российской Федерации в системе российского конституционного права //



ния государственной власти в субъектах РФ», так как с правовой и методологической позиций предмет соответствующей отрасли был бы существенно усечен, и блок норм о конституционном строе и конституционном статусе человека и гражданина оказался бы воспринятым из федерального права. А соответственно, оставшаяся сфера конституционно-правового регулирования касается установления территориальной (административно-территориальное деление) и функциональной (система государственных органов в субъекте РФ, их конституционно-правовой статус) организации государственной власти и местного самоуправления в конкретном субъекте РФ, и эта сфера составляет его конституционно-правовое законодательство, связанное с федеральным правом общностью принципов, подходов к их реализации и отличающееся от федеральных норм многообразием конкретных вариантов конституционно-правового регулирования<sup>68</sup>.

Автор считает более обоснованным мнение А.А. Безуглова и С.А. Солдатова о том, что конституционное право России делится по вертикали на федеральное конституционное право и конституционное право конкретных субъектов Федерации, что обусловлено федеративным устройством России, наличием двух уровней государственной власти: федеральной и субъектов Федерации. У каждого из этих уровней государственной власти есть свой предмет ведения, есть органы ее осуществления, есть свои полномочия по нормотворчеству и свои способы обеспечения реализации правовых норм; у каждого субъекта РФ есть своя правовая система, сердцевину которой составляют конституция (устав) субъекта Российской Федерации<sup>69</sup>.

---

Конституционное законодательство субъектов Российской Федерации: проблемы совершенствования и использования в преподавании. С. 15.

<sup>68</sup> См.: *Богданова Н.А.* Система науки конституционного права. С. 222–223; *Она же.* Конституционное законодательство субъектов РФ в системе российского конституционного права // Конституционное законодательство субъектов РФ: проблемы совершенствования и использования в преподавании. С. 15.

<sup>69</sup> По мнению этих ученых «наличие федерального конституционного права и конституционного (уставного) права каждого субъекта Федерации означает не противопоставление одного другому, а связь двух подсистем, которые образуют конституционное право России.

До сих пор в юридической науке не сложился единый подход к названию совокупности правовых норм субъекта РФ, существующих в рамках одной отрасли права. Некоторые называют ее «блоком регионального отраслевого законодательства»<sup>70</sup>, другие – «отраслевым законодательством субъектов Федерации»<sup>71</sup>.

Нельзя сказать, что было бы удачным употребление термина «блок регионального отраслевого законодательства» при рассмотрении системы законодательства или системы права субъекта Российской Федерации, поскольку понятие «отраслевое законодательство» представляется несколько двусмысленным. Это может быть и часть отрасли, и явление подобное отрасли, а термин «блок» не употребляется в теории права при анализе системы права. Понятие же «регион» является скорее политологическим или географическим, чем правовым, и в Конституции России употребляется термин «субъект РФ», а не «регион». Более того, под термином «регион» могут пониматься не один субъект Федерации, а несколько, например, не Приморский край или Камчатская область, а Дальний Восток в целом. В юридической науке уже отмечалось, что понятие «регион» применяется в основном либо к территории одного субъекта РФ, либо территории двух и более соседних субъектов. Например, при выборах депутатов Государственной Думы по федеральному избирательному округу (по спискам, выдвигаемым партиями и движениями) в списке есть центральная

---

При этом, обладая определенной самостоятельностью, федеральное конституционное право останется определяющим по отношению к конституционному (уставному) праву конкретного субъекта Федерации. ... такое членение позволит точнее определять как предмет, так и арсенал средств их правового регулирования, совершенствовать конституционное (уставное) и отраслевое законодательство субъектов РФ. ... можно сослаться и на наличие почти отпочковавшегося от конституционного права муниципального права, которое регламентирует третий, низовой уровень публичной власти на уровне местного самоуправления». (См.: *Безуглов А.А., Солдатов С.А.* Указ. соч. Т. 1. С. 96–97.)

<sup>70</sup> *Княгинин К.Н.* Курс конституционного права и развитие конституционного законодательства, конституционной правореализационной практики, конституционно-правовой доктрины // Конституционное право: содержание и структура курса: Материалы семинара / Отв. за выпуск К.Н. Княгинин. Красноярск, 1999. С. 12–13.

<sup>71</sup> См.: *Безуглов А.А., Солдатов С.А.* Указ. соч. Т. 1. С. 97.

часть, состоящая из 18 депутатов. Остальные кандидаты входят в «региональные группы» по субъектам РФ или группам субъектов РФ<sup>72</sup>. Также, видя различные варианты толкования термина «регион», И.Р. Метшин предлагает в тех случаях, когда регион выступает как субъект права, понимать под ним субъект РФ<sup>73</sup>.

Итак, подытожив обзор различных мнений, можно сделать следующие выводы:

Во-первых, если Конституция Российской Федерации говорит о законодательстве субъекта Российской Федерации, то, соответственно существует и право субъекта Федерации (региональное право, как уже отмечалось, не является точным термином). Такой вывод можно сделать, основываясь на том, что законодательство, позитивное право не может существовать в «безвоздушном пространстве», никакой, даже самый совершенный закон не может полноценно существовать, например, без правоприменительной практики. Даже если ставить знак равенства между понятиями «право» и «законодательство», то возникает проблема с таким источником права, как договор<sup>74</sup>, который не может

---

<sup>72</sup> См.: *Авакьян С.А.* Регион, региональный // Конституционное право. Энциклопедический словарь. Отв. ред. и рук. авт. коллектива д.ю.н., проф. С.А. Авакьян. М., 2001. С. 503.

<sup>73</sup> См.: *Метшин И.Р.* Указ. соч. С. 24.

<sup>74</sup> То, что между субъектами Российской Федерации возможно заключение договоров, которыми могут регулироваться общественные отношения, связанные с выборами, предусмотрено п. 5 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» (Собрание законодательства РФ. 1997. № 29. Ст. 3581) – «...на основе Конституции Российской Федерации и в рамках действующего законодательства автономный округ, край, область могут конкретизировать с помощью договора условия и порядок формирования органов государственной власти». Примером такого договора является Соглашение между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа «О порядке и условиях проведения выборов депутатов Тюменской областной Думы (подписано 8 сентября 1997 года), в котором зафиксировано, что население округов участвует в выборах депутатов Тюменской областной Думы в соответствии с Законом Тюменской области «О выборах депутатов в Тюменскую областную Думу», который, в свою очередь, должен быть согласован с органами государственной власти округов и приведен в соответствие с Соглашением (ст.ст. 1, 4) /Тюменские известия. 1997. 9 сент. № 172/. При этом можно сделать вывод, что фактически идет речь о приоритете Соглашения над нормой областного закона (см. *Иванов В.В.* Сложносоставные субъекты Российской Фе-

быть отнесен к понятию «законодательство». Поэтому если встать на позицию исключительно позитивистского и легистского понимания права, то все равно придется сделать вывод, что понятие «право» - это более широкое явление, чем законодательство. Не случайно С.Д. Князев обращает внимание на то, что система источников избирательного права Российской Федерации и система российского избирательного законодательства не тождественны, соотносятся как целое и часть – система источников российского права включает в себя нормативные договоры международного и внутригосударственного характера, а также нормативные правовые акты законодательного и подзаконного характера<sup>75</sup>.

С учетом того, что в Российской Федерации существуют договоры, которые заключаются как между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, так и между самими субъектами Федерации, то невозможно отказаться от применения термина «право субъекта Федерации», поскольку в данных договорах затрагиваются вопросы, касающиеся и проведения выборов. Термин «избирательное право субъекта Российской Федерации» является более точным, чем «избирательное законодательство субъекта Российской Федерации».

Следует также отметить, что, несмотря на то, что нормативные договоры, как правило, не включаются в понятия «нормативные правовые акты», «законодательство»<sup>76</sup>, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...», игнорируя факт существования этих договоров, включил их в число нормативных правовых актов. В п. 1 ст. 11 Закона говорится, что законодательство Российской Федерации о выборах составляют Конституция Российской Федерации, настоящий Федеральный закон, иные федеральные законы,

---

дерации: конституционная реальность и проблемы регулирования внутренних отношений. Красноярск, 1998. С. 55).

<sup>75</sup> Князев С.Д. Российское избирательное право. С. 103.

<sup>76</sup> См.: Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. академика РАН, д.ю.н., проф. В.С. Нерсесянца. М., 2002. С. 272–277.

конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации, иные нормативные правовые акты о выборах, принимаемые в Российской Федерации.

Во-вторых, обозначая структуру законодательства субъекта Российской Федерации, необходимо отметить, что последняя определяется различными факторами, оказывающими на нее противоположные воздействия:

а) законодательство субъекта Российской Федерации наряду с федеральным законодательством является составной и неотъемлемой частью законодательства Российской Федерации в целом (федерального и субъектов Российской Федерации) и поэтому система российского права оказывает определенное воздействие на систему законодательства субъекта Российской Федерации;

б) федеративный характер российского государства усложняет отношения между составными частями законодательства в Российской Федерации: между федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации, а также между составными частями законодательства субъектов Российской Федерации, поскольку они взаимодействуют не только между собой, но и с федеральным законодательством.

Все это вызывает ряд вопросов при анализе системы законодательства субъекта Российской Федерации и места в этой системе избирательного права субъекта Российской Федерации:

1) полностью ли аналогична система законодательства субъекта Российской Федерации системе федерального законодательства, т.е. состоит ли система законодательства субъекта Российской Федерации, как и федеральная правовая система из отраслей и, соответственно, существуют ли такие отрасли права субъекта Российской Федерации как конституционное (уставное) право субъекта Российской Федерации, административное право субъекта Российской Федерации и т.д., либо они имеют статус подотраслей (институтов) права субъекта Российской Федерации;

2) является ли избирательное право субъекта Российской Федерации составной частью конституционного (уставного) права субъекта Российской Федерации по аналогии с российским избирательным правом и конституционным правом Российской Федерации, либо самостоятельной отраслью или подотраслью (институтом) права субъекта Российской Федерации (в зависимости от ответа на предыдущий вопрос).

Наиболее простым решением этих вопросов было бы механическое перенесение внутреннего строения системы федерального права на систему права субъекта Российской Федерации и применение соотношения между конституционным правом Российской Федерации и российским избирательным правом к соотношению конституционного (уставного) права субъекта Российской Федерации и избирательного права субъекта Российской Федерации. Однако анализ федеративного устройства России и реального состояния избирательного права субъектов Российской Федерации, его связей с федеральным избирательным правом и конституционным (уставным) правом соответствующего субъекта Российской Федерации не позволяют сделать такие выводы. Федеративное устройство России основано на принципе разделения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами. Как и во многих федеративных государствах, Конституция Российской Федерации подразделяет предметы ведения на федеральные, субъектов Федерации и предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст.ст. 71–73). Российская Федерация и ее субъекты самостоятельны при правовом регулировании своих предметов ведения. Таким образом, Российская Федерация не может регулировать общественные отношения, входящие в предметы ведения субъектов Российской Федерации, которые, в свою очередь, не могут соответственно самостоятельно регулировать общественные отношения, входящие в предмет ведения Российской Федерации, что не исключает

возможности субъектов Российской Федерации воспроизводить нормы федеральных нормативных актов в своих актах<sup>77</sup>.

В рамках предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов Федерацией издаются федеральные законы и принимаются в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в рамках предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, в данной сфере действует федеральный закон (ст. 76 Конституции Российской Федерации).

Спецификой избирательного права (в объективном смысле) в целом и избирательного права субъектов Российской Федерации, в частности, является то, что с помощью его формируются органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также обеспечивается реализация избирательных прав граждан, то есть права избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, закрепленного ст. 32 Конституции Российской Федерации.

В федеративном государстве этот дуализм избирательного права имеет не только теоретическое, но и практическое значение, поскольку в Российской Федерации в соответствии со ст. 71 Конституции регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина входят в предметы ведения Российской Федерации, а установление общих принципов организации системы органов государственной власти и органов местного самоуправления и только защита прав и свобод человека и гражданина согласно ст. 72 Конституции Российской относятся к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъек-

---

<sup>77</sup> См.: Якушев В.С. Гражданское законодательство и законодательство субъектов федерации // Российский юридический журнал. 2001. № 1. С. 42.

тов. При этом некоторые вопросы, связанные с избранием органов государственной власти субъектов Российской Федерации, например, выбор применяемой избирательной системы – мажоритарной, пропорциональной, либо иной, относятся в соответствии со ст. 73 Конституции Российской Федерации к предметам ведения субъекта Российской Федерации, так как они не закреплены в ст.ст. 71 и 72 Конституции. Но необходимо отметить, что с принятием в 2002 г. новой редакции Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» в этой сфере возникли некоторые коллизии (см. п. 3.1 диссертации). По смыслу ст. 73 Конституции Российской Федерации к предмету исключительного ведения субъектов Российской Федерации относится установление конкретных параметров избирательных процедур в соответствии с особенностями субъектов Российской Федерации и местных сообществ<sup>78</sup>.

В предметы ведения субъектов Российской Федерации в сфере избирательного права входит:

- установление гарантий избирательных прав граждан, дополняющих основные (федеральные) гарантии, предусмотренные Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и другими законами, в отношении выборов в органы государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, при этом субъекты Российской Федерации не могут изменять или умалять федеральные (основные) гарантии избирательных прав граждан;
- регулирование порядка проведения выборов в региональные органы государственной власти;

---

<sup>78</sup> Селянин В.Е. Кодификация избирательного законодательства в субъекте Российской Федерации (на примере Воронежской области) // Законотворческая деятельность субъектов Российской Федерации. Материалы научно-практической конференции (26–27 ноября 1997 г.). Саратов, 1998. С. 77.



- определение порядка выборов в органы местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>79</sup>.

На практике подавляющее большинство норм, регулирующих выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, закреплены в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав...» и региональный законодатель воспроизводит их в своих законах, осуществляя самостоятельное регулирование в определенной сфере, предоставленной ему федеральным законодательством. Федеральный законодатель обосновывает применение такой схемы правового воздействия на эти общественные отношения тем, что в предметы ведения Российской Федерации входят регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина (п. «в» ст. 71 Конституции Российской Федерации), в том числе, и применительно к выборам.

В юридической науке уже отмечалось, что эта необходимость дублирования обусловлена требованием удобства пользования правовым актом. Полное дублирование федеральных правовых норм позволяет сузить источники избирательного права до одного акта. Однако при дублировании федеральных норм в законодательстве субъектов Российской Федерации возникает опасность их искажения. Дублирование федеральных норм не закрепляет их действие. Федеральные нормы в сфере избирательного права (относящегося к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации) уже являются действующими вне зависимости от правотворчества субъектов Российской Федерации. Однако особый конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации позволяет оценить дублирование норм федераль-

---

<sup>79</sup> Князев С.Д. Российское избирательное право. С. 126–127.

ного избирательного законодательства и как акт своеобразного «признания» этих норм со стороны законодательных органов субъектов Федерации<sup>80</sup>.

С учетом того, что в законах субъектов Российской Федерации нормы Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» могут воспроизводиться текстуально либо может воспроизводиться лишь их смысл, либо нормы Федерального закона могут подвергаться большей или меньшей детализации, то, высказывалось мнение, что законы субъектов Российской Федерации как источники избирательного права не имеют самостоятельного значения, так как вторичны по отношению к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав...» и не имеет большого значения принят ли в субъекте Российской Федерации единый кодификационный акт по всем вопросам избирательного права или нет<sup>81</sup>.

Соглашаясь с тем, что федеральный законодатель не предоставил субъектам Российской Федерации большой свободы в сфере регулирования избирательных отношений, следует все-таки признать это суждение излишне категоричным. Законодатели в субъектах Российской Федерации, используя те возможности, которые предоставляет Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...», могут применить различные варианты регулирования электоральных отношений.

Так, в зависимости от того, какую избирательную систему выбрал законодатель в субъекте Российской Федерации, зависят итоги выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления. Даже с учетом последних новелл в этой области выборы в законодательный (представительный) орган государственной власти могут проводиться как по смешанной, так и по пропорциональной избирательной системе.

---

<sup>80</sup> Астафичев П.А. Избирательное право России: современное состояние и перспективы развития. С. 137–138.

<sup>81</sup> См.: Кудилинский М.Н. Указ. соч. С. 13.

По этим же причинам вряд ли можно согласиться с точкой зрения, что нельзя применять термин «региональное избирательное право», а следует говорить о «региональном избирательном законодательстве», поскольку предмет регулирования как на федеральном, так и на региональном уровнях один и тот же – избирательные отношения, их объект – это, прежде всего избрание соответствующих выборных лиц и вручение актом выборов права на осуществление власти и местного самоуправления<sup>82</sup>.

О соотношении понятий «право» и «законодательство» применительно к правовой системе субъекта Российской Федерации выше уже говорилось, однако следует отметить, противниками термина «избирательное право субъектов Российской Федерации» выбран аргумент опасный и для признаваемого ими конституционного (уставного) права субъектов Российской Федерации. Если можно говорить только о «региональном избирательном законодательстве», поскольку у него и федерального избирательного права один и тот же предмет и объект, то тогда не может быть и конституционного права субъектов Российской Федерации, а есть только «конституционное законодательство субъектов Российской Федерации», так как при таких критериях трудно найти разницу между предметом и объектом федерального конституционного права и конституционного права субъектов Российской Федерации.

В юридической науке уже отмечалось, что воздействие федеральными актами выборов в субъектах Российской Федерации, опираясь на право исключительного регулирования федеральными органами государственной власти предметов ведения, закрепленных в ст. 71 Конституции Российской Федерации, является преобладающей схемой воздействия на соответствующие общественные отношения, с «вкраплением» отдельных элементов регулирования, характерных для предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, установленных ст. 72 Конституции: чрезвычайно детальное феде-

---

<sup>82</sup> Конституционное право субъектов Российской Федерации. С. 344–345.

ральное регулирование характерно для образования избирательных округов, составления списков избирателей, определения порядка деятельности избирательных комиссий, порядка голосования и подсчета голосов избирателей, установления итогов голосования, результатов выборов и их опубликования, процедур обжалования нарушений избирательных прав, порядка применения санкций к кандидатам и иным субъектам избирательного права, а также ответственности за нарушения избирательных прав граждан<sup>83</sup>.

Судебная практика складывается таким образом, что суды по сути дела требуют от законодателей в субъектах Российской Федерации по некоторым вопросам воспроизводить нормы федерального законодательства о выборах, либо на него ссылаться. Так, Верховный Суд Российской Федерации определил, что, проанализировав положения п. 1 ст. 40 Кодекса Алтайского края «О выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц» от 5 ноября 1999 г., Алтайский краевой суд «пришел к правильному выводу о том, что основания для отказа в регистрации кандидата могут быть установлены только Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации (ст. 32) /речь идет о Федеральном законе от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав...» (в ред. Федерального закона от 30 марта 1999 г.) – прим. автора/.

Вместе с тем, ни одно из 14 оснований для отказа в регистрации кандидата редакционно не воспроизводит соответствующие положения Федерального закона «Об основных гарантиях...». То есть, субъект Российской Федерации, с учетом требований пункта 9 ст. 32 указанного Федерального закона, должен был указать в Кодексе либо на то, что избирательная комиссия вправе отказать в регистрации кандидата по основаниям, названным в Федеральном законе, ли-

---

<sup>83</sup> См.: *Постников А.Е.* Избирательное законодательство: необходимо четкое разделение полномочий между различными уровнями власти при проведении выборов // Журнал российского права. 2002. № 5. С. 19.

бо воспроизвести (продублировать) применительно к основаниям для отказа в регистрации кандидата положения Федерального закона»<sup>84</sup>.

Это наводит на мысль о том, что у избирательного права субъекта Российской Федерации есть гораздо больше взаимосвязей с федеральным избирательным правом, в частности, с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав...», чем с конституционным (уставным) правом субъекта Российской Федерации. Учитывая эти обстоятельства, вытекающие из особенностей российского федерализма, можно сделать вывод, что избирательное право субъекта Российской Федерации является частью законодательства субъекта Российской Федерации, но относительно самостоятельным от конституционного (уставного) права субъекта Федерации образованием. В связи с этим вновь встает вопрос о структуре законодательства субъекта Российской Федерации, состоит ли оно из отраслей или подотраслей (институтов) и, соответственно, является ли избирательное право субъекта Российской Федерации отраслью или подотраслью (институтом) права субъекта Российской Федерации.

Представляется, что нет оснований для признания за избирательным правом субъекта Российской Федерации в частности, и составными частями законодательства субъекта Федерации в целом, статуса отрасли законодательства субъекта Российской Федерации, в связи с тем, что законодательство субъекта Федерации, как уже отмечалось, является сравнительно недавно появившимся правовым явлением с недостаточной структурной стройностью.

Так, например, из сферы законодательного регулирования субъекта Федерации выведены такие важнейшие предметы ведения, как судоустройство, прокуратура, уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство, амнистия и помилование, гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство, правовое регулирование интеллектуальной собственности, что придает законодательству

---

<sup>84</sup> Определение Верховного Суда РФ от 4 декабря 2001 года по делу № 51-Г01-27 // Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. 2001. № 11. С. 63.

субъекта Российской Федерации субсидиарный по отношению к федеральному законодательству характер.

При этом круг предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов настолько широк (около 93-х позиций), что, на первый взгляд, в предметах ведения субъектов Российской Федерации ничего и не остается. Собственная законодательная компетенция федерации и предметы совместного ее ведения с субъектами в своей совокупности представляют собой такую обширнейшую зону правового регулирования, что нужно очень напрячь правовую фантазию, чтобы отыскать необитаемые острова, на которые можно поселить региональные юридические формы<sup>85</sup>.

Все это накладывается на отсутствие важнейших федеральных законов и чрезмерную детализацию федерального законодательства в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации<sup>86</sup>.

Сложившаяся ситуация позволяет сделать вывод, что в субъектах Российской Федерации не сложилась собственная окончательно сформировавшаяся правовая система, состоящая из отраслей законодательства, – правовая система субъекта Федерации является недостаточно развитой и самостоятельной, а также «субсидиарной» по отношению к федеральной правовой системе. И, соответственно, составные части законодательства субъекта Российской Федерации недостаточно развиты и состоят из правовых норм, которые часто либо дублируют нормы, содержащиеся в федеральных нормативных актах, либо осуществляют правовое регулирование в сравнительно небольших по объему сферах.

---

<sup>85</sup> Шишкин С.И. Региональное право: системные угрозы. Сайт «Виртуальный Институт Профессоров Шишкиных». [http://shishkin.isu.ru/library/serg/book\\_s\\_6.cgi](http://shishkin.isu.ru/library/serg/book_s_6.cgi) (8 окт. 2001 г.).

<sup>86</sup> См.: например: выступление Ю.А. Тихомирова на совместном заседании ученых советов Института проблем укрепления законности и правопорядка и Института законодательства и сравнительного правоведения Федеральное законодательство и законодательство субъектов Федерации: проблемы соответствия // Журнал российского права. 1997. № 10. С. 140–141.

Отсутствие самостоятельности по отношению к федеральным правовым нормам правовых актов субъектов Федерации, регулирующих общественные отношения, входящие в сферу предмета ведения Российской Федерации и предмета совместного ведения Федерации и ее субъектов, ставит под сомнение образование в этих сферах отраслей законодательства субъектов Федерации, так как отрасль права рассматривается как наиболее крупное, основное подразделение системы права, совокупность взаимосвязанных норм права, регулирующих самостоятельную, качественно своеобразную сферу общественных отношений, требующих особой, юридически автономной регламентации<sup>87</sup> и, представляется, что эта самостоятельность должна распространяться не только на горизонтальные отношения между правовыми нормами, но и на вертикальные, то есть отраслю права не может быть признано правовое образование, подчиненное вышестоящей части правовой системы. Разумеется, это утверждение не может быть применимо к отношениям между конституционным правом Российской Федерации, как ведущей отрасли российского права, и другими составными частями российской правовой системы, поскольку конституционное право устанавливает основные принципы правовой системы, реальное и самостоятельное применение которых напрямую происходит не постоянно, а только в случае отсутствия реализующих их правовых норм или если таковые противоречат этим принципам.

В таком виде составные части законодательства субъекта Российской Федерации не могут претендовать на статус отрасли законодательства и нельзя согласиться с точкой зрения, что законодательство субъекта Российской Федерации о выборах – это отрасль законодательства субъекта Российской Федерации<sup>88</sup>. Тем самым, можно сделать вывод, что право субъектов Российской Фе-

---

<sup>87</sup> Российская юридическая энциклопедия. Под общ. ред. А.Я. Сухарева. М., 1999. С. 673.

<sup>88</sup> См.: *Петров А.А.* Принципы избирательного права в решениях Конституционного Суда РФ // Академический юридический журнал. 2001. № 1. Сайт «Академического юридического журнала». [http://www.advocat.irk.ru/aum/3/3\\_4\\_1.htm](http://www.advocat.irk.ru/aum/3/3_4_1.htm) (11 янв. 2003 г.).

дерации может состоять из подотраслей либо институтов. Из этого следует, что избирательное право субъекта Российской Федерации является подотраслью (институтом) права субъекта Федерации, которая может претендовать на обособление от подотрасли права субъекта Федерации – конституционного (уставного) права субъекта Федерации. Следовательно, можно сделать вывод, что российское избирательное право «по горизонтали» состоит из общей и особенной частей; а «по вертикали» - федерального избирательного права и избирательного права субъектов Российской Федерации. При таком построении системы подотрасли (отрасли) избирательного права общая часть, в подавляющем большинстве состоит из федеральных правовых норм, что является следствием сложившейся в настоящий момент практики законодательного регулирования.

Рассматривая избирательное право субъектов Российской Федерации как подотрасль (институт) российского избирательного права и избирательное право конкретного субъекта Российской Федерации как самостоятельную подотрасль (институт) права соответствующего субъекта Федерации, необходимо отметить, что невозможно раскрыть понятие избирательного права субъектов Российской Федерации, не исследовав предмет этого института права.



## *1.2 Предмет избирательного права субъектов Российской Федерации*

Подвергая рассмотрению предмет правового регулирования правового института, как группу обособленных однородных общественных отношений, следует отметить, что предмет избирательного права субъекта Российской Федерации, т.е. то, какие конкретные общественные отношения регулируются его нормами, является одним из дискуссионных вопросов в российской правовой науке, как впрочем, и предмет российского избирательного права в целом. Вне пределов этой дискуссии остается только включение в избирательное право субъектов Российской Федерации правовых норм, регулирующих выборы высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, главы муниципального образования, иного выборного должностного лица муниципального образования, а также депутатов представительного органа местного самоуправления. Схематично эти дискуссии о предмете избирательного права субъектов Российской Федерации раскрыты в приложении к диссертации.

Федеральное законодательство определяет, что законом субъекта Российской Федерации:

устанавливается порядок проведения выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, а также выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)<sup>89</sup>;

---

<sup>89</sup> Подп. «к» п. 2 ст. 5 Федерального закона от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 4 июля 2003 г.) //

определяется порядок проведения муниципальных выборов<sup>90</sup>.

О законах субъектов Российской Федерации, регулирующих выборы неоднократно говорится в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав...». Например, п. 1 ст. 11 этого закона устанавливает, что «законодательство Российской Федерации о выборах составляют Конституция Российской Федерации, настоящий Федеральный закон, иные федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации, иные нормативные правовые акты о выборах, принимаемые в Российской Федерации».

Формирование этих органов государственной власти и органов местного самоуправления не может быть выведено за рамки избирательного права, поскольку в соответствии с п. 1 ст. 18 Федерального закона от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избирается гражданами Российской Федерации, проживающими на территории субъекта Российской Федерации и обладающими в соответствии с федеральным законом активным избирательным правом, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосо-

---

Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2000. № 31. Ст. 3205; 2001. № 7. Ст. 608; 2002. № 19. Ст. 1792; № 30. Ст. 3024; № 50. Ст. 4930; Российская газета. 2003. 8 июля. № 131; 15 июля. № 140.

<sup>90</sup> П. 2 ст. 23 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 7 июля 2003 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506; 1996. № 17. Ст. 1917; № 49. Ст. 5500; 1997. № 12. Ст. 1378; 2000. № 32. Ст. 3330; 2002. № 12. Ст. 1093; Российская газета. 2003. 12 июля. № 138. В соответствии с ч. 3 ст. 23 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Российская газета. 2003. 8 окт. № 202), который вступит в силу в 2006 – 2009 гг., гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения и подведения итогов муниципальных выборов устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации.

нии, за исключением случаев, когда на день вступления в силу этого Федерального закона конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации предусмотрено наделение гражданина полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) путем избрания его специально созываемым собранием представителей, а в соответствии с п. 2 ст. 16 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» глава муниципального образования избирается гражданами, проживающими на территории муниципального образования, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании либо представительным органом местного самоуправления из своего состава в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. О таком порядке избрания главы муниципального образования говорится и в п. 1 ч. 2 ст. 36 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

При этом избрание гражданами высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации), по мнению Конституционного Суда РФ, следует из Конституции Российской Федерации, которая хотя и не содержит прямого указания в отношении порядка избрания глав исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, но предусматривает в статье 3 (часть 2), что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти. Из смысла этой статьи в ее взаимосвязи со статьей 32 Конституции Российской Федерации, закрепляющей право граждан избирать органы государственной власти, следует, что высшее должностное лицо, формирующее орган исполнительной власти, получает свой мандат непосредственно от народа и перед ним ответственно. Поскольку федеративное устройство Российской Федерации основано на единстве системы го-

сударственной власти (статья 5, часть 3, Конституции Российской Федерации), органы государственной власти в субъектах Российской Федерации формируются на тех же принципах, что и федеральные<sup>91</sup>. То есть, отмена избрания населением высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) может произойти только с принятием новой Конституции Российской Федерации.

Право субъектов Российской Федерации иметь собственный законодательный (представительный) орган закреплено Конституцией Российской Федерации<sup>92</sup>, а выборность представителей народа (хотя бы одной нижней палаты) является необходимым атрибутом демократического государства.

Все законодательные органы субъектов РФ носят представительный характер и потому должны избираться гражданами этих субъектов на основе всеобщего, прямого, равного избирательного права при тайном голосовании. Обязательность выборов рассматривается избирательным законодательством в современных демократических условиях в качестве одного из неперенных условий реализации конституционного права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления<sup>93</sup>.

И если право субъектов Российской Федерации с помощью собственных законов закреплять и регулировать общественные отношения, связанные с выборами органов государственной власти субъектов Российской Федерации и

---

<sup>91</sup> П. 6 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ Постановления Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края» // *Собрание законодательства РФ*. 1996. № 4. Ст. 409.

<sup>92</sup> См., например, п. 2 ст. 66 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которым статус края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа определяется Конституцией Российской Федерации и уставом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, принимаемым законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта Российской Федерации.

<sup>93</sup> *Безуглов А.А., Солдатов С.А.* Указ. соч. Т. 3. С. 374–375.

органов местного самоуправления, никем не подвергается сомнению, то с выборами федеральных органов государственной власти и возможностью субъектов Российской Федерации закреплять и регулировать соответствующие общественные отношения сложилась совершенно другая ситуация.

Субъекты Российской Федерации могут издавать только нормы, регламентирующие федеральные выборы и референдум, носящие в основном исполнительный и рекомендательный характер. Также возможно регулирование законодательными актами субъектов Российской Федерации отдельных аспектов проведения выборов, имеющих значение и для федеральных выборов (формирование избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, обеспечение прав национальных меньшинств, установление перечня отдаленных и труднодоступных местностей и некоторые другие)<sup>94</sup>.

Возможность субъектов Российской Федерации осуществлять полноценное правовое регулирование федеральных выборов и референдума могла бы быть реализована только в рамках установления дополнительных гарантий избирательных прав граждан при проведении этих выборов, но при этом является всего лишь потенциальной и ее реализация зависит от воли федерального законодателя. Эта возможность установлена правовой нормой, заложенной в подп. «б» п. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации, согласно которой защита прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Таким образом, субъекты Российской Федерации теоретически могли бы устанавливать дополнительные гарантии защиты прав и свобод человека и гражданина, если бы согласно Конституции Российской Федерации (п. 2 ст. 76) Российская Федерация, издав соответствующий федеральный закон, позволила

---

<sup>94</sup> *Алехичева Л.Г.* Соотношение и взаимодействие избирательного законодательства Российской Федерации и ее субъектов: конституционно-правовые основы. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 7.

бы в соответствии с ним субъектам Российской Федерации с помощью собственных законов вводить эти дополнительные гарантии.

Однако, поскольку в соответствии с ныне действующими Федеральным конституционным законом о референдуме Российской Федерации<sup>95</sup>, Федеральными законами о выборах Президента Российской Федерации<sup>96</sup> и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ<sup>97</sup>, эти выборы и референдум проводятся в соответствии с Конституцией Российской Федерации, соответствующими вышеупомянутыми законами, Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав...» и иными федеральными законами<sup>98</sup>, то можно сделать вывод, что федеральный законодатель не допускает возможности даже такого ограниченного правового регулирования федеральных выборов законодательством субъектов Российской Федерации, как установление дополнительных гарантий защиты прав и свобод человека и гражданина.

Неконституционным будет установление дополнительных гарантий избирательных прав законодательством субъектов федерации при проведении федеральных выборов и на основании Постановления Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. «О проверке конституционности положений Устава Читинской области, регламентирующих вопросы формирования органов государственной власти области, разграничения их полномочий и порядка взаимодействия»<sup>99</sup>, так как в этом акте была признана конституционной практика принятия законов субъектов Российской Федерации по предметам совместного

---

<sup>95</sup> Федеральный конституционный закон от 10 октября 1995 г. (в ред. Федерального конституционного закона от 27 сентября 2002 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 42. Ст. 3921; 2002. № 39. Ст. 3641.

<sup>96</sup> Федеральный закон от 10 января 2003 г. // Собрание законодательства РФ. 2003. № 2. Ст. 171.

<sup>97</sup> Федеральный закон от 20 декабря 2002 г. (в ред. Федеральных законов от 23 июня 2003 г. № 82-ФЗ, № 83-ФЗ и № 84-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 51. Ст. 4982; Российская газета. 2003. 25 июня. № 122.

<sup>98</sup> См. статьи 2 Федеральных законов о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ и Президента Российской Федерации, а также статью 7 Федерального конституционного закона о референдуме Российской Федерации.

<sup>99</sup> Собрание законодательства РФ. 1996. № 7. Ст. 700.

ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в случае, если соответствующие общественные отношения не урегулированы федеральным законом, а в данной ситуации речь идет по сути дела о возможности правового регулирования, если федеральный законодатель ясно установил свое исключительное право на регулирование определенной сферы общественных отношений.

Следовательно, законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться гарантии, дополнительные по отношению к федеральным, избирательных прав граждан, только в отношении выборов в органы государственной власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления, но этими гарантиями не могут изменяться или умаляться федеральные (основные) гарантии избирательных прав граждан<sup>100</sup>.

Это не исключает возможности издания органами государственной власти субъектов Российской Федерации правовых актов, регулирующих выборы в федеральные органы государственной власти и референдум Российской Федерации, рекомендательного характера. Конечно, эти акты не будут иметь такого же значения, как и федеральные нормативные правовые акты, но при определенных условиях – серьезном авторитете органа, их издавшего и высоком уровне культуры участников избирательного процесса, эти акты могут оказать положительное воздействие на электоральные отношения, например, на проведение предвыборной агитации.

При этом было бы неправильно сказать, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации вообще не издают никаких правовых актов, связанных с федеральными выборами и референдумом, поскольку органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации издают правовые акты, реализующие нормы федерального законодательства<sup>101</sup>.

---

<sup>100</sup> Князев С.Д. Российское избирательное право. С. 127.

<sup>101</sup> Так, Постановлением Правительства Свердловской области от 02 июля 1998 г. № 681-п «О реализации Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права

на участие в референдуме граждан Российской Федерации» по регистрации (учету) избирателей, участников референдума» (Собрание законодательства Свердловской области. 1998. № 7. Ст. 562.) в целях обеспечения гарантий реализации конституционных прав граждан Российской Федерации, проживающих на территории Свердловской области, избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления и в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав...», Положением о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации, утвержденным постановлением Центральной избирательной комиссии РФ от 6 ноября 1997 г. № 134/973-II, Избирательным кодексом Свердловской области и Областным законом «О референдуме в Свердловской области», Правительством Свердловской области рекомендовалось главам муниципальных образований:

осуществлять ежегодную регистрацию (учет) избирателей, участников референдума, проживающих на территории муниципального образования по состоянию на 1 января и 1 июля каждого года в соответствии с Положением о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации;

обеспечить ежегодную подготовку на 5 января и 5 июля каждого года единой формы сведений о зарегистрированных избирателях, участниках референдума и установление общей численности избирателей, участников референдума, зарегистрированных на соответствующей территории, а также передачу подготовленных сведений в машиночитаемом виде в Избирательную комиссию Свердловской области до 10 января и 10 июля каждого года;

проводить постоянное уточнение базы данных об избирателях, участниках референдума, проживающих на территории муниципального образования, системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации;

в срок до 15 августа 1998 г. принять необходимые меры, обеспечивающие функционирование Государственной системы регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации на территориях муниципальных образований согласно требованиям Положения о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации;

установить сроки, периодичность и источники получения сведений об избирателях, участниках референдума, проживающих на территории муниципального образования, и определить порядок взаимодействия с учреждениями и организациями, осуществляющими учет населения;

обязать должностных лиц местного самоуправления осуществлять постоянный контроль за ходом и сроками сбора, обработки и подготовки данных об избирателях, участниках референдума, проживающих на территории муниципального образования.

Этим же Постановлением Правительства Свердловской области обязывались:

Главное управление внутренних дел Свердловской области, отдел ЗАГС Правительства Свердловской области, Миграционная служба Свердловской области, Военный комиссариат Свердловской области в срок до 1 августа 1998 г. разработать и направить по подчиненности документы о регулярном представлении главам муниципальных образований сведений об избирателях, участниках референдума согласно требованиям Положения о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации;

Департамент организационной работы Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области совместно с Избирательной комиссией Свердловской области в срок до 1 августа 1998 г. подготовить и представить на утверждение предложения о создании и использовании базы данных об избирателях, участниках референдума, зарегистрированных на территории Свердловской области.

Согласно этому Постановлению также образовывалась рабочая группа для координации работ по проведению регистрации (учета) избирателей, участников референдума, прожи-



Наличие этих, а также рекомендательных актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, регламентирующих выборы в федеральные органы государственной власти и проведение референдума Российской Федерации, не позволяет, однако, включить в предмет избирательного права субъектов Российской Федерации выборы в федеральные органы государственной власти и референдум Российской Федерации. Рекомендательные акты не особенно распространены и не оказывают серьезного воздействия на избирательный процесс в настоящих условиях, а правовые акты исполнительных органов субъектов Российской Федерации, как правило, не создают новых прав и обязанностей, а конкретизируют их для других органов государственной власти и местного самоуправления.

В связи с тем, что субъекты Российской Федерации не могут полноценно регулировать все выборы и референдумы, представляется не совсем удачным наименование таких актов, как Кодекс Республики Башкортостан о выборах<sup>102</sup>, Кодекс Воронежской области о выборах, референдумах и отзыве выборных лиц<sup>103</sup>, Закон Республики Коми «О выборах референдумах, опросах и отзыве в Республике Коми»<sup>104</sup> и Закон Ивановской области «О выборах в Ивановской

---

вающих на территории Свердловской области и поручалось Директору департамента организационной работы Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области обеспечить подготовку данных о численности избирателей, участников референдума, зарегистрированных на территории Свердловской области, для представления их совместно с Избирательной комиссией Свердловской области в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации не позднее 20 января и 20 июля каждого года.

Аналогичные акты органов исполнительной власти, реализующие федеральные нормативные правовые акты, регулирующие проведение выборов в федеральные органы государственной власти и референдум Российской Федерации, издавались и в других субъектах Российской Федерации.

<sup>102</sup> От 1 сентября 1997 г. (в ред. Закона Республики Башкортостан от 23 июля 2003 г.) // Газета «Республика Башкортостан». 2002. 7 дек. № 238-240 (25218-25220); 2003. 25 июля. № 143 (25375).

<sup>103</sup> От 22 июля 2003 г. // Коммуна. 2003. 29 июля. № 111.

<sup>104</sup> От 14 октября 2002 г. (в ред. Закона Республики Коми от 23 июня 2003 г.) // Республика. 2002. 22 окт. № 192; 2003. 1 июля. № 123-124.

области»<sup>105</sup>. Названия этих нормативных правовых актов не отражают, в какие органы государственной власти выборы, какой референдум или отзыв какого должностного лица они регулируют, в отличие от наименования, например, Закона Ярославской области «О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области»<sup>106</sup>.

При этом необходимо отметить, что эта неточность является исключительно технической, так как во всех вышеперечисленных актах устанавливается, что они регулируют общественные отношения, связанные только с выборами органов государственной власти соответствующих субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления на территории этих субъектов Российской Федерации<sup>107</sup>.

Отсутствие правовых возможностей полноценно регулировать выборы в федеральные органы государственной власти не означает, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации не пытались вмешаться в федеральный избирательный процесс, самостоятельно регулировать эти общественные отношения, выходя за рамки, установленные федеральным законодательством. Так, Государственное Собрание Республики Башкортостан из-за того, что этот орган государственной власти считал, что реализация демократических принципов свободных и альтернативных выборов находится под угрозой, поскольку в нарушение Конституции и законов Российской Федерации в некоторых общероссийских средствах массовой информации, прежде всего на телевидении («Авторская программа Сергея Доренко» на ОРТ, программа Николая Сванидзе «Зеркало» на РТР, политические программы на ТВ-6), развязана разнузданная агитационная кампания против отдельных избирательных блоков

---

<sup>105</sup> От 27 июня 2003 г. // Собрание законодательства Ивановской области. 2003. 10 июля. № 13 (223).

<sup>106</sup> От 2 июня 2003 г. // Губернские вести. 2003. 8 июня. № 37.

<sup>107</sup> См.: статьи 1 Кодекса Воронежской области, Закона Республики Коми, и преамбулу Закона Ивановской области.

и объединений и федеральные органы государственной власти не принимают достаточных мер для пресечения нарушений принципа равенства участия в выборах всех партий, движений и блоков, допускают использование средств массовой информации для давления на Центральную избирательную комиссию Российской Федерации с целью принятия угодных для отдельных политических сил решений, своим Постановлением от 20 ноября 1999 г. № ГС-107 «О грубых нарушениях законодательства в ходе проведения избирательной кампании по выборам депутатов в Государственную Думу Федерального Собрания РФ»<sup>108</sup> поручило Государственной телерадиовещательной компании «Башкортостан» временно приостановить трансляцию на территории Республики Башкортостан воскресных политических передач «Авторская программа Сергея Доренко» и «Зеркало» телеканалов ОРТ и РТР, нарушающих законодательство о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ и обеспечить в указанное время на перечисленных каналах трансляцию передач республиканского телевидения и поставило в известность Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, что в случае продолжения грубых нарушений федерального избирательного законодательства Государственное Собрание Республики Башкортостан будет вынуждено рассмотреть вопрос о целесообразности проведения выборов в Государственную Думу Федерального Собрания РФ третьего созыва на территории Республики Башкортостан.

Данное Постановление Государственного Собрания Республики Башкортостан было объявлено утратившим силу этим же органом только 15 февраля 2000 г.<sup>109</sup>, при этом не была указана причина отмены этого акта и можно предположить, что это было сделано в связи с очевидным несоответствием данного Постановления федеральному законодательству и проводимой по ини-

---

<sup>108</sup> Советская Башкирия Известия Башкортостана. 1999. 24 нояб. № 229.

<sup>109</sup> См.: Постановление Государственного Собрания Республики Башкортостан «О признании утратившими силу отдельных нормативных правовых актов Республики Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан. 2000. № 6 (108). Ст. 423.

циативе Президента Российской Федерации В.В. Путина работе по приведению законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством.

Другой пример вмешательства законодателей в субъекте Российской Федерации в федеральную компетенцию приводится О.Е. Кутафиным, когда Законом Курганской области от 23 марта 1995 г. «О гарантиях избирательных прав граждан в Курганской области» предусматривались «основные гарантии избирательных прав граждан Курганской области при выборах Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, Главы (Губернатора) области, депутатов областной Думы, а также выборных органов местного самоуправления, проводимых в соответствии с федеральным законом или законами Курганской области» (ч. 1 ст. 1), а также гарантировались избирательные права граждан Российской Федерации, проживающих за пределами ее территории. Дипломатические и консульские учреждения обязывались этим Законом оказывать содействие гражданам России в реализации избирательных прав, установленных федеральным законодательством (ч. 3 ст. 3)»<sup>110</sup>.

Следует также отметить, что в некоторых федерациях их субъекты осуществляют правовое регулирование выборов в федеральные органы государственной власти. Так, согласно отделу 4 статьи I Конституции Соединенных Штатов Америки, время, место и способ избрания сенаторов и представителей конгресса США должны быть установлены в каждом Штате его законодательным собранием; но конгресс может во всякое время издать закон, устанавливающий или изменяющий правила этого рода; он только не может ничего изменять касательно места избрания сенаторов<sup>111</sup>. Также в соответствии с отделом 1 статьи II Конституции США каждый Штат назначает выборщиков Пре-

---

<sup>110</sup> См.: Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002. С. 212–213.

<sup>111</sup> Конституции зарубежных стран. Сборник. М., 2000. С. 191.

зидента США способом, установленном его законодательным собранием<sup>112</sup>. Хотя в настоящий момент отмечается, что штаты в США утратили свое влияние на организацию выборов на федеральном уровне, тем не менее источниками избирательного права в США выступает не единый свод общенациональных законов, а 51 кодекс законов штатов, применяемый избирательными органами штатов на местах<sup>113</sup>.

Вряд ли в обозримом будущем Российская Федерация позволит своим субъектам самостоятельно или в большей части регулировать выборы в федеральные органы государственной власти. В отличие от США, которые прошли путь от конфедерации, образованной штатами, к федерации – в устройстве России всегда преобладали унитаристские тенденции: до 1917 года Россия была унитарным государством (правда некоторые ученые рассматривают Древнюю Русь как федерацию<sup>114</sup>, хотя представляется сомнительным применение к древним государствам форм государственного устройства Нового времени), после 1917 года - «Россия стала называться федерацией после распада Российской империи, фактически она в течение десятилетий сохраняла многие черты унитарного централизованного государства»<sup>115</sup>, и только в 1990-х г.г. российский федерализм стал наполняться реальным содержанием, в частности с заключением Федерального договора. Однако, поскольку речь шла не о создании федерации объединившимися государствами, а о перераспределении полномочий между Российской Федерацией и уже существовавшими субъектами этой федерации, то нельзя признать исключительно договорной характер Российской Федерации<sup>116</sup>.

---

<sup>112</sup> Там же. С. 193.

<sup>113</sup> Зарубежное избирательное право: Учебное пособие. / Под ред. д.ю.н. В.В. Маклакова. М., 2003. С. 50–51.

<sup>114</sup> См.: *Чертков А.Н.* Древнерусская Федерация // Журнал российского права. 2000. №№ 2, 3.

<sup>115</sup> Конституционное законодательство России / Под общ. ред. Тихомирова Ю.А. М., 1999. С. 99.

<sup>116</sup> А.И. Безруков, обосновывая конституционный, а не договорной характер Российской Федерации, отмечает, что Федеративный Договор 1992 года не образовывал Федерацию, не

Если же федеральный законодатель все-таки позволит субъектам Российской Федерации устанавливать дополнительные гарантии избирательных прав граждан при проведении федеральных выборов, то эти гарантии не должны будут нарушать исключительное право федерации устанавливать систему федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности и регулировать формирование федеральных органов государственной власти, закрепленное подп. «г» ст. 71 Конституции Российской Федерации.

Новый порядок формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ, предусмотренный одноименным законом<sup>117</sup>, в соответствии с которым представитель законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в Совете Федерации избирается соответствующим органом, а представитель в Совете Федерации от исполнительно-

---

выносился на референдум, действует в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации и был представлен в трех документах, заключенных с органами государственной власти разнотипных субъектов, был заключен не между равноправными субъектами-государствами, а между выше- и нижестоящими органами государственной власти образованного намного ранее единого Российского государства, образуемая, а разграничивая учрежденное (см., *Безруков А.В.* Конституционно-правовые аспекты взаимодействия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург: 2001. С. 16). А.А. Жученко, считает, что вряд ли можно согласится с определением Российской Федерации, как конституционно-договорной, лишь на том основании, что в 1992 году был заключен Федеративный договор, поскольку он не является актом учреждающим Федерацию, которая продолжала существовать. Федеративный договор закрепил разграничение компетенции и был полностью инкорпорирован в действующую в то время Конституцию РФ, а в настоящее время в случае противоречия его положений Конституции РФ 1993 г. действуют нормы последней» (*Жученко А.А.* Соотношение Конституций республик в составе Российской Федерации с Конституцией России: проблемы теории и практики. М., 2001. С. 26). И.А. Умнова категорически не согласна с тем, что Россия не является конституционно-договорной федерацией, по ее мнению, во-первых, нельзя игнорировать тот факт, что закрепленные в Федеративном договоре положения, регулирующие систему разделения государственной власти по вертикали, в преобладающем своем объеме были инкорпорированы в Конституцию Российской Федерации 1993 г., и во-вторых, в части ей не противоречащей, Федеративный договор продолжает действовать и следовательно, является вторым после федеральной Конституции основным источником регулирования федеративных отношений (см., *Умнова И.А.* Конституционные основы современного российского федерализма: Учеб.-практ. пособие. 2-е изд., испр. и доп. М., 2000. С. 79).

<sup>117</sup> Федеральный закон от 5 августа 2000 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ» // Собрание законодательства РФ. 2000. № 32. Ст. 3336.

го органа государственной власти субъекта Российской Федерации назначается высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), обозначает проблему: входят ли соответствующие отношения в предмет избирательного права в целом и в предмет избирательного права субъектов Российской Федерации?

С учетом того, что депутаты законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации избираются населением и выбирают своего представителя в Совет Федерации, то данная процедура рассматривается некоторыми учеными как косвенные выборы, в связи с чем возникает вопрос об изменении Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...»<sup>118</sup>. Если взять за основу определение косвенных выборов, как избрания избирателей 2-й и более ступени, т.е. избиратели поручают им выбирать от их имени и эти выборы могут проводиться как специально для их производства коллегией (выборы Президента США), так и выборным органом, выполняющим другие задачи<sup>119</sup>, то формирование Совета Федерации Федерального Собрания РФ действительно в какой-то мере отвечает признакам косвенных выборов.

Однако необходимо отметить, что в юридической науке нет единого мнения по этому вопросу, например, некоторыми учеными в качестве многостепенных выборов рассматривается формирование половины состава Совета Федерации – избрание законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ члена Совета Федерации – представителя от этого органа<sup>120</sup>, а по мнению других, в современном обществе выборы бывают

---

<sup>118</sup> См.: Торшенко А.А., Трегубников В.А. Понятие выборов в Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2001. № 2. С. 47–48.

<sup>119</sup> См.: Конституционное право: Словарь / Отв. ред. В.В. Маклаков. М., 2001. С. 242.

<sup>120</sup> См.: Безуглов А.А., Солдатов С.А. Указ. соч. Т. 2. С. 80–81.

прямые, косвенные и многостепенные<sup>121</sup>, но из определений косвенных и многостепенных выборов, приведенных названными авторами, можно сделать вывод, что они могут быть одновременно косвенными и многостепенными: «Косвенные – это такие выборы, при которых население избирает выборщиков, а они избирают соответствующих лиц. ... Многостепенные выборы – это такие, при которых депутаты представительного органа избираются нижестоящими выборными органами или избирательными коллегиями, в состав которых входят либо избранные населением выборщики, либо депутаты нижестоящих представительных органов, либо и те и другие»<sup>122</sup>. Схожая точка зрения высказывалась и другими учеными<sup>123</sup>, но поддерживается не всеми, поскольку нет потребности в расщеплении понятия «непрямых» выборов на косвенные и многостепенные, при этом приводится пример, когда они являются и косвенными, и многостепенными – выборы французского Сената (верхней палаты Парламента)<sup>124</sup>.

Вряд ли следует включать в предмет избирательного права, как в целом, так и в предмет избирательного права субъектов Российской Федерации в частности общественные отношения, связанные с проведением косвенных выборов, так как принцип прямого избирательного права закреплен законодательно в ст.ст. 3 и 6 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» и трудно найти исследование, о принципах российского избирательного права, начиная с учебников по конституционному праву Российской Феде-

---

<sup>121</sup> См.: *Краснов Ю.К.* Государственное право России. История и современность: Учебное пособие. М., 2002. С. 346.

<sup>122</sup> Там же. С. 346–347.

<sup>123</sup> См.: *Арановский К.В.* Курс лекций по государственному праву зарубежных стран. Сравнительное государствоведение. Уч. пособие. Владивосток, 1996. С. 264; *Чиркин В.Е.* Конституционное право зарубежных стран. Учебник. М., 1999. С. 206.

<sup>124</sup> См.: *Маклаков В.В.* Глава VII. Народные голосования (выборы, отзыв, референдум) // Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4 т. Тома 1–2. Часть общая: Учебник / Отв. ред. проф. Б.А. Страшун. 3-е изд., обновл. и дораб. М., 2000. С. 358–359.



рации<sup>125</sup> и заканчивая специальными исследованиями<sup>126</sup>, где не говорилось бы о прямом избирательном праве, как принципе избирательного права.

Кроме того, если раньше можно было говорить о включении в предмет избирательного права общественных отношений, связанных с косвенными выборами, поскольку предмет избирательного права рассматривался как совокупность социалистических общественных отношений, посредством которых формируются органы государственной власти<sup>127</sup>, т.е., акцент делался на том, что основным предназначением избирательного права являлось формирование органов государственной власти, то сейчас приоритет отдается реализации избирательных прав граждан.

Безусловно, можно найти определенную связь между избирательными правами граждан и процедурой избрания представителей в Совете Федерации представительных (законодательных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, но вряд ли это является основанием для включения этой парламентской процедуры в предмет избирательного права. Что же касается нынешнего порядка формирования Совета Федерации, то это явление временное, так как о необходимости избрания населением членов этого органа говорит даже Председатель Совета Федерации С.М. Миронов. Поэтому, институт формирования Совета Федерации в настоящий момент должен регулироваться парламентским правом.

Выше уже отмечалось о неприемлемости включения в избирательное

---

<sup>125</sup> См., например, Конституционное право: Учебник / Отв. ред. В.В. Лазарев. М., 1999. С. 360. Конечно, из любого правила есть исключения авторы Б.Н. Габричидзе, Б.П. Елисеев и А.Г. Чернявский учебника для вузов «Конституционное право современной России» (М., 2001. 416 с.) вообще не рассматривали в своем труде избирательное право, и соответственно его принципы, ограничившись рассмотрением порядка избрания Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, раскрыв принцип прямого избирательного права только применительно к соответствующим выборам.

<sup>126</sup> Князев С.Д. Принципы российского избирательного права // Правоведение. 1998. № 2. С. 20–31.

<sup>127</sup> Советское конституционное право: Учебник / Под ред. С.И. Русиновой и В.А. Рянжина. Л., 1975. С. 145–146.

право норм, регулирующих проведение референдума. Но при этом нельзя отрицать, что в научной литературе высказывалось мнение о том, что власть народа реализуется в избирательном процессе посредством организации и проведения референдума и выборов<sup>128</sup>. Однако, среди ученых преобладает иная точка зрения – о невозможности объединения выборов и референдума в единый по своей природе объект правового регулирования, поскольку:

- Между избирательным правом и референдумом проводится четкая разделительная грань, обусловленная прямым указанием Конституции Российской Федерации (ст. 3), согласно которому выборы и референдум являются отдельными формами непосредственной демократии, имеющими различное назначение<sup>129</sup>.

- Исторически и юридически референдумы и выборы относятся к институтам прямой демократии. Если посредством выборов определенные категории лиц наделяются полномочиями на осуществление законодательных и исполнительных функций в системах и процессах власти, то посредством референдумов решаются вопросы, связанные с принятием государственных (самоуправленческих) решений, оценкой деятельности выборных институтов. ... выборы и референдумы являются самостоятельными институтами народовластия<sup>130</sup>.

- Выборы и референдум имеют различные основания, цели и юридические последствия, поэтому наличествует существенное концептуальное различие методов правовой регламентации избирательных прав граждан и их права на участие в референдуме, отражающее специфические особенности данных форм участия обладателей этих конституционных прав в управлении делами общества и государства. Его нетрудно обнаружить при внимательном исследо-

---

<sup>128</sup> *Лысенко В.И.* Развитие демократической основы российского избирательного права // Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. 1995. № 5. С. 54.

<sup>129</sup> См.: *Рыжков В.А.* К вопросу о становлении избирательного права России // Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. 1996. № 12. С. 3–11; *Князев С.Д.* Современное российское избирательное право. С. 23. *Катков Д.Б., Корчиго Е.В.* Указ. соч. С. 8.

<sup>130</sup> Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. С. 5.

вании порядка назначения, условий подведения итогов выборов и референдума, а также тех юридических ограничений, которые установлены применительно к избирательным правам и праву на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Это является одной из причин того, что Конституция Российской Федерации, определяя выборы как свободные, не содержит аналогичной характеристики по отношению к референдуму<sup>131</sup>.

- Избирательное право регулирует проведение выборов, а не референдумов. Выборы и референдумы являются различными формами непосредственной демократии. Целью выборов является избрание кандидатов на различные должности ..., а на референдумы выносятся вопросы о принятии решения государственного или местного значения. На выборах в процессе избирательной кампании конкурируют кандидаты, представляющие различные политические позиции. При проведении референдумов их инициаторами ставится задача получить у большинства избирателей поддержку в пользу предлагаемых нормативно-правовых либо индивидуально-правовых решений<sup>132</sup>.

- Наличие единого федерального закона, регулирующего проведение выборов и референдумов – Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», не является безусловным основанием нераздельного, с точки зрения правового регулирования, сосуществования выборной и референдумной демократии, поскольку избирательное право и законодательство о выборах не находятся в отношениях жесткой зависимости и соподчинения, вследствие чего нельзя механически проводить параллели между ними и связывать содержание избирательного права с формой опосредующего его законодательства. Также избирательное законодательство и законодательство о референдумах не позво-

---

<sup>131</sup> Князев С.Д. Российское избирательное право. С. 24–25.

<sup>132</sup> Постников А.Е. Избирательное право России. С. 18–19. См.: также Конституционное законодательство. С. 255–256.

лительно оценивать только под углом зрения одного, хотя и основополагающего акта<sup>133</sup>.

• Вопросы референдума должны быть содержательно отделены от вопросов избирательного права таким образом, чтобы референдум не мог быть использован в качестве замены для проведения свободных демократических выборов<sup>134</sup>.

Следует отметить, что эти точки зрения согласуются с правовой позицией Конституционного Суда РФ, высказанной этим органом в п. 1 мотивировочной части Постановления от 10 июня 1998 г. «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» о том, что каждая форма непосредственной демократии имеет собственное предназначение в системе народовластия и реализация одной из них не должна препятствовать осуществлению других, необоснованно замещать их. И, следовательно, по мнению Конституционного Суда РФ, референдум, как высшее непосредственное выражение власти народа, по смыслу Конституции Российской Федерации не может быть направлен на отрицание состоявшихся законных свободных выборов, также являющихся высшим непосредственным выражением власти народа, поскольку фактически это приводило бы к пересмотру их итогов и, как следствие, – к нарушению стабильности и непрерывности функционирования органов

---

<sup>133</sup> Князев С.Д. Очерки теории российского избирательного права. С. 26.

<sup>134</sup> Постников А.Е. Система избирательного законодательства в Российской Федерации. Диссертация в форме научного доклада на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 1997. С. 18–19. Также не считают возможным объединение норм, регулирующих выборы и референдумы, в рамках избирательного права Ю.А. Дмитриев, И.А. Журавлева, В.Б. Израелян и С.Ю. Чудина (см., Дмитриев Ю.А., Журавлева И.А. Указ. соч. С. 43; Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. и Чудина С.Ю. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебное пособие. Иркутск, 2001. С. 76–81).

публичной власти<sup>135</sup>. Также Конституционный Суд РФ отмечал, что выборы и референдум являются равноценными формами народовластия и будучи взаимосвязаны, дополняют друг друга<sup>136</sup>.

В юридической науке ведется и дискуссия о соотношении выборов и отзыва избранных населением должностных лиц: включать ли общественные отношения, связанные с отзывом, в избирательное право<sup>137</sup> или нет<sup>138</sup>. Конституционный Суд Российской Федерации также затрагивал эту проблему: «В соответствии со статьей 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти. Институтом отзыва депутата эти права не ограничиваются, поскольку их содержанием охватывается только процесс избрания, а не последующие отношения между депутатами и избирателями»<sup>139</sup>.

Основываясь на вышесказанном и, в первую очередь, на решениях Конституционного Суда РФ, можно сделать вывод, что в предмет избирательного права, и в частности избирательного права субъектов Российской Федерации, не входят общественные отношения, связанные с отзывом избранных населением должностных лиц и референдумом.

Также высказывались мнения о том, что в предмет избирательного права входят также общественные отношения, связанные с формированием судов

<sup>135</sup> Собрание законодательства РФ. 1998. № 25. Ст. 3002.

<sup>136</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июня 2003 г. «По делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации»». // Российская газета. 2003. 19 июня. № 117.

<sup>137</sup> См.: *Зиновьев А.В.* Гарантии свободы выборов представительных органов власти в России. // Государство и право. 1995. № 1. С. 15; *Пылин В.В.* Указ. соч. С. 7.

<sup>138</sup> См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. С. 5–6; *Князев С.Д.* Российское избирательное право. С. 20; *Катков Д.Б., Корчиго Е.В.* Указ. соч. С. 8.

<sup>139</sup> П. 4 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной думы» в связи с запросом судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 2. Ст. 348.

– избранием населением судей<sup>140</sup> и, в частности, мировых судей<sup>141</sup>. В связи с чем предлагалось, чтобы Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...» закрепил общие принципы выборов мировых судей<sup>142</sup>, и рассматривать процедуру назначения судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в рамках избирательного права<sup>143</sup>. Поскольку в соответствии с п. 4 ст. 4 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации»<sup>144</sup> мировые судьи относятся к судам субъектов Российской Федерации, и в связи с тем, что согласно ст. 6 Федерального закона от 17 декабря 1998 г. «О мировых судьях в Российской Федерации»<sup>145</sup> мировые судьи могут на должность назначаться (избираться) законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации или избираться населением соответствующего участка в порядке, установленном законом субъекта Российской Федерации, то возникает вопрос о возможности включения в предмет избирательного права субъектов Российской Федерации общественных отношений, связанных с избранием населением мировых судей.

Несмотря на некоторую схожесть процедур избрания населением на должность мировых судей и депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, других избираемых гражданами должностных лиц, вряд ли можно согласиться с включением в предмет избирательного права, в том числе, избирательного права

---

<sup>140</sup> См.: *Ким А.И.* Советское избирательное право. Вопросы теории избирательного законодательства и практики его применения. М., 1965. С. 5, 11.

<sup>141</sup> См.: *Краснов К.В.* Субъекты избирательного процесса в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2000. С. 6; *Пылин В.В.* Указ. соч. С. 7.

<sup>142</sup> См.: *Пылин В.В.* Указ. соч. С. 104.

<sup>143</sup> См.: *Астафичев П.А.* Избирательное право России: современное состояние и перспективы развития. С. 149–152.

<sup>144</sup> В ред. Федерального конституционного закона от 4 июля 2003 г. // Собрание законодательства РФ. 1997. № 1. Ст. 1; 2001. № 51. Ст. 4825; Российская газета. 2003. 9 июля. № 132.

<sup>145</sup> Собрание законодательства РФ. 1998. № 51. Ст. 6270.

субъектов Российской Федерации, общественных отношений, связанных с избранием на должность населением мирового судьи.

Такой вывод можно сделать по следующим причинам.

Во-первых, право на занятие должности мирового судьи вытекает не из права избирать и быть избранными в органы государственной власти, закрепленного в ч. 2 ст. 32 Конституции Российской Федерации, а из права участвовать в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, зафиксированного в ч. 1 этой же статьи Конституции. Конечно же, это не отрицает того, что право избирать и быть избранными в органы государственной власти тесно связано с правом участвовать в управлении делами государства, но ведь осуществлять это право можно и, не реализуя свои избирательные права, а, например, участвуя в отправлении правосудия в качестве присяжного заседателя или занимая должность государственного служащего.

Во-вторых, граждане, участвуя в том, что законодатель называет выборами мирового судьи, на самом деле участвуют в процедуре согласования с ними кандидатуры мирового судьи, так как в соответствии с Законом Российской Федерации «О статусе судей»<sup>146</sup> и Федеральным законом «О мировых судьях» лицо, претендующее на должность судьи, в том числе мирового судьи, должно соответствовать довольно-таки высоким требованиям (возраст не менее 25 лет, высшее юридическое образование, стаж работы по юридической специальности – не менее 5 лет), а также сдать квалификационный экзамен и получить рекомендацию квалификационной коллегии судей соответствующего субъекта Российской Федерации. Эта процедура по своей сути ближе к конкурсу на замещение должности, где конкурсной комиссией выступает население соответствующего участка.

---

<sup>146</sup> В ред. Федерального закона от 15 декабря 2001 г. // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного совета Российской Федерации. 1992. № 30. Ст. 1792; 1993. № 17. Ст. 606; Собрание актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. 1993. № 52. Ст. 5086; Собрание законодательства РФ. 1995. № 26. Ст. 2399; 1999. № 29. Ст. 3690; 2000. № 26. Ст. 2736; 2001. № 51. Ст. 4834.

В-третьих, процедура избрания населением мирового судьи по своей сути допускает возможность отхода от принципа альтернативности выборов<sup>147</sup>, закрепленного и законодательно (см. п.п. 30 и 32 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...»).

В-четвертых, отнесение института избрания мировых судей населением к подотрасли избирательного права, а института назначения мировых судей законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации – к институту судебной системы Российской Федерации, необоснованно расплывает процедуру назначения мировых судей на различные части российской правовой системы.

Все это позволяет сделать вывод, что институт избрания или назначения мировых судей, независимо от того, избираются ли они, либо назначаются органом государственной власти или населением, по своей сути является институтом судебной системы Российской Федерации. При этом следует признать, что дискуссия о том, к какой части российской правовой системы относятся выборы населением мировых судей, является несколько отвлеченной от практики, так как субъекты Российской Федерации, как правило, предпочитают процедуру назначения судей законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Одним из немногих субъектов Российской Федерации, где мировые судьи должны были избираться населением, был Ненецкий автономный округ. В соответствии со ст. 6 Закона этого субъекта Российской Федерации от 8 декабря 1999 г. «О мировых судьях»<sup>148</sup> мировые судьи должны были избираться населением соответствующего судебного участка в порядке, установленном зако-

---

<sup>147</sup> Об этом принципе см., *Князев С.Д.* Демократические принципы избирательного права в Российской Федерации // *Известия Владивостокского института международных отношений ДВГУ.* 1997. № 3. С. 65–66; *Он же.* Принципы российского избирательного права // *Правоведение.* 1998. № 2. С. 26–27; *Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации.* С. 19–20; *Матейкович М.С.* Правовое регулирование выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Монография. Тюмень, 1999. С. 62–63, 91.

<sup>148</sup> Нярьяна-Вындер. 1999. 30 дек. № 207, 208.



ном Ненецкого автономного округа, но позже законодатели округа решили, что мировые судьи должны назначаться (избираться) на должность в индивидуальном порядке путем открытого голосования депутатов Собрания депутатов Ненецкого автономного округа<sup>149</sup>. Вместе с тем эта дискуссия может принести серьезные плоды, если институт избрания населением мировых судей будет выделен из избирательного права и более востребован законодателем, и поможет разрешить некоторые коллизии, например, требование альтернативности выборов не будет применяться при выборах мировых судей, что облегчит проведение этой процедуры.

Основываясь на том, что в п. 2 ст. 16 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 7 июля 2003 г.) говорится, что «глава муниципального образования избирается гражданами, проживающими на территории муниципального образования, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании либо представительным органом местного самоуправления из своего состава в порядке, установленном федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации», некоторые ученые относят парламентскую по своей сути процедуру по избранию главы муниципального образования представительным органом местного самоуправления к предмету избирательного права в рамках «местного избирательного права»<sup>150</sup>.

Эта не совсем удачная формулировка федеральной правовой нормы привела к тому, что в Республике Бурятия, а также в Орловской, Псковской, Ростовской и Рязанской областях в законы (кодексы), регулирующие выборы главы муниципального образования населением, включены и правовые нормы,

---

<sup>149</sup> Закон Ненецкого автономного округа от 30 июня 2002 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон округа «О мировых судьях в Ненецком автономном округе» // Нярьяна-Вындер. 2002. 10 июля. № 110.

<sup>150</sup> См.: Выдрин И.В. Указ. соч. С. 172.

регулирующие выборы этого должностного лица представительным органом местного самоуправления<sup>151</sup>, в Оренбургской области – советом депутатов<sup>152</sup>. В то же время, в Республике Дагестан<sup>153</sup>, Курской<sup>154</sup>, Нижегородской<sup>155</sup>, Ом-

---

<sup>151</sup> См.: главу IX «Выборы главы муниципального образования представительным органом местного самоуправления» Закона Республики Бурятия от 24 августа 1999 г. «О выборах главы муниципального образования в Республике Бурятия» (в ред. Законов Республики Бурятия от 24 ноября 2001 г. и от 18 февраля 2002 г.) // Собрание законодательства Республики Бурятия. 1999. № 2; 2001. № 226; 2002. № 31; главу X «Порядок проведения выборов выборного должностного лица местного самоуправления из числа депутатов представительного органа местного самоуправления» Закона Орловской области от 13 декабря 2000 г. «О выборах депутатов представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления Орловской области» (в ред. Закона Орловской области от 16 февраля 2001 г.) // Орловская правда. 2000. 14 дек., 2001. 21 февр.; раздел 7 «Особенности выборов главы муниципального образования представительным органом местного самоуправления» Избирательный кодекс Псковской области от 1 августа 2003 г. // Псковская правда. 2003. 8 авг. № 146; раздел II «Выборы главы муниципального образования представительным органом местного самоуправления из своего состава» Областного закона (Ростовской области) от 17 августа 2000 г. (в ред. Областных законов от 19 января 2001 г. и от 24 сентября 2001 г.) «О выборах глав муниципальных образований в Ростовской области» // Наше время. 2000. 23 авг. № 170–171; 2001. 23 янв. № 12–13; 2001. 2 окт. № 207–208; главу X «Порядок избрания главы муниципального образования из состава представительного органа местного самоуправления» Закона Рязанской области от 11 января 1999 г. «О выборах глав муниципальных образований и выборных должностных лиц местного самоуправления» (в ред. Законов Рязанской области от 5 августа 1999 г., от 24 ноября 1999 г., от 30 октября 2000 г., от 20 ноября 2001 г.) // Рязанские ведомости. 1999. 24 авг. №№ 179–180; 30 нояб. №№ 262–263; 2000. 9 нояб. № 223; 2001. 28 нояб. № 230.

<sup>152</sup> См.: главу X «Выборы главы муниципального образования советом депутатов» Закона Оренбургской области от 24 апреля 1996 г. «О выборах глав муниципальных образований и других должностных лиц местного самоуправления в Оренбургской области» (в ред. Законов Оренбургской области от 10 апреля 2000 г., от 31 июля 2000 г., от 7 мая 2001 г.) // Южный Урал. 2000. 12, 13, 16 мая. № 88–90; 22 авг. № 159; 2001. 15 мая. № 89.

<sup>153</sup> См.: Закон Республики Дагестан от 8 июля 1996 г. «О выборах главы местной администрации в Республике Дагестан» (в ред. Закона Республики Дагестан от 9 октября 1998 г.) // Дагестанская правда. 1997. 29 нояб. № 232–233; 1998. 26 мар. № 60; Собрание Законодательства Республики Дагестан. 1998. № 7. Ст. 2227; Дагестанская правда. 1998. 10 окт. № 199 и Закон Республики Дагестан от 2 декабря 2002 г. «О выборах главы муниципального образования, иных выборных должностных лиц местного самоуправления» // «Дагестанская правда». 2002. 4 дек. № 260–262.

<sup>154</sup> См.: ст. 3 Закона Курской области от 8 октября 1999 г. «О внесении изменений в Закон Курской области «О выборах глав муниципальных образований и других должностных лиц местного самоуправления в Курской области» // Курская Правда. 1999. 13 окт. № 176.

<sup>155</sup> Закон Нижегородской области от 28 июня 2002 г. «О порядке избрания главы местного самоуправления депутатами представительного органа местного самоуправления из своего состава» // Правовая среда. 2002. 10 июля № 26 (424); Закон Нижегородской области от 8 января 2003 г. «О выборах глав местного самоуправления в Нижегородской области» (в ред.

ской<sup>156</sup> и Тверской<sup>157</sup> областях, Еврейской автономной области<sup>158</sup> соответствующие нормы отменили, а в преамбуле Избирательного кодекса Амурской области<sup>159</sup> и в п. 2 ст. 1 Кодекса Воронежской области о выборах, референдумах и отзыве выборных лиц устанавливается, что эти акты не определяют порядок выборов должностных лиц органов местного самоуправления представительными органами местного самоуправления. К сожалению и в п. 1 ч. 2 ст. 36 Федерального закона от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» слово «избирается» применяется и к процедуре избрания главы муниципального образования на муниципальных выборах, и к избранию этого должностного лица представительным органом муниципального образования из своего состава. Однако федеральный законодатель четко разграничил понятие «муниципальные выборы» и процедуру избрания представительным органом муниципального образования.

Закона Нижегородской области от 1 сентября 2003 г.) // Правовая среда. 2003. 15 янв. № 1-2 (447-448); 22 янв. № 3-4 (449-450); 10 сент. № 35(481).

<sup>156</sup> См.: Закон Омской области от 10 ноября 1995 г. «О выборах в органы местного самоуправления Омской области» (в ред. Законов Омской области от 28 ноября 1997 г., от 27 мая 1999 г., от 24 июля 2000 г., от 7 декабря 2001 г.) // Ведомости Законодательного Собрания Омской области. 1995. № 5; 1997. № 4; 1999. № 2(19). Ст. 878; 2000. № 2(23). Ст. 1152; Омский вестник. 2001. 11 дек. № 60 и Закон Омской области от 7 июля 2003 г. «О выборах в органы местного самоуправления Омской области». // Омский вестник. 2003. 1 авг. № 50.

<sup>157</sup> См.: Закон Тверской области от 30 мая 2000 г. «О выборах депутатов представительных органов, глав муниципальных образований и иных выборных должностных лиц местного самоуправления» (в ред. Закона Тверской области от 3 декабря 2002 г.) // Тверские ведомости. 2000. 9–15 июня. № 46; 2002. 11–17 дек. № 82 и Избирательный кодекс Тверской области от 7 апреля 2003 г. // Тверские ведомости. 2003. 11–17 апр. № 29–30.

<sup>158</sup> См.: Закон Еврейской автономной области от 31 мая 2000 г. «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в Еврейской автономной области» (в ред. Закона Еврейской автономной области от 28 июня 2001 г.) // Собрание Законодательства Еврейской автономной области. 2000. Май. № 5; Биробиджанер Штерн. 2001. 18 сент. № 96; Закон Еврейской автономной области от 25 сентября 2002 г. «О приостановлении действия некоторых законов области по вопросам избирательных прав граждан и права на участие в референдуме» // Биробиджанская звезда. 2002. 22 окт. № 79 и Закон Еврейской автономной области от 2 декабря 2002 г. «О некоторых вопросах организации и проведения выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления» // Биробиджанер Штерн. 2002. 3 дек. № 133.

<sup>159</sup> В ред. Закона Амурской области от 24 ноября 2000 г. // Амурская правда. 1999. 24 дек. № 290–293; 2000. 25 нояб. № 270–271.

Необоснованным является включение в предмет избирательного права вообще и избирательного права субъектов Российской Федерации в частности общественных отношений, регулирующих выборы главы муниципального образования представительным органом местного самоуправления, так как эти общественные отношения напрямую не связаны с избирательными правами граждан. Кроме того, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан...», давая в ст. 2 определение выборов, говорит о них, как о форме *прямого* /выделено автором/ волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица.

По этим же причинам вряд ли можно согласиться с включением в судебную практику по избирательным спорам решений судов по делам, связанным с избранием глав муниципальных образований представительным органом местного самоуправления, что было сделано при составлении сборника решений Верховного Суда Российской Федерации<sup>160</sup>. В связи с этим представляется важным высказываемое в юридической науке мнение, что спецификой избирательного права является то, что в соответствующих отношениях голосующие граждане выступают в качестве граждан Российской Федерации, обладающих в соответствии с Конституцией правом избирать и быть избранными, а не в роли членов того или иного коллектива (например, акционеров – при формировании правления акционерного общества, депутатов представительного органа мест-

---

<sup>160</sup> См.: Определение Верховного Суда РФ от 23 июня 1997 г. по делу № 20-Г97-5 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда РФ (1995—2000). В 2-х т. / Отв. ред. Вельяшев О.Ю. М., 2001. Т. 1. С. 447. (Далее Избирательные права ... граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда РФ).

ного самоуправления – при избрании из своего состава главы муниципального образования)<sup>161</sup>.

Также высказывалось мнение, что право на существование имеет не только сугубо электоральное, но и расширительное понимание института муниципальных выборов, включающее в себя избрание должностных лиц местного самоуправления на собраниях (сходах) граждан, а также избрание должностных лиц местного самоуправления представительными органами, но при этом признавалось, что объединение в один институт правовых норм, регулирующих избрание органов и должностных лиц местного самоуправления на заседаниях представительных органов местного самоуправления и собраниях (сходах) граждан, допустимо в принципе, но может вызвать терминологическую путаницу при использовании понятия «выборы», в связи с чем необходимо воздержаться от использования этого термина по отношению к неэлекторальным процедурам<sup>162</sup>.

Еще более расширительное толкование понятие предмета избирательного права давалось в учебнике «Избирательное и референдумное право Российской Федерации», в него включались также общественные отношения, связанные с проведением собраний (сходов) граждан. Хотя следует признать подход автора учебника несколько противоречивым: рассматривая понятие и предмет избирательного и референдумного права, не упоминаются общественные отношения, связанные с организацией и проведением собраний (сходов) граждан<sup>163</sup>, однако этому институту посвящена глава 8 учебника<sup>164</sup>.

Ст. 24 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об основных принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 7 июля 2003 г.) устанавливает, что в муниципальном

---

<sup>161</sup> Катков Д.Б., Корчиго Е.В. Указ. соч. С. 7.

<sup>162</sup> См.: Кудилинский М.Н. Указ. соч. С. 7.

<sup>163</sup> См.: Пылин В.В. Указ. соч. С. 7.

<sup>164</sup> Там же. С. 167–175.

образовании для решения вопросов местного значения могут созываться собрания (сходы) граждан. Порядок созыва и проведения собрания (схода) граждан, принятия и изменения его решений, пределы его компетенции устанавливаются уставом муниципального образования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации. В случае осуществления собранием (сходом) граждан в соответствии с законами субъектов Российской Федерации полномочий представительных органов местного самоуправления собраниями (сходами) граждан, собрание (сход) граждан считается правомочным при участии в нем более половины жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.<sup>165</sup>

Если рассмотреть понятие собрания (схода) граждан, данное в учебнике «Избирательное и референдумное право Российской Федерации», как совместное присутствие граждан в заранее определенном месте и в заранее определенное время для коллективного обсуждения и решения вопросов, отнесенных законодательством и (или) соответствующими уставами к его компетенции, в соответствии с утвержденной повесткой дня и действующим (либо установленным) регламентом<sup>166</sup>, то можно сделать вывод, что данная процедура вообще не имеет никакого отношения к избирательным правам граждан. При этом сгруппированы в рамках избирательного права общественные отношения, связанные с выборами и отзывом должностных лиц, основываясь на том, что эти понятия являются формами непосредственной демократии, формами прямого волеизъявления граждан<sup>167</sup>. Судя по всему, исходя из этого критерия рассмотрены в рамках учебника и собрания (сходы) граждан.

---

<sup>165</sup> Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» расширил правовое регулирование на федеральном уровне общественных отношений, связанных с проведением сходов и собраний граждан, разграничив понятия «сход граждан» и «собрание граждан». Сход граждан может осуществлять полномочия представительного органа муниципального образования (ст. 25 нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), а собрание граждан – нет (ст. 29).

<sup>166</sup> Пылин В.В. Указ. соч. С. 167.

<sup>167</sup> Там же. С. 8.

Отграничение от избирательного права неэлекторальных процедур, не связанных с реализацией конституционного права граждан избирать и быть избранными, имеет важную теоретическую и практическую задачу – улучшение качества регулирования соответствующих общественных отношений. Например, принципы избирательного права сначала формулируются наукой, а затем воплощаются в нормах избирательного права. Законодательно закрепленные принципы избирательного права являются тем ориентиром для правоприменителя, который позволяет ему применять нормы избирательного права в соответствии с целями, поставленными законодателем. Однако, чрезмерное расширение предмета избирательного права приведет к размыванию принципов избирательного права – то есть из общего правила будут постоянно возникать различные исключения, в связи с тем, что эти принципы созданы для проведения прямых выборов, а не иных процедур, не имеющих никакого отношения к избирательным правам граждан.

Подтверждением того, что дискуссии вокруг предмета избирательного права не являются отвлеченными от юридической практики, является дело № 42-Г97-1, рассмотренное Верховным Судом Российской Федерации 3 марта 1997 г. Предметом рассмотрения суда в этом случае было то, что выборы в Целинном районе Республики Калмыкия в органы местного самоуправления были проведены в соответствии с законами этого субъекта Российской Федерации на собраниях (сходах) граждан, в связи с чем граждане Мацаков П.Н., Дайдучинов А.Э. и Михайлов В.С. обратились в Верховный Суд Республики Калмыкия с жалобой о нарушении их конституционных прав избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в Целинном районе и назначении судом даты проведения выборов в органы местного самоуправления этого района. Решением Верховного Суда Республики Калмыкия от 21 января 1997 г. в удовлетворении жалобы Мацакова, Дайдучинова и Михайлова о нарушении их конституционных прав избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в Целинном районе и назначении судом даты проведения выборов

в местное самоуправление в Целинном районе было отказано. Верховный Суд Российской Федерации счел, что с точки зрения Конституции Российской Федерации и федеральных законов, выводы Верховного Суда Республики Калмыкия о том, что выборы в местные органы самоуправления в Целинном районе, проведенные на основе законодательства республики и с соблюдением принципа участия граждан в выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, являются ошибочными. А указание Верховного Суда Республики Калмыкия на то, что в силу ст. 130 Конституции Российской Федерации возможно формирование органов местного самоуправления, в частности, на сходах граждан, также является ошибочным, поскольку указанная норма определяет систему форм осуществления гражданами местного самоуправления и, в частности, участия граждан в создании местного самоуправления через выборы. В связи с этим, Верховный Суд Российской Федерации отменил решение Верховного Суда Республики Калмыкия от 21 января 1997 г. и направил дело на новое рассмотрение в этот же суд<sup>168</sup>.

Что же касается «местного избирательного права», то, учитывая, что общественные отношения, связанные с выборами должностных лиц и органов местного самоуправления, в подавляющем большинстве регулируются законами субъектов Российской Федерации, а не актами муниципальных образований, то можно сделать вывод, что эти общественные отношения, регулируются избирательным правом субъектов Российской Федерации. Конечно, это не отрицает существования большого количества муниципальных источников, которые в определенной степени регулируют выборы муниципальных должностных лиц и органов местного самоуправления, но в данном случае количество таких источников не отражает степень возможности муниципальных образований влиять на правовое регулирование муниципальных выборов.

---

<sup>168</sup> См.: Определение Верховного Суда РФ от 3 марта 1997 г. по делу № 42-Г97-1 // Избирательные права ... граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда РФ. Т. 1. С. 358–361.



Так, если проанализировать Закон Камчатской области от 30 августа 1999 года «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления, глав муниципальных образований и иных выборных должностных лиц местного самоуправления в Камчатской области»<sup>169</sup>, то выяснится, что муниципальные образования могут в сфере регулирования муниципальных выборов лишь установить своим уставом срок полномочий депутатов представительного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления (ст. 9) и ограничения, связанные со статусом этих должностных лиц, не затрагивающие гражданских прав и свобод, гарантированных Конституцией Российской Федерации и законодательством Российской Федерации (п. 1 ст. 23).

Также в юридической науке высказывалось мнение, что к сфере организации муниципальных выборов относится право муниципальных образований:

не учреждать представительный орган местного самоуправления;

закрепить в своем Уставе выборность или назначаемость должностных лиц исполнительных органов местного самоуправления;

значительно расширить круг избираемых населением должностных лиц вплоть до выборности руководителей всех органов и структурных подразделений местной администрации<sup>170</sup>. В данном случае происходит подмена ФОРМИРОВАНИЯ органов государственной власти и органов местного самоуправления», что традиционно входит в круг избирательных правоотношений, ОРГАНИЗАЦИЕЙ органов публичной власти. Если довести анализируемую позицию до логического конца, то в предмет избирательного права будут включаться и общественные отношения, связанные с деятельностью Конституционного Собрания – которое уполномочено решать какие органы государственной власти избираются всенародно, а какие – нет.

---

<sup>169</sup> В ред. Закона Камчатской области от 19 июня 2000 г. // Официальные ведомости. Вестник администрации Камчатской области. Спецвыпуск. 2002. 2 апр.

В связи с тем, что федеральным законодательством муниципальным образованиям предоставлено право самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления и численный состав представительного органа местного самоуправления<sup>171</sup>, то фактически муниципальные образования определяют и количество избирательных округов по избранию депутатов представительного органа местного самоуправления, а также то, являются ли эти округа одномандатными или многомандатными. Так, например, Уставом Петропавловск-Камчатского городского муниципального образования<sup>172</sup> установлено, что 14 депутатов Городской Думы избираются на 4 года по семи двухмандатным округам (ст. 40).

Следующим по значению муниципальным актом, регулирующим избирательные правоотношения, можно назвать Положение об избирательной комиссии муниципального образования, действующей на постоянной основе<sup>173</sup>, принимаемым представительным органом местного самоуправления соответствующего муниципального образования. Однако, учитывая то, что этот акт в основном воспроизводит нормы Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...», то вряд ли можно сделать вывод, что это положение оказывает серьезное воздействие на избирательный процесс. Анализ федерального и регионального избирательного законодательства показывает, что применительно к муниципальным выборам роль законодательства субъектов Российской Федерации сводится к установлению количественных параметров подготовки и проведения выборов в рамках, установленных федеральным законо-

---

<sup>170</sup> Астафичев П.А. Избирательное право России: современное состояние и перспективы развития. С. 152–153.

<sup>171</sup> См.: п. 6 ст. 14 и п. 2 ст. 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

<sup>172</sup> В ред. Решения сессии городской Думы г. Петропавловска-Камчатского № 114-р от 28.02.2000 г. // «Вести» (г. Петропавловск-Камчатский). 1999. 17 нояб.; 2002. 6 нояб.

<sup>173</sup> См., например, Положение об избирательной комиссии Петропавловск-Камчатского городского муниципального образования, действующей на постоянной основе, утвержденное 25 октября 2001 г. решением Петропавловск-Камчатской Городской Думы // Официальные ведомости. Вестник администрации Камчатской области. 2002. 14 февр. № 7.

дателем, а также к выбору одной из предусмотренных и урегулированных на федеральном уровне моделей правового регулирования того или иного аспекта муниципальных выборов<sup>174</sup>.

По мнению А.Е. Постникова, единственной возможностью осуществления органами местного самоуправления системного регулирования всего цикла избирательных действий является предусмотренная Федеральным законом «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» процедура принятия представительными органами местного самоуправления временных положений о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в соответствии с данным федеральным законом<sup>175</sup>, однако эта ситуация является исключением из правил.

Этим участие муниципальных образований в регулировании общественных отношений, связанных с муниципальными выборами, ограничивается не только в Камчатской области, но и, как правило, в других субъектах Российской Федерации, поскольку такая организованность муниципальных выборов на уровне субъекта Российской Федерации вытекает из концепции, заложенной в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав...» и в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с которым, как уже говорилось, муниципальные выборы регулируются законами субъектов Российской Федерации.

Все это позволяет сделать вывод, что если классифицировать нормы избирательного права по уровню публичной власти органа их издавшего, а не по тому, какой орган избирается в соответствии с этими нормами, то выделение

---

<sup>174</sup> Кудилинский М.Н. Указ. соч. С. 5.

<sup>175</sup> Постников А.Е. Избирательное законодательство: необходимо четкое разделение полномочий между различными уровнями власти при проведении выборов. С. 14.

«местного избирательного права» является искусственным и необоснованным, так как подавляющее большинство общественных отношений, связанных с муниципальными выборами, регулируются законами субъектов Российской Федерации, а органы местного самоуправления оказывают незначительное влияние на правовое регулирование этих общественных отношений.

### 1.3 Источники избирательного права субъектов Российской Федерации

Обычно обращаясь к понятию «источник права», в том числе источник конституционного или избирательного права, как правило, говорится о форме выражения норм права<sup>176</sup>, регулирующих соответствующие отношения. Однако не всеми терминами источник права и форма права признаются идентичными<sup>177</sup>, также под источниками права могут пониматься социальные факторы, определяющие содержание правовых норм; государство как непосредственная сила, творящая право; источники информации о праве (законодательные памятники, учебники по праву и т.д.)<sup>178</sup>. Иногда нормы избирательного права рассматриваются в широком смысле, как вытекающие из юридического правопонимания естественных и неотчуждаемых прав человека как объективного регулятора общественных отношений<sup>179</sup>. Но, чтобы безгранично не расширять предмет настоящего исследования, остановимся на формально-юридическом понятии источника права. Поэтому будем рассматривать источники избирательного права субъектов Российской Федерации, как формы выражения избирательных норм, принятых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Подвергая анализу источники избирательного права субъектов Российской Федерации, необходимо начать с конституционного права субъектов Российской Федерации – конституций (уставов) субъектов федерации, которые являются основой, ядром правовой системы соответствующего субъекта Россий-

---

<sup>176</sup> См., например, *Конюхова И.А.* Конституционное право Российской Федерации. Курс лекций. М., 2003. С. 220; *Князев С.Д.* Очерки теории российского избирательного права. С. 123.

<sup>177</sup> *Авдеенкова М.Н., Дмитриев Ю.А.* Конституционное право Российской Федерации. С. 110; *Косак А.* Указ. соч.

<sup>178</sup> *Проблемы общей теории права и государства.* С. 265.

<sup>179</sup> *Пылин В.В.* Указ. соч. С. 13.

ской Федерации. Данные акты также напрямую регулируют отдельные электро-ральные отношения. «Конституция (устав) субъекта Российской Федерации – это целостный, единый акт, имеющий высшую юридическую силу в системе правовых актов субъекта Российской Федерации, и такой силой обладает любое его положение. Поэтому нельзя разделить нормы конституций и уставов субъектов Российской Федерации на имеющие и не имеющие конституирующий, т.е. учредительный, характер.»<sup>180</sup> При этом следует отметить, что в отличие от Конституции Российской Федерации высшая юридическая сила конституции (устава) субъекта федерации не абсолютна, а относительна, поскольку действие высшей юридической силы конституции (устава) субъекта федерации распространяется только на законодательство соответствующего субъекта Российской Федерации<sup>181</sup>.

Например, Конституцией Республики Татарстан<sup>182</sup> установлено, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы (ч. 3 ст. 3); граждане в Республике Татарстан имеют право участвовать в политической жизни, в управлении государственными и общественными делами как непосредственно, так и через своих представителей; граждане в Республике Татарстан имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме; не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда (ст. 43); депутатом Государственного Совета Рес-

---

<sup>180</sup> П. 2 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2003 г. «По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного собрания - Курултая Республики Башкортостан, Государственного совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» // Российская газета. 2003. 29 июля. № 150.

<sup>181</sup> Жученко А.А. Указ. соч. С. 21.

<sup>182</sup> От 6 ноября 1992 г. (в ред. Закона Республики Татарстан от 15 сентября 2003 г.) // Республика Татарстан. 2002. 30 апр. № 87-88;

публики Татарстан (парламента Республики Татарстан, постоянно действующего высшего представительного, законодательного органа государственной власти Республики Татарстан) может быть избран гражданин Республики Татарстан, достигший 21 года; порядок выборов депутатов Государственного Совета Республики Татарстан определяется законом Республики Татарстан (ст.ст. 67, 69); назначение выборов в Государственный Совет Республики Татарстан и Президента Республики Татарстан относится к ведению Государственного Совета Республики Татарстан (ст. 75); при принятии решения о самороспуске Государственный Совет Республики Татарстан одновременно назначает внеочередные выборы в Государственный Совет, которые проводятся не позднее чем через 120 дней со дня вступления в силу решения о самороспуске Государственного Совета Республики Татарстан (ч. 3 ст. 88); при досрочном прекращении полномочий Государственного Совета Республики Татарстан Президент Республики Татарстан одновременно назначает внеочередные выборы в Государственный Совет, которые проводятся не позднее чем через 120 дней со дня вступления в силу решения о досрочном прекращении полномочий Государственного Совета Республики Татарстан (ч. 5 ст. 88); Президентом Республики Татарстан может быть избран гражданин в Республике Татарстан не моложе тридцати лет, обладающий избирательным правом и владеющий государственными языками Республики Татарстан; Президент Республики Татарстан избирается на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании; Президент Республики Татарстан избирается сроком на пять лет; порядок выборов Президента Республики Татарстан определяется законом Республики Татарстан; одно и то же лицо не может избираться на должность Президента Республики Татарстан более двух сроков подряд (ст. 91); в случае досрочного прекращения полномочий Президента Республики Татарстан Государственный Совет Республики Татарстан назначает внеочередные выборы Президента Республики Татарстан, которые проводятся не позднее чем через четыре месяца со дня досрочного прекращения полномочий Президента Рес-

публики Татарстан (ст. 97); местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления (ч. 2 ст. 116).

К сожалению, следует отметить, что отдельные нормы Конституции Республики Татарстан противоречат Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав граждан...», в частности требование знания государственного языка республики претендентом на должность Президента Республики Татарстан.

Также необходимо отметить, что в отличие от федеральной Конституции в некоторых субъектах Российской Федерации избирательные нормы структурно выделены, например, в Конституции Республики Алтай<sup>183</sup> есть глава 8 «Избирательная система Республики Алтай». Учитывая, что трудно найти более или менее солидный труд по избирательному праву, где не выразалось бы сожаление в связи с отсутствием в Конституции Российской Федерации главы, посвященной избирательной системе, то можно сделать вывод, что в данном случае субъекты Российской Федерации опередили федерального законодателя.

Важнейшими источниками избирательного права субъектов Российской Федерации являются законы субъектов Российской Федерации. По своему содержанию они распространены и могут регулировать проведение одного<sup>184</sup> или нескольких видов выборов<sup>185</sup>, либо всех выборов в субъекте Российской Феде-

---

<sup>183</sup> От 7 июня 1997 г. (в ред. Конституционных законов Республики Алтай от 19 марта 2002 г. № 4-28 и № 4-44). // Ведомости Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай. 1997. № 21 (июнь). С. 9; 2002. № 3(9) (март). С. 86.

<sup>184</sup> См., например, Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 21 июня 2003 г. «О выборах депутатов Государственной думы Ямало-Ненецкого автономного округа» // Красный Север. 2003. 23 июля. Спецвыпуск № 28-29.

<sup>185</sup> См., например, Закон Республики Карелия от 27 июня 2003 г. «О выборах депутатов представительных органов и глав местного самоуправления в Республике Карелия» // Газета «Карелия». 2003. 3 июля. № 70.



рации<sup>186</sup>, а также выборов, референдумов, опросов и отзывов<sup>187</sup>. Особое место в избирательном законодательстве субъектов Российской Федерации занимают законы об избирательной комиссии субъекта Российской Федерации<sup>188</sup>, об отдельных видах избирательной комиссии<sup>189</sup> или об избирательных комиссиях в субъекте Российской Федерации<sup>190</sup>, о совмещении выборов<sup>191</sup>, а также об установлении перечня труднодоступных и отдаленных местностей<sup>192</sup>.

В настоящий момент можно выделить две тенденции в законотворчестве субъектов Российской Федерации в сфере избирательного права: принятие очень кратких законов, в которых не регулируется весь избирательный процесс, а решаются только те вопросы, которые в соответствии с федеральным законодательством должны регулироваться законами субъектов федерации<sup>193</sup>;

---

<sup>186</sup> См., например, Закон Ярославской области от 2 июня 2003 г. «О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области» // Губернские вести. 2003. 8 июня. № 37.

<sup>187</sup> См., например, Закон Республики Коми от 14 октября 2002 г. «О выборах, референдумах, опросах и отзыве в Республике Коми» (в ред. Закона Республики Коми от 23 июня 2003 г.) // Республика. 1998. 14, 21, 23 июля, 4, 11 авг. № 135, 140–141, 143, 151–152, 157–158; 2001. 22 июня. № 114; 2002. 26 мар. № 57; 2003. 1 июля. № 123–124.

<sup>188</sup> См., например, Закон Иркутской области от 5 мая 2003 г. «Об избирательной комиссии Иркутской области» // Ведомости Законодательного собрания Иркутской области. 2003. 8 мая. № 27.

<sup>189</sup> См., например, Закон Астраханской области от 28 мая 2003 г. «О территориальных избирательных комиссиях в Астраханской области» // Астраханские известия. 2003. 19 июня. № 25.

<sup>190</sup> См., например, Закон Челябинской области от 26 июня 2003 г. «Об избирательных комиссиях в Челябинской области» // Южноуральская панорама. 2003. 15 июля. № 80.

<sup>191</sup> См., например, Закон Республики Татарстан от 22 сентября 2003 г. «О совмещении выборов депутатов Государственного Совета Республики Татарстан с выборами Президента Российской Федерации» // Республика Татарстан. 2003. 23 сент. № 189-190.

<sup>192</sup> См., например, Закон Тамбовской области от 5 сентября 2003 г. «Об установлении перечня труднодоступных и отдаленных местностей Тамбовской области». Сайт «Гарант - законодательство с комментариями». <http://www.garant.ru/hotlaw/files/t28008688.rtf> (26 сент. 2003 г.).

<sup>193</sup> См., например, Закон Ханты-Мансийского автономного округа от 18 июня 2003 г. «О выборах глав муниципальных образований в Ханты-Мансийском автономном округе населением» (Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа. 2003. № 5, часть I. Ст. 623), состоящий из 14 статей, и Закон Московской области от 7 марта 2003 г. «О выборах депутатов представительных органов, глав муниципальных образований и других должностных лиц местного самоуправления в Московской области» (Ежедневные Новости. Подмосковье. 2003. 18 мар. № 49; 23 мар. № 54), состоящий из 24 статей.

разработка избирательных кодексов, которые могут заменять единственный закон о выборах в субъекте Российской Федерации<sup>194</sup> либо несколько законов субъекта федерации, регулирующих различные виды выборов<sup>195</sup>. Также кодекс субъекта Российской Федерации может регулировать общественные отношения, связанные с выборами, референдумом и отзывом<sup>196</sup>. Кодификация законодательства субъектов Российской Федерации о выборах призвана комплексно регламентировать все вопросы, связанные с подготовкой и проведением выборов в органы государственной власти и местного самоуправления в соответствующем субъекте Российской Федерации. Хотя высказывалось мнение о том, что более предпочтительным является первый вариант<sup>197</sup>, следует отметить, что кодификация законодательства является более удобным вариантом для правоприменителей.

Трудно найти противников кодификации законодательства, поскольку в ее результате «совершенствуется как форма, так и содержание правовой материи, которая благодаря осуществленным преобразованиям приобретает качества единства и согласованности (системности на более высоком качественном уровне)»<sup>198</sup>, но иногда кодификация законодательства субъекта Российской Федерации признается при условии отсутствия кодификации на федеральном уровне<sup>199</sup>.

---

<sup>194</sup> См., например, Избирательный кодекс города Москвы от 11 июня 2003 г. (в ред. Закона г. Москвы от 10 сентября 2003 г.) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2003. 16 июля. № 41; 1 октября. № 55.

<sup>195</sup> См., например, Избирательный кодекс Курской области от 10 июня 2003 г. // Курская правда. 2003. 21 июня. № 99–101.

<sup>196</sup> См., например, Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц» от 8 июля 2003 г. Текст приводится по Интернет-версии Справочной правовой системы «КонсультантПлюс: Региональное законодательство». <http://www.consultant.ru/Newdocs/Region> (31 авг. 2003 г.).

<sup>197</sup> Любарев А.Е. Федерализм и избирательное законодательство. // Материалы научно-практической конференции «Настоящее и будущее федерализма в России». М., 2002. С. 207–227.

<sup>198</sup> Сидорчук И.П. Кодификация в советском правотворческом процессе. Диссертация ... канд. юрид. наук. Минск, 1989. С. 44.

<sup>199</sup> Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации. Научно-методическое пособие. / Отв. ред. – Засл. деят. науки РФ, д.ю.н., проф. А.С. Пиголкин. М., 1998. С. 31.

Юристы-правоведы неоднократно обращались к проблемам кодификации избирательного законодательства, в том числе предлагались примерные варианты структуры избирательных кодексов субъектов Российской Федерации<sup>200</sup>. Как правило, предлагается выделение в избирательных кодексах субъектов федерации общей части, в которой группируются нормы-принципы и нормы, обращенные к различным стадиям избирательного процесса и применимые на различных видах выборов, и особенной части, которая подразделяется на главы, в которых сосредоточены нормы, регулирующие различные виды выборов – депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта федерации, высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта федерации, муниципальных должностных лиц и т.д. Однако, как уже отмечалось, в юридической науке не все субъекты федерации выделяют общую или особенную части в своих избирательных кодексах<sup>201</sup>, не делая это формально, но, фактически обособляя нормы особенной части в отдельных главах, не объединенных в особенную часть<sup>202</sup>, либо включая нормы, регулирующие отдельные виды выборов, в главы, каждая из которых посвящена различным стадиям избирательного процесса<sup>203</sup>.

К числу подзаконных источников избирательного права относятся также акты законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также избирательных ко-

---

<sup>200</sup> См.: Катков Д.Б. Кодификация избирательного права в Российской Федерации. // Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. 1998. № 3. С. 131–138; Князев С.Д. Очерки теории российского избирательного права. С. 159–168; Селянин В.Е. Кодификация избирательного законодательства в субъекте Российской Федерации (на примере Воронежской области). С. 77–78.

<sup>201</sup> Катков Д.Б. Указ. соч. С. 131–138.

<sup>202</sup> См., например, Избирательный кодекс Псковской области от 1 августа 2003 г.

<sup>203</sup> См., например, Избирательный кодекс Читинской области от 20 мая 2003 г. // Забайкальский рабочий. 2003. 18 июня. № 115.

миссий<sup>204</sup>.

Дискуссионным в юридической науке является вопрос о признании источниками права, и избирательного права в частности, актов судебных органов. Этот вопрос является особо актуальным для избирательного права субъектов Российской Федерации, поскольку его нормы попадают в сферу деятельности не только судов общей юрисдикции, но и конституционных (уставных) судов субъектов федерации. Встречается безоговорочное признание актов этих органов источниками права<sup>205</sup>. Также существует мнение, что судебная практика, это – дополнительный, второстепенный источник права, посредством которого не только детализируются и конкретизируются законы, но и вырабатываются правоположения<sup>206</sup>.

Однако, действующие нормативные правовые акты: Конституция РФ и федеральные законы, например, Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г.<sup>207</sup>, ничего не говорят о судебных актах, как об источниках права.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...» также не называет в качестве источников избирательного права акты судебных органов. Однако эти акты приобретают большое значение в обеспечении избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации. Судебные прецеденты не являются официальным источником избирательного права, более того, практика показывает, что иногда по одному и тому же вопросу судом могут приниматься различные (порой взаимо-

---

<sup>204</sup> Князев С.Д. Очерки теории российского избирательного права. С. 154–156; Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Избирательная система России (теория, практика и перспективы). СПб., 2003. С. 139.

<sup>205</sup> Смирнов Л.В. Деятельность судов Российской Федерации как источник права. // Журнал российского права. 2001. № 3. С. 50–54.

<sup>206</sup> Теория государства и права. / Под ред. д.ю.н., проф. Матузова Н.И. и д.ю.н., проф. Малько А.В. М., 2001. С. 381; Косак А. Указ. соч.

<sup>207</sup> В ред. Федерального закона от 30 июня 2003 г. // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532; Российская газета. 2003. 1 июля. № 126.

исключающие) решения.<sup>208</sup>

Лишь из отдельных правовых норм можно сделать вывод о наличии у решений судов некоторых признаков источников права, например, обязательности для широкого круга субъектов права. Но и здесь ситуация не совсем однозначна – если в ст. 6 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации»<sup>209</sup> говорится, что решения этого органа обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений, а в ст. 56 Закона РСФСР от 8 июля 1981 г. «О судоустройстве РСФСР»<sup>210</sup> – о том, что руководящие разъяснения Пленума Верховного Суда РСФСР обязательны для судов, других органов и должностных лиц, применяющих закон, по которому дано разъяснение, однако в ст. 126 Конституции РФ ничего не говорится о руководящем характере разъяснений Верховного Суда РФ.

Не отрицая ту роль, которую играют акты судебных органов в правовом воздействии на общественные отношения, и, учитывая принадлежность российской правовой системы к романо-германской (континентальной) правовой системе, можно сделать вывод, что в Российской Федерации акты судебных органов не могут существовать самостоятельно без закона. И закон является вместе с судебной практикой его применения единым источником права. Например, правовая позиция Конституционного Суда РФ, высказанная этим органом в постановлении или определении не может существовать без Конституции РФ и является ее продолжением, с помощью систематического толкования

---

<sup>208</sup> Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / Отв. ред. А.А. Вешняков; Науч. ред. В.И. Лысенко. М., 2003. С. 132.

<sup>209</sup> В ред. Федеральных конституционных законов от 8 февраля 2001 г. и 15 декабря 2001 г. // Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 2001. № 7. Ст. 607; № 51. Ст. 4824.

<sup>210</sup> В ред. Федерального закона от 2 июля 2003 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1981. № 28. Ст. 976; Российская газета. 2003. 4 июля. № 129.

и применения правовых норм разъясняя содержание конституционной нормы. И если Верховный Суд РФ вводит наличие вины кандидата в качестве условия для отказа в его регистрации на выборную должность по мотивам предоставления недостоверных сведений о принадлежащем ему имуществе<sup>211</sup>, то в данном случае можно сделать вывод о корректировке правовой нормы, содержащейся в уже существующем источнике права – Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав...».

\* \* \*

Современная юридическая терминология и техника законотворчества не всегда делают различие между избранием должностного лица населением (выборами) и назначением должностного лица коллегиальным органом публичной власти, когда применяется процедура голосования. Процедура голосования, применяемая при референдуме и отзыве населением должностных лиц, не может быть основанием для включения соответствующих общественных отношений в предмет избирательного права. Выборы депутата представительного органа или должностного лица населением являются самостоятельной формой народовластия и обладают определенной спецификой, вследствие чего присоединение к избирательному праву, правовых норм, регулирующих реализацию схожих с выборами институтов, может привести к размыванию демократических основ конституционного строя, принципов избирательного права, например, обязательной выборности населением органов государственной власти или альтернативности выборов.

Таким образом, можно дать следующее определение избирательного права субъектов Российской Федерации – это, с одной стороны, подотрасль (институт) российского избирательного права, а с другой стороны, подотрасли

---

<sup>211</sup> Авдеенкова М.Н., Дмитриев Ю.А. Конституционное право Российской Федерации. С. 155.

(институты) права соответствующих субъектов Российской Федерации, претендующие на самостоятельность в рамках правовой системы субъекта Федерации, представляющие собой совокупность правовых норм, издаваемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, связанные с осуществлением и защитой прав граждан Российской Федерации (в установленном законом случае – иностранцев) избирать в качестве избирателей или быть избранным избирателями в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, а также процедуру реализации этого права в процессе организации и проведения соответствующих выборов и в межвыборный период.

## **Глава 2. Соотношение избирательного права субъектов Российской Федерации с международными избирательными стандартами и федеральным законодательством о выборах**

Соотношение федерального и республиканского законодательства рассматривается как самостоятельное правоотношение, возникающие между федеральными и республиканскими органами законодательной власти, специфическими признаками которого являются его детерминированность материальными условиями жизни общества, проявляющимися через формулируемые ими законы и связь между вышеуказанными органами власти через их субъективные права и обязанности<sup>212</sup>. Также необходимо сказать, что Российская Федерация принимает на себя определенные международные обязательства в сфере избирательного права, которые должны соблюдаться субъектами Российской Федерации.

### *2.1 Стандарты международного права, правовые позиции Конституционного Суда РФ, федеральное законодательство о выборах и избирательное право субъектов Российской Федерации*

#### **2.1.1 Избирательное право субъектов Российской Федерации и международно-правовые избирательные стандарты**

Как уже отмечалось ранее, в Конституции Российской Федерации 1993 г. отсутствуют принципиальные положения касающиеся выборов, не закрепле-

---

<sup>212</sup> См.: *Игнатьева М.Н.* Соотношение федерального и республиканского законодательства: теоретико-правовой анализ. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1999. С. 12.



ны принципы, в соответствии с которыми они проводятся. Авторы Конституции сделали исключение только для выборов Президента Российской Федерации, установив, что он избирается на четыре года гражданами Российской Федерации на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании (п. 1 ст. 81 Конституции Российской Федерации). В юридической науке высказывалось мнение, что эти принципы в равной степени обязательны для всех выборов в Российской Федерации. Это вытекает из ст. 15 Конституции, согласно которой общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью правовой системы Российской Федерации<sup>213</sup>. Такая ситуация приводит к тому, что принципы избирательного права (всеобщее равное избирательное право при свободном волеизъявлении, обязательность периодического проведения выборов), как правило, выводятся на уровень конституционных норм путем толкования Конституции Российской Федерации со ссылкой на общепризнанные принципы и нормы международного права<sup>214</sup>.

Так, Конституционный Суд Российской Федерации в ранее уже упомянутом Постановлении от 23 марта 2000 г. «По делу о проверке конституционности части второй статьи 3 закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 года «О выборах депутатов Законодательного собрания Оренбургской области» в связи с жалобой граждан Г.С. Борисова, А.П. Бучнева, В.И. Лощманова и Л.Г. Маховой» распространяет принцип равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств, установленных статьёй 19 (часть 2) Конституции Рос-

---

<sup>213</sup> См.: *Журавлева И.А.* Проблемы правового регулирования выборов депутатов в представительные (законодательные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1999. С. 11.

<sup>214</sup> См.: *Алехичева Л.Г.* Конституционные основы соотношения федерального и регионального избирательного законодательства // Журнал российского права. 1999. № 9. С. 11.

сийской Федерации на предусмотренное статьей 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. В этом же Постановлении Конституционный Суд Российской Федерации ссылался на Международный пакт о гражданских и политических правах, а в Постановлениях от 17 ноября 1998 г. «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ»<sup>215</sup> и от 11 июня 2002 г. «По делу о проверке конституционности положений п. 1 ст. 64, п. 11 ст. 32, п.п. 8 и 9 ст. 35, п.п. 2 и 3 ст. 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда РФ и Тульского областного суда»<sup>216</sup> – помимо Международного пакта и на Конвенцию о защите прав человека и основных свобод 1950 года (статью 3 Протокола № 1 к Конвенции от 20 марта 1952 года).

К международно-правовым актам при разбирательстве дел апеллируют также и суды общей юрисдикции: Новосибирский областной суд 5 июня 1996 г. признал незаконным и нарушающим права заявителей решение областного Совета депутатов от 27 декабря 1995 г. о переносе срока проведения выборов депутатов Новосибирского областного Совета депутатов на декабрь 1997 г. и обязал областной Совет депутатов первого созыва назначить выборы депутатов областного Совета второго созыва в соответствии с п. 3 ст. 26 Устава Новосибирской области не позднее 90 дней до дня выборов. Новосибирский областной суд счел, что применение установленного п. 1 Указа Президента Российской Федерации от 17 сентября 1995 г. № 951 «О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и в органы местного самоуправления» времени проведения (в декабре 1997 г.) выборов представитель-

---

<sup>215</sup> Собрание законодательства РФ. 1998. № 48. Ст. 5969.

<sup>216</sup> Российская газета. 2002. 18 июня. № 107.

ных (законодательных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, срок полномочий которых в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 22 октября 1993 г. № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации» истекает в 1995 и 1996 годах, не препятствует проведению выборов этих органов до определенного Указом срока, если в субъектах Российской Федерации есть соответствующие законы. Как установил Новосибирский областной суд, в Новосибирской области имелась нормативная база для проведения выборов: 27 декабря 1995 г. принят Новосибирским областным Советом депутатов первого созыва и 11 января 1996 г. подписан главой администрации Новосибирской области Закон Новосибирской области «О выборах депутатов Новосибирского областного Совета депутатов», а соответственно 6 марта 1996 г. и 5 апреля 1996 г. – Устав Новосибирской области. В данных условиях Новосибирский областной суд установил, что продление полномочий Новосибирского областного Совета депутатов до декабря 1997 г. нарушает избирательные права К-ва, К-оя, Ф. и Б. (предусмотренные ст. 32 Конституции Российской Федерации, а также ст. 25 Международного пакта о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. и ст. 21 Всеобщей декларации прав человека 1948 г.): право голосовать и быть избранными на подлинных периодических выборах. Это решение Новосибирского областного суда оставлено без изменения Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда РФ<sup>217</sup>.

В соответствии с п. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права, а также международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы и если международным договором Российской Федерации установле-

---

<sup>217</sup> О некоторых вопросах применения судами норм избирательного права при разрешении споров, связанных с проведением выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Президента Российской Федерации, а также в законодательные (представительные) и исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1998. № 2. С. 13–18.

ны иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора, поэтому можно сделать вывод, что и федеральные законодатели, и законодатели в субъектах Российской Федерации обязаны учитывать в своем законотворчестве следующие международные обязательства Российской Федерации:

- во Всеобщей декларации прав человека говорится, что каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей (ч. 1 ст. 21)<sup>218</sup>;
- Международный пакт о гражданских и политических правах воспроизводит формулировку права граждан на участие в управлении своей страной, установленную Всеобщей декларацией прав человека, и уточняет ее – каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений, право и возможность голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах, производимых на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании и обеспечивающих свободное волеизъявление избирателей (п.п. «а» и «b» ст. 25)<sup>219</sup>;
- в п.п. 5, 5.1 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) от 29 июня 1990 г. государства-участники торжественно заявили, что к числу элементов справедливости, которые существенно необходимы для полного выражения достоинства, присущего человеческой личности, и равных и неотъемлемых прав всех людей, относятся свободные выборы, проводимые через разумные промежутки времени путем тайного голосования или равноценной процедуры свободного голосования в условиях, которые обеспечивают на практике свободное выражение мнения избирателями при выборе своих представителей<sup>220</sup> /документы СБСЕ носят политический характер, но поскольку

---

<sup>218</sup> Международные акты о правах человека. Сборник документов. М., 1999. С. 42.

<sup>219</sup> Бюллетень Верховного Суда РФ. 1994. № 12.

<sup>220</sup> Международные акты о правах человека. С. 654.

ку руководители государств-участников СБСЕ неоднократно заявляли о том, что данные договоренности подлежат безусловному претворению в жизнь, они имеют юридический оттенок и могут рассматриваться как односторонние обязательства государств международно-правового характера<sup>221</sup>/;

- в протоколе № 1 к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 20 марта 1952 г. устанавливается, что государства, его подписавшие и соответственно присоединившиеся к этому протоколу, обязуются проводить с разумной периодичностью свободные выборы путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечат свободное волеизъявление народа в выборе законодательной власти<sup>222</sup>;

- в Европейской хартии о местном самоуправлении говорится, что местное самоуправление, как право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения, осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования, что не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан, если это допускается законом (ст. 3)<sup>223</sup>.

К числу основных источников универсальных международных избирательных стандартов А.А. Вешняков относит также Конвенцию о политических правах женщин от 20 декабря 1952 г. (United Nations, Treaty Series. Vol. 193. P. 135.), Конвенцию о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин от 18 декабря 1979 года (GA Res. 34/180), Международную Конвенцию о ликвидации всех форм расовой дискриминации от 25 декабря 1965 года (United

---

<sup>221</sup> См.: Вешняков А.А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. Диссертация ... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 22–23.

<sup>222</sup> Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. Ст. 163.

<sup>223</sup> Собрание законодательства РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.

Nations, Treaty Series. Vol. 660. P. 195.). В этих международно-правовых документах, разработанных в рамках ООН, сфокусировано внимание на недопустимости дискриминации в отношении прав женщин при участии в выборах и любой расовой дискриминации<sup>224</sup>.

Одним из наиболее объемных международно-правовых актов, устанавливающих избирательные стандарты, является Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств<sup>225</sup>, подписанная в октябре 2002 года в г. Кишиневе на заседании Совета глав государств СНГ руководителями Армении, Грузии, Киргизии, Молдавии, России, Таджикистана и Украины. Этим актом на международном, в данном случае на региональном уровне, закреплено и раскрыто содержание таких важных понятий, как стандарты демократических выборов; всеобщее, равное и прямое избирательное право; тайное голосование; периодические, обязательные, открытые, гласные, свободные, подлинные и справедливые выборы; основные начала проведения выборов избирательными органами (избирательными комиссиями) и финансирования выборов, избирательной кампании кандидатов, политических партий (коалиций), а также общий порядок государственной информационной поддержки выборов и агитационной деятельности, обжалования и ответственности за нарушение избирательных прав и свобод граждан; статус и полномочия национальных и международных наблюдателей; требования к избирательной документации; меры, которые не должны считаться дискриминационными на выборах; права и обязанности государств-участников Конвенции; права, предоставляемые независимо от настоящей Конвенции; статус Межгосударственного избирательного совета.

---

<sup>224</sup> См.: *Вешняков А.А.* Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. С. 20.

<sup>225</sup> Официальный сайт Центральной избирательной комиссии РФ. [http://www.cikrf.ru/conference/konv\\_CNG.htm](http://www.cikrf.ru/conference/konv_CNG.htm) (8 янв. 2003 г.). Ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 2 июля 2003 г. «О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-

В Конвенции также говорится о порядке ее вступления в силу, присоединения к ней и выхода из Конвенции; порядок внесения изменений и дополнений в этот акт и разрешения споров, связанных с применением или толкованием Конвенции.

В настоящий момент одним из наиболее интересных источников международного права в сфере избирательного права является Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод, поскольку данный акт применяется и истолковывается Европейским судом по правам человека. И эти правоприменительные акты по сути дела являются обязательными как для федеральных законодателей, так и для законодателей в субъектах Российской Федерации. Так, в одном своем деле Европейский Суд по правам человека не нашел нарушения Европейской Конвенции в практике создания национальных избирательных округов<sup>226</sup>. Хотя в настоящий момент российская судебная практика признает создание национальных избирательных округов незаконной (см. п. 2.2 диссертации), однако при соответствующем изменении федерального законодательства создание таких избирательных округов не будет противоречить международным обязательствам Российской Федерации.

В Судебном решении от 19 февраля 1998 г. по делу Боуман (Bowman) против Соединенного Королевства Европейский суд по правам человека признал что, устанавливая равновесие между свободными выборами и свободой слова, Государства достаточно свободны в своем усмотрении, как и во всем, что связано с организацией избирательной системы. Однако, суд счел, что ограничение пятью фунтами стерлингов расходов, на издание публикаций с целью содействия или обеспечения избрания кандидата на выборную должность со стороны любого специально не уполномоченного на то лица, практически

---

участниках Содружества Независимых Государств» // Российская газета. 2003. 5-12 июля. № 130.

<sup>226</sup> Матье-Мозн (Mathieu-Mohin) и Клерфейт (Clerfayt) против Бельгии. Судебное решение Европейского Суда по правам человека от 2 марта 1987 года. Краткое неофициальное изло-

создает систему непреодолимых препятствий, мешающих г-же Боуман довести ее информацию до сведения избирателей Галифакса, чтобы повлиять на их позицию в пользу кандидата, выступающего против аборт, и ограничение свободы слова г-жи Боуман, с учетом всех обстоятельств дела, не было соразмерно преследуемой правомерной цели<sup>227</sup>.

Другим своим решением Европейский Суд по правам человека установил, что не является произвольным или несоразмерным, и не препятствует «свободному волеизъявлению народа при выборе законодательной власти» применение статьи 56 п. 3 Конституции Греции, устанавливающей запрет определенным категориям государственных служащих, военнослужащим, служащим юридических лиц публичного права, государственных и муниципальных предприятий и учреждений выдвигать свои кандидатуры на парламентских выборах и быть избранными в любом избирательном округе страны, где они выполняли свои служебные обязанности более трех месяцев на протяжении трех лет, предшествующих выборам. Более того, эти лица лишаются таких прав даже в случае их ухода в отставку перед выборами, что не предусмотрено по отношению к некоторым другим категориям государственных служащих, подпадающих под действие статьи 56 п. 1 Конституции Греции<sup>228</sup>.

Своеобразным ориентиром для законодателей должна быть правовая позиция Европейского суда по правам человека о том, что порядок вынесения решений по вопросам соответствия кандидатов установленным требованиям должен обеспечить вынесение справедливых и объективных решений, недопу-

---

жение обстоятельств дела. Сайт «Европейская Конвенция по правам человека». <http://www.echr.ru/documents/doc/2461418/2461418.htm> (19 янв. 2003 г.).

<sup>227</sup> Боуман (Bowman) против Соединенного Королевства. Судебное решение Европейского Суда по правам человека от 19 февраля 1998 г. Краткое неофициальное изложение обстоятельств дела. Сайт «Европейская Конвенция по правам человека». <http://www.echr.ru/documents/doc/2461459/2461459.htm> (19 янв. 2003 г.).

<sup>228</sup> Гитонас (Gitonas) и другие против Греции. Судебное решение Европейского Суда по правам человека от 1 июля 1997 г. Краткое неофициальное изложение обстоятельств дела. Сайт «Европейская Конвенция по правам человека». <http://www.echr.ru/documents/doc/2461467/2461467.htm> (19 янв. 2003 г.).



шение злоупотреблений полномочиями со стороны соответствующих чиновников, высказанная в постановлении от 9 апреля 2002 г. по делу Подколзиной против Латвии. Суд счел процедуру дополнительной проверки знания государственного языка кандидатами в Латвии не соответствующей этому критерию и признал, что когда заявительница была исключена из списков кандидатов на парламентских выборах на основании недостаточного знания государственного языка, было нарушено положение Протокола № 1 Европейской Конвенции о защите прав человека<sup>229</sup>.

В юридической науке высказывалось мнение, что в избирательном праве субъектов Российской Федерации трудно обнаружить какие-либо отзвуки международных обязательств Российской Федерации в области избирательного процесса<sup>230</sup>, однако, учитывая, что вышеперечисленные нормы являются нормами-принципами, можно сказать, что это утверждение является несколько преувеличенным. Одна из проблем реализации воплощения международных избирательных стандартов в избирательном законодательстве субъектов Российской Федерации заключается по мнению некоторых ученых в несовершенстве механизма приведения в соответствие этого законодательства с федеральными правовыми актами, в которых в определенной мере уже закреплены международные избирательные стандарты. В качестве примера приводится ситуация с Избирательным кодексом Белгородской области, который в течение долгого времени не был приведен в соответствие с федеральным законодательством и Избирательная комиссия Белгородской области была вынуждена, «подменяя собой Конституционный Суд Российской Федерации», решать какую норму необходимо применять – этого кодекса или Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...», в котором воплощены меж-

---

<sup>229</sup> Постановление Европейского Суда по правам человека от 9 апреля 2002 г. по делу Подколзина против Латвии // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. 2002. № 4. С. 34–36.

<sup>230</sup> См.: *Борисов И.Б.* Соотношение норм международного и внутригосударственного права в вопросах избирательного процесса // Журнал российского права. 2002. № 4. С. 107.

дународно-правовые обязательства Российской Федерации в сфере избирательного права<sup>231</sup>.

---

<sup>231</sup> См.: *Борисов И.Б.* Международное и внутригосударственное право в вопросах выборов. Сайт Российского общественного института избирательного права. <http://www.roiip.ru/public/law-in-el.htm> (9 февр. 2003 г.).

### 2.1.2 Избирательное право субъектов Российской Федерации и правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации

Отсутствие в Конституции Российской Федерации основополагающих положений о принципах избирательного права, об избирательной системе придает большое значение актам Конституционного Суда РФ. Этот судебный орган наделен правом по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, одной пятой членов Совета Федерации или депутатов Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, Верховного Суда РФ и Высшего Арбитражного Суда РФ, органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации разрешать дела о соответствии Конституции Российской Федерации, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации (подп. «б» п. 2 ст. 125 Конституции Российской Федерации) и по запросам Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, органов законодательной власти субъектов Российской Федерации давать толкование Конституции Российской Федерации (п. 4 ст. 125 Конституции Российской Федерации).

Также правовые позиции Конституционного Суда РФ могут содержаться и в актах этого органа, которые принимаются по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан (в том числе и избирательных) и по запросам судов о проверке конституционности закона, примененного или под-

лежащего применению в конкретном деле (п. 4 ст. 125 Конституции Российской Федерации).

Л.В. Лазарев приводит следующие сведения об удельном весе решений, связанных с избирательным правом, в практике Конституционного Суда РФ: из 133 постановлений, принятых с 1992 г. по 1 января 2000 г., примерно 15% были специально или наряду с другими вопросами посвящены различным правовым аспектам выборов и референдумов. Такая активность субъектов обращения в Конституционный Суд обусловлена, по мнению некоторых ученых, как общими причинами – изменением отношения в изменяющемся обществе к выборам, самим реальным процессом проведения выборов на всех уровнях публичной власти, политической борьбой в обществе, в том числе за место во власти, противоречивыми тенденциями во взаимоотношениях центра и субъектов Федерации, так и несовершенством избирательного законодательства, прежде всего регионального, его порой нечеткостью, противоречивостью, пробельностью или его неверным истолкованием правоприменителями, неконституционными изменениями<sup>232</sup>. В юридической науке также отмечалось, что практика Конституционного Суда РФ в области избирательного права охватывает все ключевые аспекты развития избирательной системы Российской Федерации: законодательства (наличие нового источника избирательного права в форме решений Конституционного Суда РФ), правоприменительной практики (обязательный характер его постановлений и определений), законодательной политики (преюдициальная функция решений Конституционного Суда, публичная демонстрация верховенства политических прав и свобод граждан)<sup>233</sup>.

---

<sup>232</sup> См.: Лазарев Л.В. Комментарий к Постановлению Конституционного Суда РФ от 10 июля 1995 г. «По делу о проверке конституционности части второй статьи 42 Закона Чувашской республики «О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской республики» в редакции от 26 августа 1994 года» // Комментарий к постановлениям Конституционного Суда РФ / Отв. ред. Б.С. Эбзеев: В 2-х т. М., 2000. Т. 1: Государственная власть. Местное самоуправление. С. 423.

<sup>233</sup> См.: Шведа В.В. Роль решений Конституционного Суда РФ в развитии избирательного права России. Академический юридический журнал. 2002. № 3. Сайт «Академический юри-

По мнению А.А. Вешнякова толкование норм избирательного законодательства на предмет их конституционности составляет исходный элемент правовой технологии и практики становления современного избирательного права. Перетекание правовых позиций<sup>234</sup> и решений Конституционного Суда в нормы избирательного права образовало органичную часть юридической техники совершенствования его как материально-правовых, так и процедурных институтов. Таким образом была в какой-то мере компенсирована известная фрагментарность (скудность) отображения избирательной системы Российской Федерации в Конституции Российской Федерации<sup>235</sup>.

Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, оказывающие воздействие на избирательное право субъектов Российской Федерации, можно классифицировать на содержащиеся в актах этого органа, не-

---

дический журнал». [http://www.advocat.irk.ru/aum/9/text.php?name=9\\_1\\_2.txt](http://www.advocat.irk.ru/aum/9/text.php?name=9_1_2.txt) (11 января 2003 г.).

<sup>234</sup> Следует отметить, что в юридической науке нет единого мнения о том, что понимать под правовой позицией Конституционного Суда РФ. Подробно эта дискуссия описана в монографии автора – см. *Сергеев Д.Б.* Избирательное право субъектов Российской Федерации. Теоретико-правовое исследование. С. 64.

<sup>235</sup> См.: *Вешняков А.А.* Развитие избирательного права и законодательства: итоги и перспективы // Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда РФ (1992—1999). Отв. ред. А.А. Вешняков М., 2000. С. 4. Однако, необходимо отметить, что не всеми положительно оценивается деятельность Конституционного Суда РФ по толкованию Конституции Российской Федерации, а также созданию и применению правовых позиций, при проверке конституционности нормативных правовых актов. Так, по мнению Е.А. Лукьяновой, шестилетняя деятельность высшего органа конституционного контроля позволяет сделать вывод о том, что сложилась весьма своеобразная правовая ситуация, в которой Конституционный Суд выполняет следующие функции:

а) под видом толкования Конституции фактически меняет ее смысл и вносит дополнения в Основной Закон страны;

б) самовольно присваивает себе законодательные и контрольные функции, явно выходя за пределы, очерченные для него Конституцией;

в) создает новые правила, регулирующие общественные отношения, настаивая на их общеобязательности и особой юридической силе;

г) в процессе рассмотрения конкретных дел берет на себя роль официального «толкователя» и интерпретатора законов и иных нормативных правовых актов;

д) нарушая принцип разделения властей, неправомерно вторгается в компетенцию других государственных органов;

е) при принятии решений в ряде случаев опирается не на нормы закона, а на собственные правовые позиции, тем самым вводя в России прецедентное право (см., *Лукьянова Е.А.* Конституция в судебном переплете // Законодательство. 2000. № 12).

посредственно затрагивающих выборы в субъектах Российской Федерации, и содержащиеся в прочих актах Конституционного Суда Российской Федерации, например, касающихся федерального избирательного права, так как избирательный процесс и федеральный, и в субъектах Российской Федерации построен на одних принципах, на одной конструкции, заложенной в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав...», и признание неконституционной правовой нормы, регулирующей федеральный избирательный процесс, влечет за собой невозможность применения субъектами Российской Федерации таких же юридических конструкций при правовом регулировании выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления.

Например, правовые позиции Конституционного Суда России непосредственно затрагивают выборы в субъектах Российской Федерации в Постановлении Суда от 30 апреля 1997 г. «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 г. № 315 «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации», Закона Пермской области от 21 февраля 1996 года «О проведении выборов депутатов Законодательного собрания Пермской области» и части 2 статьи 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 года «О порядке ротации состава депутатов Законодательного собрания Вологодской области» (в редакции от 9 ноября 1995 года)» в п. 7 мотивировочной части которого говорится, что «провозглашая принцип народовластия, Конституция Российской Федерации не закрепляет ни определенной избирательной системы, ни конкретных избирательных процедур применительно к выборам в субъектах Российской Федерации. Это – предмет их уставов либо избирательных законов, в которых решаются вопросы о сроках полномочий выборных органов, порядке назначения и переноса выборов. Такое регулирование в субъектах Российской Федерации должно соответствовать вытекающим из Конституции Российской Федерации принципам ор-

ганизации представительных органов государственной власти, а также учитывать предусмотренные на федеральном уровне гарантии избирательных прав граждан. Из Конституции Российской Федерации следует, что представительные органы в субъектах Российской Федерации формируются на основе их собственных избирательных законов, что уполномоченные органы Российской Федерации и ее субъектов должны обеспечивать соответствие общих принципов формирования этих представительных органов федеральной Конституции и федеральным законам и что не могут нарушаться установленные субъектом Российской Федерации законные избирательные процедуры. Иное привело бы к ущемлению права граждан участвовать в свободных, демократических периодических выборах. Это означает, что на законодателе субъекта Российской Федерации лежит конституционная обязанность своевременно осуществлять собственное правовое регулирование порядка формирования своих органов законодательной власти, приводить свои избирательные законы в части, затрагивающей совместное с Российской Федерацией ведение, в соответствии с федеральными законами (статьи 5, часть 2; 76, части 4 и 5; 77, часть 1), обеспечивая защиту конституционных, в том числе избирательных, прав граждан (статьи 32 и 72, пункт «б» части 1). Выявление несоответствия между федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, приведшего к нарушениям избирательных прав граждан, так же как и разрешение жалоб граждан на действия (решения) органов, применяющих избирательное законодательство, возложено на суды общей юрисдикции. Однако, устраняя указанные нарушения в каждом конкретном случае, суд общей юрисдикции не вправе признавать не соответствующими Конституции Российской Федерации и в силу этого более не действующими принятые на ее основе нормы уставов и избирательных законов, проверка конституционности которых отнесена исключительно к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации (статья 3 Закона Российской Федерации от 27 апреля 1993 года «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан», статьи 120, 125 Кон-

ституции Российской Федерации). Такие акты могут утратить юридическую силу либо по решению самого законодателя, либо в соответствии с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации, который при этом воздерживается от проверки соблюдения определенных федеральным законом гарантий избирательных прав граждан, поскольку она отнесена к компетенции других судов, и лишь в пленарном заседании правомочен устанавливать несоответствие норм уставов субъектов Российской Федерации федеральной Конституции. Конституционный Суд Российской Федерации не решает и вопрос о том, какие нормы избирательного законодательства подлежат применению в конкретном случае, в том числе при конкуренции и коллизии в правовых предписаниях на федеральном и региональном уровнях. Такие вопросы решаются правоприменителем, выводы которого, с точки зрения законности и обоснованности, подлежат контролю судов общей юрисдикции. В то же время для этих участников избирательного процесса обозначенные Конституционным Судом Российской Федерации в связи с рассматриваемыми запросами областных судов подходы к оценке конституционности избирательных законов субъектов Российской Федерации имеют обязательное значение в той части, в какой они связаны непосредственно с конституционными положениями и, следовательно, с конституционными принципами организации представительных органов власти. Это вытекает из исключительных правомочий Конституционного Суда Российской Федерации по толкованию Конституции Российской Федерации»<sup>236</sup>.

В качестве примера акта Конституционного Суда РФ по вопросам федеральных выборов, в котором содержатся правовые позиции, обращенные и к законодателям в субъектах Российской Федерации можно привести Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2000 г. «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы ряда общественных объединений на

---

<sup>236</sup> Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 20. Ст. 2383.



нарушение конституционных прав и свобод положениями Федеральных законов «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в п. 2 мотивировочной части которого говорится, что «законодатель, регулируя порядок организации выборов депутатов Государственной Думы от общественных объединений, вправе в интересах избирателей предусмотреть специальные условия, позволяющие исключить из избирательного процесса тех его участников, которые не имеют достаточной поддержки избирателей. ... Законодательное закрепление таких условий позволяет избежать раздробления депутатского корпуса на мелкие группы и фракции, способствует обеспечению нормального функционирования парламента, стабильности законодательной власти и конституционного строя в целом. Этим не ограничиваются избирательные права граждан и не нарушается равенство общественных объединений перед законом (статья 13, часть 4, Конституции Российской Федерации). Равенство избирательных объединений, избирательных блоков перед законом означает, прежде всего, равную защиту закона без всякой дискриминации в ходе выборов и не предполагает равенства результатов выборов. Правила, по которым проводятся выборы, для всех избирательных объединений, избирательных блоков одинаковы и известны заранее; предварительные законодательные условия избрания одинаковы для всех федеральных списков, и каждый избиратель вправе голосовать за любой федеральный список; все избирательные объединения, набравшие менее двух процентов голосов избирателей, на равных основаниях обязаны возместить в полном объеме стоимость предоставленных бесплатно эфирного времени и печатной площади»<sup>237</sup>. Более подробный перечень право-

---

<sup>237</sup> П. 2 мотивировочной части Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2000 г. «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы ряда общественных объединений на нарушение конституционных прав и свобод положениями Федеральных законов «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референду-

вых позиций см. в монографии диссертанта «Избирательное право субъектов Российской Федерации. Теоретико-правовое исследование.» – Петропавловск-Камчатский: 2003. (С. 63–77).

Проанализировав правовые позиции Конституционного Суда РФ, можно сделать вывод, что этот орган, оказавшись в непростой ситуации, когда Конституция Российской Федерации не закрепляет основополагающие принципы избирательной системы Российской Федерации, смог сформулировать конституционные требования к избирательному законодательству, вытекающие из демократического характера российского государства, а также международных обязательств Российской Федерации. Можно также сказать, что Конституционному Суду в целом удалось разрешить те коллизии в российском избирательном праве, которые были предметом разбирательства в этом судебном органе. Хотя вряд ли можно согласиться со всеми правовыми позициями Конституционного Суда РФ, в частности, о конституционности смешанной избирательной системы и ссылками при этом на опыт других демократических государств (см. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» и п. 3.1 диссертации).

### 2.1.3 Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и избирательное право субъектов Российской Федерации

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...» закрепил следующие принципы избирательного права:

- граждане Российской Федерации участвуют в выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании;
- участие граждан Российской Федерации в выборах является свободным и добровольным, никто не вправе оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах, а также на его свободное волеизъявление;
- граждане Российской Федерации, проживающие за ее пределами, обладают всей полнотой избирательных прав при проведении выборов в федеральные органы государственной власти;
- выборы организуют и проводят избирательные комиссии, вмешательство в деятельность комиссий со стороны законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, иных граждан не допускается;
- деятельность избирательных комиссий при подготовке и проведении выборов, подсчете голосов и установлении итогов голосования, определении результатов выборов осуществляется открыто и гласно;
- иностранные граждане, за исключением случаев, предусмотренных Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав...», лица без гражданства, иностранные юридические лица не вправе осуществлять деятельность, способствующую либо препятствующую выдвижению кандидатов

(списков кандидатов), избранию зарегистрированных кандидатов (ст. 3 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...»);

- периодичность проведения выборов – установлен максимальный срок полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления, не допускается изменение (продление или сокращение) срока действующих органов или депутатов, за исключением случаев, когда срок их полномочий истекает в период чрезвычайного или военного положения (ст. 8 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...»);

- проведение выборов является обязательным (ст. 9 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...»).

Таким образом, можно сделать вывод, что российское избирательное право восприняло как минимум на уровне декларативного провозглашения международные стандарты в сфере избирательного права, и эти стандарты являются обязательными для субъектов Российской Федерации и как международные обязательства Российской Федерации, и как нормы федерального законодательства, действующие в сферах предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. При этом необходимо отметить, что современная наука российского избирательного права расширила перечень принципов избирательного права<sup>238</sup>.

В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав...» Конституциями (Уставами) и/или законами субъектов Российской Федерации в сфере регулирования выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления устанавливаются:

- гарантии избирательных прав, дополняющие гарантии установленные Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав...» (п.

---

<sup>238</sup> См., например, *Князев С.Д.* Современное российское избирательное право: понятие, принципы, источники. С. 45–110; *Матейкович М.С.* Указ. соч. С. 57–100.

3 ст. 1 – здесь и далее, если не указано иное, ссылка идет на Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...»);

- возможность предоставления активного избирательного права гражданину, место жительства которого расположено за пределами избирательного округа (п. 4 ст. 4);

- дополнительные условия реализации гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права,

не позволяющие одному и тому же лицу занимать одну и ту же выборную должность более установленного количества сроков подряд (п. 6 ст. 4);

связанные с достижением гражданином определенного возраста, при этом устанавливаемый минимальный возраст кандидата не может превышать 21 год на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, 30 лет – на выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и 21 год – на выборах в органы местного самоуправления (п. 8 ст. 4);

- срок полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, депутатов указанных органов, при этом соответствующие сроки не могут быть более пяти лет (п. 1 ст. 8 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...», а также п. 4 ст. 4 и п. 5 ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»);

- сроки проведения обязательных и периодических выборов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, депутатов этих органов (ст. 9);

- перечень труднодоступных и отдаленных местностей (подп. «а» п. 4 ст. 18);

- большее (но не более 40 процентов) отклонение от средней нормы представительства избирателей при образовании избирательных округов на территориях компактного проживания коренных малочисленных народов (подп. «б» п. 4 ст. 18);

- иной чем, установленный Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав...», порядок отнесения участков, образованных на судах, находящихся в день голосования в плавании (п. 5 ст. 19);

- случаи, когда в воинских частях образуются избирательные участки (по общему правилу военнослужащие голосуют на общих избирательных участках) (п. 6 ст. 19);

- компетенция, полномочия и порядок деятельности избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных избирательных комиссий, территориальных и участковых комиссий при подготовке и проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления (п. 8 ст. 20);

- сроки формирования избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных избирательных комиссий, территориальных, участковых комиссий и сроки приема предложений по составу этих комиссий, при этом для комиссий, действующих на постоянной основе, период, в который органы, формирующие такие комиссии, принимают предложения, должен составлять не менее одного месяца, а для иных комиссий - не менее десяти дней (п. 8 ст. 22);

- число членов избирательной комиссии субъекта Российской Федерации с правом решающего голоса, но оно не может быть менее 10 и более 14 (п. 4 ст. 23);

- положение избирательной комиссии муниципального образования в системе органов местного самоуправления, территориальных избирательных комиссий – в системе органов государственной власти в субъектах Российской Федерации

Федерации, возможность придания статуса юридического лица этим органам (п.п. 2 и 3 ст. 24 и п.п. 1 и 4 ст. 26);

- число членов избирательной комиссии муниципального образования, окружной избирательной комиссии и участковых избирательных комиссий с правом решающего голоса (п. 6 ст. 24, п. 3 ст. 25 и п. 3 ст. 27);

- возможность работы на постоянной (штатной) основе членов избирательной комиссии субъекта Российской Федерации с правом решающего голоса, (кроме Председателя, его заместителя и секретаря комиссии, поскольку они безусловно работают на постоянной основе), членов избирательной комиссии муниципального образования, территориальной комиссии, действующих на постоянной основе и являющихся юридическими лицами, с правом решающего голоса, (кроме председателя, который также работает на постоянной основе), а также размер и виды денежного содержания членов этих комиссий с правом решающего голоса, работающих на постоянной (штатной) основе, иных выплат этим членам комиссии (п. 14 ст. 29);

- форма письменного уведомления о выдвижении кандидата, списка кандидатов в соответствующую избирательную комиссию и порядок его представления (п. 1 ст. 33);

- при выборах депутатов представительных органов местного самоуправления, при которых избирательные округа образуются в соответствии со средней нормой представительства избирателей, не превышающей пяти тысяч избирателей – обязанность кандидата предоставлять в соответствующую избирательную комиссию вместе с письменным уведомлением о выдвижении сведения о размере и об источниках доходов кандидата и об имуществе, принадлежащем кандидату (каждому кандидату из списка кандидатов) на праве собственности (в том числе совместной собственности), о вкладах в банках, ценных бумагах (п. 4 ст. 33);

- период выдвижения кандидатов (списка кандидатов), этот срок не может быть менее 30 дней – при выборах в органы государственной власти

субъектов Российской Федерации, не менее 20 дней – при выборах в органы местного самоуправления (п. 9 ст. 33);

- количество подписей избирателей в поддержку кандидатов (списков кандидатов), выдвинутых непосредственно избирателями, избирательными объединениями, избирательными блоками, при этом максимальное количество подписей, необходимых для регистрации кандидатов (списков кандидатов), в одномандатном округе не может превышать 2 процента от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного округа, а в много мандатном округе – не может превышать 2 процента от числа избирателей соответствующего избирательного округа, поделенного на число мандатов. (п.п. 1 и 2 ст. 37);

- количество голосов избирателей, принявших участие в голосовании, которое необходимо набрать кандидату (списку кандидатов) для того, чтобы им был возвращен избирательный залог, при этом данное количество голосов избирателей, не может быть более 5 процентов от числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании в соответствующем избирательном округе, для зарегистрированных кандидатов и 3 процентов для избирательных объединений, избирательных блоков (п. 13 ст. 38);

- обязанность кандидата или отсутствие таковой проводить сбор подписей в свою поддержку при проведении выборов в представительные органы местного самоуправления муниципальных образований со средней нормой представительства избирателей менее десяти тысяч (п. 17 ст. 38);

- возможность в одномандатном избирательном округе либо в едином избирательном округе проведения голосования по одной кандидатуре на выборах депутатов органов местного самоуправления, при этом кандидат считается избранным, если за него проголосовало не менее 50 процентов избирателей, принявших участие в голосовании (п. 32 ст. 38);

- возможность того, что на выборах в представительные органы местного самоуправления в избирательном округе, численностью не более пяти ты-



ся избирателей, зарегистрированные кандидаты, находящиеся на государственной службе, на время их участия в выборах могут не освобождаются от выполнения должностных или служебных обязанностей (п. 2 ст. 40);

- число доверенных лиц кандидата, избирательного объединения, избирательного блока (п. 3 ст. 43);

- порядок обеспечения государственными и муниципальными организациями телерадиовещания и редакциями государственных и муниципальных периодических печатных изданий равных условий проведения предвыборной агитации зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, избирательным блокам, в том числе для представления избирателям предвыборных программ (п. 1 ст. 50);

- предоставление дополнительных бесплатного и платного эфирного времени, платной и бесплатной печатной площади избирательным объединениям, избирательным блокам, выдвинувшим зарегистрированных кандидатов, кроме установленного Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав...», при этом эфирного времени – на равных условиях (п. 7 ст. 50 и п. 3 ст. 52);

- общий минимальный объем печатных площадей<sup>239</sup> для агитационных материалов, предоставляемых зарегистрированными кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками, возможность предоставления печатной площади бесплатно, общий объем резервируемой печатной площади для проведения предвыборной агитации за плату, соотношение частей печатных площадей, предоставляемых редакциями периодических печатных изданий бесплатно и за плату (п.п. 1 и 2 ст. 52);

- условия и порядок проведения предвыборной агитации на телевидении и радио, в периодических печатных изданиях, за исключением тех правил,

---

<sup>239</sup> Речь идет о печатных площадях редакций государственных и муниципальных периодических печатных изданий, распространяемых на территории, на которой проводятся выборы и выходящих не реже одного раза в неделю.

которые установлены Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав...» (п. 10 ст. 51, п. 8 ст. 53);

- необязательность на выборах в органы местного самоуправления при определенном числе избирателей в избирательном округе (но не более пяти тысяч избирателей) создания кандидатом избирательного фонда при условии, что финансирование кандидатом своей избирательной кампании не производится (п. 1 ст. 58);

- предельные размеры перечисляемых в избирательные фонды собственных средств кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, избирательным блоком, добровольных пожертвований граждан и юридических лиц, а также предельные размеры расходования средств избирательных фондов (п. 10 ст. 58);

- обязанность избирательного объединения, избирательного блока, зарегистрировавшие список кандидатов, не принявшего участия в распределении депутатских мандатов и набравшее менее установленного соответствующим законом числа голосов избирателей, принявших участие в голосовании<sup>240</sup>, возместить организациям, осуществляющим выпуск средств массовой информации, расходы, понесенные этими организациями в связи с обеспечением права избирательного объединения, избирательного блока на бесплатное эфирное время и бесплатную печатную площадь при проведении предвыборной агитации (п. 10 ст. 59);

- время начала и окончания голосования на выборах, но продолжительность голосования не может составлять менее десяти часов и при совмещении дня голосования на выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления с днем голосования

---

<sup>240</sup> Это число голосов избирателей не может превышать 2 процента от числа избирателей, принявших участие в голосовании.

- на выборах в федеральные органы государственной власти, Палату Представителей Парламента Союзного государства, на референдуме Российской Федерации применяются устанавливающие время начала и окончания голосования нормы федерального закона (п. 1 ст. 64);
- сроки оповещения избирательными комиссиями избирателей о времени и месте голосования при проведении досрочного и повторного голосования, но не позднее чем за 5 дней до дня голосования (п. 2 ст. 64);
- возможность голосования избирателей, участников референдума по почте, однако порядок голосования по почте при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления до урегулирования этого вопроса федеральным законом определяется Центральной избирательной комиссией Российской Федерации (п. 14 ст. 64)<sup>241</sup>;

---

<sup>241</sup> Порядок голосования по почте установлен Временным порядком голосования по почте при проведении выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления, утвержденным Постановлением Центральной избирательной комиссии РФ от 7 августа 2003 г. № 20/144-4. Официальный сайт Центральной избирательной комиссии РФ. [http://www.cikrf.ru/\\_1/norm\\_akt/Zp030144/Zp030144.htm](http://www.cikrf.ru/_1/norm_akt/Zp030144/Zp030144.htm) (25 авг. 2003 г.). Интересно, что в принятой в первом чтении редакции Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...», разработанного Центральной избирательной комиссией Российской Федерации и внесенной Президентом Российской Федерации в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания РФ предполагалась также возможность введения голосования по доверенности (см., *Вешняков А.А.* Практика диктует новеллы // Журнал о выборах. 2001. № 3. С. 7). Однако вряд ли в современных российских условиях эти нововведения положительно скажутся на правовом регулировании электоральных отношений, поскольку откроют ограниченные только возможностями правоохранительных органов пути для покупки голосов у избирателей. В настоящий момент в неюридической лексике давно уже сформировался термин «продать автомобиль по доверенности», и учитывая уровень современной политической и электоральной культуры, существует серьезная опасность возникновения «покупки голосов избирателей по доверенности», в первую очередь у маргинальных слоев населения. К тому же представляется сомнительным применение доверенности, имеющую частно-правовую природу, в избирательных правоотношениях, относящихся к публично-правовой сфере: если в частно-правовой сфере отношения, возникающие между доверителем и представителем по доверенности, касаются только этих лиц, то реализация основного конституционного права избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления не является частным делом избирателя и его представителя по доверенности, а влияет на формирование органов публичной власти в государстве. Поэтому, если представитель по доверенности проголосует не так, как этого хотел его доверитель, то это принесет ущерб и публично-правовым интере-

- возможность досрочного голосования при проведении выборов в органы местного самоуправления, если не предусмотрено голосование вне своего избирательного округа по открепительному удостоверению (п. 1 ст. 65);
- нумерация строк протокола участковой комиссии об итогах голосования (п. 3 ст. 67);
- минимальный порог явки избирателей (но не менее 20 процентов от числа избирателей, внесенных в списки избирателей), при не достижении которого выборы признаются не состоявшимися, этот порог может не применяться при проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления (подп. «а» п. 2 ст. 70)<sup>242</sup>;
- возможность того что, если кандидат без вынуждающих к тому обстоятельств не сложил с себя полномочия, несовместимые со статусом депутата, выборного должностного лица, в результате чего назначены повторные выборы, этот кандидат должен полностью или частично возместить соответствующей избирательной комиссии произведенные ею расходы, связанные с проведением повторных выборов, при этом должен быть указан перечень обстоятельств, при которых указанное возмещение не производится (п. 7 ст. 70);
- возможность того что, если в бюллетень было включено более двух кандидатов и ни один из них не получил необходимое для избрания число голосов избирателей, организующая выборы избирательная комиссия назначает

---

сам. Что же касается иностранного опыта правового регулирования в этой сфере, то нельзя забывать, что оно основывается на устойчивой, сформировавшейся в течение нескольких столетий системе общественных отношений, обычаях, нормах морали и т.д., которые неоднократно уничтожались в России за истекшее столетие.

<sup>242</sup> По мнению А.Е. Любарева право «регионального законодателя самостоятельно устанавливать порог явки приводит «к неравенству избирательных прав граждан Российской Федерации в зависимости от места жительства» (цитирую высказанное по другому случаю мнение КС — Постановление от 10.06.02 №10-П)» (См.: Любарев А.Е. О соответствии избирательного законодательства РФ Конституции РФ. Сайт Демократия.ру. <http://www.ifes.ru/article.php?id=240> (29 янв. 2003 г.)

повторное голосование по двум или более кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей<sup>243</sup> (п. 1 ст. 71);

- сроки назначения повторных выборов, если /основные/ выборы признаны несостоявшимися, недействительными либо кандидат, избранный по одномандатному или многомандатному избирательному округу, не сложил с себя полномочия, несовместимые со статусом депутата, выборного должностного лица, при этом эти сроки не могут превышать четырех месяцев со дня признания основных выборов несостоявшимися, недействительными, если соответствующий законодательный (представительный) орган государственной власти, представительный орган местного самоуправления остался в неправомочном составе и одного года в иных случаях (п. 5 ст. 71);

- возможность отложения повторных выборов на срок, не превышающий двух лет, в случае, если предыдущие повторные выборы, проведенные в сроки, установленные законом, были признаны не состоявшимися из-за того, что в них приняло участие меньше избирателей, чем установлено законом, или число голосов избирателей, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов по отношению к другому кандидату (другим кандидатам), меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов (п. 11 ст. 71).

Нормы Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» также вводят следующие запреты для законодателей в субъектах Рос-

---

<sup>243</sup> При этом в соответствии с абзацем 2 этого же п. 1 ст. 71 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» на выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избранным считается зарегистрированный кандидат, набравший более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Если в избирательный бюллетень было включено более двух зарегистрированных кандидатов и ни один из них не был избран высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), назначается повторное голосование по двум зарегистрированным кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей.

сийской Федерации в сфере регулирования выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления:

- на лишение права на участие в выборах в органы государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации или органы местного самоуправления граждан, пребывающих вне места их постоянного или преимущественного проживания во время проведения в округе, в котором расположено данное место жительства, соответствующих выборов (п. 4 ст. 4);

- на установление максимального возраста кандидата и ограничений пассивного избирательного права, связанных с нахождением места жительства на определенной территории субъекта Российской Федерации, включая требования к продолжительности и сроку постоянного или преимущественного проживания гражданина Российской Федерации на данной территории, поскольку данные ограничения устанавливаются только Конституцией Российской Федерации (п. 5 и 8 ст. 4);

- на изменение (увеличение или уменьшение) срока полномочий действующих органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления или избранных депутатов соответствующих органов (п. 2 ст. 8);

- на установление иного предельного количества подписей избирателей, представляемых для регистрации кандидата, списка кандидатов, чем определенного Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав...» – не более чем 25 процентов от количества подписей, необходимое для регистрации (п. 2 ст. 38);

- на проведение досрочного голосования на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации (п. 1 ст. 65);

- на установление дополнительных оснований признания выборов несостоявшимися, кроме определенных Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав...» (п. 2 ст. 70);

- на введение норм, допускающих возможность признания неизбранным кандидата, получившего наибольшее число голосов избирателей, если выборы признаны состоявшимися и действительными, за исключениями предусмотренными Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав...» (п. 4 ст. 70);

- на установление порядка, в соответствии с которым в случае отмены решения о регистрации депутата, избранного по одномандатному или многомандатному избирательному округу, выборного должностного лица, а равно в случае досрочного прекращения полномочий указанного депутата и выборного должностного лица избирательная комиссия принимает решение о регистрации депутатом, выборным должностным лицом кандидата, следующего по числу полученных голосов (п. 13 ст. 71).

Следует отметить, что не всеми признаются конституционными те пределы, которые установлены Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав...» для законодателей в субъектах Российской Федерации: так не соответствуют Конституции Российской Федерации нормы этого закона<sup>244</sup> в соответствии с которыми -

- ограничения избирательного права, связанные с постоянным или преимущественным проживанием на определенной территории Российской Федерации, могут устанавливаться только Конституцией Российской Федерации и установление федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации продолжительности и срока постоянного или преимущественного проживания гражданина Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации, муниципального образования в качестве основания для приобретения пассивного избирательного права не допускается;

---

<sup>244</sup> Имеется в виду Федеральный закон от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав...», однако, критикуемые ими положения этого акта действуют до сих пор.

• законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права, связанные с достижением гражданином определенного возраста и устанавливаемый минимальный возраст кандидата не может превышать 21 года на выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, 30 лет – на выборах главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации и 21 года – на выборах в органы местного самоуправления. При этом не допускается установление максимального возраста кандидата<sup>245</sup>.

---

<sup>245</sup> Неконституционность этих правовых норм аргументируется тем, что:

- избирательная система и избирательное право в Российской Федерации не регулируются Конституцией Российской Федерации, кроме закрепления в ней ст. 32 (часть вторая) за гражданами Российской Федерации права избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдумах. Согласно букве и духу Конституции Российской Федерации отношения, связанные с содержанием избирательных прав и избирательной системы при формировании органов государственной власти субъектов Российской Федерации, должны регулироваться в полной мере самими субъектами Российской Федерации и формирование органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе путем их выборов, осуществляется субъектами Российской Федерации самостоятельно.
- Конституция Российской Федерации, устанавливая право российских граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, не предусматривает конкретизацию оснований и процедуры их осуществления в субъектах Российской Федерации.
- Согласно части пятой ст. 76 Конституции Российской Федерации законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Как видно, данное положение Конституции Российской Федерации не указывает на конституции и уставы субъектов Российской Федерации, которые занимают особое место в иерархии правовых нормативных актов в Российской Федерации. Проверка конкретных положений конституций и уставов субъектов Российской Федерации на соответствие Конституции Российской Федерации, в том числе с привлечением федеральных конституционных законов или федеральных законов, допустима лишь в случаях, если Конституция Российской Федерации предусмотрела их издание по оспариваемому предмету регулирования. Таких отсылок (делегирования) по вопросу о проживании в субъектах Российской Федерации как дополнительном условии приобретения пассивного избирательного права Конституция Российской Федерации не содержит.
- С точки зрения предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации нельзя трактовать положение п. «в» ст. 71 Конституции Российской Федерации как исключющее какое-либо регулирование прав и свобод российских граждан субъектами Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации могут и должны регулировать права и



Другими учеными Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...» критикуется, поскольку, исходя из содержания статей 32 и 71 Конституции Российской Федерации, названный закон должен ограничиваться регулированием именно основных гарантий реализации гражданами права на непосредственное участие в управлении делами государства, но вместе с тем, предмет регулирования Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» в некоторых аспектах расширяет сферу компетенции федерального законодателя, относя к его ведению, например, регулирование процедуры голосования или порядка составления протокола участковой избирательной комиссии<sup>246</sup>.

Необходимо отметить, что существует очень зыбкая грань между тем, когда федеральный законодатель регулирует избирательные отношения, устанавливая основные гарантии избирательных прав граждан, и тем, когда эти отношения регулируются без установления этих гарантий. Поэтому представляется, что одной из важнейших задач российской юридической науки в сфере

---

свободы человека и гражданина по вопросам исключительного ведения субъектов Российской Федерации.

Установление дополнительного условия для кандидатов в депутаты и на выборные государственные должности, связанного со сроком их проживания на территории субъекта Российской Федерации, не является нарушением принципа равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от места жительства, зафиксированного частью второй ст. 19 Конституции Российской Федерации. Ведь это условие предъявляется в равной мере всем российским гражданам: как тем, кто выдвигает кандидатов, так и тем, кто желает быть кандидатом в депутаты и на выборные государственные должности (см. *Бечелов И.Б. Хамуков А.В. Об ограничении пассивного избирательного права // Северо-кавказский юридический вестник. 1998. № 3. С. 62–67*).

Проанализировав аргументацию И.Б. Бечелова и А.В. Хамукова можно сделать вывод, что она не воспринята ни федеральным законодательством, ни практикой Конституционного Суда РФ. Однако, можно поддержать точку зрения этих ученых на ценз оседлости для реализации пассивного избирательного права. Хотя следует признать, что не всеми разделяется точка зрения автора настоящего исследования на этот вопрос – так, по мнению Д.Л. Суркова, попытки связать ограничения пассивного избирательного права с необходимостью проживания на соответствующей территории противоречат идеям и нормам представительства (см., *Сурков Д.Л. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в конституционном праве России. Сравнительно-правовое исследование. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. М., 1999. С. 7*).

<sup>246</sup> См.: *Астафичев П.А. Проблемы совершенствования избирательного законодательства в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 1998. С. 18.*

избирательного права является разработка теории основных гарантий избирательных прав, применение которой позволит четко разграничить полномочия законодателей на уровне Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Практика проведения региональных и муниципальных выборов в различных субъектах Российской Федерации свидетельствует, что федеральная унификация должна иметь разумные пределы и не ограничивать законодательные органы власти субъектов Федерации минимумом полномочий в вопросах избирательного права<sup>247</sup>.

Однако высказываются и другие взгляды на соотношение федерального законодательства о выборах и законодательства о выборах субъектов Российской Федерации: предлагается вообще отказаться от регулирования выборов на уровне субъектов Российской Федерации под предлогом того, что права и свободы человека и гражданина в соответствии с Конституцией Российской Федерации должны быть едины; широкое многообразие при проведении выборов и референдумов создает серьезные трудности и проблемы как для избирателей, так и для организаторов выборов. Весь мир идет по пути унификации и сближения законодательства и п. «в» ст. 71 Конституции Российской Федерации относит к ведению Российской Федерации регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина, а в соответствии с п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Федерации – только защиту прав и свобод человека и гражданина<sup>248</sup>. В связи с чем предлагается перейти к регулированию всех избирательных отношений в России Избирательным кодексом Российской Федерации<sup>249</sup>.

---

<sup>247</sup> Князев С.Д. Система избирательных комиссий: нужна ли электоральная вертикаль? // Академический юридический журнал. 2002. № 1. Сайт «Академический юридический журнал». [http://www.advocat.irk.ru/aum/7/text.php?name=7\\_3\\_1.txt](http://www.advocat.irk.ru/aum/7/text.php?name=7_3_1.txt) (11 янв. 2003 г.)

<sup>248</sup> Пылин В.В. Указ. соч. С. 50.

<sup>249</sup> Там же. С. 51.

Не соглашаясь в целом с путями разрешения противоречий возникших в регулировании избирательных отношений в Российской Федерации, следует отметить, что автор видит другие пути разрешения этих проблем:

Во-первых, не отрицая необходимости принятия Избирательного кодекса Российской Федерации, автор считает, что, учитывая особый характер избирательных отношений, которые в настоящий момент разделены между предметами ведения Российской Федерации, предметами совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и предметами ведения субъектов Российской Федерации, структура будущего кодекса должна существенно отличаться от системы построения ныне действующих кодексов. Только общая часть кодекса должна определять основные, принципиальные начала проведения всех выборов в Российской Федерации и быть в большей части аналогична ныне действующему Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав...», а особенная часть кодекса должна регулировать особенности проведения только федеральных выборов: Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, депутатов Парламента Союзного государства, членов Конституционного Собрания Российской Федерации, в перспективе – и членов Совета Федерации Федерального Собрания РФ. Помимо этого в особенной части Избирательного кодекса Российской Федерации могут быть зафиксированы рекомендательные правовые нормы, касающиеся вопросов проведения выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, не обладающие статусом основных гарантий избирательных прав граждан. При этом представляется, что нелегитимен иной, помимо всенародных выборов, способ назначения или избрания членов Конституционного Собрания Российской Федерации, поскольку Конституция Российской Федерации была принята на всенародном референдуме, однако, всенародное избрание не исключает особые требования к кандидатам в члены Конституционного Собрания, например, высшее юридическое образование.

Безусловно, такое построение кодекса является непривычным для нашей науки и практики, у нас традиционно идеальный кодекс воспринимается по-прежнему как единственный закон, регулирующий соответствующие общественные отношения. Однако, в отечественной практике имеют место примеры сосуществования Гражданского кодекса Российской Федерации и принимаемых в соответствии с ним федеральных законов<sup>250</sup>, в соответствии с ныне действующим Кодексом об административных правонарушениях принимаются законы субъектов Российской Федерации<sup>251</sup>. При этом не является принципиальным вопрос о том, будет ли соответствующий объединенный акт о выборах называться кодексом или законом, главная цель объединения федеральных избирательных правовых норм в единый акт – это не объединение как самоцель, а устранение противоречий между нормами избирательного права, улучшение качества регулирования избирательных общественных отношений.

Во-вторых, по мнению автора, проблемы разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере избирательного права имеют гораздо более глубокий характер, чем несовершенство текущего законодательства. К сожалению, история российского федерализма показывает, что, как правило, идея федерализма использовалась политиками либо как прикрытие для построения государства на началах «демократического централизма»<sup>252</sup>, либо как разменная карта в политической борьбе. Необходима коренная

---

<sup>250</sup> См. п. 2 ст. 3 Гражданского кодекса Российской Федерации (части первой) от 30 ноября 1994 г. (в ред. Федерального закона от 10 января 2003 г.) // Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301; 1996. № 9. Ст. 773; № 34. Ст. 4026; 1999. № 28. Ст. 3471; 2001. № 17. Ст. 1644; № 21. Ст. 2063; 2002. № 12. Ст. 1093; № 28. Ст. 2790; № 48. Ст. 4737; 2003. № 2. Ст. 167.

<sup>251</sup> См. п. 1 ст. 1.1. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. (в ред. Федерального закона от 4 июля 2003 г. № 103-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (ч. 1) . Ст. 1; № 30. Ст. 3029; № 44. Ст. 4295; № 44. Ст. 4298; 2003. № 1. Ст. 2; Российская газета. 2003. 1 июля. № 126; 8 июля. № 131; 9 июля. № 132.

<sup>252</sup> См.: *Дмитриев Ю.* Полемические заметки об истории советского федерализма // *Право и жизнь*, № 51 цит. по сайту журнала «Право и жизнь» [http://www.law-n-life.ru/numbers/st\\_50\\_3.2.htm](http://www.law-n-life.ru/numbers/st_50_3.2.htm) (16 февр. 2003 г.).

реформа федеративного устройства Российского государства, основными принципами которой должны стать сохранение и укрепление единой Российской государственности, а также гармоничное развитие субъектов Федерации, а магистральными направлениями – изменение количественного и качественного состава субъектов Российской Федерации и перераспределение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами.

Одним из аспектов реформы состава субъектов Российской Федерации должно стать объединение укрупненных субъектов Федерации в образования схожие с нынешними федеральными округами – не нужно обладать какими-либо особенными познаниями в экономической и политической географии, чтобы сделать вывод, что Российская Федерация может быть разделена на несколько территорий, потребности которых довольно-таки серьезно отличаются друг от друга, например, Северный Кавказ и Дальний Восток. В современных условиях невозможно образование таких гигантских субъектов Федерации, а более целесообразно двухуровневое распределение предметов ведения – на уровне субъектов Федерации и на уровне округов. Возможны следующие варианты:

1) в рамках Конституции Федерации одни предметы ведения распределяются между Федерацией и отдельными субъектами Федерации, другие – между Федерацией и субъектами Федерации, входящими в различные округа;

2) предметы ведения в начале распределяются между Федерацией и отдельными субъектами Федерации в рамках Конституции Федерации, а затем на основе Конституции РФ в соответствии с ее нормами в качестве исключения предметы ведения распределяются специальными федеральными конституционными законами между Федерацией и субъектами Федерации, входящими в отдельные округа.

Однако, учитывая всю сложность вопроса разграничения предметов ведения и полномочий, эти идеи можно рассматривать, только как начало дискуссии о таком варианте их разграничения.

Представляется, что все эти реформы могут быть проведены только с принятием новой федеральной Конституции, которому должна предшествовать большая работа по анализу положения субъектов Федерации, перспектив их объединения, целей государственно-правового развития субъектов Федерации и России в целом, и, в конце концов, выбору правовых средств, которые должны содействовать этому развитию.

Несомненно, что рассмотренные выше вопросы требуют отдельного исследования, но только после коренной реформы федеративного устройства России можно будет логично, полно и обоснованно ответить на вопрос, зачем необходимо избирательное право субъектов Российской Федерации. Если разница в правовом регулировании избирательных отношений в субъектах Федерации будет зависеть от разных путей политического развития пусть и к одной цели, закрепленной федеральной Конституцией – демократии, при условии, что различие этих путей обусловлено реальным не совпадением положения, в котором оказались разные субъекты Федерации, то тогда можно будет ответить на не совсем корректно поставленный вопрос: кому нужна в едином государстве законность по правам и свободам человека калужская и казанская, когда одни и те же избирательные отношения в одной стране, для одних и тех же избирателей регулируются на разных территориях неодинаково без объективной на то необходимости?<sup>253</sup>

---

<sup>253</sup> Пылин В.В. Указ. соч. С. 50.

## 2.2 Противоречия между федеральным избирательным законодательством и избирательным правом субъектов Российской Федерации

В современной науке противоречие рассматривается как положение, при котором одно (мысль, действие) исключает другое, т.е. речь идет об определенной несовместимости: нечто не может совмещаться, сочетаться, существовать одновременно с чем-либо другим; а соответствие, как определенная согласованность, равенство, подобие тех или иных предметов, явлений в каком-либо отношении<sup>254</sup>. Также учеными высказывалось мнение, что с теоретической точки зрения при анализе законодательства субъектов Российской Федерации не следует отождествлять понятие противоречия с более общим, широким понятием несоответствия, при этом отмечалось, что противоречие возникает как частный случай несоответствия, если одно нормативное положение является отрицанием другого, устанавливает противоположное юридическое правило и для констатации противоречия между двумя нормативными высказываниями необходимо, что бы эти высказывания говорили об одном и о том же предмете, рассматриваемом в одном и том же отношении<sup>255</sup>.

---

<sup>254</sup> См.: Чернобель Г.Т. Противоречия и пробелы в Конституциях и Уставах субъектов Российской Федерации. Проблемы их преодоления // Закон: создание и толкование / Под ред. А.С. Пиголкина М., 1998. С. 121. «... свойство правовой системы – ее коллизийность, т.е. объективно неизбежное противостояние (столкновение) отдельных элементов в процессе функционирования правовой системы, когда различные по своей природе и силе воздействия правовые средства направлены на удовлетворение социально полезных интересов субъектов права. Как известно, коллизии наблюдаются между нормами международного и национального права, федерального и регионального права, существуют между нормами в отдельных отраслях, а отсюда возникает проблема гармонизации правотворческой и правоприменительной деятельности. Путь к гармонии, к непротиворечивости соответствующих элементов правовой системы проходит через преодоление коллизий. Перечисленные выше свойства характерны для правовой системы Российской Федерации в целом, а также проявляются в региональных правовых системах, которые входят в федеральную в качестве ее составных частей». (Метшин И.Р. Указ. соч. С. 19–20).

<sup>255</sup> Метшин И.Р. Указ. соч. С. 49–50.

По мнению других ученых, правильная классификация имеющихся противоречий, выявление причин их возникновения способствует политически адекватному и юридически корректному их разрешению, и противоречия подразделяются на:

- обусловленные действительными особенностями этнического, исторического, культурного характера. В таком случае особенности носят долговременный характер, их устранение если и допустимо, то в отдаленной перспективе, причем, сама постановка задачи их преодоления может быть объяснена только подлинными государственными интересами;

- вызванные политико-экономическими интересами регионов, не обусловленные какими-либо историческими или культурными особенностями. В том случае, если речь идет об элементарном региональном эгоизме, стремлении к обособлению, допустимо применение мер федерального воздействия для восстановления баланса в отношениях между субъектами Федерации;

- носящие субъективный характер, обусловленные воздействием таких факторов, как политические интересы конкретных сил или даже личностей, действующих в том или ином субъекте Федерации. В данном случае преодоление противоречий не только допустимо, но и обязательно<sup>256</sup>.

Существуют многочисленные причины возникновения противоречий, возникающих между федеральным избирательным правом и избирательным правом субъектов Российской Федерации. Эти причины, соглашаясь с ранее приведенной классификацией, можно с некоторой долей условности подразделить на объективные и субъективные.

К первым можно отнести несовершенство регулирования избирательных отношений федеральными правовыми нормами, причиной чему является сравнительно недавнее возникновение и динамичное формирование этих отношений, и как следствие – динамизм развития современного российского из-

---

<sup>256</sup> См.: Барциц И.Н. Указ. соч. М., 2000. С. 74–75.



бирательного права при большом количестве субъектов Российской Федерации усложняет систему отношений, возникающих между федеральным избирательным правом и избирательным правом субъектов Российской Федерации. В Российской Федерации насчитывается с учетом федерального уровня и наличия 89 субъектов Российской Федерации, не менее 270 избирательных законов, при этом отмечается, что они во многом похожи друг на друга, но существует проблема их единообразного понимания и применения<sup>257</sup>.

Федеральное законодательство после принятия ныне действующей Конституции Российской Федерации, серьезно обновлялось в 1994, 1997 и 1999 г., а также корректировалось в 2001 г., когда в число «неизбираемых» граждан Российской Федерации были включены, замещавшие должность Президента Российской Федерации и досрочно прекратившие исполнение полномочий Президента Российской Федерации в случае отставки, стойкой неспособности по состоянию здоровья осуществлять принадлежащие ему полномочия или отрешения от должности; высшие должностные лица субъекта Российской Федерации (руководители высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) и ушедшие с указанной должности в отставку по собственному желанию или в связи с выражением ему недоверия законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации либо отрешенные от указанной должности; досрочно прекратившие полномочия главы муниципального образования по собственному желанию или в связи с выражением ему недоверия представительным органом местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования либо отрешенные от указанной должности, - эти лица не могут участвовать в качестве кандидатов на выборах, назначенных в связи с соответствующими обстоятельствами<sup>258</sup>.

---

<sup>257</sup> См.: Авакьян С.А. Избирательное право // Конституционное право. Энциклопедический словарь. С. 237.

<sup>258</sup> См.: Федеральный закон от 10 июля 2001 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в ре-

Президент Российской Федерации 12 июня 2002 г. подписал новый Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...», что привело к необходимости изменения всех законов о выборах субъектов Российской Федерации, поскольку федеральный законодатель осуществил серьезное обновление избирательного права – вплоть до корректировки избирательной терминологии. Такая ситуация, когда субъекты Российской Федерации постоянно вынуждены приводить свое законодательство в соответствие с федеральным, называется некоторыми учеными юридическим КВНом<sup>259</sup>, и конечно не способствует уменьшению противоречий между федеральным избирательным правом и избирательным правом субъектов Российской Федерации. Объективный непрерывный процесс совершенствования федерального избирательного законодательства влечет изменение норм избирательного законодательства в субъектах Российской Федерации<sup>260</sup>.

Другой объективной причиной возникновения противоречий между федеральным избирательным правом и избирательным правом субъектов Российской Федерации являются противоречия внутри самого федерального законодательства. Так, в юридической науке уже отмечалось, что субъекты Федерации вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов вправе осуществлять собственное правовое регулирование в соответствии с ч. 4 ст. 76 Конституции Российской Федерации в решении целого ряда вопросов, в частности определение существенных параметров избирательной системы, а Федеральный закон «Об основных га-

---

ферендуме граждан Российской Федерации» и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» // Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 2944.

<sup>259</sup> См.: *Тихомиров Ю.А.* Выступление на совместном заседании ученых советов Института проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации и Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации // Федеральное законодательство и законодательство субъектов Федерации: проблемы соответствия. С. 141.

<sup>260</sup> *Толкачева Л.И., Комелькова И.Ю.* Избирательное законодательство Московской области: становление, развитие, проблемы, перспективы // Конституционное законодательство субъектов Российской Федерации: проблемы совершенствования и использования в преподавании. С. 134.

рантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает, что если федеральные законы, законы субъектов Федерации, нормативные акты о выборах, принимаемые в Российской Федерации, противоречат этому закону, применяются нормы данного Федерального закона /эти нормы сохранены и в ныне действующей редакции Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» - *примечание автора*. Тем самым косвенно отрицается право субъектов Федерации на собственное правовое регулирование в соответствии с ч. 4 ст. 76 Конституции Российской Федерации, так как в случае коллизии федеральных законов и нормативных правовых актов субъекта Федерации в этой сфере согласно ч. 6 ст. 76 Конституции должен признаваться приоритет нормативного правового акта субъекта Федерации<sup>261</sup>.

Иным примером противоречий между нормами федеральных актов, является то, что в соответствии со ст. 13 Федерального закона от 30 апреля 1999 г. «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»<sup>262</sup> в целях наиболее последовательного решения вопросов социально-экономического и культурного развития малочисленных народов, защиты их исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться квоты представительства малочисленных народов в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации и представительных органах местного самоуправления, однако, до сих пор в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...» не были внесены соответствующие изменения и дополнения (если, конечно, не учитывать ст. 18 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в ре-

---

<sup>261</sup> См.: *Алехичева Л.Г.* Конституционные основы соотношения федерального и регионального избирательного законодательства. С. 12–13; *Васильев В.И., Павлушкин А.В., Постников А.Е.* Законодательные органы субъектов Российской Федерации. Правовые вопросы формирования, компетенция и организация работы. М., 2001. С. 21.

<sup>262</sup> Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

ферендуме граждан Российской Федерации», в соответствии с которой, при образовании избирательных округов на территориях компактного проживания коренных малочисленных народов допустимое отклонение от средней нормы представительства избирателей в соответствии с законами субъектов Федерации может составлять до 40 процентов (общая норма составляет 10 процентов), но вряд ли в данном случае можно говорить об электоральном квотировании). Оценивая в целом федеральное законодательное регулирование участия представителей национальных меньшинств в избирательном процессе, следует отметить его весьма фрагментарный, непоследовательный характер, ориентированность на решение проблем представительства исключительно коренных малочисленных народов<sup>263</sup>.

В связи с этим, введение соответствующих процедур в избирательное право субъектов Российской Федерации было бы нарушением этого закона, так как в соответствии со ст. 1 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» основные гарантии избирательных прав граждан могут быть установлены только этим нормативным правовым актом, а прочими актами только дополнительные гарантии избирательных прав. Поскольку ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» дает понятие гарантий избирательных прав и прав на участие в референдуме, как установленных Конституцией Российской Федерации, законом, иным нормативным правовым актом условий, правил и процедур, обеспечивающих реализацию избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан Российской Федерации, а нормы Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» никакого обеспечения избирательных прав граждан не содержат, то можно сделать вывод, что в федеральных законах не содержится правовых норм, регламентирующих реализацию гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации при введении

---

<sup>263</sup> Васильев В.И., Павлушкин А.В., Постников А.Е. Указ. соч. С. 37.

квоты представительства малочисленных народов в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации и представительных органах местного самоуправления. При этом, данные квоты не могут быть введены законами субъектов Российской Федерации до принятия соответствующего Федерального закона или внесения изменений или дополнений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...», так как уже отмечалось выше, что права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации могут быть ограничены только федеральным законом, а введение квоты представительства малочисленных народов в законодательных (представительных) органах субъектов Российской Федерации и представительных органах местного самоуправления ограничивает права других участников избирательного процесса.

К тому же в соответствии с п. 3 ст. 1 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» федеральными конституционными законами, федеральными законами (помимо Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...»), законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, дополняющие гарантии, установленные Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав...». А поскольку, не было установлено никаких основных гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации, касающихся представительства малочисленных народов, то и субъекты Российской Федерации своими законами не могут устанавливать соответствующие дополняющие гарантии.

Поэтому можно сделать вывод, что введение в Ханты-Мансийском автономном округе избрания депутатов Думы Ханты-Мансийского автономного округа, представляющих коренные малочисленные народы, по единому

трехмандатному избирательному округу<sup>264</sup>, а также выборы депутата Народного Хурала Республики Бурятия от эвенкийского народа на территориях Баунтовского, Курумкамского, Северобайкальского районов Республики Бурятия<sup>265</sup>, до внесения соответствующих изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...» не соответствует Конституции Российской Федерации и Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав...».

На практике доказано, что для обеспечения механизма установления квоты представительства коренных малочисленных народов в законодательных органах субъектов Федерации и представительных органов местного самоуправления необходим особый порядок выдвижения кандидатов, избираемых на резервируемые (квотируемые) для представителей коренных малочисленных народов депутатские мандаты, который должен обеспечивать решающую роль в определении кандидатур именно представителей коренных малочисленных народов, что возможно при условии, если субъектами выдвижения кандидатов будут различного рода формы (органы) самоорганизации коренных малочисленных народов<sup>266</sup>.

При этом, ситуация является еще более запутанной из-за того, что Конституционный Суд Российской Федерации отказывается признавать верховенство одного Федерального закона над другим: «...в статье 76 Конституции Российской Федерации не определяется и не может определяться иерархия актов внутри одного их вида, в данном случае - федеральных законов. Ни один федеральный закон в силу статьи 76 Конституции Российской Федерации не обла-

---

<sup>264</sup> См.: Закон Ханты-Мансийского автономного округа от 18 июня 2003 г. «О выборах депутатов Думы Ханты-Мансийского автономного округа» // Новости Югры («Спецвыпуск»). 2003. 26 июня. № 69.

<sup>265</sup> См.: Закон Республики Бурятия от 10 марта 1998 г. «О порядке реализации дополнительных гарантий избирательных прав эвенкийским народом в Республике Бурятия» // Бурятия. 1998. 13 мар. № 46.

<sup>266</sup> *Постников А.Е.* Избирательное законодательство: необходимо четкое разделение полномочий между различными уровнями власти при проведении выборов. С. 20–21.

дает по отношению к другому федеральному закону большей юридической силой»<sup>267</sup>. Буквальное толкование этого Определения Конституционного Суда РФ, позволяет сделать вывод, что Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» может применяться в субъектах Российской Федерации по собственному усмотрению и при этом в настоящий момент отсутствуют какие-либо серьезные гарантии избирательных прав граждан, не относящихся к малочисленным народам.

Вряд ли можно признать удачной попыткой разрешить эту коллизию принятие Федерального закона от 7 февраля 2003 года «О временных мерах по обеспечению представительства коренных малочисленных народов в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>268</sup>, которым установлено, что при образовании избирательных округов на определенных законом субъекта Российской Федерации территориях компактного проживания коренных малочисленных народов Российской Федерации, включенных в Единый перечень коренных малочисленных народов Российской Федерации, допустимое отклонение от средней нормы представительства избирателей на выборах депутатов законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается законом соответствующего субъекта Российской Федерации.

Решение проблемы участия в выборах национальных меньшинств с помощью введения в Республике Дагестан национальных избирательных округов признается среди ученых неудачной, поскольку привело к ограничению пассивного избирательного права граждан, так как на определенных территориях гражданам в зависимости от их национальности могло быть отказано в регист-

---

<sup>267</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 5 ноября 1999 г. «По запросу Арбитражного суда города Москвы о проверке конституционности пунктов 1 и 4 части четвертой статьи 20 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 52. Ст. 6460.

<sup>268</sup> Российская газета. 2003. 11 февр. № 26.

рации в качестве кандидатов<sup>269</sup> и не получило поддержки в Верховном Суде РФ, который счел, что «Конституция Российской Федерации запрещает любые формы ограничения прав граждан по признакам национальной принадлежности; устанавливает право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме (ч. 2 ст. 19, ч. 2 ст. 32).

Защита прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. По предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. В случае противоречия между ними действует федеральный закон (п. «б» ст. 72, ч. 2, 5 ст. 76 Конституции Российской Федерации).

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», действовавший ранее, как и ныне действующий Федеральный закон, не содержит ограничений пассивного избирательного права по признакам национальной принадлежности и не допускает возможности установления таких ограничений нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Исходя из этого, к возникшим отношениям подлежали применению нормы Федерального закона, а не противоречащие им положения ст. 34 Закона Республики Дагестан «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления», которыми ошибочно руководствовались судебные инстанции»<sup>270</sup>. Не поддержал Верховный Суд Российской Федерации и практику создания в Республике Дагестан «женских» округов, т.е. округов, где могут

---

<sup>269</sup> См.: Крылов Б.С., Постников А.Е. Избирательное законодательство и защита прав коренных малочисленных народов // Журнал о выборах. 2001. № 2. С. 26.

<sup>270</sup> Определение Верховного Суда РФ от 22 марта 1999 г. по делу № 20-В99пр-5 // Избирательные права ... граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда РФ. Т. 1. С. 303–304.



баллотироваться только женщины<sup>271</sup>. При этом необходимо также отметить, что Конституционный Суд Республики Дагестан пришел к выводу о том, что нормы избирательного законодательства этой республики о национальных избирательных округах (иногда их также называют национально-территориальными) соответствуют Конституции Республики Дагестан, так как «Конституцией Российской Федерации (статья 72, пункт «б» части I) защита прав национальных меньшинств отнесена к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. По предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (статья 76, часть 2 Конституции Российской Федерации). Следовательно, субъекты Российской Федерации вправе принимать свои нормативные правовые акты, направленные на защиту прав национальных меньшинств. Из содержания статей 1, 2, 4 и 5 Конституции Республики Дагестан в их взаимосвязи следует, что принцип равноправия народов Дагестана относится к основам конституционного строя Республики Дагестан. Поскольку никакие другие положения Конституции Республики Дагестан не могут противоречить основам конституционного строя, законодатель обязан гарантии равенства избирательных прав граждан согласовывать с принципом равноправия народов Дагестана, что не исключает возможности ограничения избирательных прав граждан, если это связано с реализацией принципа равноправия народов Дагестана, защитой прав национальных меньшинств. Ограничение, связанное с образованием национально-территориальных избирательных округов, не приводит к лишению права граждан быть избранными в представительные органы местного самоуправления по общим избирательным округам и национально-территориальным из-

---

<sup>271</sup> О некоторых вопросах применения судами норм избирательного права при разрешении споров, связанных с проведением выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Президента Российской Федерации, а также в законодательные (представительные) и исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1998. № 2. С. 13–18.

бирательным округам, соответствующим их национальности. Такой вывод согласуется также с содержанием статьи 4 Рамочной конвенции о защите национальных меньшинств от 1 февраля 1995 года (ратифицирована Федеральным законом от 18 июня 1998 года), в которой предусмотрены обязательства сторон принимать в необходимых случаях надлежащие меры, с тем, чтобы поощрять во всех областях экономической, социальной, политической и культурной жизни полное и действительное равенство между лицами, принадлежащими к национальному меньшинству, и лицами, принадлежащими к основной группе населения. В связи с этим стороны должным образом учитывают особое положение лиц, принадлежащих к национальным меньшинствам (пункт 2 статьи 4). Меры, принимаемые в соответствии с положениями пункта 2, не рассматриваются как акт дискриминации (пункт 3 статьи 4). Аналогичные нормы содержатся и в ряде других международно-правовых актов»<sup>272</sup>.

Необходимо также заметить, что по аналогичному делу была подана жалоба в Конституционный Суд Российской Федерации<sup>273</sup>, и представляется, что он займет позицию, схожую с точкой зрения Верховного Суда РФ на эту правовую коллизию, хотя не исключено, что Конституционный Суд Российской Федерации может либо несколько изменить обоснование, либо вообще принять другое решение.

Другим ярким примером несовершенства федерального избирательного законодательства, приведшим к многочисленным нарушениям избирательных прав граждан в законодательстве о выборах субъектов Российской Федерации, является то, что Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав граждан РФ 1994 г. предоставлял на усмотрение субъекта РФ установле-

---

<sup>272</sup> Постановление Конституционного Суда Республики Дагестан от 14 января 1999 г. «По делу о проверке конституционности части третьей статьи 11 и пункта 18 статьи 34 Закона Республики Дагестан от 24 марта 1998 года «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления» в связи с жалобами граждан И.К. Гаджимагомедова и И.Н. Набиева» // Дагестанская правда. 1999. 2 февр. № 20.

<sup>273</sup> См.: Крылов Б.С., Постников А.Е. Указ. соч. С. 27.

ние дополнительных условий приобретения пассивного избирательного права, связанных с достижением определенного возраста или со сроком проживания на определенной территории Российской Федерации. Республики восприняли это как право устанавливать необходимость республиканского гражданства и знания наряду с русским другого государственного языка, т.е. языка титульной национальности, цензы оседлости, положения о которых пришли в противоречие с Федеральным законом и Постановлением Конституционного Суда РФ<sup>274</sup>.

Этим актом Конституционного Суда РФ положения ст. 74 (ч. 1) Конституции Республики Хакасия, устанавливающие требование о сроке постоянного проживания (не менее пяти лет) как условие избрания гражданина Республики Хакасия депутатом Верховного Совета Республики Хакасия и ст. 90 Конституции Республики Хакасия, устанавливающие требование о сроке проживания (не менее семи лет) до выборов как условие избрания гражданина Республики Хакасия Председателем Правительства Республики Хакасия были признаны не соответствующими ч. 2 ст. 6, ч. 1 ст. 15, ч. 2 ст. 19, ч. 2 ст. 32, п. «в» ст. 71 и ч. 5 ст. 76 Конституции Российской Федерации<sup>275</sup>. Конституционный Суд Российской Федерации аргументировал свое решение тем, что Конституция Российской Федерации относит к основам конституционного строя Российской Федерации положение о том, что каждый гражданин Российской Федерации обладает на ее территории всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные ч. 2 ст. 6 Конституции Российской Федерации и в соответствии с ч. 2 ст. 19 Конституции Российской Федерации государство гарантирует такое равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств. Этот прин-

---

<sup>274</sup> Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. С. 680–681.

<sup>275</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 24 июня 1997 г. «По делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 26. Ст. 3145.

цип равенства, по мнению Конституционного Суда РФ, в полной мере относится и к регулированию права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти (активное и пассивное избирательное право), предусмотренного ч. 2 ст. 32 Конституции Российской Федерации. Закрепление в ч. 1 ст. 74 и ст. 90 Конституции Республики Хакасия иных условий приобретения гражданами пассивного избирательного права, чем это установлено Российской Федерацией, является нарушением этого принципа. Необходимо отметить, что данное решение является одним из наиболее спорных из решений Конституционного Суда РФ, связанных с избирательным правом. Например, можно признать обоснованным вопрос, заданный судьей Конституционного Суда РФ Н.В. Витруком: если Конституции Российской Федерации не соответствует установление ценза оседлости при осуществлении пассивного избирательного права на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, то, почему установление этого ценза при осуществлении активного избирательного права на этих выборах соответствует Конституции Российской Федерации?<sup>276</sup> Поэтому следует согласиться с предложением о допущении Федеральным законом установления законом субъекта Российской Федерации ценза оседлости как основания приобретения пассивного избирательного права<sup>277</sup>, хотя для полной легализации ценза оседлости, учитывая позицию большинства судей Конституционного Суда РФ, возможно потребуются изменение Конституции Российской Федерации.

По мнению же Л.В. Лазарева, может сложиться впечатление, что неоднократно обращаясь к п. «в» ст. 71, ч. 1 ст. 76 федеральной Конституции, Конституционный Суд РФ считает регулирование прав и свобод вообще, избирательных прав в частности, сферой исключительного ведения Федерации. Это

---

<sup>276</sup> Особое мнение судьи Конституционного Суда РФ Н.В. Витрука по делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия // Собрание законодательства РФ. 1997. № 26. Ст. 3145.

<sup>277</sup> См.: *Астафичев П.А.* Избирательное право России: современное состояние и перспективы развития. С. 50.

верно в том смысле, что исключительно Федерация осуществляет принципиальное первичное конституционно-правовое регулирование в данной сфере, устанавливает единый стандарт избирательных прав, их федеральные гарантии, что относится и к пассивному избирательному праву как одному из важнейших элементов конституционного статуса гражданина. Но это не означает, что исключается вообще какое-либо регулирование в рассматриваемой сфере субъектами Федерации. Из решений Конституционного Суда РФ следует, что субъекты Федерации правомочны регулировать вопросы осуществления избирательных прав граждан. Однако при этом их правовые акты должны соответствовать общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти, определяемым федеральным законом или вытекающим из основ конституционного строя, а также не ограничивать федеральные гарантии избирательных прав.<sup>278</sup>

К субъективным причинам возникновения противоречий между федеральным избирательным законодательством и избирательным правом субъектов Российской Федерации можно отнести то, что 90-е г.г. XX в. ознаменовались ослаблением российского государства, что усилило центробежные явления в политической сфере, привело к обострению противоречий между федеральным центром и субъектами Российской Федерации, росту националистических настроений в национальных субъектах Российской Федерации – республиках, общему для России росту правового, конституционного нигилизма.

Как уже ранее отмечалось, в июне 2002 г. вступила в действие новая редакция Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан...» и по сути дела все избирательное законодательство субъектов Российской Федерации противоречит этому Федеральному закону и должно быть приведено в соответствие с данным актом. Поэтому очень важно проанализи-

---

<sup>278</sup> Лазарев Л.В. Комментарий к Постановлению Конституционного Суда РФ от 24 июня 1997 г. «По делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия» // Комментарий к постановлениям Конституционного Суда РФ. Т. 2: Защита прав и свобод граждан. С. 221.

ровать те многочисленные несоответствия, которые существовали между законодательством о выборах субъектов Российской Федерации и предыдущей редакцией Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан...». О масштабе таких противоречий может сказать следующий факт: только одним решением Верховного Суда Республики Карелия был признаны не соответствующими Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав...» тридцать пять положений Закона Республики Карелия «О выборах Председателя Правительства Республики Карелия»<sup>279</sup>.

В научной литературе отмечались следующие факты противоречия между федеральным избирательным законодательством и избирательным правом субъектов Российской Федерации:

более чем в 50 законах о выборах депутатов (членов) законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации конституционное право граждан Российской Федерации быть избранными было связано с продолжительностью проживания на территории субъекта Российской Федерации<sup>280</sup>. Так, в Адыгее, где адыгейцы не составляют большинства населения, кандидатом в президенты республики может быть только гражданин республики, проживающий в республике не менее десяти лет и свободно владеющий государственными языками<sup>281</sup>. В Курской области главой администрации этого субъекта Федерации и депутатом Курской областной Думы может быть избран гражданин, постоянно проживающий в области не менее одного года<sup>282</sup>. Президентом Республики Бурятия может быть избран

---

<sup>279</sup> См.: Решение Верховного Суда Республики Карелия от 7 декабря 2000 г. // Газета «Карелия». 2001. 11 янв. № 3.

<sup>280</sup> Выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации. 1995–1997. Электоральная статистика. М., 1998. С. 32.

<sup>281</sup> См.: *Прохоров М.В.* Формирование Совета Федерации Федерального Собрания России и законодательство субъектов федерации // Конституционное законодательство субъектов Российской Федерации: проблемы совершенствования и использования в преподавании. С. 97.

<sup>282</sup> См.: *Захаров В.В.* Избирательное законодательство Курской области // Конституционное законодательство субъектов Российской Федерации: проблемы совершенствования и использования в преподавании. С. 140.

гражданин Российской Федерации, Республики Бурятия, проживающий на территории Республики Бурятия не менее десяти лет, в том числе, на день выборов – не менее трех лет. В Кабардино-Балкарской Республике право избрания Президентом и Вице-президентом этого субъекта Российской Федерации обуславливается также постоянным проживанием в этой республике не менее 10 лет. В Якутии претендент должен также непрерывно прожить в ней не менее 15 лет<sup>283</sup>. В Курганской области активное избирательное право предоставляется только гражданам, постоянно проживающим на территории этого субъекта Федерации<sup>284</sup>;

депутатом Курской областной Думы не может быть избран гражданин Российской Федерации, имеющий также гражданство другого государства, при образовании избирательных округов в Курской области в первую очередь должно учитываться административно-территориальное деление области, а уже во вторую очередь соблюдаться примерное равенство избирательных округов по числу избирателей и единство территории избирательного округа, хотя федеральный законодатель совсем по другому расставляет приоритеты при образовании избирательных округов<sup>285</sup>;

в Республике Ингушетия право выдвижения кандидатов предоставлялось только избирательным объединениям, а в Республике Алтай, Республике Мордовия, Республике Северная Осетия-Алания, Удмуртской Республике, Чувашской Республике, Архангельской, Самарской и Курской областях, Таймырском автономном округе только избирателям или группам избирателей при от-

---

<sup>283</sup> См.: *Сергеев Д.Б.* О неконституционных ограничениях избирательных прав граждан Российской Федерации в законодательстве субъектов Российской Федерации // Знания молодых юристов – XXI веку. Материалы научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых. Владивосток, 2001. С. 21.

<sup>284</sup> *Катков Д.Б., Корчиго Е.В.* Указ. соч. С. 245.

<sup>285</sup> *Захаров В.В.* Указ. соч. С. 141.

существовании возможности самовыдвижения. В Республике Калмыкия создавался общереспубликанский девятимандатный избирательный округ<sup>286</sup>;

в законодательстве о выборах глав исполнительной власти субъектов Федерации наравне предусмотрены верхние (не старше 65 лет (Краснодарский край) и нижние (не моложе 40 лет (Ставропольский край) возрастные ограничения для регистрации кандидатов;

в Московской и Читинской областях требуется сбор не менее двадцати – тридцати подписей избирателей под заявлением о самовыдвижении;

в Республике Калмыкия выдвижение кандидата не менее чем в 10 трудовых коллективах с численностью работающих не менее 150 граждан в каждом;

в некоторых субъектах Российской Федерации число избирателей, выступающих с инициативой выдвижения кандидатов, должно быть не менее сорока (Калининградская область), пятидесяти (Курганская область) или ста (Республика Карелия) человек<sup>287</sup>. В 1997 году законы 37 субъектов Российской Федерации о выборах руководителей исполнительных органов государственной власти содержали нормы, устанавливающие выдвижение кандидатов на собраниях групп избирателей от 3 до 100 человек; подобные нормы имелись в законодательных актах о выборах в законодательные (представительные) органы государственной власти 33 регионов<sup>288</sup>;

существенным препятствием для осуществления гражданами пассивного избирательного права стали завышенные нормы сбора подписей, необходи-

---

<sup>286</sup> *Каширская И.* Избирательное законодательство субъектов Российской Федерации – первый демократический опыт // *Право и жизнь.* 1998. № 16. С. 70–71.

<sup>287</sup> *Сунцов А.П.* Правонарушения в избирательной системе субъекта Российской Федерации (конституционно-правовое исследование). Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2000. С. 29–30.

<sup>288</sup> Комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом от 30 марта 1999 года № 55-ФЗ / Под ред. В.И. Васильева, А.А. Вешнякова, В.И. Лысенко. М., 1999. С. 258.



мые для регистрации кандидата (Республики Дагестан, Саха, Бурятия и Ингушетия)<sup>289</sup>;

в законах Брянской, Псковской и Сахалинской областей, Агинского Бурятского автономного округа, ряда других субъектов Российской Федерации сохранялись нормы, нарушающие установленные Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав граждан...» гарантии избирательных прав, касающиеся порядка формирования и полномочий избирательных комиссий, сроков выдвижения кандидатов, правил и порядка ведения предвыборной агитации, подведения итогов голосования и определения результатов выборов;

в законах Республики Марий Эл, Курской и Иркутской областей, Агинского Бурятского автономного округа сроки выдвижения кандидатов, могут быть менее установленного Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав граждан...» срока – не менее 30 дней и закладывается возможность возникновения ситуации, когда с момента начала выдвижения кандидатов и до дня окончания приема от них подписных листов оказывается всего 20, а то и менее дней;

в Кировской, Саратовской и Калининградской областях, Корякском автономном округе и в некоторых других субъектах Российской Федерации не устанавливается порядок предоставления эфирного времени зарегистрированным кандидатам, не указан срок начала ведения предвыборной агитации через средства массовой информации, встречаются такие ограничения в правах субъектов предвыборной агитации, как требование постоянного или преимущественного проживания на территории данного региона, устанавливается право на ведение агитации против участия в выборах<sup>290</sup>;

в Республике Башкортостан, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Татарстан и Республике Саха (Якутия) избирательными правами обла-

---

<sup>289</sup> Журавлева И.А. Указ. соч. С. 19.

<sup>290</sup> Доклад Центральной избирательной комиссии РФ «О развитии и совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах». Приложение к постановлению Центральной избирательной комиссии РФ от 6 октября 2000 года № 111/1170-3.

дают граждане соответствующих республик, причем в Якутии – только граждане по рождению. «Законы практически всех республик в составе Российской Федерации наделяют активным избирательным правом только своих граждан, ограничивая, таким образом, права остальных граждан Российской Федерации, постоянно или преимущественно проживающих на территории данных субъектов Федерации. Избирательные законы Республики Татарстан до недавнего времени отказывали в участии в выборах психически больным гражданам, находящимся на стационарном лечении в психиатрических больницах»<sup>291</sup>. Однако институт гражданства республик в составе Российской Федерации является неконституционным, поскольку в Конституции Российской Федерации 1993 г. ничего не говорится о гражданстве республик. Об этом институте упоминалось в п. 2 ст. 2 Закона Российской Федерации от 28 ноября 1991 г. «О гражданстве Российской Федерации»<sup>292</sup>. При этом в новом Федеральном законе от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации»<sup>293</sup> вообще ничего не говорится о гражданстве республик в составе Российской Федерации. В соответствии с п. 2 Заключительных и переходных положений Конституции Российской Федерации законы и другие правовые акты, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу Конституции, применяются в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации. В этой связи правовые нормы о республиканском гражданстве не должны применяться, хотя в юридической литературе высказывались и другие мнения: по мнению И.А. Умновой упоминание в п. «в» ст. 71 Конституции Российской Федерации гражданства в Российской Федерации, а не гражданства Российской Федерации и отсутствие прямого запрета в этом акте на существование гражданства республик дает

---

<sup>291</sup> Катков Д.Б., Корчиго Е.В. Указ. соч. С. 245.

<sup>292</sup> В ред. Федерального закона от 6 февраля 1995 г. // Вестник Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного совета Российской Федерации. 1992. № 6. Ст. 243; 1993. № 29. Ст. 1112; Собрание законодательства РФ. 1995. № 7. Ст. 496.

<sup>293</sup> Российская газета. 2002. 5 июня. № 100.

этим субъектам Российской Федерации право на сохранение этого института<sup>294</sup>, а М.С. Матейкович считает, что право республик в составе Российской Федерации иметь собственное гражданство вытекает из того, что в Конституции Российской Федерации они объявлены государствами<sup>295</sup>. А.И. Безруков предлагает ввести в ст. 72 Конституции Российской Федерации пункт «республиканское гражданство» с учетом наличия права республик в составе России на собственное гражданство, не обосновывая наличие этого права<sup>296</sup>. Однако при этом необходимо отметить, что, во-первых, в мировой практике немало примеров существования субъектов федераций, которые не имеют своего гражданства<sup>297</sup>, а, во-вторых, по мнению многих ученых любые субъекты Федерации, являются государственными или государствовподобными образованиями, а не государствами<sup>298</sup> и следовательно статус субъектов федерации, в том числе республик в составе Российской Федерации серьезно отличается от статуса государств;

законодательством Самарской области был установлен образовательный ценз, а Республики Якутия – ценз судимости. То есть, губернатором Самарской области мог быть избран только гражданин Российской Федерации, имеющий высшее образование, а депутатами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) не могли быть избраны граждане, имеющие судимость<sup>299</sup>. Образовательный ценз был также установлен и в Республике Ингушетия<sup>300</sup>, а также в Хабаровском крае;

в Республике Бурятия, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Саха (Якутия) и Республике Татарстан правом быть избранными Президентом

<sup>294</sup> См.: Умнова И.А. Указ. соч. С. 151, 206.

<sup>295</sup> См.: Матейкович М.С. Указ. соч. С. 38.

<sup>296</sup> См.: Безруков А.В. Конституционно-правовые аспекты взаимодействия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. С. 21.

<sup>297</sup> См.: Кутафин О.Е. Российское гражданство. М., 2003. С. 183.

<sup>298</sup> См., например, Лебедев А.Н. Статус субъекта Российской Федерации (основные концепции, конституционная модель, практика). М., 1999. С. 14.

<sup>299</sup> См.: Катков Д.Б., Корчиго Е.В. Указ. соч. С. 246–247.

<sup>300</sup> См.: Матейкович М.С. Указ. соч. С. 77.

соответствующей республики обладают только лица, владеющие государственными или одним из государственных языков республики<sup>301</sup>. В практике Верховного Суда РФ уже были дела, связанные со знанием государственного языка республики, и правовая позиция суда сводилась к тому, что поскольку Федеральный закон от 6 декабря 1994 года «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»<sup>302</sup> (действовавший на тот момент) не предоставляет субъектам Российской Федерации права устанавливать такие дополнительные условия приобретения пассивного избирательного права, как работа на определенной территории или знание двух государственных языков, то должно быть отменено решение Верховного суда Республики Адыгея от 30 сентября 1996 г. об отказе в удовлетворении жалобы уполномоченного представителя инициативной группы избирателей К. об отмене постановления Центральной избирательной комиссии Республики Адыгея от 20 сентября 1996 г. № 108, которым инициативной группе избирателей, выдвинувшей Л. кандидатом на должность Президента Республики Адыгея, было отказано в регистрации по мотивам того, что Л. государственными языками Республики Адыгея свободно не владеет, фактически проживает и работает с 14 февраля 1996 г. в г. Москве<sup>303</sup>. Схожее решение было вынесено Верховным Судом РФ и по жалобе на нарушение конституционных прав избирать и быть избранным Президентом Республики Северная Осетия – Алания<sup>304</sup>;

в Республике Карелия на выборах депутатов Законодательного собрания этого субъекта Российской Федерации избирательного права лишены военно-

---

<sup>301</sup> См.: *Сергеев Д.Б.* О неконституционных ограничениях избирательных прав граждан Российской Федерации в законодательстве субъектов Российской Федерации. С. 21–22.

<sup>302</sup> Собрание законодательства РФ. 1994. № 33. Ст. 3406.

<sup>303</sup> О некоторых вопросах применения судами норм избирательного права при разрешении споров, связанных с проведением выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Президента Российской Федерации, а также в законодательные (представительные) и исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации // Бюллетень Верховного Суда РФ. 1998. № 2. С. 13–18.

<sup>304</sup> Определение Верховного Суда РФ от 18 июня 2001 г. по делу № 22Г01-4 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда РФ. 2001 / Отв. ред. О.Ю. Вельяшев. М., 2002. С. 248–249.

служащие срочной службы, в Республиках Татарстан и Калмыкия предусматриваются безальтернативные выборы глав исполнительной власти, в Республике Хакасия сокращены сроки досрочного голосования<sup>305</sup>;

в Республиках Адыгея, Дагестан, Северная Осетия, Калмыкия и Татарстан, а также в Ульяновской, Челябинской областях наблюдалось превышение установленных федеральным законодательством предельных отклонений от средней нормы представительства избирателей при образовании избирательных округов – в Республике Татарстан и Республике Адыгея предусматривалось формирование одномандатных административно-территориальных избирательных округов и одномандатных территориальных избирательных округов без соблюдения примерного равенства избирателей на депутатский мандат. Первые создавались в пределах районов, городов республиканского значения, районов в городе, вторые – на всей территории на основе единой нормы представительства. При этом в число избирателей по административно-территориальным округам могли входить только граждане, постоянно проживающие или работающие на территории данного округа<sup>306</sup>;

нормами Избирательного кодекса Тюменской области требовалось внесение в подписные листы не полностью фамилии, имени и отчество избирателя, а только фамилии и инициалов<sup>307</sup>;

---

<sup>305</sup> См.: *Кутафин О.Е.* Предмет конституционного права. С. 265.

<sup>306</sup> Определение Верховного Суда РФ от 9 февраля 2001 г. по делу № 11-Г01-6 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда РФ. 2001 / Отв. ред. О.Ю. Вельяшев. М., 2002. С. 62–66; Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 29 марта 2001 г. по делу № 38пв-2001 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда РФ. 2001 / Отв. ред. О.Ю. Вельяшев. М., 2002. С. 66–69; *Гусева Л.А.* Сравнительный анализ региональных избирательных систем (на примере республик и областей Поволжья и Предуралья). Казань: 1998. С. 74; *Васильев В.И., Павлушкин А.В., Постников А.Е.* Указ. соч. С. 19; *Линник Л.* Порядок формирования законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации // Право и жизнь, № 47. Сайт журнала «Право и жизнь». [http://www.law-n-life.ru/arch/N\\_linik.zip](http://www.law-n-life.ru/arch/N_linik.zip) (8 февр. 2003 г.).

<sup>307</sup> Определение Верховного Суда РФ от 27 февраля 2001 г. по делу № 89 Г01-6 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда РФ. 2001 / Отв. ред. О.Ю. Вельяшев. М., 2002. С. 76–77.

Законом Рязанской области предусматривалось, что кандидат должен открыть специальный избирательный счет для формирования своего избирательного фонда не позднее чем за пять дней до дня представления документов для регистрации кандидата в окружную избирательную комиссию, хотя Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав...» предусматривалось, что избирательные фонды должны создаваться после письменного уведомления о начале сбора подписей избирателей в поддержку данных депутатов и должны быть созданы до дня представления документов для регистрации кандидата в окружную избирательную комиссию<sup>308</sup>;

Законом Тульской области «О выборах губернатора – главы исполнительного органа государственной власти Тульской области» было установлено, что члены избирательной комиссии Тульской области, не согласные с принятым комиссией решением, не вправе в письменной форме высказать особое мнение<sup>309</sup>;

В соответствии с п. 7 ст. 1 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» все вышеупомянутые нормы законов субъектов Российской Федерации, вводящие эти дополнительные ограничения избирательных прав граждан, помимо введенных этим Федеральным законом, не должны применяться. И, как отмечает В.А. Кряжков, конституционные (уставные) суды квалифицировали как неконституционно-ограничительные положения регионального законодательства, устанавливающие в качестве обязательного условия реализации пассивного избирательного права:

- необходимость регистрации (Постановление Конституционного Суда Республики Коми от 11 июня 1996 г.);

---

<sup>308</sup> Определение Верховного Суда РФ от 24 июля 2001 г. по делу № 6-Г01-7 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда РФ. 2001 / Отв. ред. О.Ю. Вельяшев. М., 2002. С. 252–255.

<sup>309</sup> Определение Верховного Суда РФ от 30 августа 2001 г. по делу № 38 Г01-15 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда РФ. 2001 / Отв. ред. О.Ю. Вельяшев. М., 2002. С. 265–267.

- работать или проживать в определенном месте (Постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 8 декабря 1995 г.); ...
- ранее (первично) не баллотироваться по данному избирательному округу (Постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 27 января 1998 г.);
- отсутствие судимости по некоторым видам преступлений (Постановление Конституционного Суда Республики Дагестан от 25 ноября 1998 г.)<sup>310</sup>.

Однако судебная практика по делам, связанным с избирательными правами граждан на участие в выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления достаточно противоречива и не всегда ориентирована на приоритет федеральных (основных) гарантий избирательных прав граждан.

Если Верховный Суд Российской Федерации своим определением от 10 октября 2000 г. по делу № 11-ГОО-19 установил, что Судебная коллегия по гражданским делам Республики Татарстан указала на то, что «при решении вопроса об образовании избирательных округов по выборам народных депутатов в Государственный Совет Республики Татарстан ЦИК Республики Татарстан руководствовалась действующими законами Республики Татарстан, которые в установленном порядке не признаны не соответствующими конституционным положениям, в связи с чем доводы о нарушении требований закона при образовании таких избирательных округов не могли послужить основанием для удовлетворения жалобы. Однако данный вывод суда противоречит ст. 76 ч. 5 Конституции РФ, согласно которой законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй настоящей статьи (по предметам ведения РФ и по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ). В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской

---

<sup>310</sup> *Кряжков В.А.* Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика). М., 1999. С. 124–125.

Федерации, действует федеральный закон. Установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ отнесено к совместному ведению РФ и субъектов РФ. Таким образом, при наличии противоречий между федеральным законом и законом субъекта РФ (Республики Татарстан) по вопросам, отнесенным Конституцией РФ к совместному ведению РФ и ее субъектов, действует федеральный закон и в том случае, когда закон субъекта РФ не признан в установленном порядке не соответствующим Конституции»<sup>311</sup>. Но Конституционный Суд Республики Башкортостан в своем постановлении от 16 июля 1998 г. «По делу о проверке конституционности постановления Государственного Собрания Республики Башкортостан № ГС-394 «О назначении выборов Президента Республики Башкортостан» отказался признать это постановление несоответствующим Конституции Республики Башкортостан, исходя из договорной природы российского федерализма и поскольку ни Конституция Республики Башкортостан, ни Договор от 3 августа 1994 года<sup>312</sup> не предусматривают передачу Российской Федерации полномочий в области избирательного законодательства при выборах органов государственной власти самой республики<sup>313</sup>. Однако, своим Постановлением от 5 февраля 2002 г. Конституционный Суд Республики Башкортостан признал нормы Кодекса Республики Башкортостан о выборах в части устанавливающей требование собственноручного внесения в подписной лист данных избирателем, за исключением подписи, не соответствующими Конституции Республики Башкортостан, так как правовой акт субъекта Российской Федерации, в частности Республики Башкортостан, регули-

---

<sup>311</sup> Определение Верховного Суда РФ от 10 октября 2000 г. по делу № 11-ГОО-19 // Избирательные права ... граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда РФ. Т. 2. С. 635–637.

<sup>312</sup> Имеется в виду Договор о разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Башкортостан от 3 августа 1994 г.

<sup>313</sup> Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан. 1998. № 16 (82). Ст. 1088.



рующий вопросы осуществления избирательных прав граждан, не должен противоречить Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав...» и Республика Башкортостан должна привести свою законодательную базу в соответствие с этим Федеральным законом (статья 76, части 2 и 5 Конституции Российской Федерации)<sup>314</sup>.

В юридической литературе уже отмечалось, что перераспределение правотворческих полномочий между федеральным и региональным уровнями даже на основе договоров, не говоря уже об одностороннем делегировании своих полномочий в законодательном порядке, не вполне согласуется с буквой и духом Конституции Российской Федерации. Поэтому есть достаточные основания полагать, что исчерпывающее регулирование избирательных цензов должно иметь место на уровне федерального закона<sup>315</sup>. Принимая во внимание положения ст. 3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», которые ясно установили требование соответствия договоров и соглашений, заключаемых органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, Конституции Российской Федерации и закрепили правило, согласно которому договоры и соглашения, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу данного Федерального закона, подлежат приведению в соответствие с этим Федеральным законом в течение трех лет со дня его вступления в силу, можно сделать вывод, что вышеуказанное постановление Конституционного Суда Республики Башкортостан противоречит Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству и не имеет юридической силы.

---

<sup>314</sup> «Республика Башкортостан должна привести свою законодательную базу в соответствие с федеральным законодательством...» Извлечения из постановления Конституционного Суда Республики Башкортостан от 5 февраля 2002 г. // Российская юстиция. 2002. № 7. С. 14.

<sup>315</sup> Князев С.Д. Выборы в субъектах Федерации: правовые акты и реалии // Журнал российского права. 1997. № 10. С. 51.

В настоящий момент законодательные органы сами приводят законы о выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в соответствие с федеральным законодательством либо законы субъектов Российской Федерации признаются не имеющими силы судебными органами. В стране наметилась тенденция к уменьшению количества нормативных правовых актов субъектов Федерации, содержащих нарушения Конституции Российской Федерации и федерального законодательства. Если в 1996 г. такие нарушения были выявлены в 56% актов, проходящих юридическую экспертизу, в 1997 г. – в 39 % актов, в 1998 г. – в 15,7 %, в 1999 г. – в 14,9 % актов, в 2000 г. – в 11,7 % актов. Тем не менее на сегодняшний день в Российской Федерации все еще действует **более двух тысяч** правовых актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству. Среди них акты по вопросам государственного управления (20,7 %), конституционного строя (20,3 %). Выявленные характерные нарушения, как правило, проявляются в форме вмешательства в компетенцию Российской Федерации, в том числе, в регулирование деятельности федеральных органов государственной власти, их территориальных органов и организаций, а также ограничения избирательных прав граждан (республики Татарстан, Кабардино-Балкарская, Алтай; Астраханская, Архангельская, Кировская, Курская, Свердловская области, Усть-Ордынский Бурятский автономный округ и др.). Имеют место установления дополнительных условий реализации избирательных прав граждан (например, в Республике Северная Осетия – Алания).<sup>316</sup>

Учеными предлагаются следующие формы обеспечения соответствия законодательства о выборах субъектов Российской Федерации федеральному законодательству:

---

<sup>316</sup> *Егорова Е.Ю.* Соблюдать законность при принятии нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2002. № 4. С. 6–8.

меры «правовой интервенции» со стороны федеральных органов государственной власти;

меры по проведению правовой экспертизы проектов законов и законов о выборах субъектов Российской Федерации;

осуществление нормоконтроля в отношении законов субъектов Российской Федерации со стороны федеральных органов государственной власти;

рассмотрение федеральными органами государственной власти жалоб на нарушение избирательных прав граждан при проведении выборов в субъектах Российской Федерации;

консультационная поддержка органов государственной власти субъектов Российской Федерации при реформировании избирательного законодательства субъекта Российской Федерации<sup>317</sup>.

Следует также отметить, что наличие законодательства субъекта Российской Федерации о выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации и органы местного самоуправления – это не только право, но и обязанность субъекта Российской Федерации, так как, если соответствующее законодательство отсутствует, то это приводит к нарушению прав граждан избирать и быть избранными, закрепленных в ст. 32 Конституции Российской Федерации. Поэтому отсутствие законодательства о выборах является также примером противоречия между законодательством федеральным и субъекта Российской Федерации. При этом до принятия Федерального закона от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав...» в федеральном законодательстве присутствовали серьезные пробелы в регулировании соответствующих общественных отношений. Если федеральный законодатель урегулировал порядок выборов в органы местного самоуправления в случае отсутствия закона субъекта Российской Федерации о выборах в эти органы, приняв

---

<sup>317</sup> См.: *Алехичева Л.Г.* Соотношение и взаимодействие избирательного законодательства Российской Федерации и ее субъектов: конституционно-правовые основы. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. С. 21–22.

Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. (в ред. Федерального закона от 22 июня 1998 г.) «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», то нет соответствующего закона на случай, если отсутствует закон субъекта Российской Федерации о выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации. Именно такая ситуация сложилась в Республике Калмыкия, где был признан утратившим силу Закон о выборах Президента этого субъекта Российской Федерации (Закон Республики Калмыкия от 13 июня 2000 г. «О признании утратившим силу Закона Республики Калмыкия «О выборах Президента Республики Калмыкия» // Известия Калмыкии. – № 117. – 16 июня 2000 г.)<sup>318</sup>. В Республике Тыва пытались с помощью Указа Президента этого субъекта Российской Федерации регулировать выборы членов Великого Хурала Республики Тыва в отсутствие соответствующего закона, однако Верховный Суд Российской Федерации счел эту практику не соответствующую Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав...»<sup>319</sup>.

22 февраля 2002 года был принят новый Закон Республики Калмыкия «О выборах Президента Республики Калмыкия» № 169-П-З, после чего вакуум в законодательстве этого субъекта Российской Федерации был заполнен. И только после принятия Федерального закона от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав...» подобные ситуации получили легальное разрешение. В соответствии с п. 4 ст. 11 этого закона, если срок полномочий органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления истек или полномочия были досрочно прекращены, а соответствующий закон субъекта Российской Федерации о выборах отсутствует либо положение (положения) закона субъекта Российской Федерации не может быть

---

<sup>318</sup> *Сергеев Д.Б.* О неконституционных ограничениях избирательных прав граждан Российской Федерации в законодательстве субъектов Российской Федерации. С. 25.

<sup>319</sup> См.: Определение Верховного Суда РФ от 19 мая 2000 г. по делу № 92-ГОО-5 // Избирательные права ... граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда РФ. Т. 2. С. 627–630.

применено (не могут быть применены) вследствие признания его судом недействующим и не подлежащим применению, выборы в орган государственной власти субъекта Российской Федерации, в орган местного самоуправления в части положения (положений) закона субъекта Российской Федерации, признанного судом недействующим и не подлежащим применению, проводятся соответствующей избирательной комиссией на основе Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...», иных федеральных законов, обеспечивающих реализацию права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а в случае, если имеющаяся правовая база недостаточна, в части, не урегулированной законом, также на основе указов Президента Российской Федерации.

Поскольку субъективное избирательное право на участие в выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления закрепляется не только федеральным законодательством о выборах, но и вытекает из правовых актов, регулирующих федеративные отношения и организацию местной власти, это право может косвенно нарушаться, если законодательство субъектов Российской Федерации, например, ограничивает право муниципальных образований самим определять порядок замещения должности глав муниципальных образований, что прямо установлено Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Так в соответствии с Законом Кабардино-Балкарской Республики от 18 октября 1995 г. № 21-РЗ «О местном самоуправлении в Кабардино-Балкарской Республике» на первой сессии Совета (представительного органа местного самоуправления) из числа депутатов избирается председатель Совета, кандидатура которого предлагается Президентом Кабардино-Балкарской Республики. Избранный председатель Совета назначается Президентом Кабардино-Балкарской Республики главой администрации соответствующего муници-

пального образования и является главой местного самоуправления (п. 1 и 3 ст. 17).<sup>320</sup> То есть, в систему взаимодействия федерального законодательства о выборах и законодательства о выборах субъектов Российской Федерации могут вступать также нормативные правовые акты Российской Федерации и ее субъектов о местном самоуправлении.

Стоит отметить, что в практике Верховного Суда РФ уже встречались дела, связанные с защитой права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления. Так, Верховный Суд Российской Федерации признал, что противоречат федеральному законодательству выводы Верховного Суда Республики Дагестан о том, что выборы главы администрации Сергокалинского района представительным органом местного самоуправления, назначенные в соответствии с постановлением Народного собрания Республики Дагестан, соответствуют законам Республики Дагестан «О местном самоуправлении» и «О выборах главы местной администрации», которые в свою очередь не противоречат ч. 2 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», поскольку «... в соответствии с подп. «н» п. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации, установление общих принципов организации системы органов местного самоуправления находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. По предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, которые не могут противоречить федеральным законам (п. 2, 5 ст. 76 Конституции РФ). С учетом этого конституционного положения принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 28 августа 1995 г., с последующими изменениями и дополнениями, в п. 2 ст. 16 которого предусмотрено, что глава муниципаль-

---

<sup>320</sup> *Сергеев Д.Б.* О неконституционных ограничениях избирательных прав граждан Российской Федерации в законодательстве субъектов Российской Федерации. С. 24–25.

ного образования избирается гражданами, проживающими на территории муниципального образования, либо представительным органом местного самоуправления из своего состава. Как следует из дела, указанными выше законами Республики Дагестан и постановлением Народного собрания Республики от 22 июня 2000 г. о назначении выборов главы администрации Сергокалинского района установлен иной порядок выборов главы муниципального образования: глава муниципального образования избирается представительным органом местного самоуправления, но не из своего состава. Как пояснил Кадиев А.А. в суде кассационной инстанции, 11 августа 2000 г. в соответствии с указанным выше порядком состоялись выборы главы администрации Сергокалинского района, и он, не являясь депутатом районного Собрания, был избран 23 депутатами главой администрации данного района. При таких обстоятельствах и в соответствии с п. 2 ст. 120 Конституции Российской Федерации, суд, установив при рассмотрении настоящего дела несоответствие правовых актов Республики Дагестан Федеральному закону, обязан был принять решение в соответствии с этим законом. Выводы суда о том, что орган местного самоуправления с учетом положений действующего в Республике законодательства и сложившейся обстановки, в связи с военными действиями в Чеченской Республике, вправе был избрать главу администрации не из своего состава, не могут быть признаны законными»<sup>321</sup>.

Однако анализ судебной практики в субъектах Российской Федерации по делам, связанным с выборами в органы местного самоуправления, выявляет необходимость изменения и федерального законодательства: так Пензенский областной суд своим решением от 2 сентября 1999 г. по делу № 33-42-99 в начале по иску жителей всех 28 районов Пензенской области в связи с отсутствием в районах Пензенской области органов, уполномоченных назначить выборы

---

<sup>321</sup> Определение Верховного Суда РФ от 9 ноября 2000 г. по делу № 20-ГОО-6 // Избирательные права ... граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда РФ. Т. 2. С. 749–751.

депутатов представительных органов местного самоуправления, назначил дату выборов депутатов представительных органов местного самоуправления Бессоновского, Башмаковского, Беднодемьяновского, Бековского, Белинского, Вадинского, Городищенского, Земетчинского, Иссинского, Каменского, Камешкирского, Колышлейского, Кондольского, Кузнецкого, Лопатинского, Лунинского, Малосердобинского, Мокшанского, Наровчатского, Неверкинского, Нижнеломовского, Никольского, Пачелмского, Пензенского, Сердобского, Сосноборского, Тамалинского и Шемышейского районов Пензенской области на 19 декабря 1999 года, определив число депутатов представительного органа местного самоуправления каждого района в соответствии с п. 1 ст. 4 Федерального закона «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», в количестве равном числу депутатов, которое было установлено для представительного органа местного самоуправления прежнего созыва<sup>322</sup>. Затем этот же Пензенский областной суд своим определением от 15 октября 1999 г. по делу № 33-42-99 определил прекратить исполнительное производство по этому решению Пензенского областного суда по делу по заявлениям жителей Пензенской области Лобанкина В.П., Белова В.В. и других о назначении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления районов Пензенской области. И хотя это определение о прекращении исполнительного производства противоречит здравому смыслу, поскольку, вынося первоначальное решение, Пензенский областной суд защитил право иметь представительный орган местного самоуправления, а также избирать и быть избранными в этот орган не только жителей районов Пензенской области, подавших соответствующее заявление, но всех жителей этих районов. Судом защищен при этом важнейший публичный интерес, специфика которого такова, что исполнительное производство по соответствующим решениям не может быть прекращено

---

<sup>322</sup> Текст судебных решений Пензенского областного суда приводится по Справочной правовой системе «КонсультантПлюс: Региональное Законодательство».



только по тому, что те, по чьему заявлению (иску) этот интерес был защищен судом, просто передумали и решили прекратить исполнительное производство. Все это требует внесения в Федеральный закон «Об исполнительном производстве» дополнений, исключающих возможности приостановления исполнительного производства в случае принятия судом отказа взыскателя от взыскания по делам, связанным с защитой прав неопределенного круга лиц.

### Глава 3. Пределы самостоятельности субъектов Российской Федерации в регулировании избирательных отношений

#### *3.1 Выбор субъектом Российской Федерации избирательной системы и соответствие избирательного права субъектов Российской Федерации федеральному законодательству*

Традиционно понятие «избирательная система» рассматривается в широком смысле, как система общественных отношений, связанных с выборами публичной власти, и в узком смысле, как способ определения того, кто из баллотировавшихся кандидатов избран на должность или в качестве депутатов<sup>323</sup>.

Избирательные системы классифицируются, в узком смысле этого понятия, на мажоритарные, пропорциональные и смешанные, причем, у каждой разновидности есть различные подвиды. Дискуссии о достоинствах различных избирательных систем – классическая тема конституционного права. Выбор избирательной системы не может рассматриваться в качестве нейтральной операции, поскольку результаты выборов варьируются в зависимости от применяемой системы<sup>324</sup>. Проблема выбора избирательной системы – это один из ключевых вопросов политической жизни страны, который приобрел в от-

---

<sup>323</sup> Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. С. 104. Хотя встречаются и другие взгляды на понятие «избирательная система», так, А.В. Зиновьев и И.С. Поляшова рассматривают избирательную систему как важнейший политико-правовой институт, представляющий собой совокупность юридических норм, закрепляющих принципы, на основе которых осуществляются выборы; права граждан избирать и быть избранными, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации и проведения выборов в органы государственной власти и местного самоуправления; устанавливающих гарантии избирательных прав граждан и ответственность депутатов и иных избранных лиц перед избирателями. При этом избирательное право по мнению этих ученых является составной частью избирательной системы. (См.: Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Указ. соч. СПб., 2003. С. 39, 55.)

<sup>324</sup> См.: Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты: Уч. пособие / Пер. с франц. М., 2002. С. 75.

дельные периоды особую остроту. Имели место случаи, когда вопрос о будущей избирательной системе страны решался непосредственно гражданами путем всенародного голосования (например, в Новой Зеландии). В Ирландии и Италии такие референдумы проводились неоднократно (В Ирландии, например, дважды с интервалом в десять лет - 1959 и 1968 г.; в Италии несколько народных голосований по этому вопросу проводились совсем недавно, в 1991-93 г.)<sup>325</sup>.

При смешанной избирательной системе часть депутатов представительного (законодательного) органа избирается по мажоритарной системе, другая часть – по пропорциональной. Существуют также такие сравнительно редкие избирательные системы, не применяющиеся в настоящий момент в Российской Федерации, как преференциальная избирательная система и система отдельно (единственно) передаваемого голоса<sup>326</sup>; полупропорциональная избирательная система<sup>327</sup>. Следует отметить, что в юридической науке высказывалось мнение о том, что терминологически неточно избирательную систему в широком смысле называть мажоритарной, пропорциональной или смешанной по избирательной системе в узком смысле этого понятия<sup>328</sup>.

При выборах по мажоритарной избирательной системе кандидат на должность либо кандидат в депутаты должен набрать абсолютное или относительное большинство голосов избирателей, поэтому свое название эта избирательная система получила от французского *majorite* – большинство. Возможно также применение избирательной системы квалифицированного большинства, которое может быть больше, чем половина голосов избирателей (2/3, 3/4 и т.д.),

---

<sup>325</sup> См.: Четвериков А.О. Избирательные системы государств-членов ЕС. Сайт Демократия.ру. <http://www.ifes.ru/article.php?id=233> (24 янв. 2003 г.).

<sup>326</sup> Подробнее о преференциальной избирательной системе и системе отдельно (единственно) передаваемого голоса см., Постников А.Е. Избирательное право. С. 46–47.

<sup>327</sup> См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. С. 114–116.

<sup>328</sup> Смольянов А.А. Избирательная система России: проблемы теории и практики. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 1998. С. 17.

а так и меньше, чем половина, например, избранным считается кандидат, набравший голосов больше, чем другие кандидаты, но не менее чем  $1/3$  от числа проголосовавших.

В Российской Федерации используется только последний вариант мажоритарной избирательной системы квалифицированного большинства. Абсолютное большинство означает, что кандидат должен набрать более половины голосов избирателей, как правило, из числа пришедших на избирательные участки. Если никто из кандидатов не набрал абсолютного большинства, то назначается второй тур голосования, где участвуют два кандидата, набравшие в первом туре больше голосов, чем остальные кандидаты. При использовании системы относительного большинства кандидат должен набрать больше голосов избирателей, чем другие кандидаты в отдельности.

В российском законодательстве есть также дополнительное условие – кандидат должен набрать голосов больше, чем проголосовало избирателей «против всех кандидатов». В случае, если при мажоритарной системе относительного большинства сразу два кандидата набрали равное наибольшее количество голосов избирателей, то возможно определение избранным кандидата с помощью жребия, по дате внесения избирательного залога, либо представления подписей избирателей, собранных в поддержку кандидата, или выборы признаются несостоявшимися и избирательный процесс начинается снова.

Представляется, что второй вариант является более предпочтительным, поскольку он должен стимулировать кандидатов как можно раньше предоставлять в избирательную комиссию подписи избирателей и/или сведения о внесении избирательного залога, что облегчит деятельность избирательных комиссий, которые часто вынуждены принимать в последний день предусмотренного законодательством срока большую часть подписей избирателей.

Системы абсолютного и относительного большинства могут применяться и комбинированно, в первом туре голосования для признания кандидата избранным, может требоваться абсолютное большинство голосов избирателей, а

во втором – только относительное, при этом голосов у кандидата должно быть больше, чем проголосовало «против всех кандидатов». Мажоритарная избирательная система эффективно действует в странах с двухпартийной системой (США, Великобритания) или в странах с одной доминирующей партией (до 1993 г. Япония, до 2000 г. Мексика), в которых исторически сложились демократические парламентские традиции и способствует формированию крупных партий и блоков, обеспечивает парламентское большинство и как результат – дееспособное правительство. В странах, где партийная система еще формируется, а существующие партии слабы, использование мажоритарной системы может привести при определенных условиях к созданию слаборазвитой власти, которую могут возглавить политические авантюристы и демагоги.<sup>329</sup>

Вряд ли в настоящее время является целесообразным применение системы относительного большинства, поскольку при ней возможна ситуация, когда в выборах участвует большое количество кандидатов и сравнительно мало подано голосов «против всех кандидатов», тогда избранным считается кандидат, который получил даже 10 – 40 % голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Такая ситуация не может считаться отвечающей современным потребностям общества, поскольку сомнительна легитимность кандидата при таком исходе голосования, когда 90 – 60 % избирателей, принявших участие в голосовании, хотели видеть своим кандидатом других лиц. Если принять во внимание, что, как правило, законодатель считает достаточным участие в выборах 25 % избирателей, имеющих право голоса, то возможно избрание на должность или депутатом лица, имеющего минимальную поддержку общества.

В практике избирательных кампаний, при применении системы абсолютного большинства иногда выяснялось, что кандидат, набравший относительное, не абсолютное большинство в первом туре голосования, набирал во

---

<sup>329</sup> Петухов Р.В. Избирательные системы: мировой опыт и российские реалии // Молодежь в юридической науке. Статьи студентов Академического правового университета. Вып. 2. М., 2001. С. 73.

втором туре меньше голосов, чем второй кандидат в этом туре голосования. Именно такая ситуация сложилась на выборах Губернатора Камчатской области в декабре 2000 г., когда во втором туре голосования Губернатором был избран М.Б. Машковцев, который в первом туре голосования набрал меньше голосов избирателей, чем его оппонент по второму туру голосования. Данная ситуация является подтверждением того, что относительное большинство не означает поддержку кандидата обществом или хотя бы его политически активной частью, и гораздо более предпочтительнее является двухтуровая система выборов, при которой применение системы относительного большинства во втором туре уже не так подрывает легитимность избранного должностного лица, поскольку избиратели могут сделать осознанный выбор между двумя кандидатами во втором туре. И кандидат, набравший в первом туре выборов больше голосов избирателей, чем другие кандидаты, но меньше, чем половина голосов избирателей, пришедших на выборы, проходит во втором туре голосования дополнительный тест поддержки избирателей, которые в случае, если они категорически не принимают этого кандидата, могут проголосовать «против всех кандидатов» либо за другого кандидата.

Конечно, в случае проведения второго тура голосования увеличиваются расходы на проведение выборов, но, перефразируя известную английскую поговорку, можно сказать – у России нет богатых демократических традиций, чтобы она могла позволить себе «дешевые» выборы. Компромиссом между достоинствами и недостатками систем абсолютного и относительного большинства может быть установление при избирательной системе относительного большинства минимального порога голосов (например, 35%) для признания кандидата избранным на должность или депутатом или использование преференциальной избирательной системы, но и она не безупречна.

Применение системы относительного большинства и минимального порога явки избирателей на выборы, либо его полное отсутствие возможно в странах с устойчивыми демократическими традициями, например, в Велико-

британии, где не запрещается выдвижение одного кандидата и он может считаться избранным без голосования, ибо ему достаточно проголосовать самому за себя<sup>330</sup>. Однако при выборах в государствах, где институты гражданского общества находятся в стадии становления, небольшое количество избирателей, проголосовавших за депутата или выборное должностное лицо, может поставить под сомнение его легитимность и возможность принятия и воплощения в жизнь непопулярных, но жизненно необходимых в условиях кризиса, решений.

В настоящий момент российское государство вынуждено выполнять функции многих институтов гражданского общества из-за отсутствия таковых и поэтому легитимности органов государственной власти и местного самоуправления требуется определенный запас прочности. Поэтому при формировании демократических институтов необходимо с осторожностью относиться к ссылкам на опыт развитых демократических государств, которые практикуются даже Конституционным Судом Российской Федерации<sup>331</sup>, не забывая, что механический перенос демократических институтов на иностранную почву, может привести к серьезным негативным последствиям, примером которых может быть неудачная модернизация Турецкой республики в период Второй республиканской Конституции (1961–1980 гг.)<sup>332</sup>.

Каждая избирательная система имеет достоинства и недостатки. Поэтому вокруг выбора избирательной системы часто возникают дискуссии, характер которых столь неоднозначен, что их можно назвать и политическими, и конституционно-правовыми. Примером таких дебатов может быть полемика о выборе избирательной системы при избрании депутатов Государственной Ду-

---

<sup>330</sup> Избирательное право и избирательный процесс Российской Федерации. С. 106.

<sup>331</sup> П.п. 2, 5, 7 и 8 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 г. «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

<sup>332</sup> См.: *Алиев С.А.* Конституционные основы разделения властей и становление парламентаризма в Турции. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1994. С. 22–23; *Киязев С.Д.* Очерки теории российского избирательного права С. 30.

мы Федерального Собрания РФ<sup>333</sup>, которая была предметом рассмотрения и в Конституционном Суде РФ<sup>334</sup>. Хотя эти дискуссии напрямую не касались выбора избирательной системы в субъектах Российской Федерации, однако, если бы Конституционный Суд Российской Федерации признал неконституционным применение смешанной избирательной системы и в ее рамках – пропорциональной системы, то эти избирательные системы не могли бы применяться и в субъектах Российской Федерации. Но как ранее уже отмечалось Конституционный суд Российской Федерации в своем Постановлении от 17 ноября 1998 г. решил, что смешанная избирательная система соответствует предназначению выборов как высшего непосредственного выражения власти народа.

Главными особенностями пропорциональной избирательной системы является то, что, во-первых, ее применение ограничено выборами в законодательные (представительные) органы, эта избирательная система никогда не используется при выборах главы государства, субъекта федерации или главы муниципального образования; во-вторых, в выборах в качестве кандидатов участвуют не граждане, а, как правило, политические общественные организации, которые представляют избирателям возможность выбора между их списками кандидатов; в-третьих, политическому общественному объединению достаточно преодолеть так называемый заградительный пункт, т.е. набрать минимальное количество голосов, для того, чтобы его кандидаты стали депутатами, а не набрать большинство голосов избирателей.

Эта избирательная система называется пропорциональной, поскольку политические общественные организации, распределяют между собой мандаты

---

<sup>333</sup> Как выбирать депутатов Государственной Думы. Беседа за «круглым столом» редакции // Журнал российского права. 1997. № 7. С. 19–40; По какому закону избираться Государственной Думе? Интервью с В.Л. Шейнисом // Журнал российского права. 1998. № 4–5. С. 15–22; Конституционное законодательство России. С. 311–312; *Иванченко А.В.* Избирательная система Российской Федерации: новый этап развития // Журнал российского права. 1998. № 9. С. 4–5. и др.

<sup>334</sup> См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ».



депутатов пропорционально голосам избирателей, отдавшим им свои голоса, при этом эти общественные организации делят не только эти мандаты, но и недоставшиеся общественным организациям, не преодолевших заградительный барьер<sup>335</sup>.

В настоящий момент признается, что применение пропорциональной избирательной системы не обеспечило формирования устойчивой многопартийной системы, поскольку при этом правовое регулирование порядка образования и деятельности общественных организаций страдало и страдает многими недостатками и пробелами, устранению которых препятствуют сами общественные организации и блоки, участвующие в работе парламента<sup>336</sup>, и партии представляют собой информационно-технократических мутантов, «электоральных танков» таранящих избирательную систему, подавляющих всякие иллюзии относительно «воли народа» и демократичности выборов<sup>337</sup>. В связи с чем предлагается сократить количество депутатов Государственной Думы Российской Федерации, избираемых по пропорциональной избирательной системе, либо вообще от нее отказаться\*. Такое разочарование в пропорциональной избирательной системе привело к тому, что она применяется в субъектах Российской Федерации крайне редко, но после приведения законодательства субъектов Федерации о выборах в соответствие с Федеральным законом от 12 июня

---

<sup>335</sup> Существуют такие методы распределения этих мандатов, как избирательная квота Друппа, распределение мандатов с применением метода д'Ондта и др., см., Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. С. 110–114; Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998. С. 221–235.

<sup>336</sup> См.: Конституционное законодательство России. С. 302.

<sup>337</sup> Право и политика современной России // Кол. авт.: Г.В. Мальцев, Е.А. Лукашева, В.С. Нерсесянц и др. М., 1996. С. 37.

\* По поводу применения пропорциональной избирательной системы есть и другие точки зрения: так Т.А. Коломейцева полагает, что практика различных стран, имеющих многолетние традиции проведения выборов по пропорциональной системе, не идет по пути отказа от этой системы, более того, она совершенствуется и укрепляется (см. *Коломейцева Т.А.* Региональные избирательные системы, применяемые в Российской Федерации // Правовая политика субъектов Российской Федерации. Материалы круглого стола. 26 сентября 2001 г. Владивосток, 2001. С. 88–92).

2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав...» ситуация должна измениться.

По данным авторов монографии «Выборы в Российской Федерации»<sup>338</sup> в 1998 г. выборы по смешанной избирательной системе проводились только в пяти субъектах Российской Федерации. До приведения законодательства субъектов Федерации в соответствие с новым Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав...» в качестве примера можно было привести Калининградскую, Свердловскую область и Красноярский край, где часть депутатов избирается по пропорциональной системе. В Калининградской области – 5 депутатов их 32-х, в Свердловской – одна из палат Законодательного Собрания Свердловской области – Областная дума, состоящая из 28 депутатов, в Красноярском крае – половина из 40 депутатов Законодательного собрания Красноярского края. Во всех случаях в этих субъектах Российской Федерации образуется общерегиональный (общеобластной) избирательный округ, от которого избираются депутаты по пропорциональной системе, т.е. законодатели в субъектах Российской Федерации не рискнули пойти на создание нескольких многомандатных округов при выборах по этой избирательной системе, как это иногда делается за рубежом.

Также немногие субъекты Российской Федерации – Оренбургская и Свердловская область, Красноярский край – допускают применение пропорциональной избирательной системы при выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и местных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В качестве причин отказа большинства субъектов Федерации от применения смешанной избирательной системы назывались размытость контуров многопартийности в большинстве регионов на сегодняшний день; отсутствие в достаточной степени развитой законодательной базы для деятельности политических партий и движений на уровне субъектов РФ; немногочисленность со-

става представительных органов государственной власти субъектов РФ – для более или менее последовательной реализации известных преимуществ пропорциональной избирательной системы требуется достаточно большое количество депутатских мандатов, подлежащих распределению по спискам избирательных объединений; сложность проведения с организационно-технической точки зрения выборов по смешанной избирательной системе; а также стремление местной администрации иметь «карманный» парламент, состоящий из так называемых независимых депутатов, вместо консолидированного, а в ряде случаев и оппозиционного<sup>339</sup>.

До принятия ныне действующей редакции Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» общепризнанным считался постулат, что субъект Российской Федерации может применять любую избирательную систему и допустимость применения различных избирательных систем рассматривалась даже как принцип избирательного права<sup>340</sup>. Однако федеральный законодатель решил, что существует потребность в регулировании на федеральном уровне, того по каким избирательным системам избираются законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации: в п. 1 ст. 71 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» установлено, что на выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) избранным считается зарегистрированный кандидат, набравший более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании, и если в избирательный бюллетень было включено более двух зарегистрированных кандидатов и ни один из них

---

<sup>338</sup> Под общ. ред. д.ю.н. А.В. Иванченко. М., 1998. С. 110.

<sup>339</sup> См.: Журавлева И.А. Указ. соч. С. 22.

<sup>340</sup> См.: Князев С.Д. Современное российское избирательное право: понятие, принципы, источники. С. 74.

не был избран высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), назначается повторное голосование по двум зарегистрированным кандидатам, получившим наибольшее число голосов избирателей<sup>341</sup>. А в п. 16 ст. 35 этого же акта – что, не менее половины депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации либо в одной из его палат распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, избирательными блоками, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов. При этом если законодательство субъекта Российской Федерации не соответствует данной норме, то она не применяется при выборах в данном субъекте Российской Федерации, назначенных до 14 июля 2003 года. В течение указанного срока законодательство субъекта Российской Федерации должно быть приведено в соответствие с п. 16 ст. 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...». Но указанный срок не применяется, если на территории субъекта Российской Федерации зарегистрированы региональные отделения менее чем трех политических партий, при этом законодательство субъекта Российской Федерации должно быть приведено в соответствие с п. 16 ст. 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» до истечения одного месяца со дня регистрации в данном субъекте Российской Федерации региональных отделений не менее чем трех политических партий. Законодательство субъекта Российской Федерации может быть приведено в соответствие с данной нормой и до истечения указанных сроков.

---

<sup>341</sup> Инициатива этой новеллы приписывается депутату Государственной Думы Федерального Собрания РФ, члену фракции «Яблоко» С.С. Митрохину см. *Любарев А.* «Как я участвовал в работе над Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Сайт Фонда «ИНДЕМ» [http://www.indem.ru/idd2000/polemika/Lubarev/lub\\_gar.zip](http://www.indem.ru/idd2000/polemika/Lubarev/lub_gar.zip) (9 янв. 2003 г.).

Таким образом федеральный законодатель императивно закрепил, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) должно избираться по мажоритарной избирательной системе абсолютного большинства, а законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации – по пропорциональной или смешанной избирательной системе<sup>342</sup>.

В настоящий момент Президент Российской Федерации В.В. Путин обосновывает введение «смешанной» системы формирования законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации тем, что благодаря ей политические партии получают возможность выдвигать в эти органы более подготовленных для этой работы кандидатов, оговариваясь при этом, что «смешанная» система может быть эффективной лишь в том случае, если партии в регионах обретут силу<sup>343</sup>. В своем недавнем выступлении на Совете законодателей 18 января 2003 г. В.В. Путин отметил, что появление фракций от всероссийских партий в законодательных собраниях субъектов Федерации создает фундамент единой партийно-политической системы страны<sup>344</sup>. Также авторы Научно-практического комментария к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав...» говорят, что появление правовой нормы, обязывающей применять при выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ пропорциональной или смешанной избирательной системы связано с необходимостью повышения роли политических партий в функционировании ин-

---

<sup>342</sup> См.: *Сергеев Д.Б.* Избирательные системы в субъектах Российской Федерации: конституционно-правовые коллизии // *Право и политика.* 2002. № 11. С. 37–38.

<sup>343</sup> Законы субъектов Федерации должны быть работоспособными. Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на совещании руководителей законодательных собраний субъектов Российской Федерации 21 мая 2002 г., Совет Федерации, Москва // *Журнал российского права.* 2002. № 7. С. 4.

<sup>344</sup> Владимир Путин поддержал идею «смешанной» системы формирования региональных парламентов. Сайт «Рамблер». <http://www.rambler.ru/db/news/msg.html?mid=3209586&s=10315> (21 февр. 2003 г.).

ституты демократического государства и гражданского общества, в том числе в сфере законотворчества<sup>345</sup>.

Но проблема заключается в том, есть ли сейчас из чего создавать этот фундамент? В настоящий момент общеизвестным является факт, что единственной классической относительно многочисленной партией является Коммунистическая партия Российской Федерации. Все остальные партии либо не имеют ярко выраженной идеологии и построены по принципу «партии власти», которая создается государственными служащими, или по принципу «вождизма», как Либерально-демократическая партия России во главе с В.В. Жириновским, либо малочисленны, как «Союз правых сил» и «Яблоко». И не исключено, что в создаваемых властью тепличных условиях и при ускоренном росте, эти образования не разовьются в полноценные политические партии, поскольку российская политическая система до сих пор окончательно не сформировалась. «... возникновение и развитие партий и партийных систем имеет ... глубокие социальные корни, связанные с закономерностями развития политических форм классовых отношений»<sup>346</sup>.

Некоторые специалисты в области избирательного права выступали за эти законодательные новеллы еще в 2001 г., поскольку двухтуровая система минимизирует случайности и исключает крайности. Уже только по этой причине она предпочтительна для выборов с высокой мотивацией голосования – президентских и губернаторских. Поэтому принятие поправки к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской

---

<sup>345</sup> Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». С. 329.

<sup>346</sup> Сравнительное избирательное право: Учебное пособие. / Под ред. В.В. Маклакова. М., 2003. С. 149.

Федерации», исключаяющей однотуровые выборы губернаторов, было бы полезно для повышения авторитета института выборов<sup>347</sup>.

Однако конституционность этих законодательных новелл вызывает большие сомнения, учитывая правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, согласно которым «провозглашая принцип народовластия, Конституция РФ не закрепляет ни определенной избирательной системы, ни конкретных избирательных процедур применительно к выборам в субъектах Российской Федерации. Это – предмет их уставов либо избирательных законов, в которых решаются вопросы о сроках полномочий выборных органов, порядке назначения и переноса выборов. Такое регулирование в субъектах Российской Федерации должно соответствовать вытекающим из Конституции РФ принципам организации представительных органов государственной власти, а также учитывать предусмотренные на федеральном уровне гарантии избирательных прав граждан»<sup>348</sup>. В юридической науке уже отмечается, что Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...» неоправданно сужает право законодателя субъектов РФ по установлению типа избирательной системы<sup>349</sup>.

Необходимо также отметить, что в проекте Федерального закона № 125634-3 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», разработанного Центральной избирательной ко-

---

<sup>347</sup> См.: Макаренко Б.И. Выборы – лаборатория или «кухня» избирательного процесса // Журнал о выборах. 2001. № 3. С. 52.

<sup>348</sup> См.: п. 7 мотивировочной части Постановления Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1997 г. «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 г. № 315 «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации», Закона Пермской области от 21 февраля 1996 года «О проведении выборов депутатов Законодательного собрания Пермской области» и части 2 статьи 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 года «О порядке ротации состава депутатов Законодательного собрания Вологодской области» (в редакции от 9 ноября 1995 года)» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 20. Ст. 2383.

<sup>349</sup> Белов С.А. Указ. соч. С. 157.

миссией Российской Федерации и внесенным в Государственную Думу Федерального Собрания РФ Президентом Российской Федерации, говорилось, что Конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации **МОЖЕТ** /выделено автором/ предусматриваться, что не менее половины депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации либо в одной из его палат распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, избирательными блоками, пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов (п. 11 ст. 29 законопроекта), а нормы, касающиеся избирательной системы, применяющейся при выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), вообще отсутствовали<sup>350</sup>.

В связи с вышеизложенным можно сделать вывод, что рано или поздно рассматриваемые новеллы федерального избирательного законодательства, касающиеся избирательных систем, применяющихся на выборах в субъектах РФ станут предметом разбирательства в Конституционном Суде РФ и существует большая вероятность того, что этот орган, основываясь на ранее высказанных своих правовых позициях признает эти нормы не соответствующими Конституции РФ. Хотя не исключена вероятность и другого решения Суда, основанного на том, что закрепление избирательных систем, применяющихся на выборах в субъектах РФ, связана с установлением общих принципов организации системы органов государственной власти и /или/ с закреплением на федеральном уровне гарантий избирательных прав граждан. И поскольку соответствующие общественные отношения входят в предметы совместного ведения

---

<sup>350</sup> Проект федерального закона № 125634-3 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Текст приводится по Интернет-версии Справочной правовой системы «Консультант:Законопроекты». <http://base.consultant.ru/evening/q32.exe?B1СКQ> (8 февр. 2003 г.).



Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (подп.подп. «а» и «н» п. 1 ст. 72 Конституции РФ), то увязав закрепление избирательных систем, применяющихся на выборах в субъектах РФ, с этими общественными отношениями, Конституционный Суд РФ может признать соответствующими Конституции РФ п. 16 ст. 35 и п. 1 ст. 71 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...». Президент РФ В.В. Путин уже подписал 24 июля 2002 г. Федеральный закон № 107-ФЗ «О внесении дополнения и изменений в статью 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в котором воспроизводятся нормы Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» о выборах законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ по пропорциональной или смешанной избирательной системе.

В то же время по данному вопросу уже высказывалась и другая точка зрения – нормы о порядке избрания законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ соответствуют Конституции, так как они относятся не к системе органов гос. власти субъектов РФ (ст. 77), а к регулированию избирательных прав (ст. 71), а также, поскольку в Постановлении Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. сказано: «по смыслу статей 1 и 13 Конституции Российской Федерации, демократия, основанная на политическом многообразии и многопартийности, исходит из необходимости существования оппозиции и не допускает монополии на власть». Учитывая, что при проведении выборов по мажоритарной системе невозможно гарантировать, что все мандаты не будут замещены представителями одной партии, оправданным является использование смешанной системы на выборах в органы государственной власти<sup>351</sup>.

---

<sup>351</sup> Любарев А.Е. О соответствии избирательного законодательства РФ Конституции РФ. Сайт Демократия.ру. <http://www.ifes.ru/article.php?id=240> (29 янв. 2003 г.)

Возможность различных подходов к тому, относится ли закрепление избирательных систем, применяющихся на выборах в субъектах Российской Федерации, к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации либо к предмету ведения субъектов Российской Федерации вытекает из самой конструкции разграничения предметов ведения в российской Конституции, которая подвергается в настоящий момент обоснованной критике<sup>352</sup>.

При этом даже если Конституционный Суд Российской Федерации признает не соответствующими Конституции Российской Федерации п. 16 ст. 35 и п. 1 ст. 71 ныне действующую редакцию Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...», поскольку установление избирательных систем, применяющихся на выборах в субъектах Российской Федерации, относится к предмету ведения субъекта Российской Федерации, то это не снимет всех проблем существующих в регулировании на федеральном уровне соответствующих общественных отношений.

Так, несмотря на отсутствие запрета в остальных нормах Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» на установление какой-либо иной помимо пропорциональной, мажоритарной или смешанной избирательной системы, буквальное толкование этого закона в части, касающейся содержания избирательного бюллетеня или установления итогов голосования, позволяет сделать вывод о невозможности введения в субъектах Российской Федерации более редких разновидностей избирательных систем, например, преференциальной избирательной системы, так как при этой системе избиратель отдает большое или меньшее предпочтение (преференцию) каждому кандидату в округе, а не голосует за единственного кандидата или избирательное объединение, либо за количество кандидатов не превышающее количество

---

<sup>352</sup> См., например, *Козак Д.Н.* Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2002. № 5. С. 3–11.

мандатов в соответствующем округе, как это происходит при мажоритарной или пропорциональной избирательной системе. Специфика голосования, формы бюллетеня и порядка голосования при преференциальной системе такова, что если бы законодатель в субъекте Российской Федерации, реализуя свое конституционное право, захотел ввести эту избирательную систему, то он бы нарушил нормы федерального законодательства, в частности, при преференциальной избирательной системе, если ни один из кандидатов не набрал большинства предпочтений, то они могут перераспределяться и пересчитываться, что абсолютно не вписывается в конструкцию выборов, заложенную в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав...».

Центральная избирательная комиссия РФ, учитывая, судя по всему, сложность применения пропорциональной избирательной системы, разработала «Методические рекомендации по выбору вида пропорциональной избирательной системы при подготовке проекта закона субъекта Российской Федерации о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации»<sup>353</sup>. В них Центральная избирательная комиссия РФ рекомендует следующим образом применять пропорциональную избирательную систему:

число депутатских мандатов, распределяемых по пропорциональной системе, должно быть не менее двадцати. Если же численность депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации невелика, а ее увеличение по каким-либо причинам окажется невозможным, то рекомендуется не применять смешанную систему, а избирать весь состав указанного органа по пропорциональной системе;

---

<sup>353</sup> См.: Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 25 декабря 2002 года № 167/1419-3. Официальный сайт Центральной избирательной комиссии РФ. [http://www.cikrf.ru/\\_1/norm\\_akt/zp021419/Zp021419.htm](http://www.cikrf.ru/_1/norm_akt/zp021419/Zp021419.htm) (9 янв. 2003 г.).

применять систему открытых списков<sup>354</sup> для выборов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации по пропорциональной системе. Если применяется система закрытых списков, то в законе субъекта Российской Федерации целесообразно предусмотреть требование о разделении списка кандидатов на региональные части;

устанавливать законом субъекта Российской Федерации, что число кандидатов в выдвинутом списке в любом случае не может быть менее числа депутатских мандатов, распределяемых по пропорциональной системе, и не может превышать это число более чем в 1,5 – 2 раза;

устанавливать заградительный пункт не более 5 процентов. В то же время законом субъекта Российской Федерации должно быть предусмотрено, что указанный заградительный пункт понижается, если к распределению депутатских мандатов оказался допущенным только один список кандидатов или если за списки, преодолевшие заградительный пункт, проголосовало 50 или менее процентов избирателей, принявших участие в голосовании;

при распределении депутатских мандатов применять метод наибольших остатков, называемый иногда естественной квотой или квотой Хэра, то есть систему, аналогичную применяемой при выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ. В этом постановлении Центральной избирательной комиссией Российской Федерации также были даны и другие рекомендации субъектам Российской Федерации, например, в части регулирования предвыборной агитации.

В законодательном регулировании выборов в Российской Федерации намечается тенденция ограничения возможностей и субъектов Российской Феде-

---

<sup>354</sup> То есть Центральная избирательная комиссия РФ предлагает, чтобы избиратели при выборах по пропорциональной избирательной системе могли выбрать одновременно и между партиями, и между кандидатами в списках, предложенными этими партиями. Схожая система преференциального голосования, называемая системой полужестких списков, применя-

рации, и муниципальных образований воздействовать на избирательные отношения (см. подробнее п. 2.3 диссертации). Федеральный законодатель четко определил, какие избирательные системы могут применяться при выборах органов государственной власти субъектах Российской Федерации; законодатели в субъектах Российской Федерации, как правило, безальтернативно устанавливают избирательные системы, которые могут применяться при выборах должностных лиц и депутатов местных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, т.е. законодатели в субъектах Российской Федерации по сути дела вмешивается в дела муниципального образования, безальтернативно устанавливая избирательную систему, применяющуюся на муниципальных выборах. Они не только устанавливают порядок проведения муниципальных выборов в соответствии с ч. 2 ст. 23 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 7 июля 2003 г.), но косвенно все-таки определяют порядок организации органов местного самоуправления.

В юридической науке уже высказывалось мнение, что порядок проведения выборов в собственном смысле слова – это процедурный вопрос, связанный с установлением правил выдвижения и регистрации кандидатов, ведения агитации, оформления документов, голосования, установления результатов выборов, и поэтому в законах субъектов Российской Федерации, регулирующих местные выборы, не могут ограничиваться права населения муниципальных образований на применение различных избирательных систем, предоставленных федеральным законодательством, и решаться вопросы количественного состава выборных органов местного самоуправления, срока их полномочий, даты проведения выборов, что также могло бы ограничить права граждан. При этом приводились примеры, свидетельствующие об обратном: в статье 26 За-

кона «О местном самоуправлении в Омской области закрепляется срок полномочий представительных органов – 4 года, а в Законе «О местном самоуправлении Республики Тыва» срок полномочий председателя администрации определен в 4 года<sup>355</sup>. Также учеными отмечалось, что на практике субъекты Российской Федерации не всегда предоставляют возможность выбора избирательных систем муниципальным образованиям, региональные избирательные законы часто регламентируют это в императивной форме и в результате субъекты местного самоуправления лишаются ряда конституционных прав, вытекающих из их публично-правового статуса<sup>356</sup>.

Сама по себе эта ситуация не может быть оценена исключительно отрицательно, поскольку законодатели в субъектах РФ (кроме республик) и муниципальных образованиях имеют сравнительно небольшой опыт законотворчества в сфере избирательного права, что не может однако оправдывать нарушение Конституции РФ. Поэтому федеральный законодатель не может даже косвенно ограничивать выбор субъекта РФ при определении им избирательной системы, по которой должны проводиться выборы в органы государственной власти субъекта РФ. Помимо признания Конституционным Судом РФ не соответствующими Конституции РФ п. 16 ст. 35 и п. 1 ст. 71 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» коллизии, сложившиеся в сфере установления избирательных систем, применяющихся в субъектах РФ, могут быть разрешены следующими способами:

Во-первых, федеральный законодатель может отказаться от излишне подробного регулирования общественных отношений, касающихся выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, устанавливая при этом только принципы избирательного права и минимальные стандарты в этой области, вводя запреты на те действия, которые противоречат принципам избирательного права. Поскольку

<sup>355</sup> См.: Шугрина Е.С. Муниципальное право. М., 1999. С. 126–127.

<sup>356</sup> Астафичев П.А. Избирательное право России: современное состояние и перспективы развития. С. 153.

ствия, которые противоречат принципам избирательного права. Поскольку при этом должен снизиться уровень регулирования избирательных отношений на федеральном уровне, то необходимо повысить значение модельных законов о выборах, которые могут утверждаться даже федеральными законами, оставаясь при этом актами рекомендательного характера. Однако, любое отступление от их буквы должно быть возможным только в том случае, когда это не противоречит принципам избирательного права.

Во-вторых, в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...» могут быть внесены изменения, содержащие оговорки о том, что законом субъекта Российской Федерации может осуществляться самостоятельное регулирование отдельных общественных отношений при соблюдении тех принципов, которые заложены этим федеральным актом. Например, законом субъекта Российской Федерации может быть введен собственный вариант отчета избирательной комиссии по итогам выборов, если субъект Российской Федерации ввел преференциальную избирательную систему при выборах депутатов представительного (законодательного) органа субъекта Российской Федерации.

Но, учитывая уровень политической и законотворческой культуры законодателей, как в федеральном парламенте, так и в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов РФ, можно сделать вывод, что такое законодательное регулирование дело отдаленного будущего.

### *3.2 Проблемы установления дополнительных гарантий избирательных прав граждан в законодательстве о выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления*

Несмотря на то, что, как ранее уже указывалось, федеральный законодатель ясно подтверждает возможность установления дополнительных гарантий избирательных прав граждан в законах субъектов Российской Федерации при правовом регулировании выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, федеральное регулирование этих общественных отношений и судебная практика рассмотрения споров, связанных с противоречиями между федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации в сфере избирательного права субъектов Российской Федерации, по сути дела затормозили введение этих гарантий.

В юридической науке уже отмечалось, что начиная с 1993 г. последовательно усиливается влияние федерального избирательного законодательства на развитие избирательного законодательства субъектов Федерации. Этот процесс проявился в принятии: Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» от 6 декабря 1994 года, сменившего его Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 19 сентября 1997 года, Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 30 марта 1999 года. Содержание все большего количества избирательных процедур и институтов непосредственно определяется федеральным законодательством, регули-



рующим избирательные права граждан. Таким образом, качественные характеристики основных элементов системы избирательного законодательства субъектов Федерации и их взаимосвязи в значительной мере определяются на федеральном уровне. Это, естественно, привело к формированию в Российской Федерации достаточно унифицированной модели избирательного законодательства<sup>357</sup>.

Тенденция к сокращению региональной составляющей системы законодательства о региональных и муниципальных выборах начиная с 1994 года и то, что в настоящее время данное направление развития избирательного законодательства полностью себя исчерпало, обозначалась и другими учеными<sup>358</sup>, но необходимо отметить, что федеральный законодатель, приняв в 2002 г. новую редакцию Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» не прислушался к этому мнению, еще более усилив регулирование избирательного процесса на федеральном уровне.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации считает, что дополнительные гарантии избирательных прав могут устанавливаться законами субъектов Федерации в силу «диспозитивного», «рамочного» характера некоторых норм Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...», реализация которых отдана на усмотрение законодателей субъектов Российской Федерации. Например, установление законом субъекта Российской Федерации дополнительных условий реализации гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права, связанных с достижением гражданином определенного возраста (пункт 8 статьи 4 Федерального закона). В то же время нормы «императивного» характера, например, регламентирующие порядок подсчета голосов, не могут быть изменены путем внесения изменений и дополнений в соответствующие законы субъектов Российской Федерации. Вме-

---

<sup>357</sup> *Алехичева Л.Г.* Конституционные основы соотношения федерального и регионального избирательного законодательства. С. 9–10.

<sup>358</sup> См.: *Кудилинский М.Н.* Указ. соч. С. 5.

сте с тем, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...» не исключает установление законом субъекта Российской Федерации и иных дополнительных гарантий избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, однако соответствующие нормы не должны противоречить положениям Федерального закона. Кроме того, следует различать предметы регулирования Федерального закона (основные гарантии избирательных прав...) и специальных законов, регулирующих правила и процедуры проведения того или иного вида выборов или референдума. Поэтому в специальных законах неизбежно будут существовать нормы, отсутствующие в Федеральном законе, что не противоречит Федеральному закону<sup>359</sup>.

А. Любарев приводя эту точку зрения Центральной избирательной комиссии РФ отмечает, что понятие «гарантии избирательных прав» включает те самые «правила и процедуры», которые являются предметом ведения специ-

---

<sup>359</sup> Письмо секретаря Центральной избирательной комиссии РФ О.К. Застрожной от 20 августа 2002 г. № 05-15/2334 на имя Президента Фонда «ИНДЕМ» Г.А. Сатарова, опубликовано на сайте Фонда «ИНДЕМ» <http://www.indem.ru/idd2000/CIK/Ot200802.htm> (9 февр. 2003 г.). А у авторов Комментария к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав...» в редакции 1999 г. следующая точка зрения на дополнительные гарантии избирательных прав граждан: «По своему содержанию дополнительные гарантии могут представлять собой нормы, которые, не отрицая основных гарантий прав граждан, установленных Федеральным законом, вводят процедуры, обеспечивающие повышенную защиту избирательных прав и права на участие в референдуме. Как правило, дополнительные гарантии обеспечивают учет специфики выборов или референдума соответствующего вида (разновидности) и уровня. На практике нередко возникает вопрос, является ли определенная норма закона субъекта Российской Федерации дополнительной гарантией избирательных прав и права на участие в референдуме граждан, или она изменяет содержание федерального регулирования по указанному вопросу. Самыми очевидными примерами изменения такого регулирования являются, в частности, изъятие (одностороннее исключение) из системы основных гарантий прав граждан, установленных Федеральным законом, замена некоторых гарантий принципиально иными. Наиболее приемлемо, когда дополнительные гарантии, вводимые законами субъектов Российской Федерации, устанавливают механизмы обеспечения избирательных прав и права на участие в референдуме, которые действуют наряду с механизмами, установленными Федеральным законом, не противоречат им по форме и содержанию, их букве и духу. Дополнительные гарантии, вводимые законами субъектов Российской Федерации, не могут ограничивать объем активного и пассивного избирательного права граждан, а также права на участие в референдуме, установленный Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом» (см.: Комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» с

ального закона, который должен приниматься субъектом Российской Федерации. Из этого следует, делает вывод А. Любарев, что включение в специальный закон процедуры, отсутствующей в «рамочном» законе, не будет противоречить последнему только в том случае, если данная процедура «дополняет гарантии избирательных прав», а процедуры, ограничивающие избирательные права, могут устанавливаться только «рамочным» законом<sup>360</sup>.

В юридической науке высказывалось мнение, что идеология дополнительных гарантий избирательных прав граждан на практике оказывается неработающей. В качестве примера приводилось определение Верховного Суда РФ по жалобе А.Н. Макаревича на решение Питкярантской территориальной избирательной комиссии об отмене регистрации кандидата в депутаты Законодательного Собрания Республики Карелия по протесту заместителя Председателя Верховного Суда РФ на определение судебной коллегии по гражданским делам Республики Карелия. Такой вывод делался, поскольку Верховный Суд РФ не счел установлением дополнительной гарантии избирательных прав граждан отмену регистрации кандидата исключительно в судебном порядке, а не избирательной комиссией, как это было предусмотрено действовавшей на тот момент редакцией Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...»<sup>361</sup>. Верховный Суд РФ решил, что поскольку Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав...» установлена более упрощенная процедура для отмены решения избирательной комиссии в случае

---

изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом от 30 марта 1999 года № 55-ФЗ. С. 21).

<sup>360</sup> Любарев А. Задачи для региональных депутатов // Выборы. Законодательство и технологии. 2002. № 8–9. Цит. по <http://lyubarev.narod.ru/elect/vzt0902.htm> (9 февр. 2003 г.).

<sup>361</sup> Алехичева Л.Г. Конституционные основы соотношения федерального и регионального избирательного законодательства. С. 12–13. В соответствии с ныне действующей редакцией Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...» отмена регистрации кандидата, в том числе и по этому основанию, возможна только решением суда, а избирательные комиссии могут аннулировать решение о регистрации кандидата в строго установленных случаях, к которым финансовые нарушения не относятся. Однако этот пример из судебной практики имеет значение для рассмотрения механизма установления законами субъектов Российской Федерации дополнительных гарантий избирательных прав граждан.

выявления допущенных кандидатом нарушений требований указанного Закона – самой избирательной комиссией, то законодатели в субъектах Российской Федерации не могут усложнять эту процедуру, обуславливая отмену решения избирательной комиссией обязательным обращением в суд<sup>362</sup>.

В связи с этим можно сделать вывод, что Верховный Суд РФ рассмотрел проблему установления субъектами Российской Федерации дополнительных гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления более широко: не только с точки зрения гарантий избирательных прав кандидата, решение о регистрации которого отменяется, но с точки зрения защиты избирательных прав других участников избирательного процесса – в первую очередь избирателей. Такое решение Верховного Суда РФ согласуется с правовой позицией Конституционного Суда РФ о том, что запрет в ходе избирательной кампании благотворительной деятельности кандидата, равно как и иных физических и юридических лиц, действующих по просьбе или по поручению кандидата, направлен на защиту прав и законных интересов всех участников избирательного процесса и не нарушает конституционные права и свободы граждан<sup>363</sup>.

Как Конституционный Суд Российской Федерации счел, что защита прав и законных интересов всех участников избирательного процесса важнее по своей значимости, чем право кандидата в ходе избирательной кампании заниматься благотворительной деятельностью, так и Верховный суд Российской

---

<sup>362</sup> См.: Определения Верховного Суда РФ от 15 марта 1999 г. по делам № 75-В98-22 и № 75-В98-23 // Избирательные права ... граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда РФ. Т. 2. С. 162–167.

<sup>363</sup> П. 3 мотивировочной части Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 8 июня 2000 г. «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Берга Олега Викторовича на нарушение его конституционных прав и свобод рядом положений Федеральных законов «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». // Справочная правовая система «КонсультантПлюс: ВерсияПроф». Версия 7.00 (02). По состоянию на 19 февраля 2002 г.

Федерации установил, что право избирателей выбирать из законопослушных кандидатов, не нарушающих нормы законодательства о выборах, важнее, чем введение дополнительных гарантий для этих кандидатов. При этом необходимо отметить, что Верховный суд Российской Федерации очень кратко раскрыл свою позицию, не обосновав незаконность введения дополнительных гарантий потребностью защиты прав избирателей, и поэтому толкование обоснования данного решения не является абсолютно однозначным.

В качестве положительного примера введения дополнительных гарантий избирательных прав граждан в законодательстве субъекта Российской Федерации Центральной избирательной комиссией РФ приводятся нормы Избирательного кодекса Свердловской области, в соответствии с которыми определен порядок открытия избирательного участка в присутствии наблюдателей не менее чем за час до начала голосования, гарантии обеспечения голосования в случае опоздания или неявки на участок членов участковой избирательной комиссии, условия проведения голосования в чрезвычайных или неотвратимых обстоятельствах: использование передвижных избирательных участков, а также участие наблюдателей и других представителей при досрочном голосовании<sup>364</sup>.

В связи с этим возникают вопросы: каковы же критерии допустимости введения таких дополнительных гарантий и при каких условиях субъект Российской Федерации может вводить эти гарантии, не нарушая федерального законодательства?

Говоря о возможности введения дополнительных гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации при участии в выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного

---

<sup>364</sup> О практике применения Избирательного кодекса Свердловской области при подготовке и проведении выборов депутатов Законодательного собрания Свердловской области Приложение к Постановлению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 28 апреля 1998 г. № 144/1027-II // Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. 1998. № 4.

самоуправления, необходимо учитывать, что любая такая гарантия является обязанностью или ограничением прав либо полномочий для иных участников правоотношений с которыми взаимодействует субъект, наделенный избирательными правами. В вышеприведенном примере, Закон Республики Карелия ограничил полномочия территориальной избирательной комиссии, передав право отменять решение о регистрации кандидата судебному органу. Учитывая практику Конституционного Суда РФ, который не делает различия между правами и свободами человека и гражданина и правами юридических лиц<sup>365</sup>, можно сделать вывод, что, устанавливая дополнительные гарантии избирательных прав граждан Российской Федерации при участии в выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления субъекты Российской Федерации не могут ограничивать права, либо вводить новые обязанности юридических лиц, других созданных в соответствии с законом общественных организаций или объединений, например, политических партий или средств массовой информации, если эти ограничения прав или новые обязанности не установлены федеральным законом.

Т.е. устанавливая дополнительные гарантии избирательных прав граждан Российской Федерации при участии в выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления субъекты Российской Федерации своими законами могут ограничивать права, либо вводить новые обязанности только государственных (за исключением федеральных) и муниципальных органов, в первую очередь для избирательных комиссий.

Аналогичное мнение в отношении установления законами субъектов Российской Федерации дополнительных гарантий избирательных прав граждан

---

<sup>365</sup> См., например, Постановление Конституционного Суда РФ от 24 октября 1996 г. «По делу о проверке конституционности части первой статьи 2 Федерального закона от 7 марта 1996 года «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об акцизах» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 45. Ст. 5202.

уже высказывалось в юридической науке<sup>366</sup>. При этом в случае возникновения конфликта между защитой прав избирателей и других участников избирательного процесса при введении дополнительных гарантий избирательных прав граждан приоритет должен отдаваться защите прав избирателей, которая в избирательном праве является важнейшим публичным интересом, обладающим высшей юридической защитой. И, вне сомнения, установление дополнительных гарантий избирательных прав граждан субъектами Российской Федерации требует более детальной регламентации со стороны федерального законодателя: это может быть как закрепление более подробных условий введения этих дополнительных гарантий, так и определение некоторых возможных вариантов этих гарантий в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав...».

---

<sup>366</sup> См.: Кудилинский М.Н. Указ. соч. С. 12–13.

## Заключение

Динамично развивающееся российское избирательное право рано или поздно приобретет статус самостоятельной отрасли права и избирательное право субъектов Российской Федерации, как его составная часть, привлекало и будет привлекать внимание ученых-правоведов. В настоящем исследовании впервые была предпринята попытка провести системный анализ правовых норм субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, регулирующих проведение выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, рассмотреть требования к этим нормам, изложенные в международных актах, правовых позициях Конституционного Суда РФ и федеральных законах, а также те взаимосвязи, которые возникают между избирательным правом субъектов Российской Федерации и другими правовыми институтами.

Юридическая наука только приступает к изучению законодательства субъектов Федерации, и до сих пор среди ученых нет не то, что единого, но даже устоявшегося мнения на многие вопросы: Существует ли у субъекта Российской Федерации собственная правовая система? Можно ли применять термин «право субъекта Федерации»? Как называть совокупность правовых норм субъекта Российской Федерации, существующих в рамках одной отрасли права? Возникают также сомнения в необходимости регулирования выборов в органы государственной власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления иными актами, помимо федеральных.

Безусловно, в рамках настоящего исследования нельзя дать окончательные ответы на все заданные вопросы, однако, применив системный анализ с учетом общепризнанных постулатов теории права, можно сделать следующие выводы:



Невозможно отказаться от применения термина «право субъекта Российской Федерации», которое состоит из отраслей (институтов), принадлежащих к различным отраслям права, и одной из этих подотраслей (институтов) является избирательное право субъектов Российской Федерации. При этом нельзя не отметить, что потребность в существовании в каждом субъекте Российской Федерации своего законодательства о выборах в органы государственной власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления будет общепризнанной только после коренной реформы федеративных отношений.

Признавая роль, которую играют акты судебных органов в правовом воздействии на общественные отношения, следует отметить, что в российской правовой системе эти акты не могут существовать самостоятельно без закона. Следовательно закон является вместе с судебной практикой его применения единым источником права.

Основным критерием для отграничения избирательных отношений от прочих является то, что, как уже отмечалось в юридической науке, они связаны с прямыми выборами, в которых граждане участвуют в качестве избирателей, реализующих свое конституционное право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. В связи с чем, представляется нецелесообразным включать в предмет российского избирательного права в целом, и в предмет избирательного права субъектов Российской Федерации в частности, общественные отношения, связанные с формированием Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, референдумом, отзывом населением депутатов и всенародно избранных должностных лиц, выборами судей, глав муниципальных образований и иных муниципальных должностных лиц представительным органом местного самоуправления из своего состава, собраниями и сходами граждан. Если включить в предмет избирательного права все эти общественные отношения, то и наука, и законодатели столкнутся со сложностями при формулировании принципов избирательного права, что, в свою очередь, затруднит правоприменительную дея-

тельность, поскольку принципы являются одним из тех ориентиров, которые помогают разрешать коллизии права либо выходить из ситуации, связанной с пробелами законодательного регулирования.

Помимо международных стандартов и федерального законодательства на избирательное право субъектов Российской Федерации оказывают большое воздействие правовые позиции Конституционного Суда РФ. Которые можно классифицировать на содержащиеся в актах этого органа, непосредственно затрагивающих выборы в субъектах Российской Федерации, и содержащиеся в прочих актах Конституционного Суда РФ, например, касающиеся федерального избирательного права.

Федеральный законодатель, пытаясь обеспечить реализацию избирательных прав граждан, устанавливая их основные гарантии в одноименном Федеральном законе, не смог выработать четкую грань между федеральными основными гарантиями избирательных прав граждан и дополнительными гарантиями избирательных прав граждан, которые могут устанавливаться законами субъектов Российской Федерации. В связи с чем, перед юридической наукой стоит серьезная задача – выработать научно обоснованные критерии по разграничению гарантий избирательных прав на основные и дополнительные.

Проблемы разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере избирательного права имеют гораздо более глубокий характер, чем несовершенство текущего законодательства. Необходима коренная реформа федеративного устройства Российского государства, основными принципами которой должны стать сохранение и укрепление единой Российской государственности, а также гармоничное развитие субъектов Федерации, а магистральными направлениями – изменение количественного и качественного состава субъектов Российской Федерации и перераспределение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами.

Итак, анализ теоретических аспектов и состояния законодательного регулирования порядка проведения выборов в органы государственной власти

субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления позволяет дать следующее определение избирательного права субъектов Российской Федерации – это, с одной стороны, подотрасль (институт) российского избирательного права, а с другой стороны, подотрасли (институты) права соответствующих субъектов Российской Федерации, претендующие на самостоятельность в рамках правовой системы субъекта Федерации, представляющие собой совокупность правовых норм, издаваемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, связанные с осуществлением и защитой прав граждан Российской Федерации (в установленном законом случае – иностранцев) избирать в качестве избирателей или быть избранным избирателями в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, а также процедуру реализации этого права в процессе организации и проведения соответствующих выборов и в межвыборный период.

## Библиографический список использованных источников

### *I. Международные правовые акты*

1. Всеобщая декларация прав человека // Международные акты о правах человека. Сборник документов. – М.: Изд. группа НОРМА-ИНФРА-М., 1999. – С. 39–43.
2. Международный пакт о гражданских и политических правах от 16 декабря 1966 г. // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1994. – № 12. – С. 5–11.
3. Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 г. // Международные акты о правах человека. Сборник документов. – М.: Изд. группа НОРМА-ИНФРА-М., 1999. – С. 653–664.
4. Протокол № 1 к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 20 марта 1952 г. // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 2. – Ст. 163.
5. Европейская хартия о местном самоуправлении от 15 октября 1985 г. // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 36. – Ст. 4466.
6. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств 2002 г. – Официальный сайт Центральной избирательной комиссии РФ. – [http://www.cikrf.ru/conference/konv\\_CNG.htm](http://www.cikrf.ru/conference/konv_CNG.htm) (8 янв. 2003 г.).

### *II. Нормативные правовые акты. Договоры*

7. Конституция Российской Федерации, принятая на всенародном референдуме 12 декабря 1993 г.

8. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. (в ред. Федерального закона от 10 января 2003 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 32. – Ст. 3301; 1996. – № 9. – Ст. 773; № 34. – Ст. 4026; 1999. – № 28. – Ст. 3471; 2001. – № 17. – Ст. 1644; № 21. – Ст. 2063; 2002. – № 12. – Ст. 1093; № 28. – Ст. 2790; № 48. – Ст. 4737; 2003. – № 2. – Ст. 167.

9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. (в ред. Федеральных законов от 4 июля 2003 г. № 94-ФЗ и № 103-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1; № 30. – Ст. 3029; № 44. – Ст. 4295; № 44. – Ст. 4298; 2003. – № 1. – Ст. 2; Российская газета. – 2003. – 8 июля. – № 131; 9 июля. – № 132.

10. Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 г. (в ред. Федерального закона от 30 июня 2003 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 46. – Ст. 4532; Российская газета. – 2003. – 1 июля. – № 126.

11. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в ред. Федеральных конституционных законов от 8 февраля 2001 г. и 15 декабря 2001 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 13. – Ст. 1447; 2001. – № 7. – Ст. 607; № 51. – Ст. 4824.

12. Федеральный конституционный закон от 10 октября 1995 г. «О референдуме Российской Федерации» (в ред. Федерального конституционного закона от 27 сентября 2002 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 42. – Ст. 3921; 2002. – № 39. – Ст. 3641.

13. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. «О судебной системе Российской Федерации» (в ред. Федерального конституционного закона от 4 июля 2003 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 1. – Ст. 1; 2001. – № 51. – Ст. 4825; Российская газета. – 2003. – 9 июля. – № 132.

14. Федеральный закон от 6 декабря 1994 г. «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1994. – № 33. – Ст. 3406.

15. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 7 июля 2003 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 35. – Ст. 3506; 1996. – № 17. – Ст. 1917; № 49. – Ст. 5500; 1997. – № 12. – Ст. 1378; 2000. – № 32. – Ст. 3330; 2002. – № 12. – Ст. 1093; Российская газета. – 2003. – 12 июля. – № 138.

16. Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» (в ред. Федерального закона от 22 июня 1998 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 49. – Ст. 5497; 1998. – № 26. – Ст. 3005.

17. Федеральный закон от 19 сентября 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 10 июля 2001 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 38. – Ст. 4339; 1999. – № 14. – Ст. 1653; 2001. – № 29. – Ст. 2944.

18. Федеральный закон от 17 декабря 1998 г. «О мировых судьях в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 51. – Ст. 6270.

19. Федеральный закон от 30 апреля 1999 г. «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 18. – Ст. 2208.

20. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 4 июля 2003 г.) // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 42. –

Ст. 5005; 2000. – № 31. – Ст. 3205; 2001. – № 7. – Ст. 608; 2002. – № 19. – Ст. 1792; № 30. – Ст. 3024; № 50. – Ст. 4930; Российская газета. – 2003. – 8 июля. – № 131; 15 июля. – № 140.

21. Федеральный закон от 5 августа 2000 г. «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ» // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 32. – Ст. 3336.

22. Федеральный закон от 10 июля 2001 г. «О внесении изменений и дополнений в Федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» // Собрание законодательства РФ. – 2001. – № 29. – Ст. 2944.

23. Федеральный закон от 31 мая 2002 г. «О гражданстве Российской Федерации» // Российская газета. – 2002. – 5 июня. – № 100.

24. Федеральный закон от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. Федеральных законов от 27 сентября 2002 г. № 119-ФЗ, от 4 июля 2003 г. № 97-ФЗ и № 102-ФЗ, с изменениями, внесенными Федеральным законом от 24 декабря 2002 г. № 176-ФЗ (в ред. Федеральных законов от 7 июля 2003 г. № 107-ФЗ и № 121-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253; № 39. – Ст. 3649; № 52 (ч. 1). – Ст. 5132; Российская газета. – 2003. – 8 июля. – № 131; 9 июля. – № 132; 10 июля. – № 135.

25. Федеральный закон от 20 декабря 2002 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» (в ред. Федеральных законов от 23 июня 2003 г. № 82-ФЗ, № 83-ФЗ и № 84-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 51. – Ст. 4982; Российская газета. – 2003. – 25 июня. – № 122.

26. Федеральный закон от 10 января 2003 г. «О выборах Президента Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 2003. – № 2. – Ст. 171.

27. Федеральный закон от 7 февраля 2003 г. «О временных мерах по обеспечению представительства коренных малочисленных народов в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. – 2003. – 11 февр. – № 26.

28. Федеральный закон от 2 июля 2003 г. «О ратификации Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах-участниках Содружества Независимых Государств» // Российская газета. – 2003. – 5–12 июля. – № 130.

29. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. – 2003. – 8 окт. – № 202.

30. Закон Российской Федерации от 28 ноября 1991 г. «О гражданстве Российской Федерации» (в ред. Федерального закона от 6 февраля 1995 г.) // Вестник Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного совета Российской Федерации. – 1992. – № 6. – Ст. 243; 1993. – № 29. – Ст. 1112; Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 7. – Ст. 496.

31. Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 г. «О статусе судей» (в ред. Федерального закона от 15 декабря 2001 г.) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного совета Российской Федерации. – 1992. – № 30. – Ст. 1792; 1993. – № 17. – Ст. 606; Собрание актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации. – 1993. – № 52. – Ст. 5086; Собрание законодательства РФ. – 1995. – № 26. – Ст. 2399; 1999. – № 29. – Ст. 3690; 2000. – № 26. – Ст. 2736; 2001. – № 51. – Ст. 4834.

32. Закон РСФСР от 8 июля 1981 г. «О судостроительстве РСФСР» (в ред. Федерального закона от 2 июля 2003 г.) // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1981. – № 28. – Ст. 976; Российская газета. – 2003. – 4 июля. – № 129.

33. Конституция Республики Алтай от 7 июня 1997 г. (в ред. Конституционных законов Республики Алтай от 19 марта 2002 г. № 4-28 и № 4-44). //



Ведомости Государственного Собрания - Эл Курултай Республики Алтай. – 1997. – № 21 (июнь). – С. 9; 2002. – № 3(9) (март). – С. 86.

34. Конституция Республики Татарстан от 6 ноября 1992 г. (в ред. Закона Республики Татарстан от 19 апреля 2002 г.) // Республика Татарстан. – 2002. – 30 апр. – № 87-88.

35. Устав Камчатской области (в ред. Закона Камчатской области от 24 июля 2003 г.) // Официальные ведомости. Вестник администрации Камчатской области. – 1997. – 17 янв. – № 2; 10 окт. – № 16; 21 нояб. – № 21; 1998. – 3 дек. – № 43; 1999. – 25 нояб. – № 43; 2001. – 28 июня. – № 26; 2002. – 21 мар. – № 12; 2003. – 16 июня. – № 37; 7 авг. – № 47–53.

36. Кодекс Республики Башкортостан о выборах от 1 сентября 1997 г. (в ред. Закона Республики Башкортостан от 23 июля 2003 г.) // Газета «Республика Башкортостан». – 2002. – 7 дек. – № 238-240 (25218-25220); 2003. – 25 июля. – № 143 (25375).

37. Кодекс Республики Коми о выборах и референдумах в Республике Коми от 14 октября 2002 г. // Республика. – 2002. – 22 окт. – № 192.

38. Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц» от 8 июля 2003 г. Текст приводится по Интернет-версии Справочной правовой системы «КонсультантПлюс: Региональное законодательство». <http://www.consultant.ru/Newdocs/Region> (31 авг. 2003 г.).

39. Избирательный кодекс Амурской области (в ред. Закона Амурской области от 24 ноября 2000 г.) // Амурская правда. – 1999. – 24 дек. – № 290–293; 2000. – 25 нояб. – № 270–271.

40. Кодекс Воронежской области о выборах, референдумах и отзыве выборных лиц от 22 июля 2003 г. // Коммуна. – 2003. – 29 июля. – № 111.

41. Избирательный кодекс Курской области от 10 июня 2003 г. // Курская правда. – 2003. – 21 июня. – № 99–101.

42. Избирательный кодекс Псковской области от 1 августа 2003 г. // Псковская правда. – 2003. – 8 авг. – № 146.

43. Избирательный кодекс Тверской области от 7 апреля 2003 г. // Тверские ведомости. – 2003. – 11–17 апр. – № 29–30.

44. Избирательный кодекс Читинской области от 20 мая 2003 г. // Забайкальский рабочий. – 2003. – 18 июня. – № 115.

45. Избирательный кодекс города Москвы от 11 июня 2003 г. (в ред. Закона г. Москвы от 10 сентября 2003 г.) // Вестник Мэра и Правительства Москвы. – 2003. – 16 июля. – № 41; 1 октября. – № 55.

46. Закон Республики Бурятия от 10 марта 1998 г. «О порядке реализации дополнительных гарантий избирательных прав эвенкийским народом в Республике Бурятия» // Бурятия. – 1998. – 13 мар. – № 46.

47. Закон Республики Бурятия от 24 августа 1999 г. «О выборах главы муниципального образования в Республике Бурятия» (в ред. Законов Республики Бурятия от 24 ноября 2001 г. и от 18 февраля 2002 г.) // Собрание законодательства Республики Бурятия. – 1999. – № 2; 2001. – № 226; 2002. – № 31.

48. Закон Республики Дагестан от 8 июля 1996 г. «О выборах главы местной администрации в Республике Дагестан» (в ред. Закона Республики Дагестан от 9 октября 1998 г.) // Дагестанская правда. – 1997. – 29 нояб. – № 232–233; 1998. – 26 мар. – № 60; Собрание Законодательства Республики Дагестан. – 1998. – № 7. – Ст. 2227; Дагестанская правда. – 1998. – 10 окт. – № 199.

49. Закон Республики Дагестан от 2 декабря 2002 г. «О выборах главы муниципального образования, иных выборных должностных лиц местного самоуправления» // Дагестанская правда. – 2002. – 4 дек. – № 260–262.

50. Закон Республики Карелия от 27 июня 2003 г. «О выборах депутатов представительных органов и глав местного самоуправления в Республике Карелия» // Газета «Карелия». – 2003. – 3 июля. – № 70.

51. Закон Республики Коми от 14 октября 2002 г. «О выборах, референдумах, опросах и отзыве в Республике Коми» (в ред. Закона Республики Коми от 23 июня 2003 г.) // Республика. – 1998. – 14, 21, 23 июля, 4, 11 авг. – № 135,

140–141, 143, 151–152, 157–158; 2001. – 22 июня. – № 114; 2002. – 26 мар. – № 57; 2003. – 1 июля. – № 123–124.

52. Закон Республики Татарстан от 22 сентября 2003 г. «О совмещении выборов депутатов Государственного Совета Республики Татарстан с выборами Президента Российской Федерации» // Республика Татарстан. – 2003. – 23 сент. – № 189-190.

53. Закон Астраханской области от 28 мая 2003 г. «О территориальных избирательных комиссиях в Астраханской области» // Астраханские известия. 2003. – 19 июня. – № 25.

54. Закон Ивановской области от 27 июня 2003 г. «О выборах» // Собрание законодательства Ивановской области. – 2003. – 10 июля. – № 13 (223).

55. Закон Иркутской области от 5 мая 2003 г. «Об избирательной комиссии Иркутской области» // Ведомости Законодательного собрания Иркутской области. – 2003. – 8 мая. – № 27.

56. Закон Московской области от 7 марта 2003 г. «О выборах депутатов представительных органов, глав муниципальных образований и других должностных лиц местного самоуправления в Московской области» // Ежедневные Новости. Подмосковье. – 2003. – 18 мар. – № 49; 23 мар. – № 54.

57. Закон Нижегородской области от 28 июня 2002 г. «О порядке избрания главы местного самоуправления депутатами представительного органа местного самоуправления из своего состава» // Правовая среда. – 2002. – 10 июля. – № 26 (424).

58. Закон Нижегородской области от 8 января 2003 г. «О выборах глав местного самоуправления в Нижегородской области» (в ред. Закона Нижегородской области от 1 сентября 2003 г.) // Правовая среда. – 2003. – 15 янв. – № 1-2 (447-448); 22 янв. – № 3-4 (449-450); 10 сент. – № 35(481).

59. Закон Камчатской области от 30 августа 1999 г. «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления, глав муниципальных образований и иных выборных должностных лиц местного самоуправления в

Камчатской области» (в ред. Закона Камчатской области от 19 июня 2000 г.) // Официальные ведомости. Вестник администрации Камчатской области. Спецвыпуск. – 2002. – 2 апр.

60. Закон Курской области от 8 октября 1999 г. «О внесении изменений в Закон Курской области «О выборах глав муниципальных образований и других должностных лиц местного самоуправления в Курской области» // Курская Правда. – 1999. – 13 окт. – № 176.

61. Закон Омской области от 7 июля 2003 г. «О выборах в органы местного самоуправления Омской области». // Омский вестник. – 2003. – 1 авг. – № 50.

62. Закон Оренбургской области от 24 апреля 1996 г. «О выборах глав муниципальных образований и других должностных лиц местного самоуправления в Оренбургской области» (в ред. Законов Оренбургской области от 10 апреля 2000 г., от 31 июля 2000 г., от 7 мая 2001 г.) // Южный Урал. – 2000. – 12, 13, 16 мая. – № 88–90; 22 авг. – № 159; 2001. – 15 мая. – № 89.

63. Закон Орловской области от 13 декабря 2000 г. «О выборах депутатов представительных органов и выборных должностных лиц местного самоуправления Орловской области» (в ред. Закона Орловской области от 16 февраля 2001 г.) // Орловская правда. – 2000. – 14 дек.; 2001. – 21 февр.

64. Областной закон (Ростовской области) от 17 августа 2000 г. (в ред. Областных законов от 19 января 2001 г. и от 24 сентября 2001 г.) «О выборах глав муниципальных образований в Ростовской области» // Наше время. – 2000. – 23 авг. – № 170–171; 2001. – 23 янв. – № 12–13; 2001. – 2 окт. – № 207–208.

65. Закон Рязанской области от 11 января 1999 г. «О выборах глав муниципальных образований и выборных должностных лиц местного самоуправления» (в ред. Законов Рязанской области от 5 августа 1999 г., от 24 ноября 1999 г., от 30 октября 2000 г., от 20 ноября 2001 г.) // Рязанские ведомости. – 1999. – 24 авг. – №№ 179–180; 30 нояб. – №№ 262–263; 2000. – 9 нояб. – № 223; 2001. – 28 нояб. – № 230.

66. Закон Тамбовской области от 5 сентября 2003 г. «Об установлении перечня труднодоступных и отдаленных местностей Тамбовской области». – Сайт «Гарант – законодательство с комментариями». – <http://www.garant.ru/hotlaw/files/t28008688.rtf> (26 сент. 2003 г.).

67. Закон Тверской области от 30 мая 2000 г. «О выборах депутатов представительных органов, глав муниципальных образований и иных выборных должностных лиц местного самоуправления» (в ред. Закона Тверской области от 3 декабря 2002 г.) // Тверские ведомости. – 2000. – 9–15 июня. – № 46; 2002. – 11–17 дек. – № 82.

68. Закон Челябинской области от 26 июня 2003 г. «Об избирательных комиссиях в Челябинской области» // Южноуральская панорама. – 2003. – 15 июля. – № 80.

69. Закон Ярославской области от 2 июня 2003 г. «О выборах в органы государственной власти Ярославской области и органы местного самоуправления муниципальных образований Ярославской области» // Губернские вести. – 2003. – 8 июня. – № 37.

70. Закон Еврейской автономной области от 31 мая 2000 г. «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления в Еврейской автономной области» (в ред. Закона Еврейской автономной области от 28 июня 2001 г.) // Собрание Законодательства Еврейской автономной области. – 2000. – Май. № 5; Биробиджанер Штерн. – 2001. – 18 сент. – № 96.

71. Закон Еврейской автономной области от 25 сентября 2002 г. «О приостановлении действия некоторых законов области по вопросам избирательных прав граждан и права на участие в референдуме» // Биробиджанская звезда. – 2002. – 22 окт. – № 79.

72. Закон Еврейской автономной области от 2 декабря 2002 г. «О некоторых вопросах организации и проведения выборов депутатов представитель-

ных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления» // Биробиджанер Штерн. – 2002. – 3 дек. – № 133.

73. Закон Ненецкого автономного округа от 8 декабря 1999 г. «О мировых судьях» // Няръяна-Вындер. – 1999. – 30 дек. – № 207, 208.

74. Закон Ненецкого автономного округа от 30 июня 2002 г. «О внесении изменений и дополнений в Закон округа «О мировых судьях в Ненецком автономном округе» // Няръяна-Вындер. – 2002. – 10 июля. – № 110.

75. Закон Ханты-Мансийского автономного округа от 18 июня 2003 г. «О выборах глав муниципальных образований в Ханты-Мансийском автономном округе населением» // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа. – 2003. – № 5, часть I. – Ст. 623.

76. Закон Ханты-Мансийского автономного округа от 18 июня 2003 г. «О выборах депутатов Думы Ханты-Мансийского автономного округа» // Новости Югры («Спецвыпуск»). – 2003. – 26 июня. – № 69.

77. Закон Ямало-Ненецкого автономного округа от 21 июня 2003 г. «О выборах депутатов Государственной думы Ямало-Ненецкого автономного округа» // Красный Север. – 2003. – 23 июля. – Спецвыпуск № 28-29.

78. Соглашение от 8 сентября 1997 г. между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа «О порядке и условиях проведения выборов депутатов Тюменской областной Думы» // Тюменские известия. – 1997. – 9 сент. – № 172.

79. Устав Петропавловск-Камчатского городского муниципального образования (в ред. Решения сессии городской Думы г. Петропавловска-Камчатского № 114-р от 28.02.2000 г.) // Вести (г. Петропавловск-Камчатский). 1999. – 17 нояб.; 2002. – 6 нояб.

80. Положение об избирательной комиссии Петропавловск-Камчатского городского муниципального образования, действующей на постоянной основе, утвержденного 25 октября 2001 г. решением Петропавловск-

Камчатской Городской Думы // Официальные ведомости. Вестник администрации Камчатской области. – 2002. – 14 февр. – № 7.

81. Конституция Соединенных Штатов Америки // Конституции зарубежных стран. Сборник. – М.: ООО Издательство «Юрлитинформ», 2000. – 366 с.

### *III. Судебная практика*

82. Матье-Мозн (Mathieu-Mohin) и Клерфейт (Clerfayt) против Бельгии. Судебное решение Европейского Суда по правам человека от 2 марта 1987 года. Краткое неофициальное изложение обстоятельств дела. – Сайт «Европейская Конвенция по правам человека». – <http://www.echr.ru/documents/doc/2461418/2461418.htm> (19 янв. 2003 г.).

83. Гитонас (Gitonas) и другие против Греции. Судебное решение Европейского Суда по правам человека от 1 июля 1997 г. Краткое неофициальное изложение обстоятельств дела. – Сайт «Европейская Конвенция по правам человека». – <http://www.echr.ru/documents/doc/2461467/2461467.htm> (19 янв. 2003 г.).

84. Боуман (Bowman) против Соединенного Королевства. Судебное решение Европейского Суда по правам человека от 19 февраля 1998 г. Краткое неофициальное изложение обстоятельств дела. – Сайт «Европейская Конвенция по правам человека». – <http://www.echr.ru/documents/doc/2461459/2461459.htm> (19 янв. 2003 г.).

85. Постановление Европейского Суда по правам человека от 9 апреля 2002 г. по делу Подколзина против Латвии // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. – 2002. – № 4. – С. 34–36.

86. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного зако-

на) Алтайского края» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 4. – Ст. 409.

87. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 г. «О проверке конституционности положений Устава Читинской области, регламентирующих вопросы формирования органов государственной власти области, разграничения их полномочий и порядка взаимодействия» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 7. – Ст. 700.

88. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 октября 1996 г. «По делу о проверке конституционности части первой статьи 2 Федерального закона от 7 марта 1996 года «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об акцизах» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – № 45. – Ст. 5202.

89. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 1996 г. «По делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной думы» в связи с запросом судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ» // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 2. – Ст. 348.

90. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1997 г. «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 г. № 315 «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации», Закона Пермской области от 21 февраля 1996 года «О проведении выборов депутатов Законодательного собрания Пермской области» и части 2 статьи 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 года «О порядке ротации состава депутатов Законодательного собрания Вологодской области» (в редакции от 9 ноября 1995 года)» // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 20. – Ст. 2383.

91. Постановление Конституционного Суда РФ от 24 июня 1997 г. «По делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90



Конституции Республики Хакасия» // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 26. – Ст. 3145.

92. Постановление Конституционного Суда РФ от 14 июля 1997 г. «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» // Собрание законодательства РФ. – 1997. – № 29. – Ст. 3581.

93. Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 25. – Ст. 3002.

94. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 ноября 1998 г. «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ» // Собрание законодательства РФ. – 1998. – № 48. – Ст. 5969.

95. Постановление Конституционного Суда РФ от 23 марта 2000 г. «По делу о проверке конституционности части второй статьи 3 закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 года «О выборах депутатов Законодательного собрания Оренбургской области» в связи с жалобой граждан Г.С. Борисова, А.П. Бучнева, В.И. Лошманова и Л.Г. Маховой» // Собрание законодательства РФ. – 2000. – № 13. – Ст. 1429.

96. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июня 2002 г. «По делу о проверке конституционности положений п. 1 ст. 64, п. 11 ст. 32, п.п. 8 и 9 ст. 35, п.п. 2 и 3 ст. 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда РФ и Тульского областного суда» // Российская газета. – 2002. – 18 июня. – № 107.

97. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 июня 2003 г. «По делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации». // Российская газета. – 2003. – 19 июня. – № 117.

98. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2003 г. «По делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросами Государственного собрания - Курултая Республики Башкортостан, Государственного совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан» // Российская газета. – 2003. – 29 июля. – № 150.

99. Определение Конституционного Суда РФ от 5 ноября 1999 г. «По запросу Арбитражного суда города Москвы о проверке конституционности пунктов 1 и 4 части четвертой статьи 20 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» // Собрание законодательства РФ. – 1999. – № 52. – Ст. 6460.

100. Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 8 июня 2000 г. «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Берга Олега Викторовича на нарушение его конституционных прав и свобод рядом положений Федеральных законов «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». // Справочная правовая система «КонсультантПлюс: ВерсияПроф». Версия 7.00 (02). По состоянию на 19 февраля 2002 г.

101. Определение Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2000 г. «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы ряда общественных объединений на нарушение конституционных прав и свобод положениями Федеральных законов «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания

РФ» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс: ВерсияПроф». Версия 7.00 (02). По состоянию на 19 февраля 2002 г.

102. О некоторых вопросах применения судами норм избирательного права при разрешении споров, связанных с проведением выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Президента Российской Федерации, а также в законодательные (представительные) и исполнительные органы власти субъектов Российской Федерации // Бюллетень Верховного Суда РФ. – 1998. – № 1. – С. 18–24; № 2. – С. 13–18.

103. Определение Верховного Суда РФ от 3 марта 1997 г. по делу № 42-Г97-1 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда РФ (1995—2000). В 2-х т. / Отв. ред. – О.Ю. Вельяшев. – М.: Изд-во НОРМА, 2001. – Т. 1. – С. 358–361.

104. Определение Верховного Суда РФ от 23 июня 1997 г. по делу № 20-Г97-5 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда РФ (1995—2000). В 2-х т. / Отв. ред. – О.Ю. Вельяшев. – М.: Изд-во НОРМА, 2001. – Т. 1. – С. 447.

105. Определение Верховного Суда РФ от 15 марта 1999 г. по делу № 75-В98-22 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда РФ (1995—2000). В 2-х т. / Отв. ред. – О.Ю. Вельяшев. – М.: Изд-во НОРМА, 2001. – Т. 2. – С. 162–164.

106. Определение Верховного Суда РФ от 15 марта 1999 г. по делу № 75-В98-23 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда РФ (1995—2000). В 2-х т. / Отв. ред. – О.Ю. Вельяшев. – М.: Изд-во НОРМА, 2001. – Т. 2. – С. 164–167.

107. Определение Верховного Суда РФ от 22 марта 1999 г. по делу № 20-В99пр-5 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан

Российской Федерации в решениях Верховного Суда РФ (1995—2000). В 2-х т. / Отв. ред. – О.Ю. Вельяшев. – М.: Изд-во НОРМА, 2001. – Т. 1. – С. 303–304.

108. Определение Верховного Суда РФ от 19 мая 2000 г. по делу № 92-ГОО-5 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда РФ (1995—2000). В 2-х т. / Отв. ред. – О.Ю. Вельяшев. – М.: Изд-во НОРМА, 2001. – Т. 2. – С. 627–630.

109. Определение Верховного Суда РФ от 10 октября 2000 г. по делу № 11-ГОО-19 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда РФ (1995—2000). В 2-х т. / Отв. ред. – О.Ю. Вельяшев. – М.: Изд-во НОРМА, 2001. – Т. 2. – С. 635–637.

110. Определение Верховного Суда РФ от 9 ноября 2000 г. по делу № 20-ГОО-6 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда РФ (1995—2000). В 2-х т. / Отв. ред. – О.Ю. Вельяшев. – М.: Изд-во НОРМА, 2001. – Т. 2. – С. 749–751.

111. Постановление Президиума Верховного Суда РФ от 29 марта 2001 г. по делу № 38пв-2001 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда РФ. 2001 / Отв. ред. О.Ю. Вельяшев. – М.: 2002. – С. 66–69.

112. Определение Верховного Суда РФ от 9 февраля 2001 г. по делу № 11-Г01-6 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда РФ. 2001 / Отв. ред. О.Ю. Вельяшев. – М.: 2002. – С. 62–66.

113. Определение Верховного Суда РФ от 27 февраля 2001 г. по делу № 89 Г01-6 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда РФ. 2001 / Отв. ред. О.Ю. Вельяшев. – М.: 2002. – С. 76–77.

114. Определение Верховного Суда РФ от 18 июня 2001 г. по делу № 22Г01-4 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан

Российской Федерации в решениях Верховного Суда РФ. 2001 / Отв. ред. О.Ю. Вельяшев. – М.: 2002. – С. 248–249.

115. Определение Верховного Суда РФ от 24 июля 2001 г. по делу № 6-Г01-7 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда РФ. 2001 / Отв. ред. О.Ю. Вельяшев. – М.: 2002. – С. 252–255.

116. Определение Верховного Суда РФ от 30 августа 2001 г. по делу № 38 Г01-15 // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда РФ. 2001 / Отв. ред. О.Ю. Вельяшев. – М.: 2002. – С. 265–267.

117. Определение Верховного Суда РФ от 4 декабря 2001 года по делу № 51-Г01-27 // Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. – 2001. – № 11. С. 62–64.

118. Постановление Конституционного Суда Республики Башкортостан от 16 июля 1998 г. «По делу о проверке конституционности постановления Государственного Собрания Республики Башкортостан № ГС-394 «О назначении выборов Президента Республики Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан. – 1998. – № 16 (82). – Ст. 1088.

119. Постановление Конституционного Суда Республики Дагестан от 14 января 1999 г. «По делу о проверке конституционности части третьей статьи 11 и пункта 18 статьи 34 Закона Республики Дагестан от 24 марта 1998 года «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления» в связи с жалобами граждан И.К. Гаджимагомедова и И.Н. Набиева» // Дагестанская правда. – 1999. – 2 февр. – № 20.

120. Решение Верховного Суда Республики Карелия от 7 декабря 2000 г. // Газета «Карелия». – 2001. – 11 янв. – № 3.

121. «Республика Башкортостан должна привести свою законодательную базу в соответствие с федеральным законодательством...» Извлечения из

постановления Конституционного Суда Республики Башкортостан от 5 февраля 2002 г. // Российская юстиция. 2002. – № 7. – С. 12–14.

#### *IV. Прочие правовые акты, проекты правовых актов*

122. Временный порядок голосования по почте при проведении выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления, утвержденный Постановлением Центральной избирательной комиссии РФ от 7 августа 2003 г. № 20/144-4. – Официальный сайт Центральной избирательной комиссии РФ. – [http://www.cikrf.ru/\\_1/norm\\_akt/Zp030144/Zp030144.htm](http://www.cikrf.ru/_1/norm_akt/Zp030144/Zp030144.htm) (25 авг. 2003 г.).

123. Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 25 декабря 2002 года № 167/1419-3 «О Методических рекомендациях по выбору вида пропорциональной избирательной системы при подготовке проекта закона субъекта Российской Федерации о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации». – Официальный сайт Центральной избирательной комиссии РФ. – [http://www.cikrf.ru/\\_1/norm\\_akt/zp021419/Zp021419.htm](http://www.cikrf.ru/_1/norm_akt/zp021419/Zp021419.htm) (9 января 2003 г.).

124. О практике применения Избирательного кодекса Свердловской области при подготовке и проведении выборов депутатов Законодательного собрания Свердловской области Приложение к Постановлению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 28 апреля 1998 г. № 144/1027-II // Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. – 1998. – № 4.

125. Доклад Центральной избирательной комиссии РФ «О развитии и совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах». Приложение к постановлению Центральной избирательной комиссии РФ от 6 октября 2000 года № 111/1170-3 // Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. – 2000. – № 21. – С. 47–90.

126. Постановление Государственного Собрания Республики Башкортостан от 20 ноября 1999 г. № ГС-107 «О грубых нарушениях законодательства в ходе проведения избирательной кампании по выборам депутатов в Государственную Думу Федерального Собрания РФ» // Советская Башкирия – Известия Башкортостана. – 1999. – 24 нояб. – № 229.

127. Постановление Государственного Собрания Республики Башкортостан от 15 февраля 2000 г. «О признании утратившими силу отдельных нормативных правовых актов Республики Башкортостан» // Ведомости Государственного Собрания, Президента и Кабинета Министров Республики Башкортостан. 2000. – № 6 (108). – Ст. 423.

128. Постановление Правительства Свердловской области от 02 июля 1998 г. № 681-п «О реализации Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» по регистрации (учету) избирателей, участников референдума» // Собрание законодательства Свердловской области. – 1998. – № 7. – Ст. 562.

129. Проект федерального закона № 125634-3 «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». – Текст приводится по Интернет-версии Справочной правовой системы «Консультант:Законопроекты».

<http://base.consultant.ru/evening/q32.exe?B1CKQ> (8 февр. 2003 г.).

#### *V. Исследовательская литература*

130. Астафичев П.А. Избирательное право России: современное состояние и перспективы развития. – Орел: Изд-во ОРАГС (Орловской регион. академии гос. службы), 1999. – 204 с.

131. Барциц И.Н. Правовое пространство России. Вопросы конституционной теории и практики. – М.: Изд-во МГУ, 2000. – 495 с.
132. Богданова Н.А. Система науки конституционного права. – М.: Юристъ, 2001. – 256 с.
133. Васильев В.И., Павлушкин А.В., Постников А.Е. Законодательные органы субъектов Российской Федерации. Правовые вопросы формирования, компетенция и организация работы. – М.: «Городец-издат», 2001. – 288 с.
134. Выборы в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации. 1995–1997. Электоральная статистика. – М.: Издательство «Весь мир», 1998. – 640 с.
135. Выборы в Российской Федерации / Под общ. ред. д.ю.н. А.В. Иванченко. – М.: «ВЭЛТИ», 1998. – 144 с.
136. Выдрин И.В. Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике (конституционно-правовой аспект). – Екатеринбург: 1998. – 208 с.
137. Галлиган Д., Полянский В.В., Стариков Ю.Н. Административное право: история развития и основные современные концепции. – М.: Юристъ, 2002. – 410 с.
138. Гусева Л.А. Сравнительный анализ региональных избирательных систем (на примере республик и областей Поволжья и Предуралья). – Казань: АБАК, 1998. – 130 с.
139. Дмитриев Ю.А., Журавлева И.А. Правовое регулирование выборов депутатов в представительные (законодательные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации. – М.: ОКТБ, 1999. – 416 с.
140. Жученко А.А. Соотношение Конституций республик в составе Российской Федерации с Конституцией России: проблемы теории и практики. – М.: «Авиаиздат», 2001. – 148 с.



141. Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Избирательная система России (теория, практика и перспективы). – СПб.: «Юридический центр Пресс», 2003. – 359 с.

142. Иванов В.В. Сложносоставные субъекты Российской Федерации: конституционная реальность и проблемы регулирования внутренних отношений. – Красноярск: Красноярский государственный аграрный университет, 1998. – 102 с.

143. Иванченко А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика. (Монографическое исследование.) – М.: Изд-во «Весь Мир», 1996. – 304 с.

144. Ким А.И. Советское избирательное право. Вопросы теории избирательного законодательства и практики его применения. – М.: Юрид. лит., 1965. – 211 с.

145. Комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом от 30 марта 1999 года № 55-ФЗ / Под ред. В.И. Васильева, А.А. Вешнякова, В.И. Лысенко. – М.: Изд-во НОРМА, 1999. – 760 с.

146. Конституционное законодательство России / Под общ. ред. Ю.А. Тихомирова. – М.: Городец, 1999. – 382 с.

147. Конституционное право субъектов Российской Федерации / Отв. ред. проф. В.А. Кокотов. – М.: ООО «Городец-издат», 2002. – 864 с.

148. Князев С.Д. Очерки теории российского избирательного права: Монография. – Владивосток: Изд-во ДВГУ, 1999. – 416 с.

149. Князев С.Д. Современное российское избирательное право. Понятие, принципы, источники. Монография. – Владивосток: Изд-во ДВГУ, 1999. – 160 с.

150. Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъек-

тов права за нарушения конституционного законодательства РФ. – М.: Городец, 2000. – 192 с.

151. Кряжков В.А. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации (правовые основы и практика). – М.: Формула права, 1999. – 768 с.

152. Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. – М.: Юристъ, 2002. – 348 с.

153. Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. – М.: Юристъ, 2001. – 444 с.

154. Кутафин О.Е. Российское гражданство. – М.: Юристъ, 2003. – 587 с.

155. Лазарев Л.В. Комментарий к Постановлению Конституционного Суда РФ от 10 июля 1995 г. «По делу о проверке конституционности части второй статьи 42 Закона Чувашской республики «О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской республики» в редакции от 26 августа 1994 года» // Комментарий к постановлениям Конституционного Суда РФ / Отв. ред. Б.С. Эбзеев: В 2-х т. – М.: Юристъ, 2000. – Т. 1: Государственная власть. Местное самоуправление. – С. 423–426.

156. Лазарев Л.В. Комментарий к Постановлению Конституционного Суда РФ от 24 июня 1997 г. «По делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия» // Комментарий к постановлениям Конституционного Суда РФ / Отв. ред. Б.С. Эбзеев: В 2-х т. – М.: Юристъ, 2000. – Т. 2: Защита прав и свобод граждан. – С. 220–223.

157. Лебедев А.Н. Статус субъекта Российской Федерации (основные концепции, конституционная модель, практика). – М.: Институт государства и права РАН, 1999. – 197 с.

158. Матейкович М.С. Правовое регулирование выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Монография – Тюмень: Изд-во Тюменского государственного университета, 1999. – 184 с.

159. Метшин И.Р. Правовая система республики в составе Российской Федерации. – М.: Издательство НОРМА, 2002. – 160 с.

160. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» / Отв. ред. А.А. Вешняков; Науч. ред. В.И. Лысенко. – М.: Издательство НОРМА, 2003. – 896 с.

161. Право и политика современной России / Кол. авт.: Г.В. Мальцев, Е.А. Лукашева, В.С. Нерсисянц и др. – М.: Былина, 1996. – 216 с.

162. Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации. Научно-методическое пособие / Отв. ред. – Засл. деят. науки РФ, д.ю.н., проф. А.С. Пиголкин. – М.: Норма, 1998. – 263 с.

163. Сергеев Д.Б. Избирательное право субъектов Российской Федерации. Теоретико-правовое исследование. Монография. – Петропавловск-Камчатский: Изд-во Дальневост. ун-та, 2003. – 160 с.

164. Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. – М.: Юрист, 2001. – 376 с.

165. Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М.: Изд-во «Зерцало», 1998. – 441 с.

*VI. Периодические издания. Материалы из сборников и Интернета. Переписка*

166. Авакьян С.А. Конституционное законодательство субъектов Российской Федерации: проблемы совершенствования и использования в преподавании // Конституционное законодательство субъектов Российской Федерации:

проблемы совершенствования и использования в преподавании: Материалы научной конференции. 25–27 марта 1999 г. / Отв. ред. проф. С.А. Авакьян. – М.: Изд-во МГУ, 1999. – С. 5–12.

167. Авдеенкова М.П., Дмитриев Ю.А. Конституционно-правовая ответственность в России // Право и жизнь, № 45. Сайт журнала «Право и жизнь». [http://www.law-n-life.ru/arch/N\\_avdmitr.zip](http://www.law-n-life.ru/arch/N_avdmitr.zip) (1 февр. 2003 г.).

168. Алехичева Л.Г. Конституционные основы соотношения федерального и регионального избирательного законодательства // Журнал российского права. – 1999. – № 9. – С. 9–15.

169. Бечелов И.Б. Хамуков А.В. Об ограничении пассивного избирательного права // Северо-кавказский юридический вестник. – 1998. – № 3. – С. 62–67.

170. Бобылев А.И. Основания построения системы права и системы законодательства. // Право и политика. – 2003. – № 3. – С. 142–145.

171. Богданова Н.А. Конституционное законодательство субъектов Российской Федерации в системе российского конституционного права // Конституционное законодательство субъектов Российской Федерации: проблемы совершенствования и использования в преподавании: Материалы научной конференции. 25–27 марта 1999 г. / Отв. ред. проф. С.А. Авакьян. – М.: Изд-во МГУ, 1999. – С. 12–15.

172. Богданова Н.А. Целостность и структура науки конституционного права // Российский юридический журнал. – 2002. – № 1. – С. 10–19.

173. Борисов И.Б. Международное и внутригосударственное право в вопросах выборов. – Сайт Российского общественного института избирательного права. – <http://www.roiip.ru/public/law-in-el.htm> (9 февр. 2003 г.).

174. Борисов И.Б. Соотношение норм международного и внутригосударственного права в вопросах избирательного процесса // Журнал российского права. – 2002. – № 4. – С. 104–108.

175. Веденеев Ю.А. Новое избирательное право Российской Федерации: проблемы развития и механизм реформирования // Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. – 1995. – № 2. – С. 78–89.

176. Веденеев Ю.А., Князев С.Д. Избирательные правоотношения: понятие, политико-правовое содержание и структура // Журнал российского права. – 1998. – № 10–11. – С. 71–83.

177. Веденеев Ю.А., Лысенко В.И. Современное избирательное право и решения Конституционного Суда РФ: юридическая структура и развитие // Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда РФ (1992–1999). – М.: Изд-во НОРМА. 2000. – С. 60–68.

178. Вешняков А.А. Практика диктует новеллы // Журнал о выборах. – 2001. – № 3. – С. 2–9.

179. Вешняков А.А. Развитие избирательного права и законодательства: итоги и перспективы // Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда РФ (1992–1999). Отв. ред. – к.ю.н. А.А. Вешняков. – М.: Изд-во НОРМА. 2000. – С. 3–7.

180. Владимир Путин поддержал идею «смешанной» системы формирования региональных парламентов. – Сайт «Рамблер». – <http://www.rambler.ru/db/news/msg.html?mid=3209586&s=10315> (21 февр. 2003 г.).

181. Дмитриев Ю. Полемические заметки об истории советского федерализма // Право и жизнь, № 51 цит. по сайту журнала «Право и жизнь» [http://www.law-n-life.ru/numbers/st\\_50\\_3.2.htm](http://www.law-n-life.ru/numbers/st_50_3.2.htm) (16 февр. 2003 г.).

182. Егорова Е.Ю. Соблюдать законность при принятии нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. – 2002. – № 4. – С. 5–10.

183. Законы субъектов Федерации должны быть работоспособными. Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на совещании руководителей законодательных собраний субъектов Российской Федерации 21

мая 2002 г., Совет Федерации, Москва // Журнал российского права. – 2002. – № 7. – С. 3–5.

184. Захаров В.В. Избирательное законодательство Курской области // Конституционное законодательство субъектов Российской Федерации: проблемы совершенствования и использования в преподавании: Материалы научной конференции. 25–27 марта 1999 г. / Отв. ред. проф. – С.А. Авакьян. – М.: Изд-во МГУ, 1999. – С. 139–141.

185. Зиновьев А.В. Гарантии свободы выборов представительных органов власти в России. // Государство и право. – 1995. – № 1. – С. 15–23.

186. Иванченко А.В. Избирательная система Российской Федерации: новый этап развития // Журнал российского права. – 1998. – № 9. – С. 3–5.

187. Иванченко А.В. Избирательная система Российской Федерации в условиях становления многопартийности и ее роль в укреплении демократических основ российской государственности // Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. – 1998. – № 9. – С. 10–18.

188. Как выбирать депутатов Государственной Думы. Беседа за «круглым столом» редакции // Журнал российского права. – 1997. – № 7. – С. 20–40.

189. Катков Д.Б. Кодификация избирательного права в Российской Федерации. // Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. – 1998. – № 3. – С. 131–138.

190. Каширская И. Избирательное законодательство субъектов Российской Федерации первый демократический опыт // Право и жизнь. – 1998. – № 16. – С. 64–71.

191. Козак Д.Н. Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. – 2002. – № 5. – С. 3–11.

192. Коломейцева Т.А. Региональные избирательные системы, применяемые в Российской Федерации // Правовая политика субъектов Российской

Федерации. Материалы круглого стола. 26 сентября 2001 г. – Владивосток: Изд-во Дальневосточного университета, 2002. – С. 88–92.

193. Кокотов А.Н. Конституционное право в российском праве: Понятие, назначение и структура // Правоведение. – 1998. – № 1. – С. 15–22.

194. Косак А. Источники избирательного права и процесса // Право и жизнь, № 42. – Сайт журнала «Право и жизнь». – [http://www.law-n-life.ru/arch/N\\_kosak.zip](http://www.law-n-life.ru/arch/N_kosak.zip). (8 февр. 2003 г.).

195. Княгинин К.Н. Курс конституционного права и развитие конституционного законодательства, конституционной правореализационной практики, конституционно-правовой доктрины // Конституционное право: содержание и структура курса: Материалы семинара / Институт «Открытое общество». Красноярский государственный университет. Отв. за выпуск К.Н. Княгинин. – Красноярск: 1999. – С. 4–21.

196. Князев С.Д. Выборы в субъектах Федерации: правовые акты и реалии // Журнал российского права. – 1997. – № 10. – С. 44–52.

197. Князев С.Д. Демократические принципы избирательного права в Российской Федерации // Известия Владивостокского института международных отношений ДВГУ. – 1997. – № 3. – С. 57–71.

198. Князев С.Д. Принципы российского избирательного права // Правоведение. – 1998. – № 2. – С. 20–31.

199. Князев С.Д. Проблемы становления правовой системы Приморского края // Социально-экономические и политические процессы в странах Азиатско-Тихоокеанского региона. – Владивосток: 1997. – С. 59–60.

200. Князев С.Д. Система избирательных комиссий: нужна ли электро-  
ральная вертикаль? // Академический юридический журнал. 2002. – № 1. –  
Сайт «Академический юридический журнал».  
[http://www.advocat.irk.ru/aum/7/text.php?name=7\\_3\\_1.txt](http://www.advocat.irk.ru/aum/7/text.php?name=7_3_1.txt) (11 янв. 2003 г.)

201. Крылов Б.С., Постников А.Е. Избирательное законодательство и защита прав коренных малочисленных народов // Журнал о выборах. – 2001. – № 2. – С. 24–27.

202. Линник Л.Н. К вопросу об источниках избирательного процесса как самостоятельной отрасли права // Право и политика. – 2002. – № 1. – С. 6–14.

203. Линник Л. Порядок формирования законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации // Право и жизнь, № 47. – Сайт журнала «Право и жизнь». – [http://www.law-n-life.ru/arch/N\\_linik.zip](http://www.law-n-life.ru/arch/N_linik.zip) (8 февр. 2003 г.).

204. Лукашов Л.А. Региональное право в системе российского права // Законотворческая деятельность субъектов Российской Федерации. Материалы научно-практической конференции (26–27 ноября 1997 г.) / Под ред. д.ю.н. В.И. Новоселова. – Саратов: СГАП (Саратов. гос. академия права), 1998. – С. 35–36.

205. Лукьянова Е.А. Конституция в судебном переплете // Законодательство. 2000. – № 12. – С. 47–58.

206. Любарев А. Задачи для региональных депутатов // Выборы. Законодательство и технологии. 2002. – № 8–9. – Цит. по <http://lyubarev.narod.ru/elect/vzt0902.htm> (9 февр. 2003 г.).

207. Любарев А. «Как я участвовал в работе над Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» – Сайт Фонда «ИНДЕМ». – [http://www.indem.ru/idd2000/polemika/Lubarev/lub\\_gar.zip](http://www.indem.ru/idd2000/polemika/Lubarev/lub_gar.zip) (9 янв. 2003 г.).

208. Любарев А.Е. О соответствии избирательного законодательства РФ Конституции РФ. – Сайт Демократия.ру. – <http://www.ifes.ru/article.php?id=240> (29 янв. 2003 г.).



209. Любарев А.Е. Федерализм и избирательное законодательство. // Материалы научно-практической конференции «Настоящее и будущее федерализма в России». – М.: РНЦГМУ, 2002. – С. 207–227.

210. Лысенко В.И. Некоторые проблемы развития российского избирательного права // Государство и право. – 1995. – № 8. – С. 14–21.

211. Лысенко В.И. Новая избирательная политика, право и реформа системы выборов в России: опыт и перспективы // Реформа избирательной системы в Италии и России: опыт и перспективы / Отв. ред. В.И. Лысенко. – М.: Институт государства и права РАН, 1995. – С. 92–119.

212. Лысенко В.И. Развитие демократической основы российского избирательного права // Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. – 1995. – № 5. – С. 54.

213. Макаренко Б.И. Выборы лаборатория или «кухня» избирательного процесса // Журнал о выборах. – 2001. – № 3. – С. 50–53.

214. Масловская М.В. Избирательное законодательство: современное состояние и вопросы совершенствования // Конституционное законодательство субъектов Российской Федерации: проблемы совершенствования и использования в преподавании: Материалы научной конференции. 25–27 марта 1999 г. / Отв. ред. проф. – С.А. Авакьян. – М.: Изд-во МГУ, 1999. – С. 121–125.

215. Петров А.А. Принципы избирательного права в решения Конституционного Суда РФ // Академический юридический журнал. 2001. – № 1. – Сайт «Академического юридического журнала». [http://www.advocat.irk.ru/aum/3/3\\_4\\_1.htm](http://www.advocat.irk.ru/aum/3/3_4_1.htm) (11 янв. 2003 г.).

216. Петухов Р.В. Избирательные системы: мировой опыт и российские реалии // Молодежь в юридической науке. Статьи студентов Академического правового университета. Вып. 2. – М.: Академический правовой университет при Институте государства и права РАН, 2001. – С. 70–81.

217. Письмо секретаря Центральной избирательной комиссии РФ О.К. Застрожной от 20 августа 2002 г. № 05-15/2334 на имя Президента Фонда «ИН-

«ИНДЕМ» Г.А. Сатарова. – Опубликовано на сайте Фонда «ИНДЕМ» – <http://www.indem.ru/idd2000/СІК/От200802.htm> (9 февр. 2003 г.).

218. По какому закону избираться Государственной Думе? Интервью с В.Л. Шейнисом // Журнал российского права. – 1998. – № 4–5. – С. 15–22.

219. Постников А.Е. Избирательное законодательство: необходимо четкое разделение полномочий между различными уровнями власти при проведении выборов // Журнал российского права. – 2002. – № 5. – С. 12–22.

220. Постников А.Е. Система российского избирательного законодательства // Журнал российского права. – 1997. – № 1. – С. 31–46.

221. Прохоров М.В. Формирование Совета Федерации Федерального Собрания России и законодательство субъектов федерации // Конституционное законодательство субъектов Российской Федерации: проблемы совершенствования и использования в преподавании: Материалы научной конференции. 25–27 марта 1999 г. / Отв. ред. проф. – С.А. Авакьян. – М.: Изд-во МГУ, 1999. – С. 96–101.

222. Раянов Ф.М. Теоретические основы системы права субъектов Российской Федерации. // Право и политика. – 2003. – № 3. – С. 140–142.

223. Рыжков В.А. К вопросу о становлении избирательного права России // Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. – 1996. – № 12. – С. 110–112.

224. Селянин В.Е. Кодификация избирательного законодательства в субъекте Российской Федерации (на примере Воронежской области) // Законотворческая деятельность субъектов Российской Федерации. Материалы научно-практической конференции (26–27 ноября 1997 г.) / Под ред. д.ю.н. В.И. Новоселова. – Саратов: СГАП (Саратов. гос. академия права), 1998. – С. 77–78.

225. Сергеев Д.Б. Избирательные системы в субъектах Российской Федерации: конституционно-правовые коллизии // Право и политика. – 2002. – № 11. – С. 34–40.

226. Сергеев Д.Б. О неконституционных ограничениях избирательных прав граждан Российской Федерации в законодательстве субъектов Российской Федерации // Знания молодых юристов – XXI веку. Материалы научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых. – Владивосток: Изд-во ДВГУ, 2001. – С. 20–26.

227. Сергеев Д.Б. К вопросу о месте российского избирательного права в системе права Российской Федерации // Актуальные проблемы государства и права. Материалы научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых. – Владивосток: Изд-во ДВГУ, 2002. – С. 61–65.

228. Смирнов Л.В. Деятельность судов Российской Федерации как источник права. // Журнал российского права. – 2001. – № 3. – С. 50–54.

229. Стариков Ю.Н. Как развивалась наука административного права в европейских странах // Журнал российского права. – 1999. – № 3/4. – С. 203–215.

230. Толкачева Л.И., Комелькова И.Ю. Избирательное законодательство Московской области: становление, развитие, проблемы, перспективы // Конституционное законодательство субъектов Российской Федерации: проблемы совершенствования и использования в преподавании: Материалы научной конференции. 25–27 марта 1999 г. / Отв. ред. проф. – С.А. Авакьян. – М.: Изд-во МГУ, 1999. – С. 131–139.

231. Торшенко А.А., Трегубников В.А. Понятие выборов в Российской Федерации // Российский юридический журнал. – 2001. – № 2. – С. 40–48.

232. Федеральное законодательство и законодательство субъектов Федерации: проблемы соответствия // Журнал российского права. – 1997. – № 10. – С. 138–155.

233. Чернобель Г.Т. Противоречия и пробелы в Конституциях и Уставах субъектов Российской Федерации. Проблемы их преодоления // Закон: создание и толкование / Под ред. А.С. Пиголкина. – М.: Спарк, 1998. – С. 120–136.

234. Чертков А.Н. Древнерусская Федерация // Журнал российского права. 2000. – № 2. – С. 163–173; № 3. – С. 152–158.

235. Четвериков А.О. Избирательные системы государств-членов ЕС. – Сайт Демократия.ру. – <http://www.ifes.ru/article.php?id=233> (24 янв. 2003 г.).

236. Шведа В.В. Роль решений Конституционного Суда РФ в развитии избирательного права России // Академический юридический журнал. – 2002. – № 3. – Сайт «Академический юридический журнал». [http://www.advocat.irk.ru/aum/9/text.php?name=9\\_1\\_2.txt](http://www.advocat.irk.ru/aum/9/text.php?name=9_1_2.txt) (11 янв. 2003 г.).

237. Шергин В.Л. Проблемы совершенствования избирательного законодательства Российской Федерации. (Обзор парламентских слушаний в Государственной Думе Федерального Собрания РФ 16 октября 2000 года) // Выборы и референдумы. – 2000. – № 1.

238. Шишкин С.И. Региональное право: системные угрозы. – Сайт «Виртуальный Институт Профессоров Шишкиных». – [http://shishkin.isu.ru/library/serg/book\\_s\\_6.cgi](http://shishkin.isu.ru/library/serg/book_s_6.cgi) (8 окт. 2001 г.).

239. Якушев В.С. Гражданское законодательство и законодательство субъектов федерации // Российский юридический журнал. – 2001. – № 1. – С. 39–44.

### *VII. Диссертации, авторефераты диссертаций*

240. Алехичева Л.Г. Соотношение и взаимодействие избирательного законодательства Российской Федерации и ее субъектов: конституционно-правовые основы. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М.: 2001. – 23 с.

241. Алиев С.А. Конституционные основы разделения властей и становление парламентаризма в Турции. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М.: 1994. – 24 с.

242. Астафичев П.А. Проблемы совершенствования избирательного законодательства в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Саратов: 1998. – 27 с.

243. Бабошин О.А. Система конституционного права как отрасли российского права: вопросы теории и практики. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург: 2001. – 24 с.

244. Безруков А.В. Конституционно-правовые аспекты взаимодействия Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург: 2001. – 27 с.

245. Белов С.А. Избирательная система как правовой институт. Диссертация ... канд. юрид. наук. – СПб.: 2003. – 172 с.

246. Вешняков А.А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. Диссертация ... канд. юрид. наук. – М.: 1997. – 170 с.

247. Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. – М.: 2000. – 45 с.

248. Журавлева И.А. Проблемы правового регулирования выборов депутатов в представительные (законодательные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М.: 1999. – 23 с.

249. Игнатьева М.Н. Соотношение федерального и республиканского законодательства: теоретико-правовой анализ. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. – М.: 1999. – 44 с.

250. Краснов К.В. Субъекты избирательного процесса в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М.: 2000. – 26 с.

251. Кудилинский М.Н. Проблемы правового регулирования муниципальных выборов в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – СПб.: 2002. – 24 с.

252. Кухарчук Т.В. Правовая система и систематика законодательства. Диссертация ... канд. юрид. наук. – СПб.: 1998. – 233 с.

253. Наумов В.И. Законодательство Российской Федерации о выборах: теория и практика избирательных компаний 1993–1996 годов. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М.: 1998. – 28 с.

254. Пастушенко А.Б. Нормотворчество субъектов Российской Федерации. Диссертация ... канд. юрид. наук. – Нижний Новгород: 1996. – 223 с.

255. Петров Д.Е. Отрасль права. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Саратов: 2001. – 30 с.

256. Постников А.Е. Система избирательного законодательства в Российской Федерации. Диссертация в форме научного доклада на соискание ученой степени доктора юридических наук. – М.: 1997. – 49 с.

257. Сергевнин С.Л. Теоретические основы регионального законодательства: правовые и социально-политические аспекты. Диссертация ... докт. юрид. наук. – СПб.: 2000. – 312 с.

258. Сидорчук И.П. Кодификация в советском правотворческом процессе. Диссертация ... канд. юрид. наук. – Минск: 1989.

259. Смольянов А.А. Избирательная система России: проблемы теории и практики. Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – СПб.: 1998. – 240 с.

260. Сунцов А.П. Правонарушения в избирательной системе субъекта Российской Федерации (конституционно-правовое исследование). Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург: 2000. – 40 с.

261. Сурков Д.Л. Законодательная и исполнительная власть субъекта Российской Федерации в конституционном праве России. Сравнительно-правовое исследование. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. – М.: 1999. – 43 с.

262. Устинов Д.Ю. Референдум и выборы как формы прямого народного волеизъявления граждан при осуществлении местного самоуправления в Российской Федерации. Диссертация ... канд. юрид. наук. – Саратов: 2000. – 164 с.

263. Ухтияров А.И. Правовая система субъекта Российской Федерации: опыт сравнительного исследования (на материалах республик и областей Поволжского региона). Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – М.: 2001. – 26 с.

264. Шишкин С.И. Государственно-правовые проблемы регионализации в Российской Федерации. Диссертация ... докт. юрид. наук. – Иркутск: 1995. – 309 с.

### *VIII. Учебная и справочная литература*

265. Авдеенкова М.П., Дмитриев Ю.А. Конституционное право Российской Федерации. Курс лекций. Ч. 1. Основы теории конституционного права. – М.: ООО «Профобразование», 2002. – 336 с.

266. Алексеев С.С. Проблемы теории права: Курс лекций в 2-х т. Т. 2. Нормативные юридические акты. Применение права. Юридическая наука. – Свердловск: Свердловский юридический институт, 1973. – 400 с.

267. Арановский К.В. Курс лекций по государственному праву зарубежных стран. Сравнительное государствоведение. Уч. пособие. – Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1996. – 447 с.

268. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учебник. – М.: Издательская группа НОРМА–ИНФРА–М, 1998. – 752 с.

269. Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. Учебник для юридических вузов (полный курс). В 3-х т. – М.: ООО «Профобразование» – Центр профессиональной литературы, 2001. – Т. 1. – 799 с.

270. Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. Учебник для юридических вузов (полный курс). В 3-х т. – М.: ООО «Профобразование» – Центр профессиональной литературы, 2001. – Т. 2. – 831 с.

271. Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. Учебник для юридических вузов (полный курс). В 3-х т. – М.: ООО «Профобразование» – Центр профессиональной литературы, 2001. – Т. 3. – 751 с.

272. Габричидзе Б.Н., Елисеев Б.П., Чернявский А.Г. Конституционное право современной России: Учебник для вузов. – М.: Изд-во «Дело и Сервис», 2001. – 416 с.
273. Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. и Чудина С.Ю. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебное пособие. – Иркутск: Издательство ИП «Макаров С.Е.», 2001. – 512 с.
274. Жакке Ж.-П. Конституционное право и политические институты: Уч. пособие / Пер. с франц. – М.: Юристъ, 2002. – 365 с.
275. Зарубежное избирательное право: Учебное пособие. / Под ред. д.ю.н. В.В. Маклакова. – М.: Издательство НОРМА, 2003. – 288 с.
276. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов / Отв. ред. – д.ю.н. А.В. Иванченко. – М.: Изд-во НОРМА, 1999. – 856 с.
277. Катков Д.Б., Корчиго Е.В. Избирательное право: Учебное пособие / Под ред. д.ю.н. Ю.А. Веденеева. – М.: Юриспруденция, 2001. – 288 с.
278. Князев С.Д. Российское избирательное право. Учебник. – Владивосток: Изд-во ДВГУ, 2001. – 448 с.
279. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: В 4 т. Тома 1–2. Часть общая: Учебник / Отв. ред. проф. Б.А. Страшун. – 3-е изд., обновл. и дораб. – М.: Издательство БЕК, 2000. – 784 с.
280. Конституционное право: Словарь / Отв. ред. В.В. Маклаков. – М.: Юристъ, 2001. – 560 с.
281. Конституционное право: Учебник / Отв. ред. В.В. Лазарев. – М.: Юристъ, 1999. – 592 с.
282. Конституционное право. Энциклопедический словарь. Отв. ред. и рук. авт. коллектива – д.ю.н., проф. С.А. Авакьян. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА–ИНФРА-М), 2001. – 688 с.



283. Конституционное право России: Учебно-методическое пособие: Краткий учебник для вузов / Под общ. ред. А.В. Малько. – М.: Норма – Инфра-М, 2000. – 408 с.
284. Конюхова И.А. Конституционное право Российской Федерации. Курс лекций. – М.: Издательство «Экзамен», 2003. – 320 с.
285. Краснов Ю.К. Государственное право России. История и современность: Учебное пособие. – М.: Юристъ, 2002. – 733 с.
286. Лысцов В.В. Российское избирательное право: от империи до федерации. Учебное пособие для слушателей радиотехнического и юридического факультетов. – Воронеж: ВВШ МВД России, 1998. – 131 с.
287. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 1996. – 472 с.
288. Постников А.Е. Избирательное право России. Научное и учебное пособие. С приложением «Модельного закона субъекта Российской Федерации о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации». – М.: Издательская группа ИНФРА-М–НОРМА, 1996. – 224 с.
289. Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. академика РАН, д.ю.н., проф. В.С. Нерсисянца. – М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА – ИНФРА-М), 2002. – 832 с.
290. Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации. Учебник. – СПб.: ЛГОУ им. А.С. Пушкина – Вариант В, 2001. – 282 с.
291. Российская юридическая энциклопедия / Под общ. ред. А.Я. Сухарева. – М.: Издательский Дом ИНФРА-М, 1999. – X, 1110 с.
292. Советское конституционное право: Учебник / Под ред. С.И. Русиновой и В.А. Рянжина. – Л.: Изд-во ЛГУ, 1975. – 463 с.
293. Сравнительное избирательное право: Учебное пособие / Под ред. д.ю.н. В.В. Маклакова. – М.: Издательство НОРМА, 2003. – 208 с.

294. Теория государства и права. / Под ред. д.ю.н., проф. Матузова Н.И. и д.ю.н., проф. Малько А.В. – М.: Юрист, 2001. – 511 с.
295. Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю. Тихомирова. – М.: 1997. – 526 с.
296. Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса. – М.: 1998. – 798 с.
297. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. Учебник. – М.: Юристъ, 1999. – 600 с.
298. Шугрина Е.С. Муниципальное право. Учебник – М.: Дело, 1999. – 496 с.
299. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: Учеб.-практ. пособие. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Дело, 2000. – 304 с.

*Предмет избирательного права субъектов Российской Федерации*

Общественные отношения, связанные с проведением	выборов высшего должностного лица государства или субъекта РФ, руководителя высшего исполнительного органа	выборов депутатов законодательных (представительных) органов	выборов судей населением	отзыва избирателями должностных лиц и депутатов законодательных (представительных) органов	референдума
Уровень публичной власти					
<i>Федеральный (Российская Федерация)*</i>	<i>Выборы Президента Российской Федерации</i>	<i>Формирование Совета Федерации</i> <i>Выборы депутатов Государственной Думы</i>	<i>Выборы судей не предусмотрены законодательством</i>	<i>Отзыв избирателями не предусмотрен законодательством</i>	<i>Референдум Российской Федерации</i>
Субъект Российской Федерации (республика, край, область, автономный округ, автономная область и города федерального значения)	Выборы высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации	Выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации	<i>Выборы мирового судьи избирателями соответствующего участка</i>	<i>Отзыв избирателями высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта РФ, депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ**</i>	<i>Референдум субъекта Российской Федерации</i>
Муниципальный (муниципальные образования)	Выборы главы муниципального образования, иного выборного должностного лица муниципального образования	Выборы депутатов представительного органа местного самоуправления	<i>Муниципальные судебные органы законодательством не предусмотрены</i>	<i>Отзыв избирателями депутата представительного органа местного самоуправления, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления***</i>	<i>Местный референдум</i>
<i>Собрания (сходы) граждан</i>					

\* Курсивом выделены общественные отношения, которые не могут регулироваться правовыми нормами субъектов Российской Федерации, либо их включение в предмет избирательного права является дискуссионным.

\*\* Может быть предусмотрен законодательством субъекта Российской Федерации.

\*\*\* Может быть предусмотрен законодательством субъекта Российской Федерации и уставом муниципального образования.