Теоретические и правовые основы избирательного процесса в России

Законодательная база выборов и референдумов

Конституция Российской Федерации - источник избирательного права высшей юридической силы

- Законодательная база выборов и референдумов в Российской Федерации являет собой целостную систему, в которой каждый вид источников имеет определенное функциональное назначение и разную юридическую силу. Наивысшей юридической силой обладают нормы избирательного права, содержащиеся в Конституции Российской Федерации, составляющей основу всего избирательного законодательства. Конституция Российской Федерации:
- определяет содержание избирательных прав граждан Российской Федерации, устанавливая статьей 32 их право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Не имеют этого права только граждане, признанные судом недееспособными, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда;
- · разграничивает компетенцию Российской Федерации и ее субъектов в сфере избирательного законодательства. Статьей 71 Конституции Российской Федерации регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина (а следовательно, и избирательных прав), а также формирование федеральных органов государственной власти находятся в ведении Российской Федерации. В то же время защита прав и свобод человека и гражданина, установление общих принципов организации органов государственной власти и местного самоуправления в Российской Федерации находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (ст. 72). Это означает, что в соответствии с федеральными законами субъекты Российской Федерации осуществляют детальное регулирование всех вопросов организации этой системы, включая и определение конкретных способов формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления.

- Согласно статье 73 Конституции Российской Федерации ряд вопросов избирательного права относится к исключительному ведению субъектов Российской Федерации. Субъект Российской Федерации самостоятельно определяет избирательную систему, применяемую на выборах законодательного (представительного) органа государственной власти, а также устанавливает ряд конкретных параметров избирательных процедур и институтов в соответствии с особенностями субъекта Российской Федерации (например, правила сбора подписей в поддержку кандидатов и их проверки); определяет круг федеральных государственных органов, избираемых гражданами Российской Федерации, и устанавливает уровень их нормативного регулирования. К таким органам относятся Президент Российской Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации.
- · исходит из того, что общепризнанные принципы и нормы международного права и договоры Российской Федерации являются составной частью правовой системы Российской Федерации;
- · устанавливает общий механизм защиты конституционных норм, определяющих избирательные права граждан. Согласно статье 15 нормы Конституции Российской Федерации имеют прямое действие, то есть при разрешении различного рода споров по поводу избирательного права обоснована ссылка на нормы Конституции РФ. Суды всех уровней обязаны принимать меры по обеспечению прямого действия конституции;
- · устанавливает степень самостоятельности населения соответствующих территорий в формировании органов местного самоуправления. Согласно статье 131 Конституции Российской Федерации население соответствующих территорий самостоятельно определяет структуру органов местного самоуправления, что создает основу регулирования ряда вопросов проведения муниципальных выборов актами органов местного самоуправления.

Другие источники избирательного права

Федеральные законы.

- Федеральными законами устанавливаются основные гарантии избирательных прав граждан Российской Федерации при проведении выборов во все органы государственной власти и органы местного самоуправления в Российской Федерации, а также определяется порядок проведения выборов в федеральные органы государственной власти. Первая задача решается Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».
- Указанный Федеральный закон, во-первых, имеет универсальный характер, устанавливая общие для всех выборов, независимо от их уровня, гарантии избирательных прав граждан, и его действие распространяется также на референдумы, проводимые в Российской Федерации, а во-вторых, конкретизирует содержание конституционного права граждан избирать и быть избранными, формирует гарантии его реализации применительно к различным стадиям избирательного процесса, определяет основные понятия и термины избирательного права, порядок защиты избирательных прав граждан, а также организационно-правовые основы построения избирательной системы России как федеративного государства.
- Кроме названного закона при проведении выборов в органы государственной власти и в органы местного самоуправления применяются и другие федеральные законы, содержащие нормы избирательного права, регулирующие конкретную избирательную кампанию.

Законы субъектов Российской Федерации

- В отличие от федеральных законы субъектов Российской Федерации устанавливают порядок выборов только органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.
- Для всей системы законодательства, в том числе избирательного законодательства субъектов Российской Федерации, основополагающими являются конституции республик, уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов. В этих нормативно-правовых актах закрепляется ряд важнейших норм избирательного права: определяется срок полномочий выборных органов государственной власти, порядок назначения выборов органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также условия реализации гражданами Российской Федерации пассивного избирательного права на выборах органов государственной власти субъектов Российской Федерации.
- Систему избирательных законов каждого субъекта Российской Федерации, как правило, составляют законы о выборах законодательного (представительного) органа государственной власти, о выборах главы исполнительного органа государственной власти (губернатора, главы администрации, президента), о выборах депутатов представительного органа местного самоуправления и о выборах главы муниципального образования.

Акты местного самоуправления

- Актами местного самоуправления устанавливается содержание ряда избирательных процедур при проведении выборов в органы местного самоуправления. Согласно статье 131 Конституции Российской Федерации, наделяющей население соответствующих территорий правом самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления, решение о конкретном составе выборных органов местного самоуправления может быть принято только на местном уровне. Эти акты принимаются в соответствии с федеральными законами, законами и иными нормативно-правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.
- Состав избирательных процедур, регулируемых актами местного самоуправления, устанавливается федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.
- Федеральный закон, как правило, допускает регулирование некоторых избирательных процедур уставами муниципальных образований, как основными нормативными правовыми актами муниципальных образований. Однако, в любом случае нормы уставов муниципальных образований не должны противоречить федеральному и региональному избирательному законодательству.

Нормативные акты избирательных комиссий

- Федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации наделяются правом принимать инструкции и некоторые иные нормативные акты.
- Практика проведения многих избирательных кампаний разного уровня в 90-х годах показывает, что и ЦИК РФ на федеральных выборах, и избирательные комиссии субъектов РФ на региональных и местных выборах данным правом широко пользуются, поскольку: во-первых, не всегда законодательные органы способны глубоко и детально вычленить специфику именно применения избирательных норм; во-вторых, постоянно меняющееся избирательное законодательство не всегда удается верно осознать и правильно использовать в своей работе самим членам избирательных комиссий, особенно на уровне участковых избирательных комиссий, где подавляющее большинство членов комиссий с правом решающего голоса не имеют специального юридического образования. Вышестоящие избирательные комиссии, работающие на постоянной основе, вынуждены создавать дополнительные инструктивные материалы. Данные материалы разъясняют и упрощают сложные нормативные требования, помогают на практике совершать меньше ошибок.
- Статья 21 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» определяет: «Решения и акты избирательных комиссий, комиссий референдума, принятые в пределах их компетенции, установленной настоящим Федеральным законом, федеральными конституционными законами, иными федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, обязательны для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей и участников референдума».

Принципы избирательного права

- Дальнейшее развитие в новейшем избирательном законодательстве страны получает нормативное закрепление основных идей-принципов. Принципы определяют каркас всего избирательного законодательства, позволяют наметить стратегические пути дальнейшего реформирования отдельных норм, регулирующих вполне определенные избирательные процедуры.
- **С**облюдение принципов определяет действительно демократический характер выборов и делает их результаты легитимными. Отступления от этих принципов или их нарушение подрывают доверие к выборам и результатам голосования.
- Следует выделить важнейшие принципы избирательного права, закрепленные на сегодняшний день в избирательных законах.

Принцип всеобщности

- Этот принцип заключается в возможности граждан избирать и быть избранными по достижении определенного возраста независимо от пола, расы, национальности, отношения к религии и убеждений, а также, как правило, независимо от имущественного и должностного положения. Этому принципу не противоречит установление в законодательстве запретов на участие в выборах для психически нездоровых лиц и лиц, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда.
- Однако всеобщее избирательное право, в особенности пассивное, ограничено рядом дополнительных условий или цензов, связанных не только с возрастом, но и с гражданством, рождением, проживанием и другими факторами. Право участвовать в выборах предоставляется исключительно гражданам страны, но не лицам без гражданства, имеющим вид на жительство (ценз гражданства), в некоторых случаях пассивным избирательным правом обладают только граждане по рождению (ценз происхождения). Независимо от характера выборов для реализации права быть избранным требуется проживать в течение определенного времени в местности, где проводятся выборы (ценз оседлости).
- Эти цензы могут сочетаться в различных комбинациях и использоваться также при избрании высших должностных лиц государства парламентом.

Принцип свободных выборов

- Данный принцип означает добровольное, без государственного принуждения, участие граждан в выборах. Им предоставляется возможность самостоятельно принимать решение - использовать или не использовать свое активное или пассивное избирательное право на выборах. Если в выборах приняло участие небольшое число граждан, могут возникнуть сомнения в признании выборов состоявшимися и в легитимности сформированных органов власти. Законодательство каждой страны эти вопросы решает по-разному, в зависимости от сложившихся традиций и характера избирательных кампаний: выборы могут признаваться состоявшимися вне зависимости от числа граждан, принявших в них участие, или только тогда, когда в них принял участие оговоренный в законе минимум избирателей.

Принцип равного избирательного права

- То есть равенство граждан на выборах, реализуется с помощью норм-гарантий, как правило, двумя способами. Во-первых, наделением каждого избирателя только одним голосом (применение принципа «один человек - один голос»). Во-вторых, равное избирательное право обеспечивается образованием на выборах примерно равных по численности избирателей избирательных округов, для достижения равного веса голосов избирателей и равной нормы представительства.
- Прямое избирательное право - право граждан непосредственно избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления в настоящее время применяется в большинстве демократических стран при выборах нижних палат парламентов, реже - при выборах верхних палат парламентов и президентов и практически повсеместно - при выборах органов местного самоуправления. В отличие от прямого косвенное избирательное право предполагает многоступенчатые выборы (состоящие из двух и более ступеней), при которых граждане сначала избирают промежуточные органы (коллегии, муниципальные и иные образования, которые иногда являются нижестоящими по отношению к избираемому), а затем уже эти органы избирают выборный орган. Используется и некий конгломерат прямого и косвенного избирательного права в сочетании с системой кооптации.

Принцип тайного голосования

Данный принцип отвергает контроль за волеизъявлением избирателей, предполагает создание условий для свободы выбора, что достигается рядом организационных гарантий и правил, установленных законодательством о выборах. В демократических избирательных системах, применяемых для формирования органов государственной власти, голосование является тайным.

Из недавно закрепленных принципов следует выделить принцип периодичности проведения выборов и принцип конкурентности. Первый из них устанавливает максимальный срок полномочий любого органа государственной власти, органа местного самоуправления и соответственно срок, через который должны пройти очередные основные выборы. Второй из названных принципов закрепляет, что невозможно проведение выборов без конкуренции партий, кандидатов, программ, позиций. Альтернатива выбора избирателями должна иметь место при проведении выборов всех уровней.