

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАКТИКА | 2016—№1

Издается 4 раза в год

СОДЕРЖАНИЕ

НАУЧНАЯ ЖИЗНЬ

- Головин А.Г.** О науке избирательного права и ее актуальных задачах 3
- Биктагиров Р.Т.** К вопросу о месте избирательного права в системе российского права.....12

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: ПРОБЛЕМЫ И НОВАЦИИ

- Гришина М.В.** О некоторых вопросах правового регулирования информационного обеспечения выборов в 2016 году.....19

ВЫБОРЫ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

- Арбатская М.Н.** Доминанта территориального представительства — центростремительный фактор политической системы Португалии23

ВЫБОРЫ И ОБЩЕСТВО

- Кабышев С.В., Ермаков А.Д.** К вопросу о конституционных целях политических партий28

ДИСКУССИОННАЯ ТРИБУНА

- Игнатов А.В.** О некоторых проблемах международного наблюдения за выборами как механизма международной защиты избирательных прав граждан36
- Борисов И.Б.** Общественный контроль — неотъемлемое звено легитимных выборов41

ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ И СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

- Красинский В.В.** Правовые позиции российских и зарубежных органов конституционной юстиции о пределах ограничения государственного суверенитета46

ОРГАНИЗАЦИЯ ВЫБОРОВ И ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ

- Голубкова Н.И.** Избирательные споры как политико-правовой феномен54

КНИЖНЫЕ НОВИНКИ

- Авакьян С.А.** Новое слово в сравнительном избирательном праве (рецензия на серию книг «Выборы в мире»).....62

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ЖУРНАЛА:
Заславский Сергей Евгеньевич,
доктор юридических наук

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ:
Автономов Алексей Станиславович,
доктор юридических наук, профессор.
Веденеев Юрий Алексеевич,
Заслуженный юрист РФ,
доктор юридических наук.
Дамаскин Олег Валерьевич,
Заслуженный юрист РФ,
доктор юридических наук, профессор,
академик АВН.
Кабышев Сергей Владимирович,
Заслуженный юрист РФ,
кандидат юридических наук, доцент.
Колоколов Никита Александрович,
доктор юридических наук, профессор.
Комарова Валентина Викторовна,
доктор юридических наук, профессор.
Лысенко Владимир Иванович,
Заслуженный юрист РФ,
доктор юридических наук.
Садовникова Галина Дмитриевна,
доктор юридических наук, доцент.
Эбзеев Борис Сафарович,
Заслуженный юрист РФ,
Заслуженный деятель науки РФ,
доктор юридических наук, профессор.

РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ:
Борисов Игорь Борисович,
кандидат юридических наук.
Заславский Сергей Евгеньевич,
доктор юридических наук.
Головин Алексей Геннадьевич,
кандидат юридических наук.
Игнатов Александр Вячеславович,
кандидат юридических наук.

ОТВЕТСТВЕННЫЙ СЕКРЕТАРЬ ЖУРНАЛА:
Наталья Игоревна Голубкова,
кандидат политических наук

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР ИГ «ЮРИСТ»
Гриб В.В., д.ю.н., профессор

ЗАМЕСТИТЕЛИ ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА ИГ «ЮРИСТ»:
Бабкин А.И., Бельих В.С., Платонова О.Ф.,
Ренов Э.Н., Трунцевский Ю.В.

ПОДПИСКА НА ИЗДАНИЕ
Индекс по каталогу «Роспечать» — 80216
ЦЕНТР РЕДАКЦИОННОЙ ПОДПИСКИ:
Тел.: (495) 617-18-88 (многоканальный)

РЕДАКЦИЯ:
Бочарова М.А., Курукина Е.И.

НАУЧНОЕ РЕДАКТИРОВАНИЕ И КОРРЕКТУРА:
Швечкова О.А., к.ю.н.

АДРЕС РЕДАКЦИИ/ИЗДАТЕЛЯ:
115035, г. Москва, Космодамианская наб.,
д. 26/55, стр. 7. Тел.: (495) 953-91-08.
E-mail: avtor@lawinfo.ru

Плата с авторов за публикацию статей не взимается.

ПИ № ФС77-38718 от 22 января 2010 г.

Подписано в печать 09.03.2016 г. Выход в свет 22.03.2016 г.

Отпечатано в типографии «Национальная полиграфическая группа», 248031, г. Калуга, п. Северный, ул. Светлая, д. 2. Тел. (4842) 70-03-37

Формат 60x90/8. Печать офсетная.

Физ. печ. л. — 8,0. Усл. печ. л. — 8,0.

Общий тираж 2 000 экз. Цена свободная

EDITOR-IN-CHIEF OF THE MAGAZINE:

Zaslavskiy Sergey Yevgenyevich,
Doctor of Law

EDITORIAL BOARD:

Avtonomov Aleksey Stanislavovich,
Doctor of Law, Professor.

Vedeneev Yuriy Alekseevich,
Honored Lawyer of the Russian Federation,
Doctor of Law.

Damaskin Oleg Valeryevich,
Honored Lawyer of the Russian Federation,
Doctor of Law, Professor, Member of the Academy
of Military Science.

Kabyshev Sergey Vladimirovich,
Honored Lawyer of the Russian Federation,
Candidate of Legal Sciences, Assistant Professor.

Kolokolov Nikita Aleksandrovich,
Doctor of Law, Professor.

Komarova Valentina Viktorovna,
Doctor of Law, Professor.

Lysenko Vladimir Ivanovich,
Honored Lawyer of the Russian Federation,
Doctor of Law.

Sadovnikova Galina Dmitrievna,
Doctor of Law, Assistant Professor.

Ebzeev Boris Safarovich,
Honored Lawyer of the Russian Federation,
Honored Scientist of the Russian Federation,
Doctor of Law, Professor.

EDITORIAL STAFF:

Borisov Igor Borisovich,
Candidate of Legal Sciences.

Zaslavskiy Sergey Yevgenyevich,
Doctor of Law.

Golovin Aleksey Gennadyevich,
Candidate of Legal Sciences.

Ignatov Aleksandr Vyacheslavovich,
Candidate of Legal Sciences.

EXECUTIVE SECRETARY OF THE MAGAZINE:

Golubkova Nataliya Igorevna,
Candidate of Political Sciences.

**EDITOR IN CHIEF OF PUBLISHING GROUP
“JURIST”**

Grib V.V., doctor of juridical sciences, professor

**DEPUTY EDITORS IN CHIEF OF PUBLISHING
GROUP “JURIST”:**

Babkin A.I., Belykh V.S., Platonova O.F.,
Renov Eh.N., Truncevskij Yu.V.

SUBSCRIPTION

“Rospechat” – 80216

EDITORIAL SUBSCRIPTION CENTRE:

Tel.: (495) 617-18-88 (multichannel)

EDITORIAL OFFICE:

Bocharova M.A., Kurukina E.I.

SCIENTIFIC EDITING AND PROOFREADING:

Shvechkova O.A., candidate of juridical sciences

EDITORIAL OFFICE / PUBLISHER:

Bldg. 7, 26/55 Kosmodamianskaya Emb., Moscow,
115035

Tel.: (495) 953391308. E-mail: avtor@lawinfo.ru

Authors shall not pay for publication of their articles.

PI № ФС77-38718 since 22.01.2010

Passed for printing 09.03.2016 r. Issue is printed 22.03.2016 r.

Printed by “National Printing Group.”

248031, Kaluga, settlement Severnij, street Svetlaya,
h. 2. Tel. (4842) 70-03-37

Size 60x90/8. Offset printing. Printer's sheet – 8,0.

Conventional printed sheet – 6,0.

General circulation 2 000 copies. Free market price

ELECTORAL LEGISLATION AND PRACTICE | 2016—№1

Published 4 times per year

CONTENTS

SCIENTIFIC LIFE

Golovin A.G. On Electoral Law Science and Its Relevant Objectives 3

Biktagirov R.T. On the Place of Electoral Law in the System
of Russian Law 12

ELECTORAL LAWS: PROBLEMS AND INNOVATIONS

Grishina M.V. On Certain Issues of Legal Regulation
of Information Support of the Elections in 2016 19

ELECTIONS: INTERNATIONAL EXPERIENCE

Arbatskaya M.N. Dominance of Territorial Representation
as a Centripetal Factor of the Portuguese Political System 23

ELECTIONS AND SOCIETY

Kabyshev S.V., Ermakov A.D. On Constitutional Aims
of Political Parties 28

DISCUSSION PLATFORM

Ignatov A.V. On Certain Problems of International Election
Observation as a Mechanism of International Protection
of Citizens' Electoral Rights 36

Borisov I.B. Public Control as an Integral Part of Legitimate Elections 41

LAW-ENFORCEMENT AND COURT PRACTICE

Krasinsky V.V. Legal Views of Russian and Foreign Bodies
of Constitutional Justice on Limits of State Sovereignty 46

ARRANGEMENT OF ELECTIONS AND ELECTION TECHNOLOGIES

Golubkova N.I. Electoral Disputes as a Political and Legal Phenomenon 54

NEW BOOKS

Avakyan S.A. New Contribution to Comparative Electoral Law
(Review of the Book Series “Elections Worldwide”) 62

О науке избирательного права и ее актуальных задачах

ГОЛОВИН АЛЕКСЕЙ ГЕННАДЬЕВИЧ,

ведущий советник аппарата Комитета по культуре Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, преподаватель Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, кандидат юридических наук
aggolovin@mail.ru

Современное избирательное право России — это сложная система правовых норм разной юридической силы, базирующаяся на концептуальной основе гарантий избирательных прав граждан. За десятилетия развития этой системы существенно эволюционировали не только сами нормы, но и совокупность лежащих в их фундаменте идей и принципов, а также сфера складывающихся в процессе их реализации электоральных правоотношений, которые играют важнейшую роль в функционировании демократических основ государства. Безусловную значимость имеет их научное осмысление, которое постоянно сопутствовало и сопутствует развитию самой электорально-правовой материи.

С учетом этого самоценным и значимым является вопрос о современной науке избирательного права, ее потенциале, накопленных источниках и актуальных задачах.

Отечественная наука конституционного (государственного) права имеет давние традиции, она обогащена трудами и воззрениями выдающихся государствоведов Российской империи, огромным научным наследием советской эпохи, серьезными концептуальными исследованиями постсоветского периода и новыми научными взглядами первых десятилетий XXI в. Наука избирательного права, зародившаяся под ее сенью, впитала лучшие традиции и развивается стремительными темпами, наращивая солидный массив самоценных научных разработок.

При этом, рассуждая о становлении науки избирательного права, следует констатировать, что в досоветский и советский периоды развития отечественной правовой мысли собственно электоральной тематике уделялось более скромное, нежели сейчас, внимание исследователей в рамках государственно-правовой науки. Становлению

В настоящей статье наука избирательного права рассматривается как система знаний, теорий, концепций в сфере избирательного права и избирательного процесса, практики подготовки и проведения выборов и реализации избирательных прав граждан, представляющая собой научную подотрасль конституционно-правовой науки, имеющую в то же время междисциплинарный характер. Очерчивается круг основных источников науки избирательного права, дающих основу для эволюции научного знания, и анализируются ее задачи с учетом приоритетности поиска оптимального сочетания научно-теоретических и практических задач, обусловленных эволюцией избирательного права и избирательного процесса, государственными и общественными потребностями в сфере функционирования и развития электоральной демократии.
Ключевые слова: конституционное право, наука конституционного права, избирательное право, наука избирательного права, избирательный процесс, источники науки избирательного права, задачи науки избирательного права, выборы, электоральная демократия.

On Electoral Law Science and Its Relevant Objectives

Golovin Alexey G., Principal Adviser of the Culture Committee of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation, Lecturer in the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation, Candidate of Legal Sciences

This article reviews electoral law science as a system of knowledge, theories and concepts in the sphere of electoral law and electoral procedure, practice of preparation and holding of elections and implementation of citizens' electoral rights that constitutes a scientific subsector of constitutional and legal science while having an interdisciplinary nature. The article outlines major sources of electoral law science that give grounds to the evolution of scientific knowledge and analyzes its objectives taking into account the priority of searching for the best combination of scientific-theoretical and practical objectives stipulated by the evolution of electoral law and electoral procedure, state and public needs in the sphere of operation and development of electoral democracy.

Keywords: constitutional law, constitutional law science, electoral law, electoral law science, electoral procedure, sources of electoral law science, objectives of electoral law science, elections, electoral democracy.

современной науки избирательного права придал импульс переход к демократическим основам конституционного строя России, получившим свое закрепление в 1993 г. в ее Конституции. Развитие двух высших форм непосредственного выражения власти народа — референдума и свободных выборов, возрастание их значения в государственно-правовой действительности, в общественной жизни повлекло стремительное развитие научных взглядов, призванное подвести теоретическую базу под практическую реализацию и совершенствование электоральных механизмов в нашей стране.

В отечественной юридической науке до сих пор нет единства по вопросу о том, является ли избирательное право оформившейся самостоятельной отраслью права или же оно остается институтом либо подотраслью конституционного права¹. В связи с этим в кругах исследователей обсуждается, насколько вообще правомерна постановка вопроса о наличии науки избирательного права, коль самостоятельная отраслевая природа одноименной общности правовых норм до сих пор является предметом научной дискуссии. Думается, наука вовсе не обязательно должна быть привязана к самостоятельной отрасли права, и вполне уместно говорить о науке, изучающей подотрасль или институт права, если то позволяет накопленный массив научных знаний, концепций, теорий. Как писала Е.И. Козлова, нет препятствий для разработки в рамках науки конституционного права вопросов о предмете, системе, источниках и т.д. того или иного института, что является предпосылкой более глубокого проникновения в его сущность². Н.А. Богданова утверждает наличие научных подотраслей, которые, по ее мнению, вычлениют из предмета науки правовые подотрасли и институты, изучение которых требует обращения прежде всего к формально-юридическому методу, и дают им теоретическое обоснование. Научную подотрасль она определяет как конституционно-правовое знание о взаимосвязанной предметом регулирования совокупности норм национального конституционного права³. Это понятие вполне можно применить к науке избирательного права, которая в таком смысле выступает обширной

научной подотраслью конституционного права, обладающей самоценной методикой и мощным когнитивным инструментарием.

Вместе с тем наука избирательного права и избирательного процесса⁴, несомненно, выходит за рамки собственно конституционно-правовой проблематики и имеет значительный междисциплинарный компонент. Существенное значение имеют исследования в области развития современных информационно-коммуникационных систем и технических средств, обеспечивающих реализацию избирательных прав граждан⁵, стратегического планирования избирательных кампаний⁶, электорального прогнозирования⁷, электорального менеджмента⁸, электоральной психологии⁹ и другие исследования.

С учетом изложенного, хотя полностью дистанцировать науку избирательного права от науки конституционного права не стоит¹⁰, вместе с тем

¹ Подробнее о широком спектре позиций по этому вопросу см., например: Головин А.Г. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : курс лекций. М. : Норма: ИНФРА-М, 2016. С. 18–20.

² См.: Козлова Е.И. От Советов к парламенту: задачи науки и суть перемен. В издании: Современный российский конституционализм: проблемы теории и практики. Сборник трудов кафедры конституционного и муниципального права России МПЮА, посвященный 15-летию Конституции Российской Федерации. М., 2008. С. 42.

³ Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М. : Юрист, 2001. С. 206.

⁴ С учетом сложившейся традиции избирательное право и избирательный процесс как объекты изучения рассматриваются в их единстве, а потому в настоящей статье понятия «наука избирательного права» и «наука избирательного права и избирательного процесса» рассматриваются как тождественные, совпадающие по объему. Хотя, безусловно, и сам такой подход может быть предметом научной дискуссии.

⁵ См., например: Большаков С.В., Ланин В.Г., Мешков П.Я., Панарин И.Н. Интернет и выборы. М. : РЦОИТ, 2002 ; Волкова О.Н. Проблемы правового регулирования отношений в области использования, эксплуатации и развития государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы». М. : Весь Мир, 2002 ; Борисов И., Журавлев В. Модернизация избирательного процесса в мире. М., 2011. URL: http://civilcontrol.ru/uploadfiles/doc/doklad4_Layout%201.pdf

⁶ См., например: Гоулд Ф. Стратегическое планирование избирательной кампании // ПОЛИС. 1993. № 4 ; Ковлер А.И., Зотова З.М. Стратегия избирательной кампании и ее планирование. М. : РЦОИТ, 1999 ; Амелин В.Н., Федоркин Н.С. Стратегия избирательной кампании. М. : РЦОИТ, 2001 и др.

⁷ См., например: Бирюков Н.И. Возможно ли в современной России прогнозировать массовое электоральное поведение // ПОЛИС. 1997. № 1 ; Ежов Д.А. Методологические проблемы электорального прогнозирования // Гражданин. Выборы. Власть. 2014. № 3. С. 100 и др.

⁸ См., например: Морозова Е.Г. Менеджер избирательной кампании. М., 1995 ; Она же. Электоральный менеджмент : учеб. пособие. М. : РЦОИТ, 2002 ; Амелин В.Н., Зотова З.М. Эффективное управление избирательной кампанией. М. : РЦОИТ, 2001 и др.

⁹ См., например: Зазыкин В.Г., Колосова С.Ф., Фуре Р.Ф. Психологические факторы повышения активности избирателей с помощью телевизионных передач рекламного характера. М., 1996 ; Богданов Е.Н., Зазыкин В.Г. Психологические факторы эффективной политической рекламы. Калуга : КГПУ, 1999 ; Зазыкин В.Г. Психологические аспекты избирательного процесса. М. : РЦОИТ, 2002 и др.

¹⁰ Следует согласиться с Н.А. Богдановой: «...конкретизация предмета, расширение объектов и разнообразие методов познания, а также интенсивное приращение теоретического и эмпирического материала иногда выдвигаются в качестве аргумента к отделению от конституционного права самостоятельных отраслей права и, соответственно, изучающих их наук. Такое видение перспектив развития на-

следует воспринимать ее как самоценную систему научных знаний.

Таким образом, **наука избирательного права** — это система знаний, теорий, концепций в сфере избирательного права и избирательного процесса в Российской Федерации и зарубежных странах, практики подготовки и проведения выборов и реализации избирательных прав граждан, представляющая собой научную подотрасль конституционно-правовой науки, имеющую в то же время междисциплинарный характер.

Как и любая другая юридическая наука, наука избирательного права имеет свои источники, составляющие базу познавательных процессов, основу осмысления соответствующей сферы правовой действительности.

Под источниками науки можно понимать факторы, составляющие исходные основы научного познания¹¹. Круг таких факторов весьма широк — наука как система постоянно развивающихся знаний собирает материал для собственной эволюции из любых доступных информационных сфер.

Нормативную группу источников одноименной науки составляют собственно **источники избирательного права**. Юридическая наука черпает свой когнитивный потенциал из норм права как таковых, их системы, структуры, взаимосвязей и, соответственно, из содержащих эти нормы права источников. Основная роль здесь принадлежит нормативным правовым актам, содержащим положения, относящиеся к электоральной сфере. На их изучение с применением всей палитры методов научного познания, присущих правовым наукам, направлены усилия исследователей современного избирательного права. Нормы Конституции Российской Федерации, международных правовых актов, содержащих избирательные стандарты, федеральных и региональных законов о выборах, соответствующих подзаконных актов являются ценными источниками научных знаний.

Программные и концептуальные документы, в которых содержатся обобщения, выводы и предложения по дальнейшему совершенствованию законодательства и практики в сфере выборов, также занимают важное место в ряду источников соответствующей науки. Это прежде всего Послания Президента Российской Федерации Федераль-

ному Собранию Российской Федерации, в которых озвучиваются идеи, которые в дальнейшем находят свою реализацию в законодательстве и практике деятельности избирательных комиссий, политических партий, других органов и организаций.

Важнейшими теоретическими (доктринальными) источниками науки избирательного права выступают **труды отечественных и зарубежных ученых**, как современные, так и прошлых лет, посвященные электоральной проблематике. Ввиду особой государственной значимости выборов и референдумов в постсоветской России с начала 1990-х годов по настоящее время написано огромное количество трудов, посвященных названной тематике¹². Серьезные научные исследования, защищенные диссертации, затрагивающие вопросы выборов и референдумов, составляют существенную часть общего объема работ в сфере конституционного и муниципального права¹³. Значение научных трудов в ряду источников науки избирательного права очень велико. Многие из них содержат передовые, прогрессивные мысли, внедрение и практическая реализация которых позволяет отечественному избирательному праву продвигаться по пути дальнейшего совершенствования. Разнообразие взглядов, суждений, подходов исследователей к рассматриваемым проблемам способствует эволюции науки. Критическое осмысление таких источников «составляет важный этап в процессе научного познания, является предпосылкой обогащения науки достижениями всего мирового опыта развития цивилизации»¹⁴.

¹² Чтобы проиллюстрировать это, можно упомянуть, что ЦИК России был подготовлен и издан библиографический указатель «Институт выборов в России», в котором перечислены более 14 000 источников, представляющих интерес для научного исследования выборов и референдумов в нашем государстве в историческом, теоретическом и практическом аспектах. Внушительный объем научных и научно-практических изысканий демонстрирует и более позднее издание: Институт выборов в России: междисциплинарная библиография : в 3 т. / сост. д-р юрид. наук Ю.А. Веденеев, И.В. Зайцев ; под общ. ред. секретаря ЦИК России Н.Е. Конкина и Председателя Совета Российского общественного института избирательного права И.Б. Борисова. М. : Буки Веди, 2013.

¹³ Н.А. Михалева, исследуя вопросы становления и развития отечественной науки конституционного права, называла избирательное право одним из наиболее динамичных институтов конституционного права. Она отмечала, что учеными-конституционалистами дан углубленный анализ принципов избирательного права и стадий избирательного процесса, проведены классификация избирательных правоотношений, анализ информационного обеспечения и финансирования выборов, методики распределения депутатских мандатов, а также исследуется проблематика судебной защиты избирательных прав граждан (см.: Михалева Н.А. Становление и развитие отечественной науки конституционного права. В издании: История юридических наук в России : сб. статей. М., 2009. С. 165).

¹⁴ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Указ. соч. С. 61.

уки конституционного права привело бы к нарушению ее целостности. Вместе с тем система этой науки должна развиваться не по пути разделения конституционно-правового знания, а в направлении усложнения структуры и упрочения связи сложноорганизованных компонентов такой системы, чему будет способствовать разработка вопросов теории конституционного права и методологических проблем данной науки» (см.: Богданова Н.А. Указ. соч. С. 6).

¹¹ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России : учебник. 4-е изд., перераб и доп. М. : Проспект, 2009. С. 61.

В качестве самостоятельной разновидности доктринальных источников науки можно рассматривать **официальные мнения**, выраженные в предусмотренных законодательством и сложившейся практикой формах. Речь идет о таких документах, как, например, мнения и особые мнения судей Конституционного Суда Российской Федерации, отчеты миссий иностранных (международных) наблюдателей по результатам наблюдения за проводимыми выборами и т.п. Они занимают иную нишу, нежели научные публикации, поскольку содержат официальную позицию тех или иных лиц, пребывающих в определенном официальном статусе. Такие мнения имеют большое значение как для научного познания и осмысления отдельных сторон избирательного права и избирательного процесса, так и, в некотором смысле, для развития законодательства о выборах, поскольку могут послужить для законодателя сигналом и основой для совершенствования тех или иных норм.

Немаловажным видом источников науки, перед которой стоят задачи, в том числе, рассмотрения явлений и процессов в их исторической ретроспективе и динамике, являются **исторические свидетельства, архивные документы**, позволяющие выстроить картину демократических институтов, электоральных процессов прошлых исторических эпох¹⁵. Исследование этих источников дает ключ к пониманию эволюционных процессов в сфере непосредственного народовластия, избирательных процедур, позволяет провести историческое сравнение.

Ценнейшим источником науки, которую интересуют не только застывшие, статичные догмы и положения, но и реальная жизнь, процедуры и отношения в их динамике, выступает **правореализационная практика**. Избирательные кампании разных уровней, деятельность избирательных комиссий, политических партий, наблюдателей и иных участников избирательного процесса дают материал для научных изысканий, в частности для сопоставления положений, зафиксированных в нормативных правовых актах о выборах, с происходящими на практике процессами, с реальной жизнью, с действительностью выборов в нашей стране и в других государствах.

С учетом ценности сравнительно-правовых исследований большое значение имеет такой источник науки избирательного права, как **зарубеж-**

ные законодательство и практика. Их анализ, в том числе в сопоставительном ключе, позволяет прийти к ценным для отечественных науки, права и практики выводам.

Судебные решения, в том числе решения Верховного Суда Российской Федерации, а особенно Конституционного Суда Российской Федерации, в которых отражены принципиально важные правовые позиции, составляют ценный вид источников науки. Как отмечает И.В. Выдрин, «с конституционным правосудием напрямую связаны развитие юридической науки вообще и науки конституционного права в частности, их современное состояние и динамика. И как бы ни воспринималась деятельность Конституционного Суда РФ (преувеличенно или сдержанно), он совершенно точно оказывает существенное влияние на юридическую науку, ее различные отраслевые образования»¹⁶. Глубокое осмысление избирательного права без изучения материалов соответствующей судебной практики затруднительно.

Статистические данные служат отличным материалом для научных исследований в сфере избирательного права и избирательного процесса. В качестве примера можно привести сборники информационных и статистических материалов («Электоральная статистика»), регулярно издающиеся Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Источниками для научного познания могут служить также любые иные **базы данных и информационные ресурсы**, в которых содержится информация, имеющая отношение к избирательному праву и процессу. Немало ценной информации может почерпнуть исследователь, например, на официальных интернет-сайтах ЦИК России, Российского центра обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (РЦОИТ при ЦИК России), избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

Важнейшей задачей российской конституционно-правовой науки в первые 15 лет действия Конституции Российской Федерации называлось исследование принципиально новых граней сущности традиционных институтов и понятий, которыми она оперирует, а также обоснование ряда важных новых, впервые признаваемых в России концепций¹⁷. Наука избирательного права на протяжении всего этого времени успешно способствовала решению этой общей задачи, накапливая концепции, нарабатывая понятийно-категориаль-

¹⁵ См., например: Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX — начала XX вв. Ю.А. Веденеев, И.В. Зайцев, В.В. Луговой / под общ. ред. А.А. Вешнякова. М. : НОРМА, 2001 ; Выборы во Всероссийское Учредительное собрание в документах и воспоминаниях современников / И.Б. Борисов, Ю.А. Веденеев, И.В. Зайцев, В.И. Лысенко. М. : РОИИП, 2009 и др.

¹⁶ См.: Выдрин И.В. Конституционный Суд Российской Федерации и конституционализация юридической науки // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 7.

¹⁷ Козлова Е.И. Указ. соч. С. 38.

ный аппарат электоральной демократии в нашей стране. В настоящее время система научных знаний в области реализации избирательных прав граждан и функционирования электоральных механизмов имеет в целом сложившийся, устоявшийся характер, поэтому на передний план выходит потребность в концептуализации выработанных подходов и позиций, а также в вычленении и поиске путей решения конкретных прикладных задач.

Наука избирательного права должна служить созданию целостного концептуального «стержня» одноименной отрасли, обеспечивать ее восприятие в системном единстве, в целостности ее теоретических и практических аспектов.

Безусловно, важны публикации, посвященные собственно науке избирательного права, ее современному состоянию и задачам¹⁸. Однако подобные публикации нельзя назвать многочисленными. Исследователи предпочитают концентрировать внимание на конкретных вопросах электоральной теории и практики, что вполне естественно. При этом все же представляются важными исследования и самой науки избирательного права, которые способны выявить ее перспективы и обозначить важные направления дальнейших исследований.

Должен сохраняться фундаментальный компонент научных исследований в области избирательного права, а потому разработки, ориентированные на текущие нужды отрасли избирательного законодательства и электоральной практики (при всей их несомненной важности и необходимости), не должны полностью вытеснять собой теоретико-методологические изыскания и научный поиск новых смыслов, которые могут быть востребованы в будущем.

Неизменно актуальной задачей являются научное осмысление и доработка современного понятийно-категориального аппарата избирательного права¹⁹. Частным, но немаловажным аспектом выступает, в том числе, определение соотношения используемых в отечественной научной традиции и правоприменительной практике понятий с аналогичными понятиями, имеющими хождение в зарубежном научном лексиконе, поскольку синонимичные по форме понятия не всегда тождественны по содержанию.

В качестве примера можно привести, казалось бы, привычное и всем известное понятие «избирательная система». Зарубежные исследователи в значительной степени склонны оперировать этим понятием в узком смысле — для них характерно

рассматривать избирательную систему через призму процесса перехода голосов в места («votes to seats», в некоторых программных продуктах используется сокращение «v2seats»²⁰). Вместе с тем общеизвестно, что для отечественной науки и практики характерно употребление понятия избирательной системы в двух разных смыслах — широком (именно в таком оно упоминается в ряде норм Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации») и узком (в таком оно закреплено в ч. 3 ст. 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), в связи с чем в научном диалоге с зарубежными коллегами неизбежна необходимость уточнения смысла используемой терминологии²¹.

Показательный пример взаимовлияния терминологии науки избирательного права и действующего избирательного законодательства: общепринятое в науке и практике понятие «избирательный процесс» ни разу не употребляется в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», хотя, по сути, законодательство о выборах последовательно регламентирует именно составляющие избирательного процесса. Примечательно, что в новом Федеральном законе от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» это понятие уже присутствует, однако лишь в паре норм о полномочиях окружной избирательной комиссии в словосочетании «участники избирательного процесса» (см. п. 3 и 8 ч. 1 ст. 29). Юридический язык специального закона в этом случае явно вышел за рамки терминологии общего, базового закона, следуя именно за юридическим языком науки избирательного права. При этом, по-видимому, законодатель посчитал понятие избирательного процесса (и его участников) настолько привычным и доктринально определенным, что не стал нормативно раскрывать его содержание. Вместе с тем стоит отметить, что в науке и поныне встречаются точки зрения о дискуссионности этого понятия и неоднозначности его содержания²².

²⁰ См., например: Antonio M. Jaime-Castillo. ELECTOOL. Some Tools for the Analysis of Electoral Systems. (University of Granada). P. 1. URL: <http://fmwww.bc.edu/repec/bocode/e/electool.pdf> (дата обращения: 12.12.2015).

²¹ См. подробнее: Борисов И.Б., Головин А.Г., Игнатов А.В. Выборы в мире: избирательные системы / под общ. ред. И.Б. Борисова. СПб.: ИВЭСЭП, 2015. С. 9–16; Головин А.Г. О понятии «избирательная система» в российском законодательстве // Право и жизнь. 2015. № 202 (4). С. 73–92.

²² См., например: Худолей Д.М. Понятие избирательного процесса // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2015. № 2. С. 18–28.

¹⁸ См., например: Веденеев Ю.А. Наука избирательного права и развитие юридической теории // Гражданин. Выборы. Власть. 2013. № 1. С. 23.

¹⁹ См., например: Митин Г.Н. Вопросы развития понятийного аппарата избирательного права как подотрасли и науки // Гражданин. Выборы. Власть. 2014. № 3. С. 185.

Таким образом, базовая электорально-правовая терминология должна постоянно находиться в фокусе внимания науки избирательного права.

Как подчеркивают некоторые исследователи, в общественных науках «отсутствует сколько-нибудь устойчивый союз не только с естественными и техническими науками, но даже и между родственными отраслями научного знания: государствоведением и правоведением, с одной стороны, экономикой, политологией, философией, социологией, психологией, этикой — с другой»²³. В этой связи не может не обращать на себя внимание тот позитивный факт, что наука избирательного права в значительной степени взаимодействует с иными науками, в предмет изучения которых так или иначе входят определенные аспекты электоральной демократии, в частности с историей, политологией, социологией, социальной психологией и другими науками. Всестороннее развитие такого взаимодействия, взаимное обогащение и активное использование познавательного инструментария других отраслей научного знания видится приоритетной задачей дальнейшего развития науки российского избирательного права.

Междисциплинарные исследования, безусловно, обогащают тезаурус, инструментарий и теоретический багаж науки избирательного права, в связи с чем они представляются весьма перспективными. Стоит в качестве показательного примера вспомнить издательскую серию «Современные избирательные технологии» (ряд входящих в нее работ упомянут в сносках), выпущенную в начале 2000-х годов РЦОИТ при ЦИК России. В этой серии затрагивалась актуальная электоральная проблематика, которую наряду с юристами исследовали политологи, социологи, психологи и другие ученые с использованием подходов и методов соответствующих наук. Можно высказать пожелание о продолжении в будущем подобных серий междисциплинарных электорально-правовых исследований.

Исключительно важной задачей остается развитие собственной учебной и учебно-методической базы, способствующей воспроизводству высококвалифицированных профессиональных кадров в области избирательного права и избирательного процесса.

С учетом показанного выше комплексного характера науки избирательного права, обладающей существенной спецификой, представляется перспективным создание в образовательных организациях высшего образования специализированных

кафедр (или иных учебно-научных структурных подразделений) избирательного права и избирательного процесса²⁴. Функционирование таких подразделений способствовало бы дальнейшему развитию научных основ электоральной демократии, формированию научных школ избирательного права в разных российских вузах и в перспективе могло бы внести существенный вклад в подготовку профессиональных кадров.

Нельзя не упомянуть учебники по избирательному праву и избирательному процессу, подготовленные под эгидой ЦИК России в 1999 и 2003 гг.²⁵ Высокий профессионализм и научный уровень авторских коллективов обоих упомянутых изданий, сочетание богатого практического опыта организаторов выборов и глубокого подхода представителей академической науки к разносторонней электорально-правовой проблематике обеспечили этим учебникам место в «золотом фонде» учебной и научной литературы в области избирательного права и избирательного процесса. К сожалению, традиция выпуска таких учебников под эгидой ЦИК России пока не получила должного продолжения. В стране, безусловно, издается учебная литература по избирательному праву и избирательному процессу, в том числе в формате курсов лекций, учебных пособий, учебно-методических комплексов. При этом все же представляется желательным издание нового столь же объемного и глубокого, как упомянутые выше, учебника для вузов по дисциплине «Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации», подготовка которого была бы проведена именно «на площадке» Центральной избирательной комиссии Российской Федерации с привлечением серьезного научного потенциала Общественного научно-методического консультативного совета при ЦИК России (ОНМКС при ЦИК России).

По мнению Н.А. Богдановой, «важнейшая задача науки в изучении подотраслей конституционного права состоит в научно-практическом комментировании соответствующих законов и примыкающих к ним нормативных актов, а также в выработке предложений по совершенствованию их системы и содержания»²⁶. Представляется важным в преддверии предстоящих федеральных выборов разработать на серьезной научной базе и издать новые,

²³ Общая теория государства и права. Академический курс : в 3 т. / отв. ред. М.Н. Марченко. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Норма. 2007. Т. 1. С. 15.

²⁴ В настоящее время в стране подобная практика не распространена, преподавание избирательного права, как правило, осуществляется в рамках кафедр, преподающих курс конституционного права.

²⁵ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учебник для вузов / отв. ред. А.В. Иванченко. М. : НОРМА, 1999. 856 с. ; Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учебник для вузов / отв. ред. А.А. Вешняков. М. : НОРМА, 2003. 816 с.

²⁶ Богданова Н.А. Указ. соч. С. 208.

учитывающие все внесенные законодателем изменения, системные научно-практические комментарии к избирательному законодательству, прежде всего к федеральным законам от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Их подготовку также целесообразно было бы осуществить авторскому коллективу на базе ЦИК России с привлечением ОНМКС при ЦИК России.

Высокой актуальностью обладает электоральная компаративистика. Сравнительно-правовые аспекты, исследование законодательного регулирования и практики электоральных отношений в зарубежных странах исключительно важны для понимания мировых тенденций в области политических прав граждан и механизмов электоральной демократии. Нередко наблюдается укоренившийся в общественном сознании (в том числе в студенческой среде) стереотип, что российская избирательная система имеет такие существенные недостатки, каких якобы в принципе лишены избирательные системы многих иностранных государств. В этой связи представляется важным исследовать как положительные стороны, так и объективные недостатки правового регулирования и практики выборов в зарубежных странах, поскольку специалист в области избирательного права и избирательного процесса (да и просто разумный ответственный гражданин) должен ориентироваться в положительных и отрицательных сторонах разных избирательных систем и иметь возможность на основе объективных данных сопоставлять отечественные и зарубежные электоральные механизмы.

Ввиду упоминавшегося выше огромного количества публикаций в области избирательного права и избирательного процесса, которое постоянно растет, важной представляется периодическая актуализация научных баз (библиографических списков) по электорально-правовой тематике, способствующая заочному обмену опытом между исследователями. Учет богатого материала, накопленного предшественниками, позволит многим из нас продвинуться в научных исследованиях гораздо дальше, ведь не зря еще сэр Исаак Ньютон писал: «Если я видел дальше других, то потому, что стоял на плечах гигантов».

Представляется возможным рекомендовать рассмотреть вопрос о создании на официальном сайте ЦИК России в разделе, посвященном деятельности ОНМКС при ЦИК России, подраздела с регулярно обновляемым перечнем научных публикаций, научно-практических и иных изданий

членов ОНМКС при ЦИК России. Такой перечень, во-первых, демонстрировал бы общую картину научных исследований, проводимых в рамках совета, объединившего при ЦИК России значительное количество авторитетных исследователей современной проблематики избирательного права и избирательного процесса, во-вторых, давал бы отправную точку и ориентиры по источникам научной информации для многих авторов, пишущих научные работы по электорально-правовой тематике по всей стране.

Очевидно, что многие электоральные институты в нашей стране существенно эволюционировали, претерпели изменения или даже исчезли в период с принятия в 1994 г. Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» до очередного обновления избирательного законодательства в последние годы. Например:

— были предусмотрены, затем отменены, а позже возвращены как один из возможных вариантов прямые выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);

— был осуществлен переход от смешанной паритетной избирательной системы на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации к полностью пропорциональной, а в настоящее время — обратный переход к смешанной паритетной системе (225 депутатов — по пропорциональной избирательной системе по спискам кандидатов, 225 депутатов — по мажоритарной избирательной системе по одномандатным избирательным округам);

— был предусмотрен и активно использовался в электоральной практике институт избирательных блоков (как создаваемого на конкретных выборах добровольного союза избирательных объединений, а на некоторых этапах — также иных общественных объединений), впоследствии отмененный;

— была предусмотрена, затем отменена, а затем возвращена в качестве возможной для выборов в органы местного самоуправления форма голосования «против всех кандидатов (списков кандидатов)»;

— была предусмотрена, а затем отменена такая форма поддержки выдвижения кандидатов (списков кандидатов), как избирательный залог;

— существенно эволюционировал в сторону расширения институт избирательных цензов в части пассивного избирательного права — последовательно вводились новые категории граждан, не имеющих права быть избранными.

Каждое из перечисленных изменений было обусловлено целым комплексом политических, правовых, организационных и иных причин и факторов, исследование и научное осмысление которых составляет важную плоскость приложения усилий науки избирательного права. Наука в определенных пределах должна выполнять прогностическую функцию, показывая и обосновывая возможные направления дальнейшей эволюции электоральных институтов.

Одна из задач, которая также на протяжении многих лет не снимается с повестки, — проведение дальнейших исследований системы избирательного законодательства, ее структуры, принципов ее построения и развития, вопросов ее совершенствования, упрочения системной основы.

Как отметил Н.В. Витрук, «наука конституционного права призвана к познанию сущности объектов исследования, закономерностей и тенденций конституционно значимой правовой действительности, их использованию в реальной жизни ради достижения конституционных целей, идеалов и ценностей»²⁷. Ключевой здесь видится именно нацеленность конституционно-правовых, и электорально-правовых в том числе, исследований на использование их выводов и рекомендаций в реальной жизни. Научные разработки не должны быть оторваны от практики организации выборов и объективно сложившихся реалий избирательной системы. Предлагаемые исследователями варианты реформирования тех или иных институтов избирательного права и избирательного процесса, как представляется, должны носить скорее «эволюционный», нежели «революционный» характер, не превращаться в оторванные от жизни теоретические конструкции, а иметь целью обоснованные реальными общественными потребностями усовершенствования механизма реализации избирательных прав граждан.

Помимо уже обозначенных в настоящее время актуальными представляются конкретные направления научных исследований и научно-практических разработок, в частности:

— разработка научно обоснованных подходов к решению проблемы абсентеизма и снижению его негативных последствий для электоральной демократии в Российской Федерации, повышению общественного доверия к выборам и их результатам²⁸;

²⁷ См.: Витрук Н.В. Перспективы развития современной отечественной науки конституционного права // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 11.

²⁸ Как подчеркнул Президент Российской Федерации В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 3 декабря 2015 г.: «Предвыборная конкуренция должна быть честной и прозрачной, проходить в рамках закона, с уважением к избирателям. При этом необходимо

— поиск направлений развития современных форм и способов наиболее полной и эффективной реализации избирательных прав граждан Российской Федерации, в том числе с расширением использования информационно-коммуникационных технологий;

— выработка еще более действенных механизмов правового противодействия выявленным и перспективным (прогнозируемым) негативным избирательным технологиям в области предвыборной агитации, финансирования избирательных кампаний и т.д.

В настоящей статье обозначены, безусловно, далеко не все задачи современной науки избирательного права, да и претендовать на полный их охват попросту невозможно — научный поиск и выявляющиеся на практике проблемы постоянно ставят на повестку дня все новые и новые актуальные задачи. Изложенные соображения являются, скорее, своего рода приглашением к научной дискуссии, обсуждению теоретических и практических проблем непрестанно развивающегося избирательного права и богатой практики выборов всех уровней.

В журнале, на страницах которого опубликована эта статья, представляется особенно важным постараться обеспечить баланс между теорией и практикой, абстрактными научными изысканиями, содержательным анализом действующего избирательного законодательства, научно обоснованными предложениями по его совершенствованию и освещением актуальных проблем электоральной практики.

Литература

1. Амелин В.Н., Зотова З.М. Эффективное управление избирательной кампанией. М. : РЦОИТ, 2001 [и др.].
2. Амелин В.Н., Федоркин Н.С. Стратегия избирательной кампании. М. : РЦОИТ, 2001 [и др.].
3. Бирюков Н.И. Возможно ли в современной России прогнозировать массовое электоральное поведение // ПОЛИС. 1997. № 1.
4. Богданов Е.Н., Зыбкин В.Г. Психологические факторы эффективной политической рекламы. Калуга : КГПУ, 1999.
5. Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М. : Юрист, 2001. С. 206.
6. Большаков С.В., Ланин В.Г., Мешков П.Я., Панарин И.Н. Интернет и выборы. М. : РЦОИТ, 2002.
7. Борисов И., Журавлев В. Модернизация избирательного процесса в мире. М., 2011.

обеспечить безусловное общественное доверие к результатам выборов, их твердую легитимность» (Парламентская газета. 2015. № 44).

8. Борисов И.Б., Головин А.Г., Игнатов А.В. Выборы в мире: избирательные системы ; под общ. ред. И.Б. Борисова. СПб. : ИВЭСЭП, 2015. С. 9–16.
9. Веденеев Ю.А. Наука избирательного права и развитие юридической теории // Гражданин. Выборы. Власть. 2013. № 1. С. 23.
10. Витрук Н.В. Перспективы развития современной отечественной науки конституционного права // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 11. С. 3–4.
11. Волкова О.Н. Проблемы правового регулирования отношений в области использования, эксплуатации и развития государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы». М. : Весь Мир, 2002.
12. Борисов И.Б., Веденеев Ю.А., Зайцев И.В., Лысенко В.И. Выборы во Всероссийское Учредительное собрание в документах и воспоминаниях современников. М. : РОИИП, 2009 [и др.].
13. Выдрин И.В. Конституционный Суд Российской Федерации и конституционализация юридической науки // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 7. С. 7–11.
14. Головин А.Г. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : курс лекций. М. : Норма: ИНФРА-М, 2016. С. 18–20.
15. Головин А.Г. О понятии «избирательная система» в российском законодательстве // Право и жизнь. 2015. № 202 (4). С. 73–92.
16. Гоулд Ф. Стратегическое планирование избирательной кампании // ПОЛИС. 1993. № 4.
17. Ежов Д.А. Методологические проблемы электорального прогнозирования // Гражданин. Выборы. Власть. 2014. № 3. С. 100 [и др.].
18. Зазыкин В.Г. Психологические аспекты избирательного процесса. М. : РЦОИТ, 2002 [и др.].
19. Зазыкин В.Г., Колосова С.Ф., Фуре Р.Ф. Психологические факторы повышения активности избирателей с помощью телевизионных передач рекламного характера. М., 1996.
20. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учебник для вузов / отв. ред. А.В. Иванченко. М. : НОРМА, 1999. 856 с.
21. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учебник для вузов / отв. ред. А.А. Вешняков. М. : НОРМА, 2003. 816 с.
22. Веденеев Ю.А., Зайцев И.В., Луговой В.В. Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX — начала XX вв. ; под общ. ред. А.А. Вешнякова. М. : НОРМА, 2001.
23. Веденеев Ю.А., Зайцев И.В. Институт выборов в России : междисциплинарная библиография : в 3 т. / сост. д-р юрид. наук Ю.А. Веденеев, И.В. Зайцев ; под общ. ред. секретаря ЦИК России Н.Е. Конкина, Председателя Совета Российского общественного института избирательного права И.Б. Борисова. М. : Буки Веди, 2013.
24. Ковлер А.И., Зотова З.М. Стратегия избирательной кампании и ее планирование. М. : РЦОИТ, 1999.
25. Козлова Е.И. От Советов к парламенту: задачи науки и суть перемен / Е.И. Козлова. Современный российский конституционализм: проблемы теории и практики : сб. трудов кафедры конституционного и муниципального права России МГЮА, посвященный 15-летию Конституции Российской Федерации. М., 2008. С. 42.
26. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России : учебник. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Проспект, 2009. С. 61.
27. Митин Г.Н. Вопросы развития понятийного аппарата избирательного права как подотрасли и науки // Гражданин. Выборы. Власть. 2014. № 3. С. 185.
28. Михалева Н.А. Становление и развитие отечественной науки конституционного права / Н.А. Михалева. История юридических наук в России : сб. статей. М., 2009. С. 165.
29. Морозова Е.Г. Менеджер избирательной кампании. М., 1995.
30. Морозова Е.Г. Электоральный менеджмент : учеб. пособие. М. : РЦОИТ, 2002.
31. Общая теория государства и права : академический курс : в 3 т. / отв. ред. М.Н. Марченко. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Норма, 2007. Т. 1. С. 15.
32. Худолей Д.М. Понятие избирательного процесса // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2015. № 2. С. 18–28.

К вопросу о месте избирательного права в системе российского права

БИКТАГИРОВ РАИФ ТЕРЕНТЬЕВИЧ,

профессор кафедры государственного управления
Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации,
доктор юридических наук
info@migsu.ranepa.ru

Избирательное право, как совокупность правовых норм, определяющих порядок подготовки и проведения выборов в представительные органы государственной власти, должностных лиц органов исполнительной власти, в условиях формирования демократического правового государства, приобретает все большее значение, является одним из самых востребованных обществом регуляторов властеотношений. Об этом, в частности, свидетельствует бурное развитие вширь и вглубь российского избирательного законодательства и регулярное проведение на основе этого законодательства выборов в органы публичной власти всех уровней, в которые вовлекаются практически все ветви государственной власти, органы местного самоуправления, многочисленные общественно-политические структуры, организации, средства массовой информации, десятки миллионов граждан.

Тем не менее теоретические проблемы избирательного права пока еще слабо разработаны юридической наукой, вследствие чего место и роль избирательного права в системе российского права до сих пор остаются неопределенными, дискуссионными. В настоящей статье предпринята попыт-

ка осмыслить возрастающую роль избирательного права в регулировании важнейших составляющих действующей политической системы, разобраться в его юридической природе, определить предмет, метод, систему и место в системе отраслей российского права.

Во-первых, следует обратить внимание на то, что термин «избирательное право» традиционно употребляется в трех значениях:

1) как совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере выборов (позитивное право);

2) как свод научных знаний об избирательном праве и процессе, представляющих ответвление (сегмент) правовой науки;

3) как учебная дисциплина, изучаемая в вузах и других учебных заведениях юридического и политологического профиля.

В данной статье избирательное право рассматривается в первом его значении, как позитивное право, регулирующее общественные отношения, складывающиеся между субъектами права по поводу подготовки проведения выборов в органы публичной власти и должностных лиц. В этом аспекте избирательное право представляет собой

В статье рассматриваются основные вопросы формирования новой отрасли российского права — избирательного права, его предмет — общественные избирательные отношения, складывающиеся в процессе подготовки и проведения выборов органов государственной власти, и методы их правового регулирования, а также место избирательного права в общей системе российского права, его значение и роль в формировании выборных органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Ключевые слова: избирательное право, отрасль права, система права, конституционное право, правовые нормы, избирательные правоотношения, выборы, правовое регулирование выборов.

On the Place of Electoral Law in the System of Russian Law

Biktagirov Raif T., Professor of the Department of Political Science in the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation Doctor of Law

The article studies major issues of formation of a new branch of Russian law - electoral law and its subject - public electoral relations that emerge during preparation and holding of elections of government authorities along with methods of their legal regulation and the place of electoral law in the general system of Russian law, its value and role in formation of elected government authorities and local government bodies.

Keywords: electoral law, branch of law, system of law, constitutional law, legal norms, electoral legal relations, elections, legal regulation of elections.

структурную часть общей системы российского права, объединяющую многочисленные избирательно-правовые нормы, содержащиеся в самых различных источниках права, начиная от Конституции и заканчивая правовыми актами избирательных комиссий, органов местного самоуправления.

В литературе высказано мнение, что содержанием избирательного права в широком смысле является избирательная система в целом¹. Разумеется, что избирательное право и избирательная система — понятия близкие и взаимосвязанные. Однако это не означает поглощения избирательной системы избирательным правом. Скорее — наоборот. По нашему мнению, избирательная система представляет собой более широкую синтезирующую категорию, нежели избирательное право. Последнее, как нам представляется, само является частью избирательной системы, которая в науке трактуется как феномен, объединяющий явления действительности как правового, так и неправового характера, связанные с подготовкой и проведением выборов, и включает в себя более широкий круг субъектов избирательных правоотношений².

Согласно постулатам теории права под общей системой российского права понимаются нормы права, содержащиеся в различных источниках права, объединенные по признакам единства предмета и метода регулирования общественных отношений определенного вида, образующие отрасли, подотрасли и институты права. Следовательно, избирательное право представляет собой совокупность правовых норм, содержащихся в различных источниках права (конституциях, законах, подзаконных нормативных актах), объединенных в отдельную отрасль по признаку единства предмета регулирования, а именно избирательных правоотношений.

Проблема места избирательного права в системе российского права до сего времени остается дискуссионной. Разброс мнений на этот счет достаточно большой: одни исследователи по-прежнему относят его к институту конституционного права³, другие — к его подотрасли⁴, третьи же считают

самостоятельной отраслью российского права⁵. Высказано также мнение, согласно которому «избирательное право... в новом историческом цикле оформилось в межотраслевой комплекс с весьма сложной структурой и технологией организации и проведения выборов»⁶.

Представляется, что в настоящее время об избирательном праве можно все более уверенно говорить как об отрасли права, находящейся в процессе отпочковывания от конституционного (государственного) права в самостоятельную отрасль. Для такого вывода, на наш взгляд, имеются достаточно веские основания. Во-первых, самое главное — современное избирательное право образует весьма объемный массив законодательных и подзаконных нормативных правовых актов, общее число которых, с учетом законов и других актов субъектов Российской Федерации и смешанного законодательства, затрагивающих избирательное право и процесс, давно перевалило за тысячу⁷. Такое количество источников не имеют даже некоторые традиционные, давно сложившиеся отрасли права, как уголовное, семейное, природо-ресурсное, процессуальное и другие отрасли.

Изучение массива правовых актов трудно одолеть в рамках конституционного права, так как анализ, систематизация многочисленных источников избирательного права, особенно с учетом международных избирательных стандартов, требуют значительных усилий даже у специалистов. Тем более избирательное право находится в перманентном совершенствовании, развивается как вширь, так и вглубь.

Для того чтобы облегчить пользование этим обширным нормативным материалом, около двух десятков субъектов РФ подвергли переработке

ев Ю.А., Израелян В.Б., Чудина С.Ю. Избирательное право и процесс в РФ. Иркутск : ИП «Макаров С.Е.», 2001. С. 91.

Но спустя несколько лет первые два автора уже пришли к выводу о том, что избирательное право и соответствующее ему законодательство «вполне обоснованно претендуют на самостоятельное предназначение в публично-правовой системе России» (Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. Ростов н/Д : Феникс, 2004. С. 78).

⁵ См.: Лысенко В.И. Проблемы современного избирательного права в России и в европейских странах. М., 1995. С. 6 ; Веденеев Ю.А., Навальный С.В. Избирательное право: роль и место в системе права России // Вестник ЦИК России. 2003. № 2. С. 63–66 ; Выдрин И.В. Избирательное право Российской Федерации. М. : Норма, 2009. С. 7, 11.

⁶ См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учебник для ВУзов / отв. ред. А.А. Вешняков. М. : Норма, 2003. С. 7 (авторы главы — Ю.А. Веденеев и В.И. Лысенко).

⁷ Иванченко А.В. Избирательная система Российской Федерации в условиях становления многопартийности и ее роль в укреплении демократических основ российской государственности // Вестник ЦИК РФ. Спецвыпуск. 1998. № 9. С. 11.

¹ См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учебник для вузов. М. : Норма, 2003. С. 23.

² Подробнее см.: Биктагиров Р.Т. Полный курс избирательного и референдумного права России: теория, законодательство, практика. Научно-практическое издание в трех томах. Т. 2. Общая часть. Казань : ГБУ и РЦМКО, 2013. С. 6–10.

³ См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М. : Норма-Инфра. М., 1998. С. 30 ; Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран. М. : Форум — Инфра М., 2003. С. 292 ; Игнатенко В.В., Князев С.Д., Кутафин О.Е. и др. Избирательное право Российской Федерации. Иркутск, 2001. С. 49 (авторы параграфа — С.Д. Князев, Н.А. Михалева). Там же. С. 22 , автор С.Д. Князев.

⁴ См.: Тихомиров Ю.А. Развитие теории конституционного права // Государство и право. 2000. № 7. С. 6–7 ; Дмитри-

и систематизации свои избирательные законы, создав собственные избирательные кодексы, или акты кодификационного характера, что согласно теории права является одним из существенных признаков самостоятельной отрасли права.

Во-вторых, избирательное право имеет собственный предмет, отличный от других отраслей права, а именно — избирательные правоотношения, которые складываются между субъектами избирательного права в процессе подготовки и проведения выборов в органы государственной власти и местного самоуправления.

Эти отношения регулируются общепринятыми в теории права императивными (авторитарными) и диспозитивными (автономными) методами при превалировании императивных методов, так как избирательное право относится к публичным отраслям права. Более конкретными методами регулирования избирательных правоотношений выступают предписания, запреты и дозволения. Кроме того, метод гарантий избирательных прав составляет важную характеристику избирательного права как публичного политического права. Гарантии представляют собой условия, правила и процедуры, обеспечивающие реализацию многочисленных избирательных прав, т.е. носят процедурный характер.

В-третьих, нельзя сбрасывать со счетов такую специфику избирательного права: оно является одной из самых динамично развивающихся и интенсивно применяемых отраслей права, причем своим регулированием оно охватывает наиболее широкий круг граждан, юридических и неюридических лиц, обеспечивает легитимное воспроизводство властных структур в установленные Конституцией и законодательством сроки. Пожалуй, нет ни одной отрасли права, равной избирательному праву в смысле широты охвата своими регулированием субъектов права. Это является дополнительным весомым аргументом в пользу выделения его в самостоятельную отрасль права.

В-четвертых, в последние два десятилетия созданы учебники и другие труды научного и прикладного характера по избирательному праву и процессу. Преподавание избирательного права как самостоятельной учебной дисциплины ведется в юридических вузах и средних образовательных учреждениях и других учебных заведениях гуманитарного профиля, правда, на факультативной основе. Разработаны соответствующие программы и учебные планы.

В-пятых, избирательное право, как и любая отрасль права, имеет собственный категориальный и понятийный аппарат, который по мере развития избирательно-правовой науки и практики имеет

тенденцию к расширению. Так, ныне действующий вариант базового Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» содержит уже свыше 60 терминов и понятий, применяемых в избирательном и референдумном праве и процессе. Тем не менее он существенно пополнен за счет научных изысканий ученых и практиков электорального дела и представлен в ряде научных изданий⁸.

Понятийный ряд избирательного права объединяет в себе как общедисциплинарные категории, относящиеся к выборам как конституционному институту непосредственной демократии, так и частные, более узкие термины и понятия, обслуживающие отдельные стадии избирательного процесса. Как свод коротких, но емких определений основных понятий, он служит надежным ориентиром для всех участников избирательных правоотношений, складывающихся при подготовке и проведении выборов органов публичной власти, а также при проведении научных исследований.

Избирательное право, как и другие отрасли права, имеет собственную внутреннюю структуру, называемую системой избирательного права (ее не следует путать с избирательной системой). Основными элементами данной системы являются избирательно-правовые нормы, нормы-принципы, нормы-декларации, правовые институты и субинституты, распределение с учетом их характера и содержания в Общую и Особенную части.

Спецификой избирательного права являются высокий удельный вес процессуальных норм. Тем не менее они не выделены в отдельную главу избирательных законов, а «разбросаны» по различным главам и статьям соответствующих законов. По этой причине, считает А.Е. Постников, представляется нецелесообразным говорить об избирательно-процессуальном праве, а попытки создать законодательные акты, регламентирующие исключительно избирательный процесс, ведут, по мнению автора, к разрыву системности правового регулирования выборов⁹.

По этому поводу следует заметить, что формирование избирательно-процессуальной отрасли,

⁸ См., например: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учебник для вузов. М. : Норма, 1999. С. 697–779 ; Биктагиров Р.Т. Указ. соч. Т. 3. С. 301–327 ; 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. : Объединенная редакция МВД России, 2007. С. 24–89.

⁹ См.: Постников А.Е. Избирательное право России : науч. и учеб. издание. М. : Норма, 1996. С. 13.

равно как и других процессуальных отраслей права, либо отказ от таких действий в основе своей базируются на субъективном факторе и всецело зависят от воли законодателя. Поэтому в перспективе, на наш взгляд, не исключается положительное решение данной проблемы. Тем более попытки такого рода, по свидетельству самого А.Е. Постникова, уже имели место в парламентской практике Российской Федерации. Что касается довода об угрозе «разрыва системности правового регулирования выборов», то он представляется неубедительным.

Наоборот, группировка норм по материальным и процессуальным признакам свидетельствует как раз о серьезной систематизации избирательного права. Ведь уголовное, гражданское право не утратили своей системности в связи с выделением уголовно-процессуальной, гражданско-процессуальной отраслей права.

То же самое можно сказать о недавно созданном и введенном в действие Кодексе административного судопроизводства Российской Федерации¹⁰, который не нарушил системности материально-правовых норм об административной ответственности за правонарушения в различных сферах, закрепленных в КоАП РФ.

Но вернемся к системе избирательного права. Тут прежде всего необходимо выделить ее Общую и Особенную части. Правда, такое деление еще не получило законодательного закрепления, за исключением избирательных кодексов ряда субъектов Российской Федерации (например, республики Башкортостан, Татарстан, Брянская, Воронежская, Костромская области). Однако наука различает эти части, хотя не во всех исследованиях эти методологические вопросы излагаются с достаточной полнотой и убедительной аргументацией.

В основе деления единой отрасли права на указанные выше две части лежат особенности предмета правового регулирования общественных отношений, в данном случае особенности природы тех или иных избирательных правоотношений.

Общая часть включает в себя нормы и институты наиболее широкого содержания, охватывающие выборы в целом, т.е. те нормы и институты, которые применяются при назначении, подготовке и проведении выборов любого вида и уровня. В Особенную часть объединяются нормы и институты, регламентирующие отдельные стадии избирательного процесса, применительно к выборам конкретных органов государственной власти и местного самоуправления.

Исследование системы избирательного права показало отсутствие единства мнений о структуре Общей и Особенной частей избирательного права ни в законодательстве, ни в специальной литературе.

Обратимся к материалам практики. Так, особенные части избирательных кодексов Республики Башкортостан, Республики Татарстан, Белгородской и Амурской областей включают в себя сравнительно небольшое число норм, отражающих специфику отдельных видов и уровней выборов органов государственной власти и местного самоуправления. Особенная часть Избирательного кодекса Свердловской области, названная «Избирательный процесс», напротив, представлена гораздо более широким кругом норм, институтов, подинститутов и охватывает не только отдельные стадии избирательного процесса, но и статусные характеристики субъектов избирательного права и даже вопросы финансирования выборов. В законодательстве субъектов Российской Федерации нет единого подхода относительно места таких институтов, как обжалование решений и действий субъектов избирательного процесса, юридическая ответственность за нарушения законодательства о выборах, финансирование избирательных кампаний, информационное обеспечение выборов. Так, институт финансирования выборов в законодательстве республик Башкортостан, Татарстан, Амурской, Белгородской областей отнесен к Общей части соответствующих кодексов, что, на наш взгляд, представляется обоснованным, а в Избирательном кодексе Свердловской области, он представлен в его Особенной части.

Институты обжалования решений и действий участников избирательного процесса и юридической ответственности за нарушения избирательного законодательства, носящие общий для всех выборов и референдумов характер, в Избирательном кодексе Амурской области помещены в его Особенную часть, в соответствующих кодексах Республики Башкортостан, Белгородской области — в Общей части, а в Избирательном кодексе Свердловской области вовсе вынесены в раздел «Заключительные положения», что вряд ли можно признать правильным.

Относительно подходов к структурированию общей и особенной частей избирательного права в научной и учебной литературе, расхождения в основном касаются места стадий избирательного процесса. Так, в отдельных трудах к Общей части избирательного права наряду с институтами, носящими общий для всех видов и уровней выборов характер, включаются и многочисленные нормы

¹⁰ Российская газета. 2015. 11 марта.

и институты, регламентирующие стадии избирательного процесса¹¹.

Представляется, что последние, отражающие особенности тех или иных выборов, как раз и образуют сердцевину особенной части избирательного права, а потому отнесение их к Общей части избирательного права, по нашему мнению, не отвечает характеру и содержанию указанных норм и институтов, которые в подавляющем большинстве случаев существенно различаются в зависимости от вида и уровня проводимых выборов, следовательно, требуют учета этих особенностей в Особенной части кодексов, отрасли права. Исключение могут составить, как правильно отметил А.В. Иванченко, только «исходные начала организации избирательного процесса, общий правовой режим осуществления отдельных стадий, процедур и избирательных действий»¹².

Отмеченные факты и обстоятельства свидетельствуют о том, что система избирательного права еще не устоялась, находится в процессе осмысления, поисков оптимального варианта структурирования. Значительную сложность представляет определение места института информационного обеспечения выборов, что объясняется неоднозначным комплексным характером его природы, состоящего из двух различных субинститутов — информирования участников выборов и предвыборной агитации. Первый из них, регламентирующий информационные процессы внутри системы избирательных комиссий, порядок информирования избирателей, по времени охватывающий весь период избирательной кампании, тяготеет к Общей части, а второй, гораздо больший по объему и значению, определяющий порядок проведения предвыборной агитации, — к Особенной части и составят неотъемлемую часть избирательного процесса, его агитационную стадию. Также разделение разнородных по содержанию субинститутов, ныне объединенных в единый институт информационного обеспечения выборов, по нашему мнению, должно найти отражение в законодательстве о выборах.

С учетом изложенного и принимая во внимание содержание и назначение отдельных правовых институтов, регламентирующих выборы, можно предложить следующую структуру (систему) избирательного права Российской Федерации, как отрасли права, науки и учебной дисциплины.

¹¹ Игнатенко В.В., Князев С.Д., Кутафин О.Е. Указ. соч. С. 19 ; Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Указ. соч. С. 102.

¹² Избирательное право: понятие, принципы, система // Избирательные права и процесс в Российской Федерации. М. : Норма, 1999. С. 45.

Общая часть

1. Основные категории и понятия избирательного права.
2. Избирательные системы, применяемые в Российской Федерации.
3. Государственная регистрация (учет) избирателей.
4. Принципы подготовки и проведения выборов.
5. Финансирование выборов.
6. Избирательный процесс.
7. Субъекты избирательного процесса:
 - 7.1. Российский народ, народы субъектов Российской Федерации, избирательный корпус муниципальных образований.
 - 7.2. Избиратели. Основные гарантии реализации гражданами конституционного права на участие в выборах.
 - 7.3. Избирательные комиссии.
 - 7.4. Избирательные объединения, политические партии.
 - 7.5. Кандидаты в депутаты, на выборные должности, их представители.
 - 7.6. Иные субъекты избирательного процесса.
8. Информационное обеспечение выборов:
 - 8.1. Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы» (ГАС «Выборы»).
 - 8.2. Организации, выпускающие средства массовой информации. Интернет.
 - 8.3. Специфика общего информирования граждан о ходе избирательной кампании.
9. Обжалование решений и действий участников избирательного процесса и других субъектов избирательного права.
10. Юридическая ответственность за нарушение избирательных прав, законодательства о выборах.
11. Международные избирательные стандарты.

Особенная часть

12. Назначение выборов.
13. Образование избирательных округов. Одномандатные (многомандатные) избирательные округа. Единый избирательный округ.
14. Образование избирательных участков.
15. Составление списков избирателей.
16. Выдвижение и регистрация кандидатов в депутаты, на выборные должности.
17. Предвыборная агитация.
18. Организация голосования, подсчет голосов, установление итогов голосования по избирательным округам, территориям, определение результатов выборов.

19. Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

20. Выборы Президента Российской Федерации.

21. Выборы глав субъектов Российской Федерации.

22. Выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

23. Выборы депутатов представительных органов муниципальных образований.

24. Выборы глав муниципальных образований.

Предложенная примерная система избирательного права, конечно, не претендует на истину в последней инстанции. Она может быть изменена и дополнена, особенно с учетом изменений в законодательстве.

В рамках учебной дисциплины «Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации», как правило, изучаются и вопросы референдума, отзывы депутатов «выборных должностных лиц, досрочного прекращения полномочий органов государственной и муниципальной власти. Этому способствовала не только позиция законодателя и организаторов учебного процесса, но и ряд объективных причин, таких как схожесть большинства норм и институтов избирательного референдумного, отзывного права, организация и проведение выборов, референдума и отзыва выборных лиц, одними и теми же органами — избирательными комиссиями. Другой весомой причиной объединения избирательного, отзывного и референдумного права является организационный фактор, стремление избежать дробления законодательства на многочисленные отрасли (подотрасли), учебные курсы и программы.

При таком подходе к учебному процессу система избирательного права, естественно, должна быть дополнена соответствующими разделами (главами) о референдуме, отзыве выборных лиц и досрочном прекращении полномочий выборных органов власти.

Рассматривая общую систему избирательного права, и в частности ее вертикальный срез, необходимо учитывать федеративное устройство России. С этой точки зрения она представляет собой двухуровневую структуру, расщепляясь на федеральный и региональный уровни.

При этом федеральная часть выполняет двоякую роль. Во-первых, устанавливает общие принципы «нормы», обязательные для производства любых выборов в Российском государстве, во-вторых, детально регулирует порядок назначения, подготовки и проведения выборов в федеральные

органы государственной власти. Избирательное право субъектов Российской Федерации, представленное конституциями (уставами), законами, другими нормативными правовыми актами, конкретизирует и развивает общенациональные нормы применительно к выборам регионального и местного (муниципального) уровней с учетом национальных традиций и местных особенностей.

Избирательное право субъектов Российской Федерации — неотъемлемая составная часть как избирательного права России, так и всей правовой системы Российского государства.

Что касается места избирательного права в общей системе российского права, то оно определяется важностью и значимостью тех общественных отношений, которые регулируются нормами избирательного права. Оно регламентирует отношения непосредственного народовластия, процедуры формирования народом — сувереном органов представительной государственной и муниципальной власти, а также часть органов исполнительной власти, в том числе и отношения, складывающиеся в связи с передачей властных полномочий от одних лиц другим лицам в результате волеизъявления граждан на всеобщих выборах.

Роль и место избирательного права обусловлены тем, что оно регулирует правовые и организационные процессы мирной цивилизованной смены персонального состава важнейших структур власти и должностных лиц в Российском государстве, таких как: Президент, федеральный парламент, законодательные и исполнительные органы субъектов Федерации, представительные органы и главы муниципальных образований.

В условиях демократии, когда все звенья политической системы обретают реальный вес, всеобщие выборы превращаются в реальный способ легитимного обретения власти, значение избирательного права и структур, приводящих в действие его нормы и принципы, многократно возрастает. Отсюда — повышенное внимание политиков, государственных и общественно-политических формирований, активных граждан к изучению избирательного права, институтам реализации и защиты избирательных прав субъектов избирательного процесса, что находит свое выражение в учебных планах и программах образовательных учреждений, в углубленном изучении деталей избирательного права в рамках специальных учебных мероприятий, проводимых избирательными комиссиями и политическими партиями.

Литература

1. Арановский К.В. Государственное право зарубежных стран. М. : Форум: Инфра, 2003. С. 292.
2. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М. : Норма: Инфра, 1998. С. 30.
3. Биктагиров Р.Т. Полный курс избирательного и референдумного права России: теория, законодательство, практика : науч.-практ. издание : в 3 т. Т. 2. Общая часть. Казань : ГБУ и РЦМКО, 2013. С. 6–10.
4. Веденеев Ю.А., Лысенко В.И. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учебник для ВУЗов ; отв. ред. А.А. Вешняков. М. : Норма, 2003. С. 7.
5. Веденеев Ю.А., Навальный С.В. Избирательное право: роль и место в системе права России // Вестник ЦИК России. 2003. № 2. С. 63–66.
6. Выдрин И.В. Избирательное право Российской Федерации. М. : Норма, 2009. С. 7, 11.
7. Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. Ростов н/Д : Феникс, 2004. С. 78.
8. Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б., Чудина С.Ю. Избирательное право и процесс в РФ. Иркутск : ИП «Макаров С.Е.», 2001. С. 91.
9. Иванченко А.В. Избирательная система Российской Федерации в условиях становления многопартийности и ее роль в укреплении демократических основ российской государственности // Вестник ЦИК РФ. Спецвыпуск. 1998. № 9. С. 11.
10. Игнатенко В.В., Князев С.Д., Кутафин О.Е. и др. Избирательное право Российской Федерации. Иркутск, 2001. С. 49.
11. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учебник для вузов / под ред. А.А. Вешнякова. М. : Норма, 2003. С. 23.
12. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учебник для вузов / отв. ред. А.В. Иванченко. М. : Норма, 1999. С. 697–779.
13. Лысенко В.И. Проблемы современного избирательного права в России и в европейских странах. М., 1995. С. 6.
14. 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. : Объединенная редакция МВД России, 2007. С. 24–89.
15. Постников А.Е. Избирательное право России : науч. и учеб. издание. М. : Норма, 1996. С. 13.
16. Тихомиров Ю.А. Развитие теории конституционного права // Государство и право. 2000. № 7. С. 6–7.

О некоторых вопросах правового регулирования информационного обеспечения выборов в 2016 году

ГРИШИНА МАЙЯ ВЛАДИМИРОВНА,

член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации,
Заслуженный юрист Российской Федерации
zapros@cikrf.ru

2016 г. — год выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации седьмого созыва, множества региональных и муниципальных избирательных кампаний, которые будут совмещены для проведения голосования в один день — 18 сентября 2016 г.

Основная направленность всех российских избирательных законов заключается в том, что они предоставляют гражданину, заявившему о своем участии в избирательной кампании (т.е. подавшему в соответствующую избирательную комиссию заявление о согласии баллотироваться), широкие правовые возможности, позволяющие донести свою предвыборную программу до избирателей в многообразных формах и различными методами. Это и агитация через средства массовой информации, включая сетевые издания, и путем распространения агитационных материалов, в том числе в сети Интернет, и путем проведения публичных мероприятий, а также иными методами.

Кандидат самостоятельно выбирает формы и методы агитации. Однако имеются и ограничения в данном выборе, а именно — размер избирательного фонда, ряд иных установленных законом ограниче-

ний: в первую очередь это запрет на экстремистскую агитацию, а также запрет на нарушение законодательства об интеллектуальной собственности, правила использования изображений и высказываний физических лиц.

Если кандидат выдвинут политической партией, то в своей агитационной кампании он также, как правило, подчинен общей информационной политике соответствующей партии. В частности, достаточно широко распространена практика, в том числе и в 2015 г., когда крупные политические партии планируют единую агитационную кампанию на выборах в разных регионах в рамках единого дня голосования: рассылают в регионы унифицированные макеты соответствующих агитационных материалов либо агитационные ролики. За пределы такого организационного ограничения кандидат может выйти, если это позволяет размер его избирательного фонда, у него есть идеи по информационному наполнению своей кампании и, что важно для партии в целом, эти идеи не противоречат партийной программе. Отмечая тенденцию к унификации лозунгов, вместе с тем нельзя не заметить, что для избирателя важнее учет его личных интересов, специфики региональ-

В статье рассматриваются наиболее важные вопросы правового регулирования информационного обеспечения выборов, которые ждут Россию в 2016 г. Автор анализирует правовые новеллы, ориентированные на правовое регулирование вопросов агитации и проведения предвыборных дебатов. В статье подробно рассмотрены возможности кандидатов и их доверенных лиц по представлению предвыборной программы, оплате и размещению политической рекламы и агитационно-пропагандистских материалов.

Ключевые слова: выборы, информационное обеспечение выборов, избирательная комиссия, избирательная кампания, агитация на выборах, кандидат, средства массовой информации, дебаты.

On Certain Issues of Legal Regulation of Information Support of the Elections in 2016

Grishina Maya V., Member of the Central Election Commission of the Russian Federation Meritorious Lawyer of the Russian Federation

The article examines the most important issues of legal regulation of information support of the elections to be held in Russia in 2016. The author analyzes legal novels focused on legal regulation of propaganda and election debate. The article details the possibilities that candidates and their authorized representatives have to present their election programs, to pay for and place political advertising and propaganda materials.

Keywords: elections, information support of elections, election commission, election campaign, election propaganda, candidate, mass media, debate.

ных и местных проблем, в связи с чем все большее значение в настоящее время приобретает агитация «от двери к двери».

Специфика предстоящей избирательной кампании состоит не только в количестве предстоящих выборов различного уровня, но и в многообразии законов, по которым будут проводиться эти выборы. На настоящий момент существует различие в регулировании отдельных вопросов проведения избирательных кампаний федерального уровня, с одной стороны, и регионального и муниципального уровня — с другой. Обусловлено это тем, что Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее — Закон о выборах депутатов), принятый в начале 2014 г., содержит ряд новелл, учитывающих практику проведения избирательных кампаний 2011–2012 гг. Особенно много новаций содержится в части регулирования предвыборной агитации и информационного обеспечения выборов в целом. При этом в аналогичные положения Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон о гарантиях), определяющие основные параметры региональных выборов, изменения не вносились.

Согласно законодательству кандидат проводит агитацию не только самостоятельно, но и может привлекать иных лиц к проведению агитационных мероприятий. В первую очередь привлекать доверенных лиц, которые являются официальными представителями кандидата. Доверенные лица обязаны пройти процедуру назначения для получения своего официального статуса. Однако и для такого назначения имеются ограничения.

В настоящее время по Закону о гарантиях доверенными лицами не может быть ни одно должностное лицо (ст. 43). А по Закону о выборах депутатов (ст. 55) должностным лицам теперь разрешено быть доверенными лицами. Например, если доверенным лицом собирается быть депутат, то для его вступления в статус доверенного лица достаточно документа о назначении, после чего депутат свободно выступает в агитационной кампании в отношении кандидата, которого он поддерживает. Однако, если доверенным лицом будет должностное лицо исполнительной власти (например, мэр города), то он обязан на соответствующий период взять отпуск.

В предвыборный агитационный период актуальна тема дебатов. Дебаты — это хорошая возможность для кандидата показать себя, а главное — именно этого мероприятия ждут избиратели. На практике ряд кандидатов (особенно кандидаты, уже занимающие высокие должности) отказываются от участия в дебатах по различным причинам. Вместе с тем в общественном мнении доминирует позиция

о том, что дебаты — одно из непереносимых условий конкурентных выборов.

Кто может участвовать в дебатах? В настоящее время в каждом законе о выборах это регулируется по-разному, так как Законом о гарантиях федеральному и региональному законодателю предоставлено право самостоятельного решения данного вопроса.

Так, при проведении выборов депутатов Государственной Думы кандидаты по одномандатным округам принимают участие в дебатах только лично.

Региональные законы сейчас могут либо дублировать данное правило, либо предусматривать участие в дебатах вместо кандидата других лиц, например доверенных лиц кандидата. В последнем случае перед дебатами (либо серией дебатов) уполномоченное кандидатом или партией для участия в дебатах лицо обязано представить в организацию телерадиовещания документ о наделении его соответствующими полномочиями. Это правило относится и к доверенным лицам политических партий. Вместе с тем оправданна ли возможность для баллотирующегося в депутаты, мэры, губернаторы лица заменить себя на дебатах доверенным лицом?

Ответом на общественный запрос стала инициатива депутатов Государственной Думы С.И. Неверова, Н.В. Панкова, И.М. Гусевой и других об обязательности личного участия кандидата в дебатах. Подчеркну, что данное требование касается и эфирного времени, выделяемого политической партии: от имени партии могут участвовать в дебатах только зарегистрированные кандидаты, выдвинутые данной партией. Законопроект поддержан Государственной Думой в первом чтении 22 января 2016 г., в связи с чем есть основания считать, что новые правила могут быть распространены уже на ближайшие избирательные кампании.

Вправе ли лица, замещающие государственные или выборные муниципальные должности, поддерживать кандидата или партию в ходе участия в дебатах, в агитационных роликах, распространяемых на телевидении или радио? Закон о гарантиях (п. 8 ст. 48) прямо запрещает это указанным лицам, не имеющим статус зарегистрированного кандидата. Под это ограничение попадают, в том числе, депутаты. Особую актуальность эта тема приобретает на региональных выборах, когда формально ролики с участием лидеров фракции — депутатов Государственной Думы не могут быть допущены к показу. Чтобы обойти данный запрет, лидеры политических партий зачастую выдвигают свои кандидатуры на всевозможных региональных выборах без целей избрания. Также действует положение подп. «б» п. 9 ст. 48 Закона о гарантиях, согласно которому для решения данной проблемы в агитационном ролике могут использоваться материалы съемок, которые

были размещены в средствах массовой информации до начала избирательной кампании, при условии согласия лица, чьи изображения и высказывания используются.

В этих условиях актуальным остается вопрос о том, может ли должностное лицо публично высказаться в ходе избирательной кампании в поддержку кандидата, например своего однопартийца? В соответствии с Законом о гарантиях это возможно, например, в предвыборном печатном агитационном материале. Однако такой материал с высказываниями, например: «Я — глава местной администрации имярек, считаю, что эта партия — самая лучшая» или «Я — депутат имярек, считаю, что эта партия самая лучшая», подпадает под прямой запрет закона и расценивается как незаконный агитационный материал. Поддержать политическую партию либо кандидата в таком агитационном материале должностное лицо может только без указания должности. А в Законе о выборах депутатов — иные правила, поскольку установлено, что указание в предвыборном агитационном материале должности нарушением запрета на агитацию при исполнении должностных (служебных) обязанностей не является (п. 2 ч. 7 ст. 62).

Выше уже упоминалось, что в соответствии с законодательством использование в агитационном материале изображения любого лица возможно с его согласия. При этом такое согласие дается в письменном виде не должностным лицом, а гражданином.

Следует отметить, что на практике агитационные материалы, на которых кандидат изображен вместе с поддерживающим его должностным, медийным лицом, служат поводом для обращений в избирательные комиссии со стороны конкурентов, которые субъективно расценивают такую поддержку как использование преимуществ должностного положения.

Представляется, что признаков использования преимуществ должностного положения в данном случае не имеется, если соблюдены иные правила выпуска агитационных материалов, поскольку должностное лицо как гражданин не ограничено в выражении своего мнения относительно кандидата.

Вместе с тем эти особенности использования изображений и высказываний физических лиц в агитационных материалах, в том числе различия в регулировании между двумя федеральными законами, могут быть скорректированы, если законодатель поддержит проект федерального закона № 957567-6, внесенный в Государственную Думу депутатами В.В. Жириновским, И.В. Лебедевым, Я.Е. Ниловым. Направленность этого проекта заключается в побуждении кандидатов к личному участию в предвыборной агитации, минимизации

использования кандидатами и партиями авторитета лиц, не участвующих в избирательной кампании.

В настоящее время имеются некоторые различия в установленных сроках проведения предвыборной агитации в сетевых изданиях. В соответствии с п. 1 и 2 ст. 63 Закона о выборах депутатов на страницах периодических печатных изданий, на телевидении и радио агитация начинается за 28 дней до дня голосования. Аналогичные установления есть и в Законе о гарантиях. Вместе с тем согласно Закону о выборах депутатов агитация в сетевых изданиях (т.е. в СМИ, зарегистрированных для распространения в сети Интернет) начинается после выдвижения кандидатов, со дня, следующего за днем представления в избирательную комиссию уведомления о расценках. Однако в ходе иных избирательных кампаний началом агитационного периода в сетевых изданиях на практике считается, наравне с другими «традиционными» средствами массовой информации, период за 28 дня до дня голосования, хотя прямо этот вопрос в настоящее время Законом о гарантиях не урегулирован.

Следует отметить все возрастающее значение агитации в сети Интернет. Существует расхожее мнение, что эта форма агитации недоурегулирована в российском законодательстве. Однако данная точка зрения представляется неактуальной: как уже указывалось выше, правила агитации в СМИ распространяются и на сетевые издания. При этом кандидат может разместить свой агитационный материал в таком издании только на платной основе и только в случае, если редакция СМИ своевременно опубликовала на своем сайте расценки за соответствующие услуги.

Распространение агитации в сети Интернет на сайтах, не зарегистрированных в качестве СМИ, со стороны кандидата и политической партии вписывается в рамки правил распространения аудиовизуальных агитационных материалов в соответствии с положениями ст. 68 Закона о выборах депутатов и ст. 54 Закона о гарантиях. Таким образом, аудиовизуальный агитационный материал должен быть изготовлен на территории Российской Федерации, его образец или копия должны быть представлены в избирательную комиссию, на соответствующем носителе или непосредственно в видеоряде должны находиться определенные выходные данные (тираж, заказчик, факт оплаты из избирательного фонда)¹.

¹ По вопросам проведения агитации в сети Интернет целесообразно ознакомиться со Справочно-методическим материалом по некоторым вопросам использования информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» для информационного обеспечения выборов, одобренным на заседании ЦИК России 29 июля 2015 г. (выписка из протокола № 294-1-6) // Вестник ЦИК России. 2015. № 7.

Неоднозначным является правовой статус распространения мнений (суждений) в социальных сетях, хотя налицо намерение законодателя урегулировать этот вопрос в отношении блогеров. Согласно Федеральному закону «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» блогерами являются владельцы сайтов, страниц сайтов, которые имеют более трех тысяч посещений в день (п. 1 ст. 10²). При этом они должны соблюдать требования и ограничения, установленные законом для проведения предвыборной агитации. Представляется, что распространение агитационных материалов на таких сайтах или страницах сайтов в агитационный период подпадает под общие правила размещения агитационных материалов (ст. 54 Закона о гарантиях, ст. 68 Закона о выборах депутатов).

В ходе избирательных кампаний под специальное регулирование подпадают вопросы опубликования опросов общественного мнения и прогнозов результатов выборов. Опыт только что прошедшей региональной кампании 2015 г. показал, что редакции средств массовой информации иногда нарушают установленный срок публикации прогнозов результатов выборов, при том что достаточно хорошо усвоена норма закона, запрещающая опубликование опросов общественного мнения в определенный период перед днем голосования. Поэтому целесообразно еще раз напомнить, что результаты любых исследований, связанных с проведением выборов, запрещается публиковать за пять дней до дня голосования и в день голосования до окончания времени голосования. В ходе федеральной избирательной кампании, например, результаты экзитполов могут быть опубликованы только тогда, когда закончится голосование в Калининградской области (девять часов вечера по московскому времени 18 сентября 2016 г.).

При опубликовании результатов опросов общественного мнения в сроки, когда такая возможность установлена законодателем, обязательно исполнение требований, установленных ст. 46 Закона о гарантиях, ст. 60 Закона о выборах депутатов: в данной публикации следует указать организацию, проводившую опрос, количество опрошенных, метод проведенного исследования, регион и время проведения опроса, точную формулировку вопроса, статистическую оценку возможной погрешности, заказчика и источник оплаты публикации опроса. Ряд вопросов применения указанной нормы отражены в разъяснениях установленного законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах порядка опубликования (обнародования) результатов опросов общественного мнения, связанных с выборами и референдумами, утвержденных Постановлением ЦИК России от 18 декабря 2007 г. № 77/618-5², где,

² Вестник ЦИК России. 2008. № 3.

в частности, указано, что если опрос проводился какой-либо организацией (например, организацией СМИ или социологической организацией) в инициативном порядке, а не был заказан третьими лицами, в качестве лица, заказавшего проведение опроса, указывается сама проводившая опрос организация. В том случае, если публикация не оплачена кем-либо, а осуществлена редакцией средства массовой информации по собственной инициативе бесплатно, информация об оплате не указывается.

Необходимо упомянуть и о рекламе, которая не подпадает под признаки предвыборной агитации, но при распространении которой используется либо название политической партии, либо фамилия кандидата. Например, реклама политической партии размещается на постоянной основе, в том числе в межвыборный период. Совместная точка зрения ЦИК России и Федеральной антимонопольной службы состоит в том, что подобного рода размещение на рекламных конструкциях в межвыборный период осуществляется в правовом режиме социальной рекламы (совместный протокол от 06.08.2007 № 2)³. Данной формой пользуются и физические лица для рекламирования своего образа, повышения узнаваемости в рамках, например, социальных проектов. Следует учитывать, что после выдвижения кандидата (списка кандидатов) такая реклама должна быть оплачена из избирательного фонда. Если размещение информации о политической партии (кандидате) на рекламных конструкциях оплачено авансом, то на период предвыборной агитации дополнительным соглашением к основному договору авансовая оплата подобного рода информации должна быть возвращена, а оплата проведена из соответствующего избирательного фонда.

Закон о выборах депутатов предусмотрел широкие возможности и права средств массовой информации по освещению как непосредственно выборов, так и деятельности кандидатов и партий, включая такое освещение в аналитических программах. Соответствующие положения в Законе о гарантиях присутствуют лишь имманентно. Однако любая подобная деятельность в предвыборный период должна быть подчинена принципу соблюдения равенства участников избирательного процесса.

Таким образом, в новом Законе о выборах депутатов законодатель предпринял все меры к тому, чтобы в ходе избирательной кампании была освещена деятельность всех зарегистрированных кандидатов и политических партий. Целесообразно, чтобы законодатель к 2016 г. осуществил соответствующие изменения в Законе о гарантиях, что обеспечило бы единообразные правила для всех избирательных кампаний в Российской Федерации.

³ URL: <http://cikrf.ru/politparty/index.html>

Доминанта территориального представительства — центростремительный фактор политической системы Португалии

АРБАТСКАЯ МАРИНА НИКОЛАЕВНА,

профессор кафедры общетеоретических дисциплин
международного факультета Национального исследовательского
Иркутского государственного технического университета,
член Общественного научно-методического консультативного совета
при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации,
доктор географических наук
info@istu.edu

Граждане с активным избирательным правом — это взрослое население, чаще всего — 18 лет и старше, за исключением осужденных и больных. Как правило, эта часть общества подразумевается под термином «общее число избирателей», а соотношение «избиратели / население» соответствует демопрпорции

«население старше определенного возраста / все население». Добровольно или вынужденно меняют пропорцию граждане, которые сами себя дискриминируют. Электоральная самодискриминация присуща вынужденным мигрантам и гражданам, в принципе не желающим обременять себя выбором.

Анализ списочного числа избирателей Португалии и его динамики за 40 лет показал встроенное в структуру политической системы страны управленческое противоречие. Главенство принципа территориального представительства на уровне округов и две формулы: конституционная, максимального числа депутатов, и формула конвертации числа избирателей в депутатские места от территории — создают для списков избирателей выход за рамки демомиграционной пропорции и негласное территориально неравномерное понижение показателя электоральной активности. «Длинные» списки избирателей — это деликатный, выгодный всем сторонам неофициальный пункт национального общественного договора.

Приоритет интересов унитарного государства обнажает прагматику его политического механизма в условиях экономически мотивированных процессов внутренней миграции и «диаспоральной экспансии»: доминирование принципа территориального представительства сочетается с вспомогательной, технико-инструментальной ролью партий как политического института. Долговременность действия данных факторов позволяет считать их отличительной чертой территориальной политической системы страны.

Ключевые слова: общее число избирателей, списочное число избирателей, демомиграционная пропорция, доминанта территориального представительства, диаспоральная экспансия, управленческое противоречие, формула конвертации, конституционный механизм.

Dominance of Territorial Representation as a Centripetal Factor of the Portuguese Political System

Arbatskaya Marina N., Professor of the Department of General Theoretical Disciplines of the International Faculty of Irkutsk National Research Technical University Member of the Public Scientific and Methodological Advisory Council under the Central Election Commission of the Russian Federation, Doctor of Geography

The analysis of the number of balloted voters of Portugal and its dynamics for 40 years showed that there is an administrative conflict built in the structure of the country's political system. The dominant principle of territorial representation at district level and two formulas: the constitutional one, of the maximum number of deputies, and a formula of converting the number of voters into parliamentary seats assigned to a territory, make voters' lists exceed the scope of demomigration proportion and covertly reduce the indicator of electoral activity in a territorially uneven manner. "Long" voters' lists constitute a delicate win-win informal clause of the national social contract.

The priority of the unitary state's interests brings out pragmatics of its political mechanism under economically motivated processes of internal migration and "diaspora expansion": the dominant principle of territorial representation is accompanied by the supporting, technical and instrumental role of parties as a political institution. The durability of these factors makes them a distinctive feature of the country's territorial political system.

Keywords: total number of voters, number of balloted voters, demomigration proportion, dominance of territorial representation, diaspora expansion, administrative conflict, formula of conversion, constitutional mechanism.

Обладание избирательным правом — условие необходимое; условие, достаточное для реализации данного права, — регистрация в списках избирателей.

При формализации прав путем внесения персональных данных в специальные документы могут появиться различные не/преднамеренные погрешности, поскольку процесс регистрации — это зона пересечения политической и организационно-логистической компонент проведения выборов. «...знающие политические деятели признают, что выборы потенциально могут быть или выиграны, или проиграны на этом этапе процесса» [2, 269]. Тем самым при анализе «общего списочного числа избирателей» и его динамики следует дифференцировать:

— общее, подразумевая демографическое число — категория населения, обладающая активным избирательным правом;

— списочное, подразумевая политическое число — категория населения, обладающая активным избирательным правом и могущая его реализовать;

— учитывать факторы, обусловившие такое различие.

Списочное число избирателей нужно не только для подсчета активности на выборах, но и для применения формулы конвертации распределения электорального корпуса в количество мест от определенной территории (округа) в парламенте.

В конституционном механизме унитарной республики Португалии [1] политические и географические реалии переплелись: смешанная (полупрезидентская) форма правления, взаимо-

зависимость органов государственной власти, географически и политически вынужденные автономии, значительная роль партий во власти, учет пропорционального представительства партий при формировании различных коллегиальных госорганов, административная децентрализация в организации и деятельности муниципалитетов. Число мест в Ассамблее Республики (230) выбрано по внешнему краю конституционных рамок и без изменений конституции может только уменьшаться — табл. 1. По округам распределяется 226, или 98%. В Конституции страны (ст. 149.2) записано, что «число депутатов, избираемых от каждого мандатного избирательного округа, находящегося на национальной территории, за исключением единого национального округа, если он создан, пропорционально количеству зарегистрированных в нем избирателей».

Округа заинтересованы в том, чтобы списки были как можно длиннее, так как расчет числа мест происходит по методу д'Ондта, благоприятствующему крупным и растущим политическим субъектам. Данная коллизия привела к тому, что списочное число избирателей в Португалии «разбухло» до 90% населения — табл. 2. Логика территориального представительства вызывающе довлеет над партийно-идеологическими установками. Тем более что «...80% португальцев не доверяют ни одной политической партии. Даже сами партийные функционеры признают, что партии уже не являются эффективными инструментами общественного влияния, хотя еще функционируют как электоральные механизмы» [4].

Таблица 1

Институциональные параметры взаимосвязи общего числа избирателей и количества мест в Ассамблее Республики Португалии

| Параметры: | Норма права / Измерение |
|--|---|
| 1. Методы, по которым определяется количество: | |
| А) Депутатских мест от округов | Метод д'Ондта — Ст. 13(2) Закона о выборах депутатов ¹ |
| Б) Депутатов от партий в Ассамблее | Метод д'Ондта — Ст. 16 Закона о выборах депутатов |
| 2. Количество депутатов Ассамблеи по Конституции | 180–230 |
| 3. Реальное число депутатов | Ст. 13(1) Закона о выборах депутатов — 230 чел. |
| 4. Распределяемое число мест без эмигрантской квоты | 226 |
| 5. Доля общего (списочного) числа избирателей в численности населения | 87–90% |
| 6. Электоральный возраст | 18 лет с 1975 года |

¹ Artigo 13º2 (Número e distribuição de deputados). Источник: [5].

Таблица 2

Соотношение электорально-демографических показателей Португалии в 1975–2015 гг.

| Год | Численность населения, млн чел. | Списочное число избирателей, тыс. чел. | Изменение (+ /-) списочного числа по сравнению с предыдущим голосованием на: | | Уд. вес в численности населения, % | Явка (%) | Число депутатов парламента |
|---------------------------|---------------------------------|--|--|----------|------------------------------------|----------|----------------------------|
| | | | тыс. чел. | % | | | |
| A | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| 1975 | 9,08 | 6177,7 | X | X | 68,0 | 91,7 | 250 |
| 1976 реф./парл. | 9,356 | 6477,6 | 299,9 | 4,9 | 69,2 | 83,3 | 263 |
| 1979 — доср. | 9,661 | 6757,2 | 279,6 | 4,3 | 69,9 | 87,5 | 250 |
| 1980 — доср. | 9,766 | 6925,2 | 168,1 | 2,5 | 70,9 | 85,5 | 250 |
| 1983 — доср. | 9,958 | 7159,3 | 234,1 | 3,4 | 71,9 | 78,6 | 250 |
| 1985 — доср. | 10,02 | 7621,5 | 462,2 | 6,5 | 76,1 | 75,4 | 250 |
| 1987 — доср. | 10,03 | 7741,1 | 119,6 | 1,6 | 77,2 | 72,6 | 250 |
| 1991 | 9,96 | 8322,5 | 581,3 | 7,5 | 83,5 | 68,2 | 230 |
| 1995 | 10,03 | 8719,4 | 396,9 | 4,8 | 86,9 | 67,1 | 230 |
| 1998 реф. | 10,16 | 8280,6 | -438,8 | -5 | 81,5 | 31,9 | 230 |
| 1999 | 10,22 | 8673,8 | 393,2 | 4,7 | 84,9 | 61,8 | 230 |
| 2001 през. | 10,36 | 8746,7 | 72,9 | 0,8 | 84,4 | 49,7 | 230 |
| 2002 — доср. | 10,42 | 8716,9 | -29,8 | -0,3 | 83,7 | 62,3 | 230 |
| 2005 — доср. | 10,5 | 8785,8 | 68,8 | 0,8 | 83,7 | 65 | 230 |
| 2006 през. | 10,52 | 9022,3 | 236,5 | 2,7 | 85,8 | 61,5 | 230 |
| 2007 реф. | 10,54 | 8833 | -189,3 | -2,1 | 83,8 | 43,6 | 230 |
| 2009 | 10,57 | 9347,3 | 514,3 | 5,8 | 88,4 | 60,5 | 230 |
| 2011 през. | 10,56 | 9656,8 | 309,5 | 3,3 | 91,4 | 46,4 | 230 |
| 2011 парл. — доср. | 10,56 | 9429 | -227,8 | -2,4 | 89,3 | 58,9 | 230 |
| 2015 | 10,604 | 9439,7 | 10,7 | 0,1 | 89,0 | 56,9 | 230 |

Источник: <http://www.eleicoes.mj.pt/>; <http://www.cne.pt/content/eleicoes-referendos>; countrymeters.info/ru/Portugal; счетчик населения Португалии.

Восемнадцать округов и две автономии Португалии по доле в численности избирателей согласно спискам 2011 г. делятся на четыре компонента. Самый малый — это пять сухопутных округов в интервале удельных весов 1,1–1,8% (Порталлегре, Бежа, Эвора, Браганса, Гуарда), дающих в сумме 7,6% списочного числа. Следующая пятерка (Каштелу-Бранку, Азоры и Мадейра, Вила-Реал, Виану-ду-Каштелу) имеет интервал 2,0–2,7% и 12,3% списков. Третья пятерка с интервалом 3,8–4,5% (Фару, Визеу, Коимбра, Сантарем и Лейрия) суммарно составляет 20,8% списочного числа. В сумме все пятнадцать набирают чуть больше 40%. Четвертая пятерка

делится на две неравные части: Авейру, Сетубал и Брага — это 22,7% избирателей в интервале 6,9–8,2%; Порту (16,7%) и Лиссабон (19,9%) — 36,6%.

Значительный и устойчивый рост списочной численности избирателей наблюдается в наиболее людных регионах страны, которые пострадали или могли пострадать от уменьшения мест более остальных. Это города побережья и океанской полосы: промышленная столица Порту; португальский Ватикан, богатая буржуазная Брага; входящий в столичную агломерацию Сетубал; а также Авейро, Лейрия, Фару, Виана-ду-Каштелу и острова, которые покинуло большинство молодежи. Округа, в кото-

рых списки становились короче, за исключением Лиссабона, малолюдные регионы, не имеющие выхода к океану, где социально-экономическая ситуация наиболее тяжела. Малым округам держать «призраков» в списках избирателей мало резонно, так как скромное число их депутатов уменьшить до нуля все равно нельзя.

Тем самым демографически необоснованный рост списочного числа избирателей в Португалии прямо и значимо коррелирует с а) административно-политическими интересами регионов, направленными на увеличение представительства в парламенте, и б) их величиной.

В Испании, где организация подготовки и проведения выборов соблюдается в демографических пределах, осмотрительно предусмотрены «конституционно среднее число» депутатов парламента и двухуровневая система (провинция/автономия) конвертации списочного числа избирателей в места от территории (автономии).

Ситуация со списочным числом избирателей, метко обозначенная «empolamento» — разбухание, хорошо известна португальцам. Более того, она профессионально анализируется на предмет установления демографического соответствия параметров для поддержания национального имиджа страны как представительницы старой европейской демократии.

Хорхе Мигуэль, один из создателей избирательной системы Португалии, принимающий деятельное участие в ее реализации, — автор критического анализа и, одновременно, нового закона о регистрации избирателей 1999 г. [6]. Сеньор Мигуэль подробно и очень откровенно, богатым литературным языком излагает недостатки и их следствия в системе регистрации, существовавшие, по его мнению, до принятия закона. В частности, он констатирует падение статуса «карты избирателя» как идентифицирующего документа и массовое невозвращение карт эмигрантами из сентиментальных (ностальгических) настроений.

Исторически сложившейся чертой Португалии во времени и пространстве является «диаспоральная экспансия» [1; 8]. В настоящее время около 5 млн португальцев трех волн эмиграции живут и работают за границей, в то время как в стране проживают 10,5 млн человек. В таких условиях главным оказывается не разумный размер списков избирателей и их чистота, а возможно большая длина, которая позволяет, наряду с перечисленными выше обстоятельствами, огромному числу португальцев, вынужденно покинувших родину (малую родину), хотя бы путем наличия на руках избирательных документов (карточек) ощущать дополнительную связь с родными местами.

В новом законе были провозглашены взаимосвязанные принципы регистрации избирателей и ведения электоральной базы данных: социального оправдания, обязательности, назойливости (настойчивости), каскадности, своевременности и т.д. и т.п. Однако, судя по тому что число избирателей в списках не уменьшилось, принципы и правила их соблюдения, в ряде случаев предусматривающие серьезные санкции, всего лишь торжественный набор правильных слов.

Расставляя приоритет интересов, небольшое и небогатое унитарное государство тихо демонстрирует рационализм своего политического механизма, вынужденно подстроившегося к сложившимся экономическим условиям. Доминанта территориального представительства «любой ценой», подразумевающая количество избирателей в списках, сочетается в данном алгоритме с чисто технической (инструментальной) ролью партий.

Наблюдатели на президентских выборах 2011 г. пришли к выводу, что «...в избирательных списках числились «призраки» — умершие граждане и уехавшие эмигранты» [4]. Несложные вычисления показывают, что реальных избирателей около 8,4 млн человек. Отсюда понятно, что показатели активности ни в самой Португалии, ни в Европе никого особо не беспокоят. Явка в пункты голосования тревожит португальцев только при проведении референдумов, для которых списки «чищают», но уже на следующем голосовании все «лишние» оказываются на прежних местах — табл. 2. «Ряд наблюдателей призвали не драматизировать показатели активности избирателей, отнюдь не самые низкие среди стран развитой демократии» [4]. К тому же избиратели-призраки, судя по всему, в голосованиях не участвуют, а числятся в списочной базе исключительно для поддержания магнитуды округа.

Тем самым списки избирателей работают как дополняющий центростремительный фактор, весьма полезный и для депутатской части политической элиты, поскольку в противном случае по конституции ей грозит сокращение. Иначе говоря, «длинные» списки избирателей — это негласно действующий и выгодный всем пункт национального общественного контракта.

Литература

1. Бабурова Н. Португалия: диаспоральная экспансия // Русский век. 2014. 6 мая. URL: www.ruvek.ru/?module=articles&action=view&id=8953
2. Международные избирательные стандарты : сб. документов / отв. ред. А.А. Вешняков ; науч. ред. В.И. Лысенко. М. : Весь Мир, 2004. 1152 с.

3. Португалия в XX веке // «Хронос», Энциклопедия «Кругосвет» / сост. С. Пискунов. URL: http://www.krugosvet.ru/enc/strany_mira/PORTUGALIYA.html?page=0,12

4. Яковлева Н.М. Португалия: президентские выборы на фоне кризиса // Перспективы. 2011. 7 февраля. URL: <http://www.perspektivy.info/print.php?ID=77970>

5. Maria de Fátima Abrantes Mendes, Jorge Miguéis. LEI ELEITORAL DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, 4ª reedição. Actualizada, anotada e comentada e com os resultados eleitorais de 1976 a 2002. Lisboa, 2005. URL: <http://www.portaldoeleitor.pt/Paginas/Legislacao.aspx>

6. Miguéis Jorge. LEI DO RECENSEAMENTO ELEITORAL (Lei nº 13/99, de 22 de Março). Actualizada e anotada. LISBOA, 2002. P. 181. URL: <http://www.cne.pt/content/recenseamento-eleitoral>

7. Núñez L., Ruel T. Electoral System Change in Europe since 1945: Portugal. ESCE, 2011. 10 p. URL: www.electoralsystemchanges.eu/.../Portugal_su

8. Peixoto J., Sabino C. Immigration, Emigration and Policy Developments in Portugal (ARI) // ARI 117/2009 - 21/7/2009. URL: http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/demography+population/ari117-2009

К вопросу о конституционных целях политических партий

КАБЫШЕВ СЕРГЕЙ ВЛАДИМИРОВИЧ,

президент Фонда правовых проблем федерализма и местного самоуправления, Заслуженный юрист РФ, кандидат юридических наук
svkabyshev@gmail.com

ЕРМАКОВ АЛЕКСЕЙ ДМИТРИЕВИЧ,

член правления НП «Российское правотворческое общество», кандидат юридических наук
adermakov@yandex.ru

Политические партии являются объектами исследования множества гуманитарных наук: юриспруденции, политологии, социологии и т.д. Конституционно-правовая наука рассматривает многопартийность в неразрывной взаимосвязи с основами конституционного строя государства¹. На это обращает внимание и Конституционный Суд Российской Федерации, отмечая, что «идеологическое и политическое многообразие, многопартийность являются содержательной характеристикой демократии, как она закреплена в Конституции Российской Федерации, а сами политические партии — институтом, необходимым для ее функционирования в рамках федеративного правового государства и в формах, установленных

Конституцией Российской Федерации»², и судьи Конституционного Суда Российской Федерации³.

Динамичное изменение социальных условий и конституционного законодательства о политических партиях в соответствии с качественно возросшими требованиями к ним со стороны общества и государства в современный период приводит к необходимости проведения исследования института политических партий как неотъемлемой со-

¹ См., например: Заславский С.Е. Институционализация многопартийности в современной России: Генезис, механизмы формирования, перспективы : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1995 ; Володина С.В. Многопартийность как основа конституционного строя России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов. 2015.

² См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2007 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия — Российская партия коммунистов» // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3989.

³ См., например: Бондарь Н.С. Конституционное правосудие как фактор формирования политической многопартийности // Конституционное правосудие: Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии. 2009. № 2 (44). С. 28–35 ; Князев С.Д. Конституционно-правовой баланс свободных выборов и свободы деятельности политических партий // Журнал о выборах. 2010. № 1. С. 6–12.

В статье на основе анализа декларируемых политическими партиями современной России конституционных целей формулируются их понятие и значение для партий. Делается вывод, что на устойчивое развитие могут рассчитывать только те политические партии, которые обладают внятными, реализуемыми конституционными целями и способностью донести их до избирателей.

Ключевые слова: Конституция, власть, выборы, демократия, избиратель, Конституционный Суд, политическая партия.

On Constitutional Aims of Political Parties

Kabyshev Sergey V., President of the Fund of Legal Problems of Federalism and Local Self-Government, Candidate of Legal Sciences, Meritorious Lawyer of the Russian Federation

Ermakov Alexey D., Board Member of Non-Profit Partnership "Russian Law-Making Society", Candidate of Legal Sciences

Based on the analysis of constitutional purposes, declared by political parties of modern Russia, this article formulates its concept and value for parties. The conclusion is made about that only those political parties, which possess the distinct, accomplishable constitutional purposes and ability to get it across to voters, can count on sustainable development.

Key words: Constitution, power, elections, democracy, voter, Constitutional court, political party.

ставляющей конституционного строя Российской Федерации.

В современной России за два десятилетия действия Конституции Российской Федерации 1993 г. менялись подходы законодателя к принципам формирования политической системы, требования к организации и деятельности политических партий, что отразилось на количественной и качественной стороне деятельности партий. Действуя «методом проб и ошибок», законодатель предлагал различные конституционные модели деятельности партий. С точки зрения количества действующих в стране партий многопартийность сменялась «малопартийностью», и наоборот.

В настоящее время мы являемся очевидцами становления нового этапа российской многопартийности, который связан с либерализацией правового режима государственной регистрации партий в 2012 г. (в частности, в соответствии с изменениями, внесенными в закон «О политических партиях» Федеральным законом от 2 апреля 2012 г. № 28-ФЗ, требования к численности партии сокращены до пятисот членов политической партии). Уже к июлю 2012 г. Министерством юстиции РФ было зарегистрировано 25 новых политических партий⁴. По состоянию на 30 апреля 2015 г. насчитывалось уже 73 политических партий, имеющих право участвовать в выборах, а также 3 политических партий, не получивших право участвовать в выборах⁵. Кроме того, в настоящее время действуют свыше сотни организационных комитетов политических партий, уведомивших Министерство юстиции РФ о своей деятельности⁶, что подразумевает дальнейшее увеличение количества политических партий. Разумеется, многопартийность нельзя сводить лишь к количественным показателям зарегистрированных в стране партий.

По мнению Ю.А. Дмитриева, «разумное число политических партий в демократическом обществе определяется в идеале тем, что каждый гражданин должен иметь возможность быть сторонником наиболее близкой ему по убеждениям политической партии. А каждая партия должна, опять же в идеале, иметь свой электорат, т.е. избирателей, поддерживающих на выборах выдвинутых ею кандидатов на выборные должности. В этом и состоит юридический смысл принципа многопартийности»⁷.

⁴ URL: <http://minjust.ru/ru/print/2285>

⁵ См.: Политические партии в Российской Федерации. 2015 год. Вып. 4 / под общ. ред. заместителя Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Л.Г. Ивлева. М., 2015.

⁶ По состоянию на 1 декабря 2015 г. зарегистрировано 78 политических партий. URL: <http://minjust.ru/ru/node/2459>

⁷ См.: Дмитриев Ю.А. Комментарий к Федеральному закону «О политических партиях» (постатейный). М.: Деловой двор, 2013. С. 9.

В этой связи особую важность приобретают цели политической партии, поскольку именно они являются одним из факторов, который привлекает электорат и способствует борьбе партий за участие во власти.

Проблематика конституционных целей политических партий в последнее десятилетие является предметом исследования в отечественной конституционно-правовой науке⁸ и политологии⁹. Как отмечает Н.И. Платонова, «цели деятельности политических партий являются юридическим выражением ее наиболее значимых функций, а также как о средстве выделения важнейших объектов правоотношений, на которые направлена деятельность партии как субъекта права»¹⁰.

Необходимо отметить, что все без исключения политические партии в своей деятельности стремятся к достижению организационных и электоральных целей (это общее направление их деятельности, данные цели для всех партий примерно одинаковы: совершенствование организационной структуры партии, наращивание числа членов и сторонников, участие в выборах, получение представительства во власти), в то время как конституционные цели партий всегда различны, как различны модели конституционного устройства государства, предлагаемые для реализации той или иной политической партией.

Конституционные цели политических партий составляют содержательную основу их деятельности. Именно в конституционных целях находит свое отражение ответ на простой, в сущности, вопрос: зачем существует та или иная политическая партия, чьи интересы она выражает, к чему стремится и какие конституционно-правовые преобразования постарается осуществить в случае достижения политической власти в государстве?

Таким образом, *конституционные цели политической партии — это конституционный механизм интеграции действий политической партии, направленных на достижение определенного результата (а непосредственным результатом деятельности политической партии является ее приход к власти, участие*

⁸ См., например: Кабышев С.В., Ермаков А.Д. Конституционные цели политических партий современной России. М., 2015; Лебедев В.А., Кандалов П.М., Неровная Н.Н. Партии на выборах: опыт, проблемы, перспективы. М.: Изд-во МГУ, 2006. С. 48–56.

⁹ См., например: Барашков Г.М. Конституционные цели как политико-правовые акты в программах политических партий // Известия Саратовского университета. 2008. Т. 8. Сер. Экономика. Управление. Право. Вып. 1. С. 49–52.

¹⁰ См.: Платонова Н.И. Цели и задачи деятельности политических партий // Современная юриспруденция: проблемы и решения: материалы международной заочной научно-практической конференции (13 февраля 2013 г.). Новосибирск: СибАК, 2013. С. 85–89.

во власти, получение — посредством демократических выборов — и удержание политической власти). Цель политической партии — это конституционный проект ее дальнейших действий, определяющий характер и системную упорядоченность различных актов и операций, проводимых политической партией, и направленных на сохранение или преобразование основ конституционного строя государства.

Конституционные цели российских политических партий соотносятся с разработанным в юридической науке понятием конституционного строя государства и характеризуют отношение политических партий к проблематике основополагающих принципов государственного и общественного устройства, на которых должно базироваться государство. Содержательно конституционные цели политических партий характеризуют взгляды партий на следующие проблемы:

1. Формы государства (форма правления, форма государственного устройства, политический режим). В настоящее время конституционно установлены республиканская форма правления (что не оспаривается большинством партий, кроме монархической), федеративная форма государственного устройства и демократический политический режим.

2. Основы политической системы общества (в настоящее время конституционно установлены идеологическое и политическое многообразие, многопартийность).

3. Суверенитет государства, народный суверенитет.

4. Основы взаимоотношения государства и личности (Конституция РФ исходит из принципа признания прав и свобод человека высшей ценностью).

5. Устройство государства (основанного на принципе разделения властей), система органов государственной власти и местного самоуправления.

6. Конституционные основы экономической деятельности (Конституция РФ провозглашает свободу экономической деятельности, равенство всех форм собственности).

Анализ уставов действующих политических партий России свидетельствует о том, что, например, по вопросам суверенитета российские политические партии демонстрируют редкое единство. Те партии, которые рассматривают данную основу конституционного строя в своей целеполагающей деятельности, стремятся видеть Россию единой и неделимой державой. Авторам не встречалось конституционных целей партий, направленных на десоверенизацию либо разделение страны на части. (В некоторых зарубежных государствах тематика суверенитета не является запретной либо

антиконституционной. В Республике Молдова действуют как партии, ратующие за суверенитет страны, так и партии, предполагающие возможность его утраты, — как, например, Либеральная партия Молдовы, последовательно выступающая за объединение с Румынией в единое государство, т.е. фактически за десоверенизацию Молдовы).

Политические партии в достаточной степени свободны в определении собственных конституционных целей и выработке и реализации на их основе партийной идеологии. Однако данная свобода не абсолютна. Конституционное положение о запрете в Российской Федерации любой идеологии в качестве государственной либо обязательной получает свое логическое продолжение в формулировке ч. 1 ст. 8 Федерального закона «О политических партиях»¹¹, провозглашающей, что «политические партии свободны в определении своей внутренней структуры, целей, форм и методов деятельности, за исключением ограничений, установленных настоящим Федеральным законом». Свобода политических партий в выборе и определении собственных идеологических установок подтверждается и нормами ст. 20 названного закона, не предусматривающими отказа в государственной регистрации политической партии по мотивам содержания выдвигаемых ими целей. Конституционный Суд Российской Федерации на данный счет сформулировал правовую позицию о том, что «Конституция Российской Федерации провозглашает политический плюрализм и гарантирует равенство политических партий перед законом независимо от изложенных в их учредительных и программных документах идеологии, целей и задач, а также возлагает на государство обязанность обеспечивать соблюдение прав и законных интересов политических партий»¹².

Размышляя о целях деятельности партий, С.А. Авакьян задает важнейший для понимания природы конституционных целей партий вопрос, связанный с идеологическим и политическим многообразием: «...позволяет ли оно выступать против закрепленных в Конституции ценностей и за иные идеологические постулаты и могут ли существовать политические партии, сделавшие

¹¹ См.: Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (с изм. и доп.) // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; 2002. № 12. Ст. 1093, № 30. Ст. 3029; 2003. № 26. Ст. 2574, № 50. Ст. 4855.

¹² См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2007 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41 Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия — Российская партия коммунистов» // СЗ РФ. 2007. № 30. Ст. 3989.

их своими целевыми установками?» — и отвечает на него следующим образом: «... условия, которые заложены в нашем Основном законе, кратко можно сформулировать так: в основе идеологии не должно быть человеконенавистничества и задачи разрушения своего государства; распространение своих идей допустимо разрешенными методами»¹³.

Конституционные цели политических партий не статичны. Они могут корректироваться с течением времени. Вместе с тем конституционные цели носят фундаментальный, базовый, основополагающий, доктринальный характер для партии и рассчитаны на длительный промежуток времени. Конституционные цели не должны меняться на основании каких-либо сиюминутных, конъюнктурных сообщений. Этим конституционные цели отличаются от декларируемых партиями предвыборных обещаний и предвыборной агитации.

Критерии конституционности деятельности политических партий в государстве необходимо рассматривать в единстве двух составляющих: организационном (создание) и функциональном (деятельность) аспектах, что следует из буквального толкование нормы, содержащейся в ч. 5 ст. 13 Конституции Российской Федерации, устанавливающей единый конституционно-правовой запрет как для вновь создаваемых, так и уже действующих политических организаций и иных общественных объединений. В этой связи Б.С. Эбзеев справедливо обращает внимание на важность не только актов организации (устав, программа и пр.), но и деятельности организации, то, в какой мере выраженные в учредительных актах цели проявляются в практической деятельности политической партии¹⁴. Подобного рода отношение к проблематике конституционных целей партий можно встретить и в конституционном законодательстве зарубежных государств: «...показательно, что, провозглашая политический плюрализм, признание многопартийности, конституции многих государств одновременно возлагают на партии обязанность соблюдать принципы национального суверенитета и демократии (Франция), уважать конституцию и закон (Испания), функционировать и иметь внутреннюю структуру, соответствующую демократическим принципам (Германия), и т.д.»¹⁵.

Устанавливая ограничения для политических партий, федеральный законодатель в первую оче-

редь налагает запреты на определенные формы деятельности партий. Однако наличествуют и ограничения, связанные не только с деятельностью, но и с целями партий. В ч. 5 ст. 13 Конституции Российской Федерации и в первоначальной редакции Федерального закона «О политических партиях» (п. 1 ст. 9) в качестве ограничений целей партий были установлены запреты создания и деятельности политических партий, цели которых направлены на:

1. Насильственное изменение основ конституционного строя.
2. Нарушение целостности Российской Федерации.
3. Подрыв безопасности государства.
4. Создание вооруженных и военизированных формирований.
5. Разжигание социальной, расовой, национальной или религиозной розни.

Обращает на себя внимание, что все составляющие перечня прямо или косвенно содержат указание на насилие как средство реализации заявленных целей, что в конечном итоге и признается недопустимым, неконституционным. Недопустимыми и, следовательно, запрещенными являются эти формы деятельности политических партий в избирательном процессе, на стадии предвыборной агитации при проведении выборов, что нашло свое отражение в ст. 56 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Анализируемые нормы закона представляются несовершенными с точки зрения юридической техники. Положение о «целях, направленных на насилие», иными словами — «насильственных целях», заслуживает справедливой критики. Насилие является средством, способом достижения поставленных целей, в то время как сама цель — это желаемый, идеальный результат, к которому стремится субъект. Цель по определению не может быть «насильственной» или «ненасильственной» — отличаться могут методы реализации поставленных целей. Это в полной мере касается и целей политических партий. Возможно, формулируя запрет подобным образом, федеральный законодатель пытался предусмотреть ситуацию, когда политическая партия или ее члены не совершали никаких насильственных действий, однако на стадии целеполагания допускают возможность или необходимость применения насилия для реализации поставленных целей, отразив это в своих программных документах.

В связи с принятием Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» Федеральным законом от 25 июля 2002 г.

¹³ См.: Авакьян С.А. Конституционно-правовой статус политических партий в России : учеб. пособие. М. : Норма : ИНФРА-М, 2011. С. 24–25.

¹⁴ Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд : учеб. пособие для вузов. М., 1997. С. 180.

¹⁵ См.: Заславский С.Е., Зотова З.М. Организационно-правовые основы участия политических партий в выборах. М. : РЦИОТ, 2007. С. 7.

№ 112-ФЗ в закон о политических партиях были внесены изменения, касающиеся запрета целей политической партии (данная норма сохранена и в действующей редакции Закона о политических партиях). Так, запрещаются создание и деятельность политических партий, цели которых направлены на осуществление экстремистской деятельности. В указанной редакции норма закона стала отсылочной — она отсылает к законодательству о противодействии экстремистской деятельности. Кроме того, содержательно расширен круг запрещенных для партий целей. В дальнейшем, внося изменения в законодательство о противодействии экстремистской деятельности, федеральный законодатель может автоматически налагать новые запреты и на целеполагающую деятельность партий, что нельзя признать полностью обоснованным. Вместе с тем справедливо и утверждение А.С. Автономова о том, что «и сами партии заинтересованы в правовом урегулировании своего положения, поскольку это создает формально-юридические гарантии соблюдения их прав и законных интересов, а также защиты от произвола административных и полицейских органов»¹⁶. Следовательно, важнейшей задачей федерального законодателя применительно к рассматриваемой проблематике является нахождение устойчивого баланса между свободой деятельности партий и установлением законодательных запретов. В противном случае, по утверждению В.И. Ерыгиной, в отношении целей оппозиционных политических партий «существует опасность подмены понятий в случае, когда юридическое значение термина «экстремизм» как преступления политизируется и приобретает смысл преследования за инакомыслие»¹⁷.

Нам представляется правильной следующая парадигма: «Конституционные цели политических партий могут быть многообразны и разнонаправлены, если партия добивается их реализации конституционными средствами и методами». То есть ограничения должны устанавливаться не применительно к целям партий, а к средствам их реализации.

Однако федеральный законодатель пошел по несколько другому пути. Ограничения на целеполагающую деятельность политических партий не исчерпываются лишь указанием на запрет насилия как средства достижения указанных целей. Законодательные запреты касаются и содержания

конституционных целей политических партий. Некоторые из предусмотренных главой 1 Конституции Российской Федерации основ конституционного строя не могут быть предметом изменения посредством целеполагающей деятельности политических партий.

Так, одной из основ конституционного строя Российской Федерации является принцип светского государства (предполагающий отделение церкви от государства и школы от церкви), предусмотренный ст. 14 Конституции РФ. Данный принцип не может быть изменен посредством деятельности политических партий и их конституционных целей, на что, в частности, указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 15 декабря 2004 г. № 18-П.

Напротив, другие основы конституционного строя могут быть предметом целеполагающей деятельности политических партий. Так, ст. 1 Конституции Российской Федерации основой конституционного строя предусматривает республиканскую форму правления. Конституционные цели российских политических партий могут предусматривать изменение формы правления, что является законным. Зримым воплощением данного утверждения является факт существования и деятельности Монархической партии, формулирующей конституционную цель «реставрации монархии в России мирным конституционным путем, с соблюдением общепринятых демократических процедур»¹⁸. Отсутствуют юридические препятствия для партий в формулировании и реализации конституционной цели изменения формы государственного устройства — реформирования российского федерализма или перехода к унитарному государству.

Против абсолютизации прав политических партий в сфере целеполагания выступала и В.В. Лапаева, полагая, что «положение преамбулы (Федерального закона «О политических партиях») о «равенстве партий перед законом независимо от изложенных в их учредительных и программных документах идеологии, целей и задач» не согласуется с системой положений Конституции РФ, касающихся политических партий. Анализ этих положений в их системной взаимосвязи свидетельствует о том, что... свобода выбора ими (партиями) своих идеологических ориентиров ограничены в Конституции определенными условиями, закрепленными в ч. 5 ст. 13... Без таких оговорок соответствующее положение преамбулы рассматриваемого закона

¹⁶ См.: Автономов А.С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий. М.: ООО Фирма «Инфограф», 1999. С. 224.

¹⁷ См.: Ерыгина В.И. Проблема ответственности политических партий за экстремизм в российском законодательстве // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 8. С. 41–44.

¹⁸ См.: Политические партии в Российской Федерации. 2014 год. Вып. 3 / под общ. ред. заместителя председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Л.Г. Ивлева. М., 2014. С. 108.

искажает правовой смысл конституционного статуса политических партий»¹⁹.

К сожалению, ни федеральный законодатель, ни судебный орган конституционного контроля — Конституционный Суд при рассмотрении данного вопроса не определил критерии, в соответствии с которыми одни основы конституционного строя могут подвергаться ревизии посредством конституционных целей политических партий, а другие — нет. Это создает ситуацию правовой неопределенности и свободы усмотрения как в сфере нормотворчества, так и в сфере толкования Конституции, а также в правоприменительной практике. Необходимо учитывать, что все предусмотренные главой 1 Конституции Российской Федерации основы конституционного строя обладают равной юридической силой и подлежат повышенной правовой охране со стороны государства (согласно ч. 1 ст. 135 Конституции, положения глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием)²⁰.

В этой связи такой неодинаковый подход к соотношению основ конституционного строя и конституционных целей партий является по меньшей мере спорным.

Конституционный Суд Российской Федерации внес свой вклад в решение вопроса о допустимости конституционных целей политических партий. Так, в уже упоминавшемся Постановлении от 15 декабря 2004 г. № 18-П по делу о проверке конституционности п. 3 ст. 9 Федерального закона «О политических партиях» Конституционный Суд установил незыблемость принципа светского государства, предусмотренного ст. 14 Конституции РФ, и тем самым ограничил целеполагающую деятельность политических партий в сфере определения принципов взаимоотношения государства и религий.

Кроме того, в данном постановлении Конституционный Суд вводит понятие «конституционно значимых целей», указывая, что законодатель вправе урегулировать — на основе Конституции Российской Федерации и с учетом положений международно-правовых актов, участницей которых является Российская Федерация, — правовой статус политических партий. . . в том числе установить необходимые ограничения, касающиеся осуществления права на объединение в политические партии. Однако такое законодательное регулирование не должно искажать само существо права на объединение в политические партии, а вводимые

им ограничения — создавать необоснованные препятствия для реализации конституционного права каждого на объединение, свободы создания и деятельности политических партий, то есть такие ограничения должны быть необходимыми и соразмерными конституционно значимым целям». В Постановлении от 1 февраля 2005 г. № 1-П по делу о проверке конституционности абзацев второго и третьего пункта 2 статьи 3 и пункта 6 статьи 47 Федерального закона «О политических партиях» Конституционный Суд вновь ссылается на правовую позицию, изложенную в Постановлении от 15 декабря 2004 г. № 18-П относительно конституционно значимых целей законодательного регулирования и вводимых ограничений, касающихся создания и деятельности политических партий. В Постановлении № 1-П от 1 февраля 2005 г. Конституционный Суд РФ подчеркивает, что ограничение конституционного права на объединение правомерно лишь в том случае, если оно необходимо в целях защиты конституционно значимых ценностей (ст. 55, ч. 3, Конституции Российской Федерации). Конституционно значимыми целями, на необходимость реализации которых обращает внимание Конституционный Суд, являются:

1. Формирование в стране реальной многопартийности.
2. Правовая институционализация партий в качестве важного фактора становления гражданского общества.
3. Стимулирование образования крупных общенациональных партий.
4. Необходимость защиты конституционных ценностей (прежде всего — обеспечения единства страны в современных конкретно-исторических условиях, становления демократии и правового государства в Российской Федерации).

Указанные Конституционным Судом Российской Федерации «конституционно значимые цели» являются прежде всего целями законодательного регулирования и векторами развития государства и общества в целом, политической системы общества. Несмотря на внешнее созвучие с используемым в настоящем исследовании термином «конституционные цели политических партий», их содержание не тождественно. Вместе с тем деятельность политических партий в стране должна соответствовать названным Конституционным Судом конституционно значимым целям.

Устанавливая и реализуя свои конституционные цели, партии осуществляют эту деятельность конституционными средствами и методами, соотнося свою деятельность с ограничениями, предусмотренными федеральным законодателем. Федеральный законодатель в свою очередь, устанавливая

¹⁹ См.: Лапаева В.В. Политическая партия: понятие и цели // Журнал российского права. 2002. № 1.

²⁰ Подробнее см., например: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В.Д. Зорькина, Л.В. Лазарева. М.: Эксмо, 2009. С. 1036–1037.

ограничения целей и деятельности партий, действует исключительно в рамках защиты конституционно значимых ценностей, предусмотренных ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации.

Конституционность целей является одним из нескольких (хотя и, бесспорно, наиважнейшим) критериев возможности существования политической партии. Деятельность политической партии может быть прекращена в установленном законом порядке также и вне связи с ее программно-целевой деятельностью. Конституционные цели партии могут учитываться при решении вопросов о применении к партии мер юридической ответственности, в том числе запрета деятельности. Тем не менее нельзя полностью согласиться с А.Л. Бураковским в том, что «запрет политической партии означает невозможность воссоздания партии с той же программой и с теми же уставными целями деятельности, что и в запрещенной партии»²¹. В том случае, если основанием для запрета политической партии не являлись ее конституционные цели, а послужили другие предусмотренные законом обстоятельства (связанные с деятельностью партии, а не с целеполаганием), на конституционные цели не должен налагаться юридический запрет.

Цели политических партий могут рассматриваться государством как **неконституционные (антиконституционные)** только в случае, если установлен прямой юридический запрет на целеполагающую деятельность политических партий в зависимости от содержания декларируемых партиями целей. Такой запрет может быть установлен:

1. Конституцией государства.
2. На уровне законодательного регулирования (федеральным законом).
3. Конституционным Судом (толкованием Конституции).

В этом случае данные цели партий будут являться конституционными деликтами, за которые партии подлежат юридической ответственности.

Средства реализации целей партий могут быть только конституционными, дозволенными действующим законодательством. Как отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, «именно политические партии, на которые возложена соответствующая публичная функция, содействуют процессу волеобразования народа в условиях открытости и свободы создания и деятельности самих политических партий, отвечающих конституционным критериям демократии»²².

²¹ См.: Бураковский А.Л. Юридическая ответственность политических партий в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007. С. 9.

²² См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июля 2007 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статей 3, 18 и 41

Российское законодательство не устанавливает исчерпывающего перечня средств, дозволенных политическим партиям в их деятельности (наверное, столь мелочная регламентация и не является необходимой). Вместе с тем государство реализует свою позицию в отношении средств реализации партийных целей, устанавливая ряд конституционно-правовых запретов определенных видов деятельности, направленных на реализацию целей политических партий. Подобного рода запретительные нормы содержатся как в Основном законе — Конституции Российской Федерации (например, в ч. 5 ст. 13), так и в ряде федеральных законов (Федеральном законе «О политических партиях», Федеральном законе «О противодействии экстремистской деятельности» от 25 июля 2002 г.).

Европейский Суд по правам человека сформулировал правовую позицию, что политическая партия может выступать за изменения конституционного строя, но при этом 1) **используемые ею средства должны быть законными и демократическими**; 2) **предлагаемые изменения должны быть совместимы с основополагающими демократическими принципами**. То есть государство может устанавливать ответственность как за цели, так и за средства, используемые партией для достижения своих целей. (Например, Решение Европейского Суда по правам человека от 31 июля 2001 г. по делу «Партия «Рефах» против Турецкой Республики»²³. Это дело касалось турецкой партии «Рефах» («Благоденствие»), пришедшей к власти в 1996 г. в результате формирования коалиционного правительства. В 1998 г. после шестимесячного разбирательства Конституционный суд Турции признал ее неконституционной и вынес постановление о ее роспуске, обосновав это тем, что деятельность партии нарушает конституционный принцип светского государства. Одной из причин такого решения Конституционного суда послужило то, что партия выступала за замену принятого в Турции светского права многочисленными нормами ислама.)

Таким образом, отличие политических партий современной России от иных общественно-политических организаций (институтов гражданского общества) проявляется в выработке и реализации партиями конституционных целей.

От того, насколько внимательно сами политические партии относятся к формулированию и реализации целевых идеологических установок, во многом зависит дальнейшая судьба каждой

Федерального закона «О политических партиях» в связи с жалобой политической партии «Российская коммунистическая рабочая партия — Российская партия коммунистов».

²³ URL: <http://www.lawtrend.org/wp-content/uploads/2014/03/Refah-Partisi-v11.-Turkey.pdf>

партии и составляющих ее лиц, успех на выборах, приобретение политической власти. Важна также фактическая деятельность партий по реализации заявленных конституционных целей. До тех пор, пока многие партии воспринимают положения собственных программ лишь как не наполненные реальным содержанием декларации, нет смысла говорить о цивилизованной многопартийности в Российском государстве²⁴. Качество выдвигаемых партиями конституционных целей также далеко от совершенства: они преимущественно носят электорально-ориентированный характер, тогда как должны быть программно-доктринальными²⁵.

Полагаем целесообразным ввести программно-целевую деятельность политических партий в поле зрения уполномоченных государственных органов (Министерства юстиции Российской Федерации и Центральной избирательной комиссии Российской Федерации) для анализа вопросов конституционности целей и действий современных российских политических партий, поскольку формулирование конституционных целей и их доведение до сведения сторонников партии, избирателей является важнейшей составляющей в сфере установления подлинно демократической модели взаимоотношения между партией и гражданами²⁶.

Конституционные цели, воплощаемые партиями в программных документах и реализуемые на практике, — средство упорядочения общественных отношений, стабилизации общественного мнения, приведения политического и нормотворческого процесса в цивилизованные рамки. Практическая значимость изучения конституционных целей партий состоит в том, что посредством их партии воспитывают российских граждан, способствуют повышению их конституционной культуры и конституционного правосознания, стимулируют их электоральную активность.

Литература

1. Авакьян С.А. Конституционно-правовой статус политических партий в России : учеб. пособие. М. : Норма: ИНФРА-М, 2011.

2. Автономов А.С. Правовая онтология политики: к построению системы категорий. М. : ООО Фирма «Инфограф», 1999.

3. Барашков Г.М. Конституционные цели как политико-правовые акты в программах политических

партий // Известия Саратовского университета. 2008. Т. 8. Сер. Экономика. Управление. Право. Вып. 1.

4. Бондарь Н.С. Конституционное правосудие как фактор формирования политической многопартийности // Конституционное правосудие: Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии. 2009. № 2 (44). С. 28–35 ; Князев С.Д. Конституционно-правовой баланс свободных выборов и свободы деятельности политических партий // Журнал о выборах. 2010. № 1.

5. Бураковский А.Л. Юридическая ответственность политических партий в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2007.

6. Дмитриев Ю.А. Комментарий к Федеральному закону «О политических партиях» (постатейный). М. : Деловой двор, 2013.

7. Ерыгина В.И. Проблема ответственности политических партий за экстремизм в российском законодательстве // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 8. С. 41–44.

8. Заславский С.Е., Зотова З.М. Организационно-правовые основы участия политических партий в выборах. М. : РЦОИТ, 2007.

9. Заславский С.Е. Институционализация многопартийности в современной России: Генезис, механизмы формирования, перспективы : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1995.

10. Володина С.В. Многопартийность как основа конституционного строя России : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2015.

11. Кабышев С.В. Конституционно-правовой режим реализации приоритетных национальных проектов // Ученые записки юридического факультета. 2008. № 11. С. 97–100.

12. Кабышев С.В., Ермаков А.Д. Конституционные цели политических партий современной России. М., 2015.

13. Кабышев В.Т. Конституционные ожидания // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 24–27.

14. Лапаева В.В. Политическая партия: понятие и цели // Журнал российского права. 2002. № 1.

15. Политические партии в Российской Федерации. 2014 год. Вып. 3 / под общ. ред. заместителя председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Л.Г. Ивлева. М., 2014.

16. Политические партии в Российской Федерации. 2015 год. Вып. 4 / под общ. ред. заместителя Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Л.Г. Ивлева. М., 2015.

17. Платонова Н.И. Цели и задачи деятельности политических партий // Современная юриспруденция: проблемы и решения: материалы международной заочной научно-практической конференции (13 февраля 2013 г.). Новосибирск : СибАК, 2013.

18. Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд : учеб. пособие для вузов. М., 1997.

²⁴ Кабышев В.Т. Конституционные ожидания // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 11. С. 24–27.

²⁵ Кабышев С.В., Ермаков А.Д. Конституционные цели политических партий современной России. М., 2015. С. 47–100.

²⁶ Кабышев С.В. Конституционно-правовой режим реализации приоритетных национальных проектов // Ученые записки юридического факультета. 2008. № 11. С. 97.

О некоторых проблемах международного наблюдения за выборами как механизма международной защиты избирательных прав граждан

ИГНАТОВ АЛЕКСАНДР ВЯЧЕСЛАВОВИЧ,

исполнительный директор Российского общественного института избирательного права,
член Общественного научно-методического консультативного совета при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации,
кандидат юридических наук
ignatov@mosk.ru

Институт международного наблюдения за выборами возник в его современном виде, по крайней мере на евразийском континенте, после принятия Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ от 29 июня 1990 г., в п. 8 которого указано, что государства-участники считают, что присутствие наблюдателей, как иностранных, так и национальных, может повысить авторитетность избирательного процесса для государств, в которых проводятся выборы, поэтому они приглашают наблюдателей от любых других государств — участников СБСЕ и любых соответствующих частных учреждений и организаций,

которые пожелают этого, наблюдать за ходом их национальных выборов в объеме, допускаемом законом¹. В дальнейшем данное положение, являющееся политическим обязательством государств, было развито в иных документах Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе² и полу-

¹ Международные избирательные стандарты : сб. документов. Вып. Второй / отв. ред. В.И. Лысенко. М., 2009. С. 149.

² Например, пункт 25 Хартии европейской безопасности, принятой главами государств и правительств ОБСЕ 19 ноября 1999 г. в г. Стамбуле, пункт 10 Решения Совета министров иностранных дел ОБСЕ № 19/06 от 5 декабря 2006 г., принятого в г. Брюсселе, пункт 2 Резолюции «Миссии по наблюдению» семнадцатой ежегодной сессии Парламентской ассамблеи ОБСЕ в г. Астане 29 июня — 3 июля 2008 г. и др.

Статья посвящена исследованию института международного наблюдения за выборами, его проблемам и современному состоянию в контексте механизма международной защиты избирательных прав граждан. Автор анализирует задачи института международного наблюдения, сформулированные международно-правовыми документами, и их практическую реализацию в деятельности основных организаций, осуществляющих международное наблюдение. В статье акцентируется внимание на проблемах практического применения в правозащитной деятельности выводов международных наблюдателей.

Ключевые слова: международное наблюдение на выборах, выборы, защита избирательных прав граждан, избирательные процедуры, оценка выборов, международные наблюдатели, БДИПЧ ОБСЕ.

On Certain Problems of International Election Observation as a Mechanism of International Protection of Citizens' Electoral Rights

Ignatov Alexander V., Executive Director of Russian Public Institute of Electoral Law Member of the Public Scientific and Methodological Advisory Council under the Central Election Commission of the Russian Federation, Candidate of Legal Sciences

The article studies the institution of international election observation, its problems and current state in the context of the mechanism of international protection of citizens' electoral rights. The author analyzes tasks of the institution of international observation formulated by international legal documents and their practical implementation in activities of major organizations engaged in international observation. The article focuses on problems of practical application of international observers' conclusions in human rights activities.

Keywords: international election observation, elections, protection of citizens' electoral rights, electoral procedures, assessment of elections, international observers, ODIHR/OSCE.

чило современное толкование как обязательство приглашать наблюдателей, в том числе, от международных организаций.

Юридически обязывающий для Российской Федерации характер основы правового статуса международных наблюдателей получили с вступлением в силу Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств, подписанной 7 октября 2002 г. в г. Кишиневе³, в соответствии с которой соблюдение принципа открытости и гласности выборов должно обеспечивать создание условий для осуществления общественного и международного наблюдения за выборами (ч. 5 ст. 7), а стороны Конвенции подтвердили, что присутствие международных наблюдателей способствует открытости и гласности выборов, соблюдению международных обязательств государств (ч. 1 ст. 15). Конвенция также установила минимальный перечень прав (п. 8 ст. 15) и обязанностей (п. 9 ст. 15) международных наблюдателей, которые должно обеспечить приглашающее их государство.

В ходе дальнейшего развития правовой базы, методических основ и практики международного наблюдения за выборами были сформулированы основные цели и задачи этого института. Следует отметить, что, несмотря на равный правовой статус международных (иностраных) наблюдателей, направленных международными организациями, принявшими документы в сфере избирательных прав граждан, международными организациями, не принявшими таких документов, иностранными государствами, иностранными и международными некоммерческими неправительственными организациями и т.п., цели и задачи наблюдателей от перечисленных субъектов могут существенно различаться. Как показывает практика, главную роль в определении целей и задач международных наблюдателей играет организация, направляющая таких наблюдателей. Внутригосударственное регулирование целей и задач, даже в случае, если оно в соответствующем государстве осуществляется, имеет, как показывает анализ деятельности международных наблюдателей, явно второстепенное значение.

Рассматривая институт международного наблюдения как механизм международно-правовой защиты избирательных прав граждан, следует отметить, что субъектом такой защиты среди широкой категории международных наблюдателей в первую очередь являются наблюдатели от международных организаций, принявших документы в сфере избирательных прав граждан, которые, среди прочего,

оценивают соблюдение государством взятых на себя в рамках соответствующей международной организации обязательств в сфере демократических выборов. К основным таким организациям, применительно к Российской Федерации, можно отнести ОБСЕ, СНГ и Совет Европы.

Все указанные организации среди прочих целей и задач международных наблюдателей выделяют защиту избирательных прав граждан и содействие обеспечению их полной реализации. Соответствующие формулировки содержатся в Резолюции Парламентской ассамблеи Совета Европы 1771 (2010) от 12 ноября 2010 г. «Международно признанный статус наблюдателей за выборами» («наблюдение за выборами играет важную роль в... повышении эффективности защиты прав человека», п. 3)⁴ и в Руководстве по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ («наблюдение за выборами способствует утверждению и защите этих прав»)⁵, а Рекомендации для международных наблюдателей от СНГ по наблюдению за выборами и референдумами, принятые Постановлением МПА СНГ от 16 мая 2011 г. № 36-11⁶, начинаются с того, что провозглашают основной целью международного наблюдения «защиту и поощрение реализации избирательных прав и свобод». Данные обстоятельства позволяют предположить, что на реализацию указанной цели должна быть направлена практическая деятельность миссий по наблюдению за выборами указанных организаций, а методика наблюдения должна обеспечивать эффективное достижение этой цели.

Следует отметить, что деятельность миссий по международному наблюдению за выборами, согласно сложившейся практике, включает в себя сбор информации о выборах, анализ такой информации и выработку рекомендаций по улучшению законодательства и практики его применения. В ряде случаев такие миссии дают оценку состоявшимся выборам с точки зрения соответствия международным обязательствам государства и международным избирательным стандартам.

Сбор информации о выборах осуществляется, как правило, через непосредственное наблюдение за ходом избирательной кампании и за организацией и проведением голосования и подсчета голосов, через получение информации от участников выборов и их представителей (политических партий, кандидатов, их доверенных лиц, наблюдателей от них и т.п.), представителей институтов граждан-

⁴ Международное наблюдение за выборами и референдумами : сб. документов и материалов / сост. и отв. ред. В.И. Лысенко ; под общ. ред. В.Е. Чурова. М., 2011. С. 525.

⁵ Руководство по наблюдению за выборами. 6-е изд. БДИПЧ ОБСЕ. Варшава, 2010. С. 16.

⁶ Международное наблюдение за выборами и референдумами. С. 103.

³ СЗ РФ. 2005. № 48. Ст. 2971.

ского общества соответствующего государства, средств массовой информации, организаторов выборов и представителей органов государственной власти и местного самоуправления. Таким образом, международные наблюдатели имеют возможность как самостоятельно наблюдать возможные нарушения избирательных прав граждан и фиксировать их в своих отчетах, так и получить информацию от различных внутригосударственных источников, как заинтересованных, так и незаинтересованных непосредственно в политических результатах выборов. Это, в свою очередь, дает международным наблюдателям возможность получения объективной информации о нарушениях избирательных прав и путях их устранения как в ходе непосредственно текущей избирательной кампании, так и в более долгосрочной перспективе, после ее окончания.

При этом очевидно, что такая возможность может быть реализована на практике исключительно в случае соблюдения принципа объективности и беспристрастности на следующем этапе работы наблюдателей — при анализе собранной информации. Объективность анализа предполагает обязательную проверку полученной информации, особенно информации, полученной опосредованно, т.е. предоставленной заинтересованными субъектами избирательного процесса, оценку степени ее достоверности, масштабности и потенциального влияния на результаты выборов. С учетом того что в крупных миссиях по наблюдению за выборами, которые, как правило, направляются такими организациями, как БДИПЧ ОБСЕ и СНГ, анализ информации осуществляется другими наблюдателями, не присутствовавшими на всех наблюдаемых избирательных участках, в таких миссиях существенное значение приобретают разработка единообразной отчетной формы, четкость формулировки и унифицированное толкование вопросов такой формы (анкеты).

Важным этапом деятельности международных наблюдателей является выработка рекомендаций по совершенствованию законодательства и практики его применения, а по возможности — и рекомендаций по устранению нарушений непосредственно в ходе текущей избирательной кампании, которые, безусловно, должны учитывать принцип невмешательства в ход избирательного процесса. Анализ практики деятельности основных организаций по международному наблюдению за выборами свидетельствует, что большинство из них размещают открытые для ознакомления рекомендации в своих заявлениях, которые обнародуются непосредственно после окончания голосования и подсчета голосов, либо через определенный промежуток времени после него, т.е. в сроки,

когда устранение нарушений в рамках текущей избирательной кампании представляется невозможным. Не сложилась у большинства организаций и практика взаимодействия с избирательными органами в рабочем порядке по вопросу устранения конкретных нарушений законодательства и международных обязательств. В определенной степени препятствием этому является признанный большинством организаций принцип невмешательства в избирательный процесс, применяемый, по нашему мнению, без надлежащего учета другого основополагающего принципа международного наблюдения за выборами — принципа оказания действенной помощи.

С учетом указанных принципов и сложившейся практики институт международного наблюдения за выборами следует рассматривать как механизм международной защиты избирательных прав скорее не конкретных граждан, права которых нарушены в ходе выборов, а определенных групп граждан соответствующего государства, которым созданы недостаточные условия для эффективной реализации своих прав, как механизм выявления наиболее типичных для соответствующего государства проблем и формулирования рекомендаций по их последующему, причем, как правило, в долгосрочной перспективе, устранению.

Правовая природа института международного наблюдения за выборами от международных организаций, как правило, предполагает также обсуждение в рамках соответствующей организации заявлений, отчетов и иных результатов деятельности миссий по международному наблюдению за выборами с возможным принятием различного рода мер, направленных на выполнение государством рекомендаций международных наблюдателей. Таким способом осуществляется своего рода взаимный контроль за соблюдением обязательств государств в рамках соответствующей международной организации, осуществляемый посредством направленных ей международных наблюдателей. Механизмом же воздействия на государство, допустившее нарушение избирательных прав своих граждан или не обеспечившее их эффективной внутригосударственной защиты, является политическое воздействие с целью исполнения взятых на себя международных обязательств.

Следует отметить, что отсутствие четкой правовой и методической базы международного наблюдения за выборами в большинстве осуществляющих такую деятельность организаций не позволяет эффективно применять результаты их деятельности в правоприменительной практике избирательных и судебных органов. Так, решением Верховного Суда Российской Федерации от 16 декабря 2004 г.

по делу № ГКПИ2004-1295⁷ отказано в удовлетворении требований об отмене результатов выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва. При этом в мотивировочной части решения Верховный Суд указал, что в отчете миссии БДИПЧ ОБСЕ по наблюдению за выборами 7 декабря 2003 г., на который заявители ссылаются в подтверждение своих требований, не указано о наличии нарушений избирательного законодательства, которые не позволяют выявить действительную волю избирателей на выборах и могут служить основанием для отмены решения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации об итогах голосования и результатах выборов. Очевидно, суд мог бы принять заявление миссии по наблюдению за выборами в качестве одного из доказательств, подтверждающих доводы заявителя, только в том случае, если в таком заявлении содержались бы конкретные, подлежащие проверке в рамках судебного разбирательства сведения о нарушении законодательства на конкретных избирательных участках, т.е. в случае, если бы оно соответствовало требованиям процессуального законодательства к доказательствам. Вместе с тем такие сведения не только практически никогда не указываются в итоговых отчетах миссий по наблюдению за выборами, но и, как показала практика взаимодействия, например, с БДИПЧ ОБСЕ, не предоставляются представителям власти и гражданского общества государства, в котором осуществлялось наблюдение, даже по их прямому запросу⁸. Более того, руководствуясь принципом невмешательства в избирательный процесс, миссии БДИПЧ ОБСЕ, как правило, устанавливают запрет в отношении подписания своими наблюдателями каких-либо документов, включая обращения и жалобы, документы, фиксирующие наличие либо отсутствие нарушения и т.п.

Использование же в заявлениях миссий по наблюдению за выборами общих выводов, не снабженных конкретными фактами, позволяющими принять эффективные меры защиты прав граждан, нередко способствует еще большему нарушению прав граждан, катализирует процессы незаконной смены власти в государстве, т.е., по существу, является прямым вмешательством международных

наблюдателей в избирательный процесс, недопустимость которого является в настоящее время одним из общепризнанных стандартов правового статуса международных наблюдателей. Примером такого подхода могут быть события в ходе выборов Президента Украины 2004 г., где именно предварительное заявление миссии по наблюдению за выборами БДИПЧ ОБСЕ было расценено как сигнал к весьма сомнительным с точки зрения права действиям, результатом которых был так называемый третий тур выборов. Следует отметить, что миссия также не направила информацию о конкретных фактах нарушений в компетентные государственные органы с целью принятия мер по защите избирательных прав конкретных граждан, а упомянутые действия проходили до обсуждения выводов миссии в руководящих органах ОБСЕ или других международных организаций.

Анализ практики международного наблюдения за выборами свидетельствует, что одной из основных проблем на пути становления международного наблюдения как эффективного механизма международной защиты избирательных прав граждан является отсутствие корреляции его методических основ и практики с законодательством государств-участников и правоприменительной деятельностью их органов по защите избирательных прав граждан. Так, заявления миссий не могут использоваться судами ввиду отсутствия конкретной информации о нарушениях, а наблюдатели, которые потенциально могут зафиксировать подобные нарушения, не могут участвовать во внутригосударственных процедурах не только защиты, но и фиксации таких нарушений, при этом миссии, обладающие информацией о конкретных фактах нарушений, не предоставляют ее для проведения эффективного расследования и принятия соответствующих мер.

Оценивая институт международного наблюдения за выборами в современном состоянии как механизм защиты избирательных прав граждан, можно сделать вывод, что он в целом содействует реализации и защите избирательных прав граждан, главным образом от своего рода типовых нарушений и в отдаленной перспективе, при поствыборном совершенствовании законодательства и практики его применения, оказывает позитивное воздействие на имплементацию международных обязательств государств, международных избирательных стандартов и лучшей практики, способствует обмену опытом между государствами в соответствующей сфере. Однако этот институт имеет целый ряд системных проблем и нуждается в совершенствовании с целью более эффективного выполнения своей правозащитной

⁷ Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации. 2004 : в 2 т. Т. 1 / отв. ред. В.И. Казьмин. М., 2005. С. 251–268.

⁸ См., например, переписку РОИИП с БДИПЧ ОБСЕ: Борисов И.Б., Игнатов А.В. Международные наблюдатели на выборах депутатов Государственной Думы шестого созыва — действующий или дестабилизирующий фактор? М.: РОИИП, 2012. С. 267–275.

функции и предотвращения использования его в качестве инструмента политической борьбы за власть с участием иностранных государств и их представителей. С целью преодоления данной проблемы необходимо выработать универсальный механизм, обеспечивающий соблюдение при осуществлении международного наблюдения за выборами принципов невмешательства в избирательный процесс и оказания действенной помощи, в том числе в защите избирательных прав граждан, направленный на своевременное информирование компетентных органов о выявленных нарушениях с целью принятия ими мер по защите нарушенных прав, с одной стороны, и недопущение использования заявлений миссий международных наблюдателей в политических целях, с другой стороны.

Литература

1. Борисов И.Б., Игнатов А.В. Международные наблюдатели на выборах депутатов Государственной Думы шестого созыва — содействующий или дестабилизирующий фактор? М. : РОИИП, 2012. С. 267–275.
2. Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации : в 2 т. / отв. ред. В.И. Казьмин. М., 2005. Т. 1. С. 251–268.
3. Лысенко В.И. Международное наблюдение за выборами и референдумами : сб. документов и материалов / сост. и отв. ред. В.И. Лысенко ; под общ. ред. В.Е. Чурова. М., 2011. С. 103, 525.
4. Международные избирательные стандарты : сб. документов. Вып. второй / отв. ред. В.И. Лысенко. М., 2009. С. 149.

Общественный контроль — неотъемлемое звено легитимных выборов

БОРИСОВ ИГОРЬ БОРИСОВИЧ,

председатель Совета Российского общественного института избирательного права (РОИИП), член Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, кандидат юридических наук
borisov@roiip.ru

Открытость, конкурентность и легитимность выборов сегодня выходят на первый план в качестве результата избирательной кампании, вне зависимости от итогов голосования избирателей за конкретных кандидатов и партии.

И это определенный показатель зрелости общества и его элиты, которая сегодня понимает необходимость отождествления своих интересов с национальными интересами страны, заключающимися в обеспечении безопасности и благополучия народа, верховенства права, исполнения закона, защиты прав и свобод человека, формирования широкого слоя среднего класса как основы сильного гражданского общества, развития демократии и верховенства права.

Это и новый качественный подход к парадигме сохранения власти — через идеи защиты национальных интересов страны, которая может достигаться только посредством обеспечения безопасной, комфортной и стабильной жизни своих граждан.

Решение задач по эффективному развитию государства и призван обеспечить общественный

контроль во всех сферах общественных правоотношений, в том числе и при реализации права граждан на участие в формировании властных институтов.

Общественный контроль выгоден как обществу, так и власти¹. Он заставляет государство, в лице чиновников, быть ответственными — обеспечивать законность, уважать и защищать права и свободы человека, а следовательно, эффективно действовать на общее благо. Общественный контроль выгоден и самому государству, так как стимулирует его все время совершенствоваться, учитывая интересы населения.

Во-первых, он выступает как воздействующая сила, побуждающая государственных служащих устоять от бесчисленных соблазнов и искушений, которые всегда стоят перед ними в силу природы власти. Благодаря общественному контролю чиновники корректируют свои действия, становясь ответственными и компетентными.

¹ Вопросы, связанные с природой общественного контроля см., например: Аристотель. Политика // Сочинения : в 4 т. М. : Мысль, 1983. Т. 4. С. 547–548 ; Диего Валадес. Контроль над властью. М. : Идея-Пресс, 2006.

Статья посвящена целям и задачам общественного контроля на выборах, а также проблемам и перспективам развития данного института в России. Автор, являясь сторонником необходимости осуществления общественного контроля на выборах, подробно рассматривает проблемы трансформации общественного контроля в политическую технологию изменения и искажения результатов волеизъявления. В статье обозначаются перспективы развития данного института в стране с учетом политических реалий и состояния института избирательного права. *Ключевые слова:* общественный контроль, гражданский контроль, выборы, избирательные права граждан, защита избирательных прав граждан, легитимность выборов.

Public Control as an Integral Part of Legitimate Elections

Borisov Igor B., Chairman of the Council of Russian Public Institute of Electoral Law, Member of the Council under the President of the Russian Federation for Development of Civil Society and Human Rights, Candidate of Legal Sciences

The article is devoted to goals and objectives of public control during elections and to problems and prospects of future development of this institution in Russia. The author, being a supporter of the need to implement public control during elections, elaborates on problems of transforming public control into a political technology of changing and biasing results of will expression. The article outlines prospects of future development of this institution in the country taking into account political realities and the status of the institution of electoral law.

Keywords: public control, civil control, elections, citizens' electoral rights, protection of citizens' electoral rights, legitimacy of elections.

Во-вторых, гражданский контроль выступает как обратная связь общества с властью, помогает гражданам вести честный и открытый диалог с властью. С помощью обратной связи с обществом власть способна не только слышать, но и конструктивно реагировать на требования граждан.

В-третьих, мотивируя государство работать эффективно, общественный контроль обеспечивает тем самым доверие к нему и поддержку граждан. Опираясь на поддержку общества, компетентная власть берет за основу конструктивные предложения граждан и проводит в стране необходимые реформы.

Необходимость и пределы допустимости общественного контроля на выборах являются наиболее острой темой дискуссий, которые происходят после каждых выборов. Мнения политиков, общественников, правозащитников и организаторов выборов об этом современном институте демократии бывают прямо противоположные и порой даже излишне радикальные.

И институт общественного контроля на выборах сегодня является плодом поиска компромиссного решения.

С одной стороны, предлагается ограничить присутствие «наблюдателей» с целью обеспечения нормального хода организации избирательных процедур. И такой подход сегодня разделяют законодатели, сокращая число назначенных наблюдателей от одного кандидата или одной партии на один избирательный участок. С другой — необходимо обеспечить максимум открытости и прозрачности избирательного процесса. И с этой целью законодатель закрепляет на уровне закона право наблюдателей вести фото- и видеосъемку.

Не рассмотрев данный вопрос всесторонне и не определив цели и задачи общественного контроля, мы, несомненно, не сможем прийти к однозначному выводу и определить пределы допустимости, что может породить серьезный конфликт между системой избирательных комиссий и «общественными контролерами», принеся вред не только самой возможности максимально полной реализации избирательных прав, но и нанести ущерб всей национальной политической системе, поставив под угрозу нормальный ход развития государственности, основанной на демократических принципах.

Сегодня в обществе сформирован запрос, направленный на объективный контроль над деятельностью властных институтов, априори обусловленный не недоверием к конкретным органам и организациям, а рядом психологических факторов, основанных на чутком реагировании на наделение властными полномочиями любого органа или лица. Если проигнорировать существующий запрос на общественный контроль, можно нарушить равнове-

сие в политической системе общества и постоянно ощущать назревающие социальные протесты и возмущения, порой не имеющие под собой реальных оснований.

В то же время, если общественному контролю предоставить ничем не ограниченные возможности, можно нарушить эффективную деятельность государственных органов, что в конечном счете подорвет и саму демократию, базирующуюся на государственных институтах. Требование открытости и прозрачности реализации государственных функций не должно перерасти в культивирование недоверия к государственным институтам, в публичное шельмование должностных лиц и государственных служащих. Такие перекосы вряд ли будут способствовать реализации политических прав и свобод, а скорее стащат страну к анархии и социальным взрывам.

В России контроль на выборах сегодня стал приобретать несколько искаженные формы, во многом обусловленные наследством постсоветского периода и «комплексом вины» власти за установление определенных процедурных ограничений на выборах. Это сильно ощущается при сравнении открытости избирательных систем России и стран Западной Европы, где институт наблюдения не закреплен в национальном законодательстве, а за реализацию права на информацию можно угодить за решетку².

В России мы становимся свидетелями нового явления, когда под лозунгом борьбы «против фальсификаций на выборах» предпринимаются попытки оседлать волну недовольства (в широком смысле, а не только недовольство выборами) и направить ее в русло борьбы за участие во власти.

Сегодня так называемая несистемная оппозиция утрачивает качество оппозиции в демократическом государстве, а становится «оппозицией» против демократического государства. И результаты этой борьбы проявляются уже сегодня, когда видно, что ущерб нанесен доверию граждан к демократическим институтам государства и избирательной системе в целом.

Причины этого явления кроются в двух современных особенностях организации электоральных процедур.

Во-первых, партии в рамках своей основной функции — борьбы за участие во власти — облада-

² На выборах президента США в 2012 г. прокурор штата Техас Грег Эбботт официально заявил о готовности возбудить уголовное преследование в отношении международных наблюдателей ОБСЕ в случае, если те попытаются присутствовать на избирательных участках штата или даже приблизятся к ним ближе, чем на сто футов. Власти штатов Айова, Аризона и Миссисипи также заявили о недопустимости присутствия международных наблюдателей на избирательных участках.

ют и эксклюзивными³ правами внешнего контроля над избирательными органами. В соответствии с избирательным законодательством наблюдателей на выборы из числа объединений граждан могут назначать только избирательные объединения. На региональных выборах к наблюдению за выборами законодательством субъекта Российской Федерации к наблюдению общественники допущены примерно в 30% субъектов.

В отсутствие легальной внепартийной общественной оценки выборов она замещается партийной, зачастую скатывающейся от объективной и взвешенной к политизированной и заинтересованной.

Параллельно ряд НКО, находящие спонсоров для своей деятельности и пользуясь правовым вакуумом организации общественного контроля на выборах, становятся участниками политических баталлий, умышленно или по незнанию втягиваясь в борьбу за власть. В итоге эта борьба за участие во власти начинает идти в обход конституционных механизмов сменяемости власти. Вспомните третий тур президентских выборов в Украине в 2004 г., названный «по требованию» многочисленных наблюдателей и не предусмотренный национальным законодательством, в результате которого в стране произошла смена правящих элит⁴. Эта проблема также обусловлена отсутствием эффективных легальных и понятных инструментов осуществления контроля со стороны общества над действием властей.

Во-вторых, общество сегодня сформировало запрос для полноценного участия в общественном контроле на выборах. Однако существующая парадигма — участие общественности в контроле на выборах, ограниченная только процессом наблюдения, исчерпала себя и заводит нас в тупик. Односторонняя концепция — доведение информации о выборах «сверху — вниз», валовой подход организации информационно-разъяснительной деятельности об избирательных процедурах, основанный на количестве мероприятий и выпущенных брошюр, сегодня все чаще дает сбой.

У каждой концепции, в том числе и той, которая была выработана и успешно реализована в 1990-е годы, есть свой «цикл жизни». Сегодня, в период интенсивно развивающихся коммуникационных технологий, концепция вертикальной трансляции контента «сверху — вниз» (односторонне-линей-

ная) исчерпала себя, и требуется переход на новую парадигму. Замедление изменения парадигмы порождает угрозы делегитимации выборных органов и власти в целом.

Необходимо выходить на концепцию «совместной деятельности» избирательных органов и избирателей в получении информации о выборах. Избиратели и «избирательная власть» должны совместно (во взаимодействии) выработать контент и формировать текущую повестку. Именно население (избиратели) должно стать полноправным участником формирования контента, а не отдавать это на откуп политизированным структурам.

«Сетевые сообщества» должны сместиться из зоны «объекта воздействия» потока информации в сторону «субъекта» формирования информационных потоков, разделив с избирательными комиссиями функцию формирования объективной и достоверной информации об избирательных процедурах. К сожалению, работа в этом направлении осуществляется инертно, отставая от запроса общества.

Необходимо учиться работать в новой среде, знать эффективные методы, приемы, уметь грамотно распространять свои идеи и добиваться достижения целей, открыто обсуждать все острые вопросы воспроизводства властных институтов.

По возможности необходимо снижать уровень доверия к уже «запущенным» не без помощи политических заинтересованных площадкам, основная цель которых — дискредитация выборов и демократических институтов и которые в отсутствие контраргументов и состязательного дискурса становятся инструментом «управления» электоратом.

Несомненно, функционирование государства в современных условиях демократии требует общественного контроля, но контроль должен иметь свои установленные разумные пределы, обеспечивающие функционирование властных институтов. Контроль должен отвечать не только реальным потребностям общества, но и одновременно действительным возможностям государства на данном историческом этапе своего развития.

Во-первых, контроль над властью — это тоже форма проявления власти. Соответственно, инструменты контроля должны иметь двойственную направленность и должны быть подконтрольны обществу. В противном случае контроль над властью может превратиться в единственную бесконтрольную власть. Предпосылки этого наблюдаются после каждых выборов: общественный контроль без действенных противовесов пытается превратиться в единственную бесконтрольную власть, сопряженную с произволом и последующей «уличной демократией». Поэтому в общественном контроле

³ Мы не берем во внимание, что кроме представителей партий к наблюдению за выборами законодательно допущены и представители зарегистрированных кандидатов, так как они на практике не могут формировать консолидированную общественную позицию.

⁴ Более подробно см., например: Борисов И.Б. Электоральный суверенитет. М.: РОИИП, 2010. 156 с.

на выборах должны быть задействованы в первую очередь уже существующие институализированные общественные объединения — Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, Общественная палата Российской Федерации, Общественные палаты субъектов РФ, Общественные палаты и общественные советы административно-территориальных образований, институт Уполномоченных по правам человека.

Во-вторых, в рамках организации общественного контроля на выборах недопустимо использование модели взаимного недоверия. Контроль не должен парализовать работу избирательных органов. В противном случае общественный контроль сведется к взаимному блокированию, а чистота процедуры волеизъявления отойдет на второй план. К сожалению, факты бесконтрольного и агрессивного поведения наблюдателей на выборах становятся не единичными. И все чаще используются в качестве политических технологий в интересах партий или кандидатов. Как следствие корпус наблюдателей на выборах противопоставляется организаторам выборов, и борьба за чистоту выборов перерастает в борьбу наблюдателей и организаторов выборов, что не только мешает организации избирательных процедур, но и подрывает доверие избирателей к демократическим процессам.

Функция контроля состоит не в том, чтобы вызвать паралич властных органов, а в том, чтобы разделить с ними ответственность, способствовать их лучшей работе и полной реализации прав избирателей. Общественный контроль осуществляется не для разрушения власти, хотя по своей природе направлен против тех или иных действий представителей власти, и не для ее подмены некой «группой контролеров», а для ее поддержания.

Создание системы общественного контроля на выборах требует комплексного подхода и активного участия всех субъектов политической деятельности: от государства и политических партий до общественных объединений и избирателей. Без создания такой системы открытость и легитимность выборов и избранных органов будут постоянно ставиться под сомнение заинтересованными группами политического участия, преследующими цели участия во власти, а не борьбу за чистоту и законность проведения выборов.

Общественный контроль на выборах должен иметь определенные правовые рамки и строиться на следующих принципах:

1. Законность. Общественный контроль на выборах осуществляется в соответствии с действующим законодательством, без какого-либо вмешательства в избирательный процесс и деятельность избирательных комиссий.

2. Независимость и беспристрастность. Общественный контроль на выборах осуществляется независимо. Независимость и беспристрастность не должна быть скомпрометирована публичными оценками действий участников избирательной кампании и организаторов выборов до окончания избирательной кампании (до официального объявления результатов выборов).

3. Нейтральность. Общественные контролеры должны соблюдать нейтралитет и не должны давать указания в ходе избирательного процесса или высказывать свое мнение о действиях какой-либо стороны. Общественный контроль может касаться конкретных результатов голосования только в той мере, в какой это связано с их честным и точным выявлением в условиях открытости и прозрачности в установленные законом сроки.

4. Открытость. Все заседания групп (объединений) по общественному контролю проходят открыто, а регламентирующие и результирующие документы принимаются публично.

5. Коллегиальность. Общественный контроль на выборах осуществляется на основе коллегиальных принципов во взаимодействии с избирательными комиссиями, органами власти и правоохранительными органами, а также с участниками избирательного процесса.

6. Профессионализм. Общественный контроль на выборах должен осуществляться лицами, имеющими соответствующий опыт в электоральных процессах.

7. Комплексность. Предполагает по возможности всестороннее и полное исследование всей избирательной кампании как взаимосвязанных действий, в совокупности составляющих процесс реализации права граждан на участие в управлении делами государством и местном самоуправлении⁵. Если мониторинг направлен только на один или несколько аспектов избирательного процесса, это должно быть четко указано в названии мониторинговой группы и быть отражено во всех публичных заявлениях.

8. Обоснованность. В ходе избирательной кампании аккумулируется, анализируется и обобщается проверенная информация об избирательных процедурах, в том числе и об имевших место конфликтах, с учетом требований, предъявляемых к объективным, обоснованным и репрезентативным исследованиям. Данные могут поступать от общественных структур, от участников избирательной кампании, от организаторов выборов.

⁵ Рекомендуется взять за основу общественного мониторинга объекты, указанные в р. 4–6 Рекомендаций для международных наблюдателей от Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами и референдумами (третья редакция, 16 мая 2011 г.).

9. Отчетность. Общественный контроль на выборах предполагает подготовку по результатам работы аналитического доклада и соответствующих рекомендаций. Все отчеты должны быть четкими, точными и объективными. В докладе также могут содержаться выводы о причинах и условиях, способствовавших формированию конфликтов, связанных с нарушениями прав человека, а также о путях их предупреждения.

Апробация осуществления общественного контроля на выборах заинтересованными лицами и организациями⁶ по инициативе Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека (СПЧ) была реализована в единый день голосования 13 сентября 2015 г.

Заслуживают внимания основные выводы, к которым пришли общественные контролеры по результатам мониторинга региональных и муниципальных выборов, состоявшихся 13 сентября 2015 г. в Московской области.

Во-первых, запрос на общественный контроль на выборах сегодня сформирован в обществе и адекватно воспринимается как органами власти, так и избирательными комиссиями различного уровня, которые в своем большинстве готовы способствовать его проведению.

Во-вторых, общественные объединения, имеющие цели по защите прав избирателей, готовы интегрироваться для объединения своих усилий, консолидации и координации действий, направленных на оптимизацию демократических электро-альных процедур.

В-третьих, «пилотный» проект показал, что в российском обществе создан мощный сегмент неправительственных организаций, объединяющих

специалистов различных отраслей общественных отношений — ученых, преподавателей, правозащитников, практикующих юристов, адвокатов, блогеров, студентов, готовых взять на себя задачи по мониторингу электро-альных процедур для формирования объективной и деполитизированной картины выборов.

По итогам работы мобильной мониторинговой группы СПЧ был разработан ряд рекомендаций, охватывающих вопросы обеспечения и защиты избирательных прав всех субъектов избирательного процесса⁷. Наибольшее число проблемных вопросов вызывает сегмент, связанный с взаимодействием организаторов выборов с наблюдателями и представителями СМИ, по сути, не являющийся основным в рамках избирательного процесса, но при этом наиболее освещаемый в прессе.

Именно поэтому по результатам встречи Президента Российской Федерации В.В. Путина с Советом по развитию гражданского общества и правам человека, прошедшей 1 октября 2015 г., в избирательное законодательство были внесены поправки, направленные на дальнейший процесс открытости выборов, законодательное закрепление гарантий деятельности специальных субъектов избирательного процесса. Речь идет о нормах, законодательно разрешающих наблюдателям осуществлять фото- и видеосъемку и запрещающих удалять наблюдателя из помещения для голосования без соответствующего решения суда.

Как эти нормы будут восприняты участниками избирательного процесса, смогут ли организаторы выборов организовать конструктивное взаимодействие с наблюдателями и воспользуются ли наблюдатели «окном возможностей» в интересах развития демократии, а не в целях получения политических дивидендов, покажут ближайшие выборы. Оптимизма в позитивном разрешении этих вопросов добавляет начавшийся процесс обоюдного понимания необходимости осуществления общественного контроля в интересах развития цивилизованного государства и ответственного общества.

Литература

1. Аристотель. Политика // Сочинения : в 4 т. М. : Мысль, 1983. Т. 4. С. 547–548.
2. Борисов И.Б. Электро-альный суверенитет. М. : РОИИП, 2010. 156 с.
3. Диего Валадес. Контроль над властью. М. : Идея-Пресс, 2006.

⁶ К работе по общественному контролю на выборах 13 сентября 2015 г. подключились представители, участники, эксперты следующих НКО: Совет при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека, Общественная палата Российской Федерации, Общественная палата Московской области, Уполномоченный по правам человека Московской области, Российский общественный институт избирательного права (РОИИП), Независимая группа наблюдения за выборами, Корпус наблюдателей «За чистые выборы», Центр социально-политических исследований и проектов, Институт политики, права и социального развития МГУ им. Шолохова, Голос, Сонар, Гражданин наблюдатель, МедиаСоюз, Ассоциация юристов России, Ассоциация некоммерческих организаций по защите избирательных прав «Гражданский контроль», Российский фонд свободных выборов (РФСВ), Общественный комитет «За честные выборы!», Московское бюро по правам человека, Институт общественной электро-альной дипломатии, Общероссийская общественная организация «Юристы за права и достойную жизнь человека», Фонд исследования проблем демократии, Агентство реализации социально-политических инициатив, Координационный совет неправительственных организаций по защите избирательных прав граждан, Ассамблея народов России.

⁷ С полным текстом отчета мониторинговой группы можно ознакомиться на сайте Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека. URL: <http://president-sovet.ru/documents/read/404/#doc-1>

Правовые позиции российских и зарубежных органов конституционной юстиции о пределах ограничения государственного суверенитета

КРАСИНСКИЙ ВЛАДИСЛАВ ВЯЧЕСЛАВОВИЧ,

профессор Голицынского пограничного института,
член Общественного научно-методического консультативного совета («ОНМКС») при Центральной избирательной комиссии России,
доктор юридических наук
vkr@fromru.com

Вопросы коллизии национальных и международных правовых норм и юрисдикций, возможности и пределов ограничения государственного суверенитета, уступок юрисдикции зарубежным правовым системам давно вызывают научный и практический интерес. Данная проблематика приобрела актуальность по нескольким причинам:

— в связи с законодательным закреплением в ряде национальных законов (в том числе российских) положений о «верховенстве» («первичности») международно-правового регулирования над национальным;

— в связи с регулярными попытками ведущих государств англосаксонской правовой системы расширить свою юрисдикцию, осуществлять

функции международного законодательства и правосудия;

— в связи с принятием различными органами международного правосудия (главным образом Европейским Судом по правам человека (далее — ЕСПЧ)) некоторых «конфликтных» решений, посягающих на базовые конституционные принципы и основы национальных правовых систем.

Рассмотрим перечисленные проблемы взаимоотношений национальных и международных правовых систем.

В настоящее время нет норм международного права, которые бы устанавливали, каким образом должны решаться противоречия между внутригосударственным и международным правом в случае

В статье рассматриваются вопросы коллизии национальных и международных правовых норм и юрисдикций, обосновываются механизмы разрешения конвенционно-конституционных коллизий. Опираясь на практику конституционных судов Германии, Австрии, Италии, Великобритании и России, автор раскрывает проблему признания юрисдикции международных организаций и обязательности соответствующих решений наднациональных органов.

Ключевые слова: государственный суверенитет, пределы государственного суверенитета, коллизии международных и национальных правовых норм, органы конституционной юстиции, Конституционный Суд Российской Федерации, Европейский Суд по правам человека, Конвенция о защите прав человека и основных свобод.

Legal Views of Russian and Foreign Bodies of Constitutional Justice on Limits of State Sovereignty

Krasinsky Vladislav V., Professor of the Institute of the Humanities and Applied Sciences Member of the Public Scientific and Methodological Advisory Council under the Central Election Commission of the Russian Federation, Doctor of Law

In the article the author examines the questions of domestic and international rule of law and jurisdictions, substantiates the mechanisms of solving conventional and constitutional collisions. Relying on the practice of German, Austria, Italy, Great Britain and the Russian Federation constitutional courts, the author exposes the problem of international organizations jurisdiction acknowledgement and obligatoriness of respective decisions of supranational organs.

Key words: state sovereignty, ambits of state sovereignty, collisions of domestic and international rule of law, organs of constitutional justice, Constitutional Court of the Russian Federation, European Court of Human Rights, European Convention on Human Rights.

расхождения между ними. Вопрос оставлен на усмотрение законодателя и правоприменительных органов каждого государства¹.

Вместе с тем, как отмечают российские государственоведы, на волне ультралиберальной идеологии 90-х годов XX в. в ряде федеральных законов были закреплены монистические положения, прямо или косвенно предусматривающие первичность (надконституционность) международно-правовых норм в регулировании конкретных сфер общественных отношений в Российской Федерации².

Сложившаяся ситуация вызвала у специалистов ожидаемые дискуссии о необходимости определения соотношения международно-правового и конституционно-правового регулирования, выработки подходов к основаниям и пределам ограничения государственного суверенитета, разработке рациональных юридических механизмов разрешения конфликтов между наднациональными и национальными органами³.

Высказывались мнения, что такое регулирование напрямую противоречит принципам верховенства и прямого действия Конституции

Российской Федерации (ч. 2 ст. 4, ч. 1 ст. 15 Конституции), подрывает государственный суверенитет. В качестве дополнительной аргументации приводились правовые положения ч. 1 ст. 17 Конституции Российской Федерации, которая закрепляет требование соответствия признания и гарантирования Российской Федерацией прав и свобод человека и гражданина Конституции Российской Федерации; норм ст. 79 и п. «г» ч. 2 ст. 125 Конституции Российской Федерации, исключающих принятие Российской Федерацией международных договоров, положения которых расходились бы с основами конституционного строя⁴.

Вопрос соотношения национального и международного права, возможностей и пределов ограничения государственного суверенитета неразрывно связан с готовностью конкретного государства добровольно допустить международный элемент в сферу своей юрисдикции и тем самым самостоятельно ограничить содержание национальной юрисдикции.

Признание юрисдикции международных организаций и обязательности соответствующих стандартов не противоречит целям достижения внутренних национальных интересов суверенного государства, основанных на балансе конституционно защищаемых ценностей в его Конституции. Международное право, будучи инкорпорированным по воле государства в его национальную правовую систему, не должно игнорировать цели и принципы данной правовой системы. В связи с этим нормы международного права должны толковаться и применяться на внутригосударственном уровне как с точки зрения целей и принципов международного права, так и согласно соответствующим ориентирам внутригосударственного права⁵.

Распространенная точка зрения о «верховенстве» международного права является весьма поверхностной и упрощенной. Речь идет только о приоритете международного договора в применении перед законом в случае их коллизии. Что касается Конституции, то она занимает доминирующее положение в любых коллизионных ситуациях.

Ко **второй группе проблем**, актуализирующих вопросы коллизионности национальных и международных правовых норм, возможности и пределов ограничения государственного суверенитета в ходе взаимодействия национальных и зарубежных правовых систем, относятся регулярные попытки ведущих государств англосаксонской правовой

¹ Международное право / под ред. А.А. Ковалева, С.В. Черниченко. М.: Омега — Л, 2006. С. 102. Степень монистичности или дуалистичности государств в части соотношения международного и внутригосударственного права зависит от подхода к введению международных норм в национальное право. Некоторые государства (Нидерланды, Япония, Австрия) предоставляют международным договорам приоритет перед своими конституциями. В большинстве стран (Франция, Испания, Россия и др.) международные договоры имеют более высокий статус, чем обычные законы, но меньший, чем Конституция. В других государствах (Великобритания, США) — статус обычного закона.

² К примеру, ст. 2 Трудового кодекса РФ, ч. 3 ст. 3 Уголовно-исполнительного кодекса РФ, ст. 6 Федерального закона «О государственной политике Российской Федерации в отношении соотечественников за рубежом», ст. 1 Федерального закона «Об основах обязательного социального страхования», ч. 1 ст. 4 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данная позиция обосновывалась буквальными трактовками монистической теории примата международного права над внутригосударственным. См.: Киселев А. О пределе уступчивости // ЭЖ-Юрист. 2013. № 49; Пузанов И. Между Конвенцией и национальным законодательством // ЭЖ-Юрист. 2011. № 6.

³ Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 1997. С. 205–206; Будылин С.Л. Конвенция или Конституция? Международное право и пределы государственного суверенитета // Закон. 2013. № 12; Джагарян А.А. Концепция суверенной демократии в конституционном измерении / Суверенная демократия в конституционно-правовом измерении: сб. статей и материалов. М.: Российская газета. 2007. С. 141, 143; Зорькин В. Предел уступчивости // Российская газета. 2010. 29 октября; Зорькин В.Д. Право в условиях глобальных перемен: монография. М.: Норма, 2013. С. 176, 180, 190; Садреддин О. Европейская Конвенция по правам человека и национальные правовые системы стран — членов Совета Европы. Роль Комитета Министров // Юрист-международник. 2005. № 2; Худолей К.М. Конституционность решений ЕСПЧ и их исполнимость // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2013. Вып. 2.

⁴ Эбзеев Б.С., Айбазов Р.А., Краснорядцев С.Л. Глобализация и государственное единство России. М.: Формула права, 2006. С. 7, 184; Джагарян А.А. Концепция суверенной демократии в конституционном измерении. С. 142.

⁵ Борисов И.Б. Электоральный суверенитет. М.: РОИИП, 2010. С. 121–122.

семьи необоснованно расширять свою юрисдикцию и осуществлять функции международного законодательства и правосудия.

Нужно отметить, что США являются единственным государством, которое не только «помогает» национальным парламентам принимать внутригосударственные законодательные акты, но и само принимает законы для других стран мира. Примерами распространения юрисдикции Соединенных Штатов на другие государства являются Закон о свободе вероисповедания в странах мира от 27 января 1998 г., Закон о демократии в России 2002 г., Закон о демократии в Беларуси от 20 октября 2004 г. Экстерриториальное действие имеют Законы США «О коррупции за рубежом» (Foreign Corrupt Practices Act) 1977 г., «Об усилении борьбы с терроризмом в США и за их пределами» 1993 г., Закон Великобритании «О взяточничестве» (United Kingdom Bribery Act) 2010 г. Еще одним элементом американской «универсальной» юрисдикции стал «закон Магнитского» (Sergei Magnitsky Rule of Law Accountability Act of 2012), который основывается на заявлениях о систематическом нарушении в России основополагающих прав человека. Данный закон позволяет властям США оценивать деятельность российских официальных и частных лиц, выдвигать обвинения в адрес российских граждан, ущемлять во внесудебном порядке их имущественные и иные законные интересы на основании обвинений в нарушении национальных, иностранных и международных правовых норм.

Размышляя о проблеме совершенствования международной юстиции, В.Д. Зорькин отмечает настойчивое распространение на сферу международных отношений норм прецедентного англосаксонского права⁶. Речь идет об использовании американских и британских судебных решений для преследования подозреваемых вне национальной территории. Данными нормами пытались юридически обосновать убийство Усамы бен Ладена в Пакистане, применение англосаксонской нормы «провоцирования на преступление» в ходе ареста в Таиланде и последующей экстрадиции в США гражданина России В. Бута⁷.

Юристы Великобритании и США предпринимают активные попытки распространения этих судебных «прецедентов» на практику международного правосудия. Для этого используются решения Международного уголовного суда в отношении руководителей Малави, Чада и Ливии, которые

якобы выступают достаточными прецедентными основаниями для аналогичных решений по любым «диктаторам» из любых государств. «Прецедент» Ливии рассматривается ими как легальная основа для насильственного отстранения от власти с помощью «международной коалиции» президента Сирии Б. Асада.

Автор разделяет позицию В.Д. Зорькина, что «такая трансформация международного правосудия неизбежно ведет к его замене тривиальным сведением счетов, произволом, облеченным в форму судебных вердиктов»⁸.

Третья группа проблем, актуализирующих необходимость осмысления характера взаимоотношений национальных и наднациональных органов, выработки новых подходов к основаниям и пределам ограничения государственного суверенитета, относится к принятию ЕСПЧ «конфликтных» решений, посягающих на базовые конституционные принципы и основы национальных правовых систем.

Изначально при создании ЕСПЧ предполагалось, что Европейский Суд будет рассматривать только конкретные жалобы на предполагаемые (допущенные) нарушения требований Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (далее — Конвенция) (с правом присудить выигравшей стороне «справедливую компенсацию» материального ущерба, морального вреда, а также возмещение издержек и расходов), однако со временем произошло изменение статуса и прецедентной практики Суда. В 2004 г. Европейский Суд в соответствии с Резолюцией Комитета министров Совета Европы от 12 мая 2004 г. стал издавать так называемые пилотные постановления (pilot judgments) о необходимости изменения национального законодательства, правоприменительной и судебной практики, рекомендовать принятие иных мер, влекущих юридические последствия⁹. Указанные рекомендации по гармонизации правовой базы и судебной практики можно было бы только приветствовать, если бы они в ряде случаев не подменяли собой контроль национального законодательства, не затрагивали конституционные устои государств и принудительно не обеспечивались контрольным механизмом исполнения решений ЕСПЧ в соответствии со ст. 46 Конвенции.

⁸ Там же. С. 265.

⁹ Практика «пилотных постановлений» ЕСПЧ возникла в 2004 г. после принятия в марте 2004 г. Комитетом Министров Совета Европы резолюции, рекомендовавшей Европейскому Суду фиксировать наличие системных проблем и предписывать «меры общего характера», включая принятие и изменение законодательных актов. Resolution Res(2004)3 of the Committee of Ministers on judgments revealing an underlying systemic problem, 12 May 2004. URL: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743257>

⁶ Следует отметить, что ЕСПЧ, о котором речь пойдет далее, также является институтом прецедентной системы права. См. п. 1 ст. 28 Конвенции о защите прав человека и основных свобод // СЗ РФ. 1998. № 20. Ст. 2143.

⁷ Зорькин В.Д. Право в условиях глобальных перемен : монография. М. : Норма, 2013. С. 415.

Подобная эволюция правового статуса Европейского Суда и одностороннее расширение его правосубъектности вызвали закономерную реакцию ряда ведущих конституционных судов Европы (в первую очередь Германии, Австрии, Италии, Великобритании и России).

Одним из первых вырабатывать конституционно-правовую доктрину защиты государственного суверенитета и формировать пределы его ограничения начал Федеральный Конституционный Суд Германии.

В нескольких своих постановлениях — от 29 мая 1974 г., от 11 октября 1985 г., от 14 октября 2004 г. и от 13 июля 2010 г. — Федеральный Конституционный Суд ФРГ сформулировал и обосновал правовую позицию «об ограниченной правовой силе постановлений Европейского Суда». Согласно этой позиции государство обязано исполнять постановление ЕСПЧ в рамках участвующих в рассмотрении дела лиц и в отношении конкретного предмета спора, рассмотренного ЕСПЧ. Однако «государство вправе не учитывать решение Европейского Суда в случаях и в частях, противоречащих конституционным ценностям, защищаемым Основным законом Германии»¹⁰.

В решении от 29 мая 1974 г. (известном как Solange-1) Федеральный Конституционный Суд заявил о том, что намерен сохранять свою компетенцию по проверке норм права ЕС и решений Европейского Суда справедливости на предмет их соответствия правам человека, изложенным в Основном законе ФРГ, до тех пор, пока Европейские сообщества не будут обладать собственным каталогом прав человека, который был бы адекватен каталогу прав, установленному Основным законом¹¹.

Аналогичный подход использовал Конституционный Суд Итальянской Республики, не согласившись с выводами ЕСПЧ относительно трансграничных пенсионных выплат, которые были сформулированы в Постановлении от 31 мая 2011 г. по делу «Маджо (Maggio) и другие против Италии». В частности, в Постановлении от 19 ноября 2012 г. по делу № 254/2012 он указал, что соблюдение международных обязательств не может являться причиной снижения уровня защиты прав, уже заложенного во внутреннем правопорядке, но, напротив, может и должно представлять собой действенный инструмент расширения этой защиты¹².

В решении от 12 октября 1993 г. Федеральный Конституционный Суд ФРГ проверил консти-

туционность Договора о Европейском Союзе (Маастрихтского договора) на предмет его соответствия нормам ст. 38 Основного закона ФРГ, которая гарантирует гражданам ФРГ, имеющим право голоса, право принимать участие в выборах депутатов германского Бундестага¹³. Заявитель полагал, что Маастрихтский договор сокращает полномочия и задачи Бундестага и сужает его возможности влиять на легитимацию и осуществление властных полномочий на уровне государства, что, в свою очередь, нарушает принцип демократии. Федеральный Конституционный Суд ФРГ, хотя и признал оспариваемый Договор конституционным, сформулировал важнейшие правовые позиции о соотношении международных обязательств и государственного суверенитета.

В решении по делу Maastricht Федеральный Конституционный Суд ФРГ оставил за собой, а не за ЕСПЧ право решать вопросы о соответствии норм ЕС той компетенции, которая передана на уровень ЕС, и объявлять акты ЕС *ultra vires*, т.е. принятыми в нарушение полномочий.

Еще более жесткая правовая позиция была сформулирована Федеральным Конституционным Судом ФРГ в Постановлении от 14 октября 2004 г. по жалобе Гергюлю (Goerguelu). По мнению Федерального Конституционного Суда, «Основной закон ФРГ имеет целью интеграцию Германии в правовое сообщество мирных свободных государств, но не предусматривает отказа от суверенитета. **Следовательно, не противоречит цели приверженности международному праву, если законодатель, в порядке исключения, не соблюдает право международных договоров при условии, что это является единственно возможным способом избежать нарушения основополагающих конституционных принципов**»¹⁴.

Кроме того, Федеральным Конституционным Судом ФРГ было определено соотношение статуса ЕСПЧ и национальной судебной системы государств — участников Конвенции. В частности, было указано на отсутствие в Конвенции оснований для установления примата решений ЕСПЧ над решениями национальных судов¹⁵.

Вместе с тем Федеральный Конституционный Суд ФРГ указал, что правовая природа обязательств,

¹³ Постановление Федерального Конституционного Суда ФРГ от 12 октября 1993 г. Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 12.10.1993. URL: http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Basis/Vertraege/Pdf/Maastricht_Urteil_1993.pdf

¹⁴ Параграф 30 (часть 1 C) Order of the Second Senate of 14 October 2004 BvR 1481/04 (официальный сайт Федерального конституционного суда ФРГ. URL: http://www.bundesverfassungsgericht.de/en/decisions/rs20041014_2bvr148104en.html)

¹⁵ Там же. Параграф 18.

¹⁰ Зорькин В.Д. Право в условиях глобальных перемен. С. 463.

¹¹ Исполинов А.С. Требуется прагматика: Конституционный Суд России и евразийский правопорядок // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 5. С. 18.

¹² Пункт 4 Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2015 г. № 21-П//СЗРФ. 2015. Ст. 4658.

возникающих у государственных органов в связи с решениями ЕСПЧ, полностью зависит от сферы их компетенции и той широты полномочий, которая предоставлена соответствующим органам законом. При этом на национальные суды при любых обстоятельствах налагается обязанность принимать во внимание решения ЕСПЧ, касающиеся ранее рассмотренных ими дел, а в случае если суды наделены правом повторного рассмотрения таких дел, — выносить решение с учетом имеющейся позиции ЕСПЧ при условии недопустимости нарушений материального права соответствующего государства¹⁶.

Таким образом, Федеральный Конституционный Суд ФРГ вновь подтвердил, что положения Конвенции и акты ЕСПЧ являются дополнительным источником толкования содержания и объема основных прав, закрепляемых Основным законом ФРГ, и подлежат внутригосударственному контролю.

В решении от 30 июня 2009 г. по делу *Lissabon-Vertrag* о конституционности Лиссабонского договора Федеральный Конституционный Суд заявил, что компетентен рассматривать акты ЕС на предмет их соответствия «конституционной идентичности» Основного закона ФРГ и не только разрешать, но и обязывать правительство не исполнять акты ЕС и предпринимать меры для защиты конституционной идентичности.

Схожие подходы можно встретить и в конституционно-судебной практике других европейских государств.

В 1987 г. к выводу о правовых пределах действия постановлений ЕСПЧ пришел Конституционный Суд Австрии. Отметив необходимость учитывать судебную практику и решения ЕСПЧ, австрийский Конституционный Суд в то же время указал, что обязан руководствоваться принципами национальной Конституции и потому не может допустить применения решений и правовых позиций Европейского Суда, которые противоречат конституционным принципам¹⁷.

Верховный Суд Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии в решении от 16 октября 2013 г. отметил неприемлемость для британской правовой системы выводов и толкования Конвенции в Постановлении Европейского Суда по правам человека от 6 октября 2005 г. по делу «Херст (Hirst) против Соединенного Королевства» (*Hirst v. United Kingdom*) в отношении ограничения избирательных прав осужденных¹⁸. Согласно

правовой позиции Верховного Суда Соединенного Королевства решения ЕСПЧ не воспринимаются как подлежащие безусловному исполнению, — по общему правилу они «принимаются во внимание»; следование этим решениям признается возможным только в том случае, если они не противоречат основополагающим материальным и процессуальным нормам национального права¹⁹.

Применительно к России вопрос о коллизии конституционного толкования нормы национального законодательства Конституционным Судом Российской Федерации и толкования Конвенции Европейским Судом, при котором оспариваемая норма признается несовместимой с Конвенцией, впервые возник в октябре 2010 г. после принятия Европейским Судом по правам человека Постановления по делу «Константин Маркин против России»²⁰.

Как отмечает Б.Р. Тузмухамедов, «впервые Европейский суд в жесткой правовой форме подверг сомнению решение Конституционного суда Российской Федерации»²¹. В этом определении от 15 января 2009 г. № 187-О-О Конституционный Суд отметил, что российское правовое регулирование, предоставляющее военнослужащим-женщинам возможность отпуска по уходу за ребенком до достижения им трехлетнего возраста и не признающее такое право за военнослужащими-мужчинами (они могут воспользоваться лишь кратковременным отпуском), не нарушает положения Конституции о равенстве прав и свобод независимо от пола²².

Однако ЕСПЧ определил, что предоставление права на отпуск по уходу за ребенком военнослужащим-женщинам при одновременном отказе в этом праве военнослужащим-мужчинам «лишено

летень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2006. № 4.

¹⁹ В соответствии со ст. 2 Закона Соединенного Королевства о правах человека 1998 г., рассматривая дела о правах человека, британские суды должны «принимать во внимание» практику ЕСПЧ // *Human Rights Act 1998. Art 2.*

²⁰ Постановление Европейского Суда по правам человека от 7 октября 2010 г. по делу «Константин Маркин против Российской Федерации» (*Konstantin Markin v. Russia*), № 30078/06, judgment of 7 October 2010; Grand Chamber judgment of 22 March 2012 // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2012. № 6.

²¹ URL: http://www.ng.ru/politics/2010-10-13/3_kartblansh.html

²² Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2009 г. № 187-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Маркина Константина Александровича на нарушение его конституционных прав положениями статей 13 и 15 Федерального закона «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», статей 10 и 11 Федерального закона «О статусе военнослужащих», статьи 32 Положения о порядке прохождения военной службы и пунктов 35 и 44 Положения о назначении и выплате государственных пособий гражданам, имеющим детей». Текст официально опубликован не был.

¹⁶ Там же. Параграф 30 (часть I C).

¹⁷ Постановление Конституционного Суда Австрии от 14 октября 1987 г. по делу № В 267/86.

¹⁸ Постановление Европейского Суда по правам человека от 30 марта 2004 г. «Дело Херст (Hirst) против Соединенного Королевства» (*Hirst v. United Kingdom*) (№ 74025/01) // Бюл-

разумного обоснования». В связи с этим беспрецедентным является вывод ЕСПЧ о том, что «рассматриваемое российское законодательство не является совместимым с Конвенцией и обнаруживает широко распространенную в правовом механизме проблему, касающуюся значительного числа людей»²³.

Основа конституционно-правовой доктрины защиты государственного суверенитета Российской Федерации была заложена постановлениями Конституционного Суда Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 4-П и от 6 декабря 2013 г. № 27-П, в которых были сформулированы следующие правовые позиции²⁴:

— В процессе производства по пересмотру вступившего в законную силу судебного постановления суд общей юрисдикции может прийти к выводу о невозможности исполнения Постановления ЕСПЧ без отказа от применения положений законодательства Российской Федерации, ранее признанных Конституционным Судом Российской Федерации не нарушающими конституционные права заявителя в его конкретном деле. В таком случае перед судом общей юрисдикции встает вопрос о конституционности указанных законоположений, повлекших нарушение Конвенции в их интерпретации ЕСПЧ.

— Выявление неконституционных законоположений и их исключение из числа действующих правовых норм может являться только совокупным результатом взаимодействия судов различных видов юрисдикции с учетом разграничения их компетенции, предполагающего, с одной стороны, реализацию судом общей юрисдикции правомочия поставить вопрос о конституционности соответствующих норм перед Конституционным Судом Российской Федерации, а с другой — обязанность Конституционного Суда Российской Федерации окончательно разрешить этот вопрос.

— В целях устранения коллизии внутригосударственных и наднациональных норм суд общей юрисдикции приостанавливает производство и

обращается с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации о проверке соответствия Конституции Российской Федерации примененных в деле норм, нарушающих положения Конвенции.

Другими словами, Конституционный Суд Российской Федерации обязал суды в случае выявления коллизии между правовыми позициями ЕСПЧ и Конституционного Суда относительно оспариваемой нормы обращаться с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации.

В июне 2014 г. предусмотренный в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2013 г. № 27-П механизм разрешения коллизий внутригосударственных и конвенционных норм был закреплен в Федеральном конституционном законе «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»²⁵. Статья 101 данного закона была дополнена положением о том, что суд при пересмотре дела в связи с принятием межгосударственным органом по защите прав и свобод человека решения, в котором констатируется нарушение в Российской Федерации прав и свобод человека при применении закона либо отдельных его положений, придя к выводу, что вопрос о возможности применения соответствующего закона может быть решен только после подтверждения его соответствия Конституции Российской Федерации, должен обращаться с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации о проверке конституционности этого закона.

Выбор и принятие мер, посредством которых исполняются решения ЕСПЧ, относятся к сфере усмотрения национальной правовой системы (компетенции законодательных, судебных и исполнительных органов). Комитет министров Совета Европы только контролирует исполнение решений ЕСПЧ. Это неоднократно подчеркивал и сам Европейский Суд (постановления ЕСПЧ от 13 июля 2000 г. по делу «Скоццари и Джунта (Scozzari and Giunta) против Италии», от 30 июня 2005 г. по делу «Ян (Jahn) и др. против Германии», от 29 марта 2006 г. по делу «Скордино (Scordino) против Италии», от 3 июля 2008 г. по делу «Мусаева против России» (Musayeva v. Russia), от 3 июля 2008 г. по делу «Руслан Умаров против России» (Ruslan Umarov v. Russia) и др.). Поэтому формулирование конкретных требований к законодателю с указанием перечня необходимых правовых актов является вторжением в суверенные полномочия национальных органов

²³ Постановление Европейского Суда по правам человека от 7 октября 2010 г. по делу «Константин Маркин против Российской Федерации» (Konstantin Markin v. Russia), № 30078/06, judgment of 7 October 2010; Grand Chamber judgment of 22 March 2012 // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2012. № 6.

²⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 392 ГПК РФ в связи с жалобами граждан А.А. Дорошка, А.Е. Кота и Е.Ю. Федотовой» // СЗ РФ. 2010. № 11. Ст. 1255.; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2013 г. № 27-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 11 и пунктов 3 и 4 части 4 статьи 392 ГПК РФ в связи с запросом президиума Ленинградского окружного военного суда» // Российская газета. 2013. 18 декабря.

²⁵ Федеральный конституционный закон от 4 июня 2014 г. № 9-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 6 июня.

законодательной власти, которое не предусмотрено Конвенцией.

Необходимость выработки механизма преодоления конвенционно-конституционных коллизий побудила Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 14 июля 2015 г. № 21-П сформулировать ряд условий, при которых государство вправе отказаться от исполнения решения международного суда:

1. ЕСПЧ толкует Конвенцию в ином, нежели обычно, значении либо осуществляет толкование вопреки объекту и целям Конвенции.

2. Согласие на обязательность для государства международного договора было выражено им в нарушение того или иного положения его внутреннего права, касающегося компетенции заключать договоры, если данное нарушение было явным.

3. Толкование нормы международного договора, на котором основано решение, нарушает предписания норм внутреннего права особо важного значения (положения Конституции).

4. Безусловное исполнение решений межгосударственного органа, принятых в не согласующемся с Конституцией истолковании, может повлечь нарушение ее положений, которые являются очевидными для любого субъекта международного права.

В дополнение к судебному механизму разрешения конвенционно-конституционных коллизий (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2013 г. № 27-П), основанному на запросе суда о проверке конституционности оспариваемой в конкретном деле нормы в случае выявления коллизии между правовыми позициями ЕСПЧ и Конституционного Суда, в Постановлении от 14 июля 2015 г. № 21-П был предложен несудебный механизм, предусматривающий толкование Конституции по запросу Президента или Правительства Российской Федерации. В ситуации, когда Конституционный Суд Российской Федерации приходит к выводу о несовместимости решения ЕСПЧ с Конституцией, оно не подлежит исполнению.

При этом Конституционный Суд Российской Федерации использует «право на возражение» в редчайших случаях и готов к поиску «правомерного компромисса», но определение степени своей готовности он оставляет за собой.

Более того, в практике отечественного конституционного правосудия с самого начала утвердился подход, согласно которому общепризнанные принципы и нормы международного права используются в качестве наднационального эталона, сообразуясь с которым в Российской Федерации осуществляются права и свободы человека и гражд-

данина, закрепленные Конституцией. Основываясь на этом, Конституционный Суд прибегает к международно-правовой аргументации как для дополнительного обоснования своих правовых позиций, так и для разъяснения значения конституционных норм, а также выявления конституционно-правового смысла тех или иных законов²⁶.

Как полагает С.Д. Князев, «логичным результатом этого процесса является упрочение взаимодействия российского и международного права, активно поддерживаемое Конституционным Судом и получающее последовательное подтверждение в его многочисленных решениях»²⁷.

В настоящее время государства ЕС в целях гармонизации европейского правового поля и национальных правовых систем добровольно принимают во внимание постановления ЕСПЧ по жалобам против других государств, с изменением своего законодательства. Однако на эту рецепцию государства идут до тех пор, пока ЕСПЧ в своем постановлении не затрагивает чувствительных вопросов и не нарушает пределов государственного суверенитета.

Конституционное правосудие идет по пути сближения с Евросоюзом на основе доброй воли и общих ценностей. Но международный гуманитарный консенсус, предусматривающий единство в понимании прав и свобод человека и гражданина и обязательств государств по их защите, не влечет отказа от государственного суверенитета. Критерии легитимности всякой публичной власти, как и масштабы деятельности судов Российской Федерации и оценки ими проверяемых актов, предусматриваются Конституцией, из высшей юридической силы которой нет исключений. Суверенная власть предполагает суверенную ответственность в сфере прав человека²⁸.

На современном этапе гармонизация международной и национальных правовых систем, сближение правотворческой, правоприменительной и судебной практики нуждаются в обновленной концепции государственного суверенитета, предусматривающей вопросы национальной юрисдикции государств, вопросы юрисдикции наднациональных органов и международных организаций, а также перечень исчерпывающих оснований для международного вмешательства. Выработка такой

²⁶ Зорькин В.Д. Современный мир, право и Конституция. М., 2010. С. 485.

²⁷ Князев С.Д. Конституционный Суд в правовой системе Российской Федерации // Журнал российского права. 2013. № 12.

²⁸ Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М.: Норма, 2011. С. 28.

концепции возможна лишь с привлечением всех заинтересованных государств.

Реализация предложенного согласованного подхода к определению правосубъектности государств, юрисдикции наднациональных органов и международных организаций, пределов ограничения государственного суверенитета, разработки исчерпывающих оснований для международного вмешательства во внутренние дела государств позволит избежать «двойных» стандартов в международных отношениях и оптимизировать существующие механизмы разрешения конфликтов между наднациональными и национальными органами.

Литература

1. Международное право / под ред. А.А. Ковалева, С.В. Черниченко. М.: Омега-Л, 2006.
2. Джагарян А.А. Концепция суверенной демократии в конституционном измерении / Суверенная демократия в конституционно-правовом измерении: сб. статей и материалов. М.: Российская газета, 2007.
3. Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 июня 2013 г. № 21 «О применении судами общей юрисдикции Конвенции о защите прав человека и основных свобод от 4 ноября 1950 г. и Протоколов к ней» // Российская газета. 2013. 5 июля.
4. Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М.: Рос. юрид. изд. дом, 1997.
5. Зорькин В. Предел уступчивости // Российская газета. 2010. 29 октября.
6. Зорькин В.Д. Право в условиях глобальных перемен: монография. М.: Норма, 2013.
7. Исполинов А.С. Требуется прагматики: Конституционный Суд России и евразийский правопорядок // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 5.
8. Князев С.Д. Конституционный Суд в правовой системе Российской Федерации // Журнал российского права. 2013. № 12.
9. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2013 г. № 27-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 11 и пунктов 3 и 4 части 4 статьи 392 ГПК РФ в связи с запросом президиума Ленинградского окружного военного суда» // Российская газета. 2013. 18 декабря.
10. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 2015 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 1 Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», пунктов 1 и 2 статьи 32 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации», частей 1 и 4 статьи 11, пункта 4 части 4 статьи 392 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 13, пункта 4 части 3 статьи 311 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, частей 1 и 4 статьи 15, пункта 4 части 1 статьи 350 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации и пункта 2 части 4 статьи 413 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // Российская газета. 2015. 27 июля.
11. Постановление Европейского Суда по правам человека от 30 марта 2004 г. «Дело Херст (Hirst) против Соединенного Королевства» (Hirst v. United Kingdom) (№ 74025/01) // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2006. № 4.
12. Постановление Европейского Суда по правам человека от 7 октября 2010 г. по делу «Константин Маркин против Российской Федерации» (Konstantin Markin v. Russia), № 30078/06, judgment of 7 October 2010; Grand Chamber judgment of 22 March 2012 // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2012. № 6.
13. Постановление Европейского Суда по правам человека от 4 июля 2013 г. по делу «Анчугов и Гладков против России» (Anchugov and Gladkov v. Russia), №№ 11157/04, 15162/05 // Бюллетень Европейского Суда по правам человека. Российское издание. 2014. № 2.
14. Постановление Федерального Конституционного Суда ФРГ от 12 октября 1993 г. Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichtes vom 12.10.1993. URL: http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Basis/Vertraege/Pdf/Maastricht_Urteil_1993.pdf
15. Эбзеев Б.С. Личность и государство в России: взаимная ответственность и конституционные обязанности. М.: Норма, 2011. С. 28.

Избирательные споры как политико-правовой феномен

ГОЛУБКОВА НАТАЛЬЯ ИГОРЕВНА,

юрист, кандидат политических наук
Natalya.golubkova@gmail.com

Понятие избирательных споров в отечественной литературе неразрывно связывается с понятием избирательных прав. Это во многом объясняется тем, что избирательные споры рассматриваются преимущественно с юридической или правовой точки зрения. При подобном рассмотрении нарушение избирательных прав граждан неминуемо создает почву для возникновения электоральных конфликтов, вследствие чего за восстановлением нарушенных прав участники избирательного процесса обращаются в суд или избирательную комиссию. Это и создает избирательный спор. Поэтому избирательным спором считается конфликт нескольких сторон, связанный с нарушением чьих-либо избирательных прав, непременно имеющий правовое измерение.

Понятие «избирательные споры» не только не имеет единого научного определения, но и отсутствует в действующем федеральном избирательном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации. Вместо него используется категория «обжалование нарушений избирательных прав граждан». Возможно, между этими понятиями ставится знак равенства, а возможно, что различие формулировок объясняется

тем, что избирательные споры в рамках правового подхода — это конфликты, рассматриваемые в установленном порядке либо избирательными комиссиями соответствующего уровня, либо судами соответствующих инстанций. Обжалование является первой ступенью разрешения избирательного спора, направленного на устранение допущенного или мнимого нарушения избирательных прав.

В литературе, касающейся избирательных споров и их судебного рассмотрения, обнаруживается схожесть авторских позиций в определении избирательных споров как правового феномена. Е.П. Ищенко определяет избирательные споры как разбирательства по поводу применения избирательного законодательства, связанного с назначением, подготовкой, проведением выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления и установлением их результатов, а также в период между выборами, которые разрешаются в избирательных комиссиях соответствующего уровня или в судебном порядке¹. В приведенном определении в качестве неперменной составляющей избирательных споров признается

¹ Е.П. Ищенко, А.Е. Ищенко. Избирательные споры: возникновение, разрешение, предупреждение. М.: РЦОИТ, 2002.

Статья посвящена обоснованию необходимости исследования избирательных споров как политико-правового феномена. Автор исходит из понимания электорального процесса как явления, имеющего как политическую, так и правовую природу, а также тесно связанного с политическими мотивами участников избирательных процедур. В статье рассматривается совокупность подходов к определению избирательных споров представителями юриспруденции и подчеркивается необходимость расширенного понимания избирательных споров ввиду распространенной практики применения ключевого механизма восстановления нарушенных прав в качестве политической технологии, имеющей своей целью создание преимущества какому-либо субъекту, реализующему пассивное избирательное право.

Ключевые слова: избирательные споры, электоральный конфликт, выборы, избирательные права, нарушения избирательных прав, избирательный процесс, политические технологии.

Electoral Disputes as a Political and Legal Phenomenon

Golubkova Natalya I., Lawyer, Candidate of Political Sciences

The article substantiates the need to study electoral disputes as a political and legal phenomenon. The author believes that electoral process is a phenomenon of both political and legal nature, which is also closely associated with political motivation of participants of electoral procedures. The article reviews a range of approaches to definition of electoral disputes by representatives of jurisprudence and emphasizes the need for expanded understanding of electoral disputes in view of a common practice of using the key mechanism of restoration of violated rights as a political technology aimed at creation of advantages for any person exercising its eligibility.

Keywords: electoral disputes, electoral conflict, elections, electoral rights, violations of electoral rights, electoral process, political technologies.

их правовое воплощение. Данный подход нашел отражение в научной литературе по проблематике. Так, А.В. Иванченко, характеризуя избирательные споры, написал, что они «представляют собой различного рода разногласия, возникающие в связи с нарушениями избирательных прав и права граждан на участие в референдуме при проведении избирательных кампаний по выборам органов государственной власти и местного самоуправления, а также при проведении референдумов, которые разрешаются в административном или в судебном порядке»². Данный автор также подчеркивал, что избирательные споры — это общее выражение конфликтности электорального процесса, которое находит отражение в правовой форме. В целом в рамках современной науки доминирующим остается понимание избирательных споров как правового противостояния субъектов электорального процесса. Например, Р.А. Охотников пишет, что «определяющим фактором для уяснения понятия избирательных споров является закрепление в нормах избирательного права принципиальной возможности и порядка рассмотрения и разрешения возникающих в сфере выборов разногласий. Иными словами, избирательные споры как явление юридическое существуют исключительно благодаря их правовому оформлению в избирательном законодательстве»³. Автор не признает в качестве избирательных споров иные конфликты, возникающие между участниками электорального процесса. В качестве второго важного признака избирательных споров автор выделяет нарушение избирательных прав граждан. В частности, он утверждает: «Существенное значение для характеристики избирательных споров, несомненно, имеет их неразрывная связь с избирательными правами граждан, которая всякий раз прослеживается применительно к любому электоральному конфликту... Указанный признак избирательных споров — их обязательная обусловленность нарушением избирательных прав граждан — крайне важен. Он позволяет ограничивать избирательные споры от других видов правовых споров именно по характеру нарушенных прав. Избирательный спор — это спор по поводу реального или предполагаемого нарушения каких-либо избирательных прав граждан»⁴. Далее исследователь продолжает, что именно наличие правонарушения,

связанного с выборами, отличает избирательный спор от трудового, гражданско-правового и проч. С характеристикой избирательных споров, предложенной Р.А. Охотниковым, можно не согласиться по нескольким позициям. Во-первых, автор одновременно вводит в качестве отличительного признака наличие нарушения прав граждан (реального или предполагаемого) и правовую форму воплощения избирательного спора. Таким образом, остаются без внимания конфликтные противостояния участников электорального процесса, которые основаны на нарушении избирательных прав, но не воплощены в виде жалобы.

Во-вторых, нарушение избирательных прав имеет место не в каждом случае, когда имеет место жалоба. Это подтверждает не только анализ электоральной статистики, но и работы известных правоведов, которые подчеркивают, что инициация избирательных споров может не иметь реального стремления восстановить нарушенное право.

В-третьих, Р.А. Охотников вводит понятие «предполагаемые нарушения», которое подразумевает, что правонарушение может отсутствовать, но субъект, иницирующий спор, предполагает, что оно есть. Однако сторонники правового подхода неоднократно отмечали, что может иметь место избирательный спор, возникающий по поводу мнимого нарушения, когда субъект иницирует спор, зная, что его права не нарушены. Именно поэтому некоторые авторы предлагают в качестве избирательного спора рассматривать не только спор относительно реальных или предполагаемых, но и относительно мнимых правонарушений⁵. Наличие споров относительно мнимых нарушений позволяет расширить трактовку избирательных споров как исключительно правовую и имеющую в своей основе стремление к восстановлению нарушенных прав.

Наконец, в-четвертых, признаком избирательного, а не трудового, гражданско-правового или иного вида спора является не столько связь с избирательными правами, сколько связь с электоральным процессом, который сам по себе представляет собой не только правовое, но и политическое явление. Как следствие, политико-правовая природа проявляет себя во многих явлениях, имеющих место в его рамках. Другими словами, первым признаком избирательного спора является его появление в рамках избирательного процесса в связи с его протеканием, результатом и т.д.

² Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / отв. ред. А.В. Иванченко. М., 1999. С. 410.

³ Охотников Р.А. Понятие и правовая природа избирательных споров // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 19.

⁴ Охотников Р.А. Понятие и правовая природа избирательных споров // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 19.

⁵ См.: Некрасов С.И. Политика как предмет конституционного права (идеи Степанова М.И. находят подтверждение в современной России) // Конституционное право и политика : сб. материалов Международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 28–20 марта 2012 г. / отв. ред. С.А. Авакьян. М. : Юрист, 2012.

Вторым признаком избирательного спора можно назвать уже упомянутую А.В. Иванченко конфликтную природу, которая характеризует спор именно как противостояние субъектов выборного процесса. Однако следует отметить, что конфликтность, которая рассматривается в рамках правового подхода, в первую очередь характеризуется как юридическая, а следовательно, ограничивает понимание возможных последствий возникающего конфликта как для самих участников, так и для общества в целом. В частности, Р.А. Охотников пишет, что избирательный спор, безусловно, имеет конфликтологическую сущность, «при этом избирательный спор — это не просто конфликт, возникший и протекающий в период избирательной кампании, но это, прежде всего, юридический конфликт»⁶. Однако дальнейшее рассмотрение юридического конфликта автором позволяет выявить противоречия в его трактовке исследуемого понятия. Так, Р.А. Охотников подчеркивает, что юридический конфликт — это разновидность социальных конфликтов, главной задачей которых является противостояние, имеющее своей целью лишение противника преимуществ с дальнейшим изменением его социальных взглядов. Данное определение подчеркивает целенаправленность и некоторую недобросовестность действий субъектов, а также превалирование их конкретных, в случае, когда речь идет о кандидатах или партиях, политических интересов, над стремлением добиться истины и восстановить нарушенное право. Другими словами, в данном случае имеет место либо противоречие между пониманием юридического и социального конфликта, либо противоречие между одновременным авторским пониманием избирательных споров и как средства восстановления нарушенных прав, и как способа лишения противника имеющихся у него преимуществ.

Противоречие, которое обнаруживает себя в позиции автора, может быть решено с помощью расширения понимания избирательных споров как политико-правового конфликта. В таком случае может быть интегрировано понимание их правовой природы (если спор выражен в правовом отношении) и правовых последствий, которые могут иметь место вне зависимости от протекания конфликта в правовой плоскости. Например, не закреплённые жалобой высказывания кандидата о том, что другим кандидатом либо организаторами выборов были нарушены его права, может привести к применению правовых санкций за несоблюдение правил предвыборной агитации (если имело место

обвинение оппонента и т.д.). Ряд авторов, определяя суть юридического конфликта, отталкиваются от того, что наличие любого правового признака позволяет говорить о юридическом конфликте. В данном случае под правовым признаком может пониматься либо наличие жалобы, дающей начало избирательному спору, либо наличие постановления от уполномоченного органа, прекращающего спор⁷. Постановления ЦИК РФ как организатора выборов на территории России может выноситься в случае, если между участниками предвыборной гонки наблюдается несистемное противостояние, сопряженное со снижением доверия граждан к проводимым выборам (например, когда один из кандидатов публично обвиняет другого в злоупотреблении административным ресурсом). Поэтому характеристика юридических споров, основывающаяся на наличии как минимум одного из возможных правовых признаков, включая правовое последствие, позволяет принять и правовую, и политическую природу избирательного спора.

Следует отметить, что в рамках политического подхода можно обнаружить признание политической природы избирательных споров.

Так, К.В. Арановский пишет, что в рамках электорального процесса присутствуют политические интересы как тех, кто на власть претендует, так и тех, кто с помощью собственного волеизъявления властью наделяет. Наличие политических интересов и политических ценностей, отраженных в программах партий и кандидатов, позволяет установить политическую коммуникацию, которая существует не только по правовым законам. В связи с этим возникающие споры можно рассматривать не только как правовые противостояния участников, но и как элемент политической коммуникации⁸.

Исследователь правовых основ электорального поведения А.В. Шемелин утверждает, что электоральное пространство России является не только одним из самых интенсивных, но и сложных, поскольку существуют, пересекаются и оказывают влияния друг на друга несколько различных уровней проведения выборов. Как следствие, имеет место повышенная конфликтность (в данном случае автор подразумевает не только правовые споры, но и иные противостояния субъектов, реализующих свое избирательное право), которая

⁶ Охотников Р.А. Понятие и правовая природа избирательных споров // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 23.

⁷ Юридическая конфликтология / отв. ред. В.Н. Кудрявцев. М., 1995. С. 18 ; Баранов В.М., Худойкина Т.В. Теория юридического конфликта: философские и социолого-правовые аспекты // Юрист-правовед. 2000. № 1. С. 24–25.

⁸ Арановский К.В. Всеобщее избирательное право в его ценностных основаниях и издержках // Российский юридический журнал. 2010. № 4. С. 67–75.

усугубляется отсутствием достаточного опыта демократической смены власти. А.В. Шемелин высказывает также мысль о том, что избиратели в рамках кратковременного участия в политической жизни воспринимают период до и после выборов не только как возможность выразить свою позицию, но и реально повлиять на исход голосования. «Эта так называемая субъективная политическая компетентность, убежденность в возможности оказания влияния на политический процесс представляет для избирателей определенную важность»⁹, как следствие, они ведут агитацию внутри своих социальных групп, а также предпринимают иные действия. В условиях достаточно сложного избирательного законодательства электоральное поведение избирателей может приводить как к правовым конфликтам, так и к социальным противостояниям¹⁰.

Кроме того, электоральное поведение, которое характеризуется активностью не только в день голосования, но и на стадии предвыборной гонки и в период после выборов путем выражения отношения к результату голосования, с точки зрения А.В. Шемелина, есть наиболее массовая форма политического участия, что подразумевает не только наличие в первую очередь политических, а не правовых мотивов, но и их воплощение в каждой правовой процедуре, в том числе подаче жалоб. Однако автор не ограничивается признанием политических интересов исключительно у лиц, реализующих свое активное избирательное право. Так, он подчеркивает, что вся избирательная система пропитана интересами политической элиты. Автор пишет, что развитие демократии в России и стабилизация процессов смены власти вписывает интересы политической элиты и способы их удовлетворения в новый контекст. На сегодняшний день осуществление политической борьбы происходит преимущественно правовыми методами, вписанными в электоральный контекст. «Отсюда и та напряженность, которая сопровождает любые выборы и выливается в избирательные споры», — пишет А.В. Шемелин. Автор подчеркивает, что только подобное рассмотрение избирательного процесса способно охарактеризовать политико-правовое пространство. И действительно, нельзя не согласиться и не отметить, что анализ интенсивности подачи жалоб и инициирования избирательных споров в рамках каждого электорального цикла отражает

ключевые конфликтные противостояния между кандидатами и партиями, участвующими в предвыборной гонке¹¹.

Наиболее интересной группой работ, раскрывающих политико-правовое содержание избирательных споров, являются труды о политизации правового пространства России. К данным работам можно отнести исследования Л.А. Морозовой, М.А. Краснова, Е.И. Колюшина, В.А. Стародубцевой и т.д.¹²

Л.А. Морозова в своей статье «Политизация юридической науки» пишет, что правовые вопросы в сфере конституционного права, отраслью которого является избирательное право, должны рассматриваться с учетом политических реалий и политических интересов субъектов¹³.

М.М. Кукушкин считает, что реализация избирательных прав граждан является проявлением народовластия, т.е. политической составляющей электорального процесса. Следовательно, избирательное право — это более широкая категория, которая не укладывается в определение «избирать и быть избранным». Поскольку избирательные права оказывают прямое непосредственное влияние на формирование политической власти, то могут считаться политическими правами¹⁴.

С.А. Белов утверждает, что все особенности избирательной системы напрямую связаны с политической волей. Структура избирательной системы имеет своей задачей создание определенных политических последствий. Различные элементы этой системы и их появления также работают на политический результат, минимизируя или дополняя друг друга. И в данном случае подразумеваются «не столько элементы, выделенные по правовым признакам, сколько элементы, лишь часть которых

¹¹ См.: Голубкова Н.И. Избирательные споры в политическом процессе современной России : дис. ... канд. полит. наук. М., 2014.

¹² Морозова Л.А. О политизации юридической науки // Конституционное право и политика : сб. материалов Международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 28–20 марта 2012 г. ; Кукушкин М.М. Проблемы реализации избирательных прав граждан Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2012. № 6. С. 68–73 ; Колюшин Е.М. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М. : Норма, Инфра-М, 2010 ; Стародубцева В.А. Коллизии в регулировании и реализации пассивного избирательного права // Конституционное право и политика : сб. материалов Международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 28–20 марта 2012 г.

¹³ Морозова Л.А. О политизации юридической науки // Конституционное право и политика : сб. материалов Международной научной конференции.

¹⁴ Кукушкин М.М. Проблемы реализации избирательных прав граждан Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2012. № 6. С. 68–73.

⁹ Шемелин А.В. К вопросу об основных теориях изучения электорального поведения // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 15. С. 33.

¹⁰ Шемелин А.В. К вопросу об основных теориях изучения электорального поведения // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 15. С. 37.

имеет правовую форму»¹⁵. С точки зрения автора, конфигурация избирательной системы зачастую связана с политическими целями публичной власти, задача которой — стать более стабильной и с помощью институциональных барьеров не допустить проникновения деструктивных элементов. Поэтому избирательные споры в рамках электорального процесса являются тем средством, с помощью которого участники стараются преодолеть институциональные барьеры. Другими словами, можно говорить о том, что избирательный спор также имеет политические причины возникновения.

В своей работе С.А. Белов продолжает традицию зарубежных политологов, которые рассматривали избирательную систему как совокупность механизмов, определяющих политический результат. К числу основоположников данного подхода можно отнести Б. Грофмана и А. Лейфарта, которые писали, что на исход голосования влияет ряд правовых по своей природе элементов, которые в руках заинтересованных граждан становятся средством политической борьбы или поддержки¹⁶. Аналогичную точку зрения высказывали Р. Таагепер и М. Шугарт, которые говорили о том, что даже установленные законодательно правовые институты могут использоваться как политический механизм¹⁷. Несмотря на то что авторы рассматривали преимущественно процесс нарезки избирательных округов, избирательные барьеры и способы подсчета голосов, они подробно описали использование политической мотивации для использования правовых механизмов, чем внесли серьезный вклад как в электоральную политологию, так и в избирательное право наряду с другими работами. Так, сегодня можно с уверенностью говорить о том, что жалоба как предусмотренный правом механизм защиты и восстановления нарушенных прав граждан также нередко используется в политических целях участниками предвыборной гонки¹⁸. Другими словами, можно говорить об использовании избирательных споров в качестве политической технологии.

О том, что изменение особенностей избирательной системы и избирательного законодательства влияет на уровень политической конкуренции и количество избирательных споров, пишет еще один автор, когда говорит о блоках. Известный

исследователь электорального процесса в России А.Е. Любарев утверждает, что отмена избирательных блоков приводит к повышению конкуренции между различными партиями, что стимулирует их применять методы правовой борьбы друг с другом в политических целях¹⁹.

Наконец, И.А. Старостина обосновывает наличие стабильных политико-правовых связей в электоральном процессе и его отдельных проявлениях. Политико-правовой подход, с точки зрения автора, к институту выборов проявляется в нескольких позициях²⁰:

- 1) употреблении термина «выборы» в двух смыслах — правовом и политическом, взаимосвязи понятий «избирательная система», «избирательное право», «электоральная политика»;
- 2) «присутствии» на всех стадиях избирательного процесса субъектов политического участия;
- 3) системной взаимосвязи избирательной и партийной системы;
- 4) допустимости политических и правовых приглашений в период выборов;
- 5) политическом и правовом результате и последствиях выборов;
- 6) реализации основных политических прав граждан — прежде всего избирательных прав;
- 7) наличии конституционной ответственности как политико-правовой ответственности.

Кроме того, с точки зрения исследователя электорального процесса есть политический процесс смены власти, структурированный нормами права. Автор рассуждает с позиции К. Шмитта и также считает, что решение о том, где проходит граница политики, всегда определено политической волей, а значит, с легкостью может быть устранено как институциональными, так и неинституциональными методами²¹.

И.А. Старостина настаивает также на том, что конституционное право не является сферой исключительно правовой, поскольку по природе это политические отношения, которые имеют форму правоотношений. Но политическое содержание если не доминирует над правовой формой, то как минимум оказывает на нее воздействие. Попытка игнорирования политической составляющей способна привести к непониманию политических реалий развития, а также к неэффективному совер-

¹⁵ Белов С.А. Системное правовое регулирование избирательной системы // Российский юридический журнал. 2011. № 1. С. 88–100.

¹⁶ Electoral laws and their political consequences / Ed. by B. Grofman, A. Lijphart. N.Y., 1986. P. 2–3.

¹⁷ Taagepera R., Shugart M. Seats and Votes. Effects and determinants of electoral systems. New Haven; L., 1989. P. 201–217.

¹⁸ Голубкова Н.И. Политико-правовая природа избирательных споров и способы их предотвращения // Журнал о выборах. 2013. № 3. С. 21–23.

¹⁹ Любарев А.Е. Сравнение двух способов блокирования политических партий на выборах // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 12.

²⁰ Старостина И.А. Политико-правовые взаимосвязи в системе прямого народовластия // Конституционное право и политика: сб. материалов Международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 28–20 марта 2012 г.

²¹ Шмитт К. Государство и политическая форма: пер. с нем. М., 2010. С. 259–260.

шенствованию системы народовластия. В данном случае с автором согласна Н.А. Боброва, которая в статье «Избирательное законодательство и политика» также указывает, что право является «не чем иным, как юридическим оформлением политики, ее юридической оболочкой»²². Поэтому понимание законов политики позволяет развиваться правовой системе и устранять ситуации, когда избирательное законодательство становится заложником политических целей.

Как было отмечено ранее, необходимость расширения правовой трактовки избирательных споров объясняется также тем, что при анализе любой избирательной кампании можно найти конфликтные ситуации, непосредственно связанные с избирательным процессом, которые не перетекли в правовую сферу, т.е. не получили правового измерения и рассмотрения. Анализ их представляется немаловажным, поскольку подобные ситуации могут служить базой для будущих социальных конфликтов, а также способны оказывать влияние на политический процесс в целом. Поэтому так называемые внепроцедурные избирательные споры также следует считать избирательными спорами, поскольку их субъекты проявляются в ходе избирательного процесса или предшествующих ему этапов, предмет спора связан с участием конфликтующих сторон в выборах. Исключение из научного рассмотрения конфликтов, разрешаемых на почве электорального пространства, может привести к серьезным политическим последствиям. В качестве примера можно привести так называемые цветные революции, которые стали результатом противоречий, обострившихся в ходе электорального процесса. В рамках правового подхода также можно найти подтверждение данной теории. Например, В.Н. Кудрявцев пишет, что избирательные споры представляют собой конституционные правоотношения, которые аккумулируют разногласия между участниками, которые тем или иным образом связаны с выборами, а также периодами между электоральными циклами²³.

Таким образом, предлагается рассматривать в качестве избирательных споров конфликты, возникшие или развившиеся в ходе избирательного процесса, связанные непосредственно с его протеканием, не обязательно получившие правовое выражение. Более того, необходимо изучать данный феномен с использованием инструментария

политических наук, в том числе как политическую технологию, которая используется участниками предвыборной гонки для получения собственного преимущества либо оправдания проигрышного положения.

Вместе с тем следует оговориться, что сами по себе избирательные споры в том виде, в котором их существование предусмотрел законодатель, представляют собой позитивный механизм, который необходим политической системе для устранения нарушений законодательства и снижения напряженности в рамках электорального пространства. Однако стараниями недобросовестных участников политического процесса позитивный механизм дискредитирует образ выборов и формирует негативное электоральное поведение избирателей. Негативным данный механизм становится при особых способах инициирования жалоб, которые стоит рассмотреть подробнее.

Итак, рассмотрим подробнее избирательные споры в качестве политической технологии, которая с каждым новым циклом выборов получает все более и более широкое распространение. В первую очередь следует отметить, что в рамках исследования²⁴ нами был проведен анализ избирательных споров с помощью инструментария политического менеджмента на предмет соответствия изучаемого явления признакам политической технологии. В результате было выявлено полное соответствие и сформулированы основные принципы использования избирательных споров в качестве политической технологии. Под применением избирательных споров в качестве политической технологии нами понимается сознательное их инициирование с целью создания определенного исхода голосования. Использование в качестве политтехнологии формализованных избирательных споров, называемое поточными жалобами или юридическими войнами, призвано решить ряд задач. В числе которых: подавление конкурента, отвлечение его от основной предвыборной стратегии, нанесение имиджевого ущерба конкуренту, создание образа нечестных выборов. Использование неформализованных избирательных споров в качестве политической технологии подразумевает развязывание всевозможных конфликтов, выражающихся во взаимных упреках, обвинениях, которые также основаны на обвинении в реальных или мнимых нарушениях избирательных прав граждан.

Следует отметить, что избирательные споры используются в качестве политической технологии при особом способе инициирования и при пре-

²² Боброва Н.А. Избирательное законодательство и политика // Конституционное право и политика : сб. материалов Международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 28–20 марта 2012 года.

²³ Казанцев А.О. Избирательные споры в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2005. С. 17.

²⁴ Голубкова Н.И. Избирательные споры в политическом процессе современной России : дис. ... канд. полит. наук. М., 2014.

следовании определенной политической цели. Остановимся подробнее на тех практиках, которые применяются для того, чтобы использовать избирательный спор в качестве политической технологии. Один из способов — это создание комбинированной жалобы, т.е. жалобы, которая включает в себя сразу несколько претензий к организаторам выборов. Например, в числе этих жалоб может указываться масштабный вброс бюллетеней на избирательном участке, вывод из строя КОИБа, и наконец, в качестве завершающего штриха указывается какое-либо техническое нарушение, имевшее место на избирательном участке. Например, плохо пишущая ручка в кабинке для голосования или не очень яркое освещение в той же самой кабинке. В результате после проверки данной жалобы не подтверждается факт массового вброса бюллетеней, вывода КОИБа из строя, но подтверждается, что ручка в кабинке для голосования писала плохо. В конечном итоге жалоба признается частично подтвержденной. После чего политические субъекты комбинированную жалобу, в которой было подтверждено одно, самое незначительное основание, используют в качестве информационного повода и заявляют публично о том, что жалоба в избирательную комиссию *о масштабном вбросе бюллетеней* нашла частичное подтверждение. Хотя, как следует из описания, подтверждение нашел не вброс бюллетеней, а плохо пишущая ручка, т.е. техническая погрешность в организации выборов на конкретном избирательном участке, а не результаты голосования в целом. В данном случае без сомнения можно говорить о том, что избирательный спор применяется именно в качестве политической технологии. И целью его является не снижение уровня поддержки оппонента, а целенаправленное создание нелегитимных выборов. В последние годы данный метод достаточно широко использует партия КПРФ.

Вторая технология, которая также часто имеет место в электоральной практике, — это веерная рассылка жалоб, осуществляемая зачастую задолго до дня голосования. Веерная рассылка осуществляется одним лицом в разные избирательные комиссии разных избирательных участков, что само по себе свидетельствует о том, что жалоба является безосновательной.

И наконец, еще одна технология, которая также входит в число наиболее часто используемых, — это масштабная подача жалоб в избирательные комиссии. Данная технология применяется в случае, когда жалобы за короткий период исчисляются десятками или даже сотнями. Такая подача жалоб на нарушения избирательных прав применяется для того, чтобы привлечь внимание

к нарушениям на выборах, даже несмотря на то, что большая часть из них может не найти своего подтверждения. Пример из конкретной практики, которая имела место в 2007 г. на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации: в Заокском районе Тульской области партия КПРФ от двух своих представителей подала 280 жалоб в день голосования. Из них нашли подтверждение меньше 10. Но при этом представители партии и общественные движения объявляли о том, что на таком-то избирательном участке имело место 280 нарушений²⁵. Другими словами, ставится знак равенства между жалобой и нарушением, тогда как в реальной практике обоснованные жалобы составляют меньшинство. Политические субъекты, для того чтобы создать восприятие выборов как нечестных, как фальсифицируемых, тем самым оправдать свое невыигрышное положение в итоговом рейтинге поддержки избирателей, используют данное им право на устранение нарушений для того, чтобы создать некий неблагоприятный образ выборов в целом.

Анализ конкретных избирательных споров позволяет увидеть, что дискредитация выборов в нашей стране началась с 2007–2008 гг., когда, к сожалению, в тот период избирательные споры не рассматривались как политическая технология. Вместе с тем знание природы электорального процесса позволяет признать, что большая часть жалоб на выборах любого уровня — это жалобы технического характера, которые имеют в качестве своего предмета спор о нарушениях в организации процесса голосования (слабое освещение, расположение сведений о кандидатах выше уровня глаз, плохо пишущие ручки и т.д.). Однако и эти технические погрешности стараниями отдельных субъектов могут приобрести политическое звучание.

Наконец, отметим, что избирательный спор в его первоначальном функциональном значении как метод разрешения институционального политического конфликта имеет конструктивное значение, несет в себе функцию снижения количества спорных, проблемных ситуаций, позволяет устранять организационные погрешности, делая процесс голосования максимально комфортным и объективным. Но в деструктивном виде данный механизм проявляет себя тогда, когда имеет место доминирование политического мотива инициатора избирательного спора над стремлением устранить

²⁵ Выборы Депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва 2007 года. Сборник информационно-аналитических материалов. М. : ЗАО «СитиПрессСервис», 2008.

или восстановить нарушенное избирательное право.

Именно поэтому необходимо расширять научное понимание избирательных споров как политико-правового явления, создавая эффективные основания для их предотвращения, что, безусловно, позволит устранить основания для дестабилизирующих и дисфункциональных применений значимого механизма восстановления нарушенных прав.

Литература

1. Electoral laws and their political consequences / ed. by B. Grofman, A. Lijphart. N.Y., 1986. P. 2–3.
2. Taagepera R., Shugart M. Seats and Votes. Effects and determinants of electoral systems. New Haven; L., 1989. P. 201–217.
3. Арановский К.В. Всеобщее избирательное право в его ценностных основаниях и издержках // Российский юридический журнал. 2010. № 4. С. 67–75.
4. Баранов В.М., Худойкина Т.В. Теория юридического конфликта: философские и социолого-правовые аспекты // Юрист-правовед. 2000. № 1. С. 24–25.
5. Белов С.А. Системное правовое регулирование избирательной системы // Российский юридический журнал. 2011. № 1. С. 88–100.
6. Выборы Депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва 2007 года. Сборник информационно-аналитических материалов. М. : ЗАО «Сити-ПрессСервис», 2008.
7. Голубкова Н.И. Избирательные споры в политическом процессе современной России : дис. ... канд. полит. наук. М., 2014.
8. Голубкова Н.И. Политико-правовая природа избирательных споров и способы их предотвращения // Журнал о выборах. 2013. № 3. С. 21–23.
9. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / отв. ред. А.В. Иванченко. М., 1999. С. 410.
10. Е.П. Ищенко, А.Е. Ищенко. Избирательные споры: возникновение, разрешение, предупреждение. М. : РЦОИТ, 2002. С. 33.
11. Казанцев А.О. Избирательные споры в Российской Федерации (конституционно-правовое исследование) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Челябинск, 2005. С. 17.
12. Конституционное право и политика : сб. материалов Международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова, 28–20 марта 2012 года / отв. ред. С.А. Авакьян. М. : Юрист, 2012.
13. Колюшин Е.М. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений. М. : Норма, Инфра-М, 2010.
14. Кукушкин М.М. Проблемы реализации избирательных прав граждан Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2012. № 6. С. 68–73.
15. Любарев А.Е. Сравнение двух способов блокирования политических партий на выборах // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 31–35.
16. Охотников Р.А. Понятие и правовая природа избирательных споров // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 6. С. 19.
17. Шемелин А.В. К вопросу об основных теориях изучения электорального поведения // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 15. С. 33.
18. Шемелин А.В. Теории электорального поведения (историко-правовой аспект) // История государства и права. 2007. №3. С. 9–12.
19. Шмитт К. Государство и политическая форма : пер. с нем. М., 2010. С. 259–260.
20. Юридическая конфликтология / отв. ред. В.Н. Кудрявцев. М., 1995. С. 18.

Новое слово в сравнительном избирательном праве (рецензия на серию книг «Выборы в мире»)

АВАКЬЯН СУРЕН АДИБЕКОВИЧ,

заведующий кафедрой конституционного
и муниципального права юридического факультета
Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова,
Заслуженный деятель науки РФ,
доктор юридических наук, профессор
avakian@law.msu.ru

Компаративистские исследования в сфере конституционного права зарубежных стран всегда представляют интерес, особенно в такой специфической области, как избирательное право и избирательный процесс, где право тесно смыкается с политикой. В отечественной правовой науке сравнительно-правовой анализ избирательного законодательства и электоральной практики зарубежных стран традиционно проводился в рамках курсов конституционного (государственного) права зарубежных стран¹. Параллельно

довольно перспективным направлением развития научной мысли стало издание обобщающих работ по сравнительному избирательному праву² и зарубежному избирательному праву³. Еще одним направлением можно считать научные исследования по избирательным системам отдельных стран⁴. Каждое из направлений предлагает свой ценный ракурс рассмотрения проблематики из-

¹ См., например: Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М.: Юрист, 2006; Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть / под ред. Б.А. Страшуна. М.: Норма, 2005; Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть / под ред. Б.А. Страшуна. М.: Норма, 2006; Конституционное право зарубежных стран / под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. М.: Норма, 2004; Мишин А.А. Конституционное право зарубежных стран. М., 2009; Алебастрова И.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 2002 и др.

² См., например: Сравнительное избирательное право. М.: Норма, 2003, а также: Лысенко В.И., Головин А.Г. Избирательное законодательство и выборы в современном мире / под общ. ред. В.Е. Чурова. М., 2009 (и последующие три книги указанной серии за авторством В.И. Лысенко, посвященные странам Американского континента, странам Азиатско-Тихоокеанского региона и странам Европейско-Азиатского региона), на которые, в том числе, в своем исследовании опираются авторы серии «Выборы в мире».

³ См., например: Зарубежное избирательное право. М.: Норма, 2003; Андреева Г.Н., Старостина И.А. Избирательное право в России и в зарубежных странах. М.: Норма, 2010.

⁴ Например, серия «Современные избирательные системы», вып. 1–9 (2006–2014 гг.) //

В рецензии отмечаются особенности серии книг «Выборы в мире», заключающиеся в комплексном рассмотрении представляющих несомненный научный и практический интерес институтов избирательного права, синтезе теоретического и практического подходов, глобальности используемого авторами эмпирического материала, охватывающего более половины всех цивилизованных государств мира, что в совокупности позволяет назвать данные книги новым словом в сравнительном избирательном праве. Серия книг «Выборы в мире» будет незаменимым подспорьем в рамках учебных курсов конституционного отечественного и зарубежного права не только в российских, но и в зарубежных вузах.
Ключевые слова: конституционное право зарубежных стран, избирательное право, избирательный процесс, сравнительное избирательное право, зарубежное избирательное право, избирательная система, избирательные системы зарубежных стран, международное наблюдение за выборами, избирательные блоки и коалиции, избирательные цензы.

New Contribution to Comparative Electoral Law (Review of the Book Series “Elections Worldwide”)

Avakyan Suren A., Head of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Faculty of Law in Lomonosov Moscow State University, Doctor of Law, Professor Meritorious Scientist of the Russian Federation

The review outlines features of the book series “Elections Worldwide”, which include complex consideration of electoral law institutions of undoubted scientific and practical interest, synthesis of theoretical and practical approaches, globality of empirical materials used by the authors covering more than half of all civilized states of the world. All these features taken together make these books a new contribution to comparative electoral law. The book series “Elections Worldwide” will be a great help in training courses on national and foreign constitutional law both in Russian and foreign universities.
Keywords: constitutional law of foreign countries, electoral law, electoral process, comparative electoral law, foreign electoral law, electoral system, electoral systems of foreign countries, international election observation, electoral blocks and coalitions, voting qualifications.

бирательного права и избирательного процесса в зарубежных странах.

Как видится, в этой палитре научных подходов к исследованию избирательного права зарубежных стран имелась «незаполненная ниша» — недоставало концептуальных работ, в которых на проработанной теоретической основе исследовались бы отдельные конкретные проблемы избирательного права (или отдельные институты избирательного права с учетом исторических и культурных корней их становления) с привлечением эмпирического материала из зарубежной электоральной практики.

Этот пробел восполняет новая серия научных работ «Выборы в мире», которая в настоящий момент включает уже четыре книги: «Выборы в мире: международное наблюдение»⁵, «Выборы в мире: избирательные системы»⁶, «Выборы в мире: избирательные блоки и коалиции»⁷ и «Выборы в мире: избирательные цензы»⁸. Исследования выполнены на базе Российского общественного института избирательного права коллективом авторов — И.Б. Борисовым, А.Г. Головиным, А.В. Игнатовым, а исследование избирательных цензов также Ю.Ю. Комиссаровым. Это ученые, много лет специализирующиеся на исследованиях в области избирательного права и избирательного процесса, а также обладающие большим опытом практической работы в сфере функционирования механизмов непосредственной демократии — выборов и референдумов. География профессиональной деятельности авторов охватывает все континенты, где проводились демократические выборы.

Концептуальное построение всех книг серии одинаково. Каждая из книг посвящена какой-либо одной проблеме сравнительного избирательного права, в ней прорабатываются доктринальные основы института, находящегося в центре внимания, а также на солидной эмпирической базе (охватывающей более половины всех цивилизованных государств мира) предлагаются авторские классификации моделей зарубежного правового регулирования данного института.

Заслуживает одобрения основная посылка, из которой исходят авторы, о том, что отсутствует какой-либо единственно верный шаблон при ре-

гулировании электоральных отношений, и каждая страна в выборе модели правового регулирования должна исходить из особенностей национальных правовых традиций, правового менталитета и т.д., хотя и оставаясь в русле международных избирательных стандартов. Например, рассматривая институт избирательных цензов, авторы отмечают противоречивые тенденции в зарубежном нормотворческом процессе, выражающиеся, с одной стороны, в поступательном движении во многих цивилизованных государствах по пути расширения принципа всеобщности избирательного права (снижение возрастных цензов, нивелирование ценза гражданства на отдельных уровнях публичной власти, квотирование для меньшинств и т.д.), а с другой — в сохранении даже в некоторых государствах с «устоявшимися демократическими традициями» заведомо атактистических ограничений активного и пассивного избирательного права (например, религиозного ценза и др.), более того — констатации «реакционных явлений» в сфере установления изъятий из принципа всеобщности избирательного права (показательный пример — Закон Украины от 16 сентября 2014 г. № 1682-VII «Про очищение власти», вводящий ограничения пассивного избирательного права, в частности, в зависимости от предыдущего места работы)⁹.

Примечательна география повествования — охвачены практически все континенты, все основные современные правовые системы, страны разных правовых традиций и разных подходов к демократическим институтам.

Под одной обложкой содержится обширный, в том числе во многом эксклюзивный, эмпирический материал о правовом регулировании и практике проведения выборов более чем в ста странах — от Китая до Южно-Африканской Республики, от Франции до Кирибати, от Бразилии до Монголии и от Южной Осетии до Ирака. Применительно к каждой стране исследуется правовое регулирование института, вынесенного в заглавие книги, а также практика его функционирования на предшествовавших выборах, наиболее приближенных по времени к изданию книги.

Это позволило авторам сделать ряд интересных теоретических обобщений и предложить свои классификации моделей правового регулирования выборов в зарубежных странах. В частности, подробно рассматриваются модели регулирования избирательных систем, модели регулирования политических объединений на выборах и т.д. Ограничения свободы усмотрения законодателей в этой сфере связаны только с положениями

⁵ Выборы в мире: международное наблюдение / И.Б. Борисов, А.Г. Головин, А.В. Игнатов ; под общ. ред. И.Б. Борисова. СПб. : ИВЭСЭП, 2015. 168 с.

⁶ Выборы в мире: избирательные системы / И.Б. Борисов, А.Г. Головин, А.В. Игнатов; под общ. ред. И.Б. Борисова. СПб. : ИВЭСЭП, 2015. 200 с.

⁷ Выборы в мире: избирательные блоки и коалиции / И.Б. Борисов, А.Г. Головин, А.В. Игнатов ; под общ. ред. И.Б. Борисова. М. : РОИИП, 2015. 316 с.

⁸ Выборы в мире: избирательные цензы / И.Б. Борисов, А.Г. Головин, А.В. Игнатов, Ю.Ю. Комиссаров ; под общ. ред. И.Б. Борисова. М. : РОИИП, 2015. 336 с.

⁹ См.: Выборы в мире: избирательные цензы. С. 8–9.

национальной конституции, которые основываются на общих и неформализованных принципах и стандартах организации и проведения выборов, что ориентирует авторов на поиск научно обоснованного и творческого подхода к сложной задаче их обобщения и систематизации. Представляется, что с этой задачей исследователи справились.

В качестве приложений приводятся извлечения из законодательства некоторых зарубежных стран (по тематике книги). Все вместе представляет собой довольно любопытный материал, своего рода синтез теоретического и эмпирического в познании закономерностей развития того или иного института избирательного права в практике зарубежных стран.

Такой подход следует оценить положительно и пожелать авторам дальнейших успехов в развитии серии, которая, судя по положительной динамике (от книги к книге — все больший объем и больший охват по странам), обещает быть довольно плодотворной и которую можно назвать новым словом в сравнительном избирательном праве.

Литература

1. Алебастрова И.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М., 2002 [и др].
2. Андреева Г.Н., Старостина И.А. Избирательное право в России и в зарубежных странах. М. : Норма, 2010.

3. Борисов И.Б., Головин А.Г., Игнатов А.В. Выборы в мире : избирательные блоки и коалиции ; под общ. ред. И.Б. Борисова. М. : РОИИП, 2015. 316 с.

4. Борисов И.Б., Головин А.Г., Игнатов А.В. Выборы в мире : избирательные системы ; под общ. ред. И.Б. Борисова. СПб. : ИВЭСЭП, 2015. 200 с.

5. Борисов И.Б., Головин А.Г., Игнатов А.В. Выборы в мире : международное наблюдение ; под общ. ред. И.Б. Борисова. СПб. : ИВЭСЭП, 2015. 168 с.

6. Борисов И.Б., Головин А.Г., Игнатов А.В., Комиссаров Ю.Ю. Выборы в мире : избирательные цензы ; под общ. ред. И.Б. Борисова. М.: РОИИП, 2015. 336 с.

7. Конституционное (государственное) право зарубежных стран : общая часть / под ред. Б.А. Страшуна. М. : Норма, 2005.

8. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: особенная часть / под ред. Б.А. Страшуна. М. : Норма, 2006.

9. Конституционное право зарубежных стран / под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. М. : Норма, 2004.

10. Лысенко В.И., Головин А.Г. Избирательное законодательство и выборы в современном мире ; под общ. ред. В.Е. Чурова. М., 2009.

11. Мишин А.А. Конституционное право зарубежных стран. М., 2009.

12. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М. : Юрист, 2006.