

*Международный консорциум «Электронный университет»
Московский государственный университет экономики,
статистики и информатики
Евразийский открытый институт*

В.Н. Белоновский

Избирательное право: общая часть

Учебно-методический комплекс

Москва, 2008

УДК 342.8
ББК 67.400.5
Б 435

Белоновский В.Н. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО: общая часть:
Учебно-методический комплекс. – М.: Изд. центр ЕАОИ. 2008. –
266 с.

ISBN 978-5-374-00037-5

© Белоновский В.Н., 2008

© Евразийский открытый институт, 2008

Оглавление

Сведения об авторе. Список трудов автора	4
Предисловие	10
Тема 1. Тенденции развития избирательного права.....	13
Тема 2. Понятие избирательной системы и избирательного права	25
Тема 3. Предмет и метод избирательного права.....	37
Тема 4. Принципы проведения выборов в Российской Федерации	73
Тема 5. Источники электорального права и система избирательного законодательства Российской Федерации	99
Тема 6. Нормы электорального права	133
Тема 7. Избирательные правоотношения.....	163
Тема 8. Современные избирательные системы	203
Рекомендуемая литература.....	240

Сведения об авторе

БЕЛОНОВСКИЙ Вячеслав Николаевич, к.и.н., профессор кафедры конституционного и муниципального права, читает курсы: Конституционное (государственное) право Российской Федерации, Избирательное право. Общий список трудов более 160 наименований.

Список трудов автора

Монографии, учебники, пособия

1. Белоновский В.Н. Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном праве. Историческая практика и современность / Под ред. проф. А.С. Прудникова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005.
2. Белоновский В.Н., Белоновский А.В. Представительство и выборы в России с древнейших времен. – М.: ПРИОР, 1999.
3. Избирательное право: Учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / В.Н. Белоновский и др.; под ред. К.К. Гасанова, В.Н. Белоновского. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007. – 351 с.
4. Прудников А.С., Белоновский В.Н., Гасанов К.К. Избирательное право: Учеб. пособие для вузов / Под ред. К.К. Гасанова, А.С. Прудникова. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007. – 415 с.
5. Белоновский В.Н. Избирательные права и их защита // Конституционные права и свободы человека и гражданина в российской Федерации: Учебник для вузов / Под ред. д.ю.н., проф. О.И. Тиунова. – М.: Норма, 2005.
6. Белоновский В.Н. Конституционное право // Правоведение: Учебное пособие для вузов. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Элит, 2004.
7. Белоновский В.Н. Конституционное право // Обществознание: Пособие для поступающих в высшие учебные заведения на гуманитарные специальности. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002.
8. Белоновский В.Н. Основы конституционного права // Правоведение: Учебное пособие для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2001.

9. Белоновский В.Н. Конституционное право // Обществознание: Пособие для поступающих в РГГУ. – М.: Изд. центр РГГУ, 2001.
10. Белоновский В.Н., Ефремова Н.А., Косякова Н.И. и др. Российское гуманитарное право: Учеб. пособие для вузов / Под ред. Ю.А. Тихомирова – М.: ПРИОР, 1998. (Глава Права граждан в избирательном процессе).
11. Белоновский В.Н. Конституционное (государственное) право Российской Федерации: Учебно-методич. пособие по изучению курса, практикум по курсу, тесты по курсу, программа курса. – М.: МЭСИ, 2004.

Статьи, тезисы докладов, методические материалы

12. Белоновский В.Н. Юридическая ответственность как разновидность социальной, позитивные и ретроспективные формы реализации ответственности // Вестник Московского университета МВД России. – 2005. – № 4.
13. Белоновский В.Н. К вопросу об источниковом характере судебной практики // Вестник Московского университета МВД России. – 2005. – № 3.
14. Белоновский В.Н. Становление и развитие институтов юридической ответственности. На основе российской электоральной практики // Закон и право, 2005. – № – 10.
15. Белоновский В.Н. О юридической природе избирательного права // Юриспруденция. – 2005. – № 7.
16. Белоновский В.Н. Составы преступления и уголовная ответственность за нарушение законодательства о выборах и избирательных прав граждан // Вестник Московского университета МВД России. – 2005. – № 2.
17. Белоновский В.Н. Правовое регулирование порядка разработки и утверждения схемы одномандатных избирательных округов // Юриспруденция. – 2004. – № 5.
18. Белоновский В.Н, Гражданский ценз как фактор ущемления прав избирателей Российской Федерации // Юриспруденция. – 2003. – № 3.
19. Белоновский В.Н., Белоновский А.В. Юридическая ответственность в избирательном праве (историко-правовой аспект) // Юриспруденция. – 2002. – № 2.

20. Белоновский В.Н., Калина В.Ф. Итак, «нарезка» состоялась. К вступлению в силу ФЗ, утвердившего схему одномандатных округов для проведения выборов депутатов Гос. Думы // Российская Федерация сегодня. – 1995. – № 17.
21. Белоновский В.Н. Конституционно-правовая ответственность по избирательному праву // Развитие публичных и частноправовых институтов в современной России: Сборник ст. по материалам V Междунар. науч.-практ. конф / Под ред. А.В. Хорошилова, П.Ю. Федорова, В.Н. Белоновского. – М.: МЭСИ, 2005.
22. Белоновский В.Н. Конституционно-правовая ответственность: К постановке вопроса // Правовые проблемы развития социальной сферы в Российской Федерации. – М.: Изд. центр РГГУ, 2005.
23. Белоновский В.Н. Защищают ли волеизъявление избирателей методики определения результатов выборов // Гарантии прав физических и юридических лиц в Российской Федерации / Под ред. Н.И. Архиповой, Ю.А. Тихомирова, Н.И. Косяковой. – М.: РГГУ, 2004.
24. Белоновский В.Н., Белоновский А.В. Естественные и позитивные начала в юридической природе избирательного права // Правовая реформа: проблемы, коллизии, тенденции развития: Доклады и сообщения IV Международной научно-практической конференции / Под ред. А.В. Хорошилова, А.А. Романова, В.Н. Белоновского. – М.: МЭСИ, 2004.
25. Белоновский В.Н. О юридической природе избирательного права // Проблемы регионального и муниципального управления: Материалы международной научной конференции. – М.: Изд. центр РГГУ, 2004.
26. Белоновский В.Н. Методика «нарезки» округов 1993 года (историко-правовой аспект) // Законотворчество, законодательство и правоприменение (актуальные проблемы) / Под ред. А.В. Хорошилова, А.А. Романова, В.Н. Белоновского. – М.: МЭСИ.
27. Белоновский В.Н. Могут ли реализовать право голоса «обиженные избиратели»? // Правовое обеспечение устойчивого развития общества. Доклады и сообщения III Международной научно-практической конференции / Под ред. Ю.А. Тихомирова, Н.И. Косяковой. – М.: РГГУ.

28. Белоновский В.Н. Ожидает ли нас презентация новой методики «нарезки» округов? // Законотворчество, законодательство и правоприменение (актуальные проблемы): Доклады и сообщения III Международной научно-практической конференции / Под ред. А.В. Хорошилова, А.А. Романова, В.Н. Белоновского. – М.: МЭСИ, 2003.
29. Белоновский В.Н. Методика нарезки округов – возможны альтернативы? // Правовое обеспечение устойчивого развития общества: Доклады и сообщения III Международной научно-практической конференции / Под ред. Н.И. Архиповой, Ю.А. Тихомирова, Н.И. Косяковой. – М.: РГГУ, 2003.
30. Белоновский В.Н. Проблемы безопасности проведения выборов в Чеченской Республике // Проблемы управления безопасностью сложных систем: Труды XI международной конференции. – М.: РГГУ, 2003.
31. Белоновский В.Н. Выборы районных советников: проблемы многомандатности // Проблемы регионального и муниципального управления. – М.: Изд. центр РГГУ, 2002.
32. Белоновский В.Н. Уголовная и административная ответственность в избирательном праве СССР // Правовая реформа и развитие российского законодательства: Сборник статей по материалам межвузовской научно-практической конференции. – М.: МЭСИ, 2002.
33. Белоновский В.Н. Категория «наемный труд», как основание ответственности в избирательном праве СССР (вторая половина 20-х – первая половина 30-х годов XX века) // Экономика России: теория и современность: Материалы II Чаяновских чтений. – М.: РГГУ, 2002.
34. Белоновский В.Н. Лишение избирательных прав лиц административно-высланных в период проведения политики ликвидации кулачества как класса // Экономика России: теория и современность: Материалы II Чаяновских чтений. – М.: РГГУ, 2002.
35. Белоновский В.Н. Проблемы формирования представительных органов власти в г. Москве (Тезисы) // Правовая реформа и развитие российского законодательства. – М.: Изд-во МЭСИ, 2002.
36. Белоновский В.Н. К вопросу численности состава Московской городской Думы // Проблемы регионального и муниципально-

- го управления. Доклады и сообщения IV Международной научной конференции. – М.: Изд. центр РГГУ, 2002.
37. Белоновский В.Н. Совершенствование избирательного законодательства и выборной модели формирования представительных органов власти // Парламентско-президентские выборы 1999–2000 годов и решение жизненных проблем России. – Изд-во Моск. гос. ун-та печати, 2001.
 38. Белоновский В.Н. Проблемы совершенствования правового статуса участковых избирательных комиссий в системе избирательной власти России // Проблемы регионального и муниципального управления. – М.: Изд. центр РГГУ, 2001.
 39. Белоновский В.Н. Правовые свободы и правовые ограничения в выборной модели России 1988–1990 гг. // Правовые свободы и правовые ограничения: Сборник статей. – М.: Изд. центр РГГУ, 2001.
 40. Белоновский В.Н. Становление института юридической ответственности в избирательном праве России // Судебная защита прав и законных интересов граждан и юридических лиц. – М.: РГГУ, 2001.
 41. Белоновский В.Н. Совершенствование правового регулирования института мировых судей // Проблемы регионального и муниципального управления. – М.: Изд. центр РГГУ, 2001.
 42. Белоновский В.Н. Институт юридической ответственности в советском избирательном праве // Проблемы преподавания правовых дисциплин в системе открытого образования и электронного обучения. – М.: МЭСИ, 2001.
 43. Белоновский В.Н. Проблемы системной безопасности проведения выборов в представительные органы власти // Проблемы управления безопасностью сложных систем. – М.: Изд. центр РГГУ, 2000.
 44. Белоновский В.Н. Институт отзыва депутатов в системе местного самоуправления // Проблемы регионального и муниципального управления: Материалы II Международной конференции. – М.: Изд. центр РГГУ, 2000.
 45. Белоновский В.Н. Проблемы совершенствования законодательства о выборах в представительные органы власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления // Проблемы регионального и муниципального управления. Материалы II Международной конференции. – М.: Изд. центр РГГУ, 2000.

46. Белоновский В.Н. Императивность как фактор дестабилизации избирательной системы // Проблемы управления безопасностью сложных систем: Материалы VIII международной конференции. – М.: Изд. центр РГГУ, 2000.
47. Белоновский В.Н. Проблемы соответствия регионального избирательного законодательства федеральному по управлению выборными процессами в субъектах федерации // Проблемы регионального и муниципального управления. – М.: Изд. центр РГГУ, 1999.
48. Белоновский В.Н. Защита избирательных прав граждан в чрезвычайных условиях // Проблемы управления безопасностью сложных систем. – М.: Изд. центр РГГУ, 1999.
49. Белоновский В.Н. Правовое регулирование конституционного института чрезвычайного положения в Российской Федерации // Проблемы управления безопасностью сложных систем: Материалы VII международной конференции. – М.: Изд. центр РГГУ, 1999.
50. Белоновский В.Н. Проблемы совершенствования управления современными электоральными технологиями // Управление в XX веке: итоги и перспективы. – М.: Изд. центр РГГУ, 1998.
51. Белоновский В.Н. Реформирование избирательной системы в свете насущных проблем демократизации общества // Демократия и реформы в России: выбор стратегии, пути консолидации общества. – М., 1994.
52. Белоновский В.Н. Особенности электоральной формы участия в политической деятельности // Современные социальные технологии: сущность, многообразие форм и внедрение. – Белгород, 1991.
53. Белоновский В.Н. Методические указания по изучению курса «Конституционное право Российской Федерации». – М.: МЭСИ, 2001.
54. Белоновский В.Н. Конституционное право Российской Федерации: Учебно-методич. пособие. – М.: МЭСИ, 2002.
55. Белоновский В.Н. Избирательное право: Методические указания к изучению курса. – М.: МЭСИ, 2004.

Предисловие

Необходимо отметить, что в учебной литературе на протяжении всего советского периода комплексного, последовательного рассмотрения проблем электорального права не было. В учебниках по государственному праву им отводилась, как правило, одна глава, и то она называлась «Избирательная система»¹ (в соответствии с Конституцией СССР 1936 года² (гл. XI ст. 134–142) поскольку акцентировать в то время внимание на избирательном праве и правах избирателя не позволяла господствующая идеология. Правда, на уровне отдельных монографических исследований проблемы электорального права все же рассматривались³, но учебников, специально посвященных изложению курса не было. В этом плане, как исключение, можно рассматривать работы некоторых авторов⁴. Фундаментальные учебники и учебные пособия по курсу избирательного права стали появляться только на основе ныне действующей Конституции РФ⁵, с обобщением современной электоральной практики⁶.

Вместе с тем стоит отметить, что и среди авторов учебников и учебных пособий нет единого подхода к рассматриваемым проблемам, их позиции в значительной части обусловлены политической составляющей, не устоявшейся моделью формирования представительных органов власти, довлеющими стереотипами как прошлых понятий и штампов, так и относительностью, неоднозначностью ка-

¹ Советское государственное право: Учебник / Под ред. проф. С.С. Кравчука. – 2-е изд., испр. и доп. – М.: Юрид. лит., 1985. – С. 302–319.

² Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. Принятая на Чрезвычайном VIII съезде Советов Союза ССР 5 декабря 1936 г. // Известия ЦИК Союза ССР и ВЦИК. – № 283 (6 дек.).

³ См.: Григорян Л.А. Народовластие в СССР. – М., 1972. – 296 с.; Ким А.И. Советское избирательное право: Вопросы теории избирательного законодательства и практики его применения. – М.: Юридическая литература, 1965. – 212 с.; Лепешкин А.И. Местные органы власти Советского государства (1917–1920 гг.). – М.: Горюриздат, 1957. – 304 с. и некоторые др.

⁴ Ким А.И. Советская избирательная система. – М.: Госюриздат, 1962; Мишин А.А. Избирательное право и избирательные системы буржуазных стран. – М., 1962; Страшун Б.А. Избирательное право социалистических государств. – М.: ИМО, 1963.

⁵ СЗ РФ. 1994. № 1. Ст. 1

⁶ См.: Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2004. – 864 с. (Высшее образование); Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Избирательная система России: теория, практика и перспективы. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. – 359 с.; 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.; Иванченко А.В., Кынев А.В., Любаров А.Е. Пропорциональная избирательная система России: История, современное состояние, перспективы. – М.: Аспект Пресс, 2005. – 333 с.; Катков Д.Б., Корчиго Е.В. Избирательное право: Учебное пособие / Под ред. д.ю.н. Ю.А. Веденеева. – М.: Юриспруденция, 2001. – 288 с.; Князев С.Д. Российское избирательное право: Учебник. – Владивосток: Дальневост. ун-та, 2001. – 448 с. и др.

тегорий избирательного права на основе современной электоральной практики. Современные избирательные технологии способствуют как совершенствованию избирательной системы, так, к сожалению, и возрастанию уровня аномальности в реализации волеизъявления граждан, порой приводят к тому, что в условиях формальной альтернативности избиратели порой вновь оказываются в тисках реальной безальтернативности выбора.

Курс «Избирательное право» предназначен для студентов, обучающихся по специальности 021100 «Юриспруденция». Он является важным средством освоения, как мирового, так и отечественного опыта в области публично-правовых отношений. Изучение курса дает возможность приобрести необходимые знания в области избирательных правоотношений, усвоить общие закономерности избирательно-правовой культуры. Это позволяет самостоятельно анализировать важнейшие проблемы избирательного и референдумного права, любые формы проявления избирательных технологий в практической организации выборного процесса.

Предметом изучения курса является особый слой общественных отношений, связанных с формированием представительных органов государственной власти и органов местного самоуправления, проведения референдумов, а также выборов Президента Российской Федерации, высших должностных лиц исполнительной власти в субъектах федерации и органах местного самоуправления. В курсе изучаются закономерности становления и развития избирательного законодательства, анализ юридической природы избирательного права, правового статуса субъектов избирательного процесса, гарантии и защита избирательных прав граждан, избирательные споры и судебная практика по ним. Значительное место уделяется правовым аспектам сочетания публичных и частных интересов в избирательном процессе.

Целью курса является глубокое освоение студентами избирательного права как подотрасли конституционного права, изучение избирательного законодательства, выработка умений вести анализ правовых явлений в различных электоральных процессах, дать студентам правовые знания необходимые им в избирательной деятельности, обеспечить методикой поиска и анализа правовых актов и научить правильному их применению в конкретных жизненных ситуациях.

Задачи курса – рассмотрение теоретических основ и исторических традиций электорального права и современных избирательных систем, анализ основных институтов избирательного права и системы избирательного законодательства, исследование институциональных, процессуальных и процедурных аспектов организации и проведения выборных процессов, рассмотрение соответствующих правовых норм и практики их применения, формирование представлений о реализации основных конституционных положений в неразрывной связи со всей совокупностью политико-правовых явлений, возникающих в

конкретных электоральных процессах, изучение методики поиска и анализа правовых актов, регулирующих электоральные отношения, а также выработка у студентов умения активно использовать правовые средства в избирательной деятельности.

Важное место в изучении курса отводится формированию базового знания по избирательным отношениям, принципу презумпции и конституционно-государственной гарантированности избирательных прав граждан.

В процессе обучения студенты должны ознакомиться с основными теоретическими воззрениями ученых, представителей дореволюционной и современной отечественной науки, а также с теоретическим наследием выдающихся зарубежных конституционалистов и специалистов по электоральному праву, выборным процессам, и современным избирательным системам.

Основная часть курса посвящена проблемам российского избирательного права, идентификации избирательной системы России в современной электорально-правовой культуре.

Курс ориентирован на изучение правового регулирования новых электоральных отношений в условиях рыночной политики. Дается понятие избирательной деятельности, предлагается пакет правовых актов, регулирующих избирательное и референдумное право. Особое внимание уделяется организационно-правовым формам избирательной деятельности. Исследуется правовой статус физических и юридических лиц участвующих в избирательном процессе, а также правовое регулирование предвыборной агитации, финансирования проведения выборов, анализ судебной практики по избирательным спорам.

По окончании курса студенты должны приобрести систематизированные знания и навыки сравнительного анализа важнейших институтов электорального права и избирательного законодательства, уметь анализировать и обобщать модели выборных процессов, ориентироваться в современных избирательных системах, практике организации и проведения выборов по формированию представительных учреждений Российской Федерации и органов местного самоуправления, организации и проведения референдумов.

В организационном плане изучение курса включает в себя не только аудиторные формы работы – лекции, включающие анализ нормативно-правовых актов, конкретных избирательных процессов, собеседования, дискуссии, экспресс-опросы, контрольные, доклады, но и активную самостоятельную исследовательскую работу, а также знакомство с деятельностью избирательных комиссий различного уровня.

Расширенный перечень литературы к темам учебной программы рассчитан на целостное ознакомление с проблемой для реферативной и научной работы студентов в рамках учебного курса, а также для написания дипломных работ по проблемам электорального права.

ТЕМА 1.

Тенденции развития избирательного права



- 1.1. Демократия и выборы в гражданском обществе и правовом государстве. Выборы как политико-правовая ценность и правовой институт.
- 1.2. Факторы, которые обуславливают теоретическую и практическую значимость вопросов, касающихся определения места и роли выборов в системе ценностей правового государства.
- 1.3. Сочетание общего и специфического в реальных моделях выборов
- 1.4. Основные направления реформирования современной избирательной системы России.
- 1.5. Степень воплощения в избирательном праве конституционных начал, имеющих в своей основе принципы законности, демократизма, справедливости, гуманизма; их конституционная генеалогия.

Целью изучения данной темы является уяснение основных тенденций развития избирательного права на современном этапе.

Изучив данную тему, студент должен:

знать основные изменения проведения выборов на современном этапе, их соответствие основным конституционным началам нашего государства;

уметь различать видовые характеристики основных тенденций реформирования избирательной системы России;

приобрести навыки анализа нормативно-правовых актов, которыми вносились изменения в современную избирательную систему России.

Акцентировать внимание на следующих понятиях: институты гражданского общества и правового государства, гарантии избирательных прав, избирательное право, избирательная система, избирательная модель, политическая система, электоральный опыт, международные стандарты, мажоритарные избирательные системы, пропорциональные избирательные системы, одномандатный избирательный округ, федеральный избирательный округ, правовые позиции Конституционного Суда, современные избирательные технологии.

Глубокие преобразования, происходящие в нашем государстве и обществе, порождают дискуссии о путях развития страны, о ее политическом и правовом устройстве, о сохранении целостности России. В этой связи особое значение приобретают вопросы, связанные с политической стабильностью, развитием институтов гражданского общества и правового государства, в том числе со становлением, развитием и совершенствованием демократической избирательной системы, гарантиями избирательных прав граждан. Важность данной тематики обусловлена, с одной стороны, теоретической и практической значимостью конституционно-правового анализа вопросов, касающихся определения места и роли выборов в системе ценностей правового государства, а с другой – отсутствием в правовой науке и государственной практике единых подходов к пониманию сущности избирательного права как юридического феномена. Между тем эта проблема аккумулирует в себе целый комплекс вопросов, которые требуют научных ответов и практических решений.

В современных государствах избирательные права, установленный порядок выборов представляют собой необходимый набор эффективных инструментов достижения баланса между многообразием политических институтов и потребностью сохранения государственного единства, установления единых принципов и рамок. Однако многообразие и изменчивость политических систем мира, противоречивость их электорального опыта подводят нас к тому, что каждое государство создает в итоге свою избирательную модель, а значит вынуждено опираться на свои традиции и менталитет народа. Таким образом, процесс установления и реализации определенного порядка выборов в каждой стране включает наряду с общими демократическими принципами международных стандартов и свои национальные, уникальные черты, основанные на опыте формирования представительных органов власти и выбора высших должностных лиц.

В этой связи принципиально важным представляется не только теоретическое и практическое разрешение спорных вопросов избирательного права, но также оценка реальных перспектив необратимости перехода нашей страны к мировым демократическим ценностям. Следовательно, особое значение для теории и практики государственного строительства имеет анализ рассмотрения электорального опыта страны, который способен непосредственно влиять на масштаб, темпы и качество воплощения в жизнь концептуальных

основ избирательных прав граждан, заложенных в Конституции Российской Федерации.

Рассмотрение данных проблем приобретает сегодня особую актуальность и в связи с теми процессами, которые происходят в нашей стране. Реформирование избирательной системы предполагает новые концептуальные подходы к анализу как модели формирования представительных органов власти, так и самой системы избирательного права и избирательного законодательства, что характеризует природу государственной власти. Поэтому требуют осмысления положения нового Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹ (далее закон «О выборах депутатов Государственной Думы»).

Данный закон характеризуется:

- связанными с отказом от формирования представительных органов на федеральном уровне по мажоритарной избирательной системе и переходом к выборам только по федеральному избирательному округу пропорционально числу голосов избирателей, поданных за федеральные списки кандидатов;
- изменениями в составлении федеральных избирательных списков, их структуре;
- внесением корректив в финансирование мероприятий по подготовке и проведению выборов;
- увеличением избирательного порога до 7%, переходом к новой методике распределения депутатских мандатов внутри федерального списка кандидатов между региональными группами кандидатов и другими нововведениями законодателя.

Ранее были введены новые принципы формирования губернаторского корпуса².

Дальнейшие изменения избирательной системы, такие как:

исключение избирательных блоков из числа участников избирательного процесса;

¹ Вступил в силу 7 декабря 2006 года (п.1 ст. 94 указанного закона). // СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919; 2006. № 29. Ст. 3124, Ст. 3125; № 31 (1 ч.). Ст. 3427.

² Федеральный закон от 11 декабря 2004 года № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

ужесточение требований к проценту недостоверных или недействительных подписей избирателей;

уточнение круга организаций, признаваемых общероссийскими и региональными организациями телерадиовещания;

законодательное закрепление возможности проведения электронного голосования;

установление единого дня голосования на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации;

изменение подходов к правовому регулированию избирательного залога, изменение статуса депутата Государственной Думы, исключение из Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹ норм, регламентирующих деятельность депутатов Госдумы, избранных по одномандатным округам, и их помощников;

дополнение перечня оснований прекращения депутатских полномочий;

фактически введение императивного (фракционного) мандата².

Эти новеллы позволяют сделать вывод о значительном и глобальном реформировании как избирательной системы, так и избирательного права в целом.

В 2006 году были внесены еще несколько важных изменений в избирательное законодательство. Во-первых, законом от 12 июля 2006 года № 106-ФЗ³ были усилены императивные начала депутатского (фракционного) мандата для депутатов Госдумы и законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации, поскольку они связаны решениями политической партии при исполнении своих должностных или служебных обязанностей. В соот-

¹ СЗ РФ. 1994. № 2. Ст. 74; 1996. № 12. Ст. 1039, № 34. Ст. 4029; 1999. № 28. Ст. 3466; 2004. № 17. Ст. 1588; № 25. Ст. 2484; № 35. Ст. 3607; № 51. Ст. 5128; СЗ РФ. 2005. № 30. (ч. 1). Ст. 3104; 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3427.

² Эти и другие новеллы нашли закрепление в Федеральном законе «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 30. (ч. 1). Ст. 3104.

³ Федеральный закон от 12 июля 2006 года № 106-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка выдвижения кандидатов на выборные должности в органах государственной власти» // СЗ РФ. 2006. № 29. Ст. 3124.

ветствии с п. 2 ст. 2, политическая партия не вправе выдвигать кандидатами в депутаты, в том числе в составе списков кандидатов, и на иные выборные должности в органах государственной власти субъекта Российской Федерации и в органах местного самоуправления граждан Российской Федерации, являющихся членами иных политических партий. Это положение распространяется и на кандидатов в Президенты Российской Федерации (ст. 4).

В то же время, депутат, избранный в составе списка кандидатов, допущенного к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе субъекта Российской Федерации не вправе выйти из депутатского объединения (фракции), в котором он состоит. Указанный депутат может быть членом только той политической партии, в составе списка кандидатов которой он был избран. Депутат, избранный по одномандатному или многомандатному избирательному округу и входящий в депутатское объединение (во фракцию), может быть членом только той политической партии, в депутатское объединение (во фракцию) которой он входит. Несоблюдение указанных требований влечет за собой досрочное прекращение депутатских полномочий (п. 2 ст. 1).

Фактически такие же правила устанавливаются и для депутатов Госдумы (ст. 6), хотя деятельность ее фракций определяется и законом «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹, и законом о политических партиях². Более того, в соответствии с п. 3 ст. 10 данного закона, депутаты всех уровней могут быть связаны решениями политической партии при исполнении своих должностных или служебных обязанностей, что категорически запрещается для иных государственных и муниципальных служащих.

Во-вторых, законом от 12 июля 2006 года № 107-ФЗ была отменена форма голосования против всех кандидатов (против всех спи-

¹ СЗ РФ. 1994. № 2. Ст. 74; 1996. № 12. Ст. 1039, № 34. Ст. 4029; 1999. № 28. Ст. 3466; 2004. № 17. Ст. 1588; № 25. Ст. 2484; № 35. Ст. 3607; № 51. Ст. 5128; СЗ РФ. 2005. № 30. (ч. 1). Ст. 3104; 2006. № 31 (ч. 1). Ст. 3427.

² Федеральный закон Российской Федерации от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2001, № 29, ст. 2950; 2002, № 12, ст. 1093; № 30, ст. 3029; 2003, № 26, ст. 2574; № 50, ст. 4855; 2004, № 52, ст. 5272; 2005, № 1, ст. 9; № 30 (ч. I). Ст. 3104; 2006. № 29. Ст. 3124.

сков кандидатов)¹. В-третьих, законом от 25 июля 2006 года № 128-ФЗ закреплен отказ в регистрации кандидата в депутаты и лишение пассивного избирательного права граждан Российской Федерации, имеющих гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства².

Наконец, законом от 5 декабря 2006 г. № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации»³ введены нормы, по которым:

1. Введены дополнительные основания для отказа в регистрации в качестве кандидатов лиц, чья деятельность носит экстремистский характер. Так, например, не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации:

а) осужденные за совершение преступлений экстремистской направленности, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации, и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

б) осужденные к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и имеющие на день голосования на выборах неснятую и непогашенную судимость за указанные преступления;

в) подвергнутые административному наказанию за совершение административного правонарушения, предусмотренного статьей 20.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, если голосование на выборах состоится до окончания

¹ Федеральный закон от 12 июля 2006 года № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)» // СЗ РФ. 2006. № 29. Ст. 3125.

² Ст. 6, 7, 8 и др. Федерального закона от 25 июля 2006 года № 128-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к замещению государственных и муниципальных должностей // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3427. Правда, абз. 3 ст. 6 данного закона все же предполагает частичное пассивное избирательное право для таких граждан на выборах в органы местного самоуправления, при условии, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации.

³ СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5303.

срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию.

2. Внесены коррективы в условия выдвижения кандидатов, в том числе и в части оплаты подписных листов за счет средств соответствующего избирательного фонда, только после чего могут собираться подписи, а также уточнены места в которых нельзя их собирать, в том числе и в местах выдачи стипендий.
 3. Введены основания для отказа в регистрации в случае ненадлежащего оформления документов.
 4. Произошло расширение перечня предоставляемых сведений о кандидатах и возросли требования к их достоверности. В случае обнаружения неточности в предоставляемых биографических данных или их недостоверности кандидату или отказывают в регистрации, или снимают его уже с состоявшейся регистрации.
 5. Возросли требования к программам кандидатов, выступлениям, в которые не должны содержать призывы к совершению деяний, определяемых в ст. 1 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» как экстремистская деятельность, либо иным способом побуждать к таким деяниям, а также обосновывать или оправдывать экстремизм.
 6. Запрещена агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную или религиозную рознь, унижающая национальное достоинство, пропагандирующая исключительность, превосходство либо неполноценность граждан по признаку их социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности, а также агитация, при проведении которой осуществляются пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени их смешения.
- Обращают на себя внимание введенные запреты на:
- распространение призывов голосовать против кандидата, кандидатов, списка кандидатов и списков кандидатов, описания возможных негативных последствий в случае, если тот или иной кандидат будет избран, тот или иной список кандидатов будет допущен к распределению депутатских мандатов;

- распространение информации, в которой явно преобладают сведения о каком-либо кандидате (каких-либо кандидатах), избирательном объединении в сочетании с негативными комментариями;
- распространение информации, способствующей созданию отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата, список кандидатов.

Произошло дезавуирование нормы об отмене фиксированного порога явки избирателей.

В последние дни декабря 2006 года были введены дополнительные ограничения внесения пожертвований в фонды политических партий и их региональных объединений со стороны некоммерческих организаций¹.

1. Федеральный закон от 12 июля 2006 года № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)» // СЗ РФ. 2006. № 29. Ст. 3125.
2. Федеральный закон от 25 июля 2006 года № 128-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к замещению государственных и муниципальных должностей» // СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3427.
3. Федеральный закон Российской Федерации от 5 декабря 2006 года № 225-ФЗ «О внесении изменений в Федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5303.
4. Федеральный закон Российской Федерации от 30 декабря 2006 года № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законода-

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 30 декабря 2006 года № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления ограничений по осуществлению некоммерческими организациями пожертвований политическим партиям и их региональным отделениям, а также в избирательные фонды, фонды референдума» // Российская газета. 2007. 10 января. № 1.

тельные акты Российской Федерации в части установления ограничений по осуществлению некоммерческими организациями пожертвований политическим партиям и их региональным отделениям, а также в избирательные фонды, фонды референдума» // Российская газета. 2007. № 1 (10 янв.)\.

Безусловно, такие фундаментальные изменения не могут не затронуть реализации избирательных прав граждан России в рамках введенной, но еще недостаточно отработанной и адаптированной к современным условиям России избирательной системы.

Рассмотрение проблем избирательного права позволяет уточнить немаловажные факты:

- насколько в нем воплощены конституционные начала, имеющие в своей основе принципы законности, демократизма, справедливости, гуманности;
- в какой степени оно соответствует правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации, имеет конституционную генеалогию;
- насколько в них проявляются характер и специфика важнейших конституционных институтов, тем более что отношения, регулируемые нормами избирательного права, относятся к проблематике конституционного (государственного) права.

При изучении темы № 1 необходимо:

Работать с законодательными актами [6, 35–36, 41– 47].

Читать учебную и научную литературу [29, 40, 58, 59, 127].

Ответить на вопросы теста¹

1. Если норма избирательного законодательства Российской Федерации противоречит норме международного избирательного стандарта, то действует норма:
а) международного избирательного стандарта;

¹ Здесь и далее в тесте может быть один или несколько правильных ответов.

- б) избирательного законодательств Российской Федерации;
 - в) ч. 6 ст. 76 Конституции РФ;
 - г) ч. 4 ст. 15 Конституции РФ;
 - д) ч. 6 ст. 125 Конституции РФ.
2. Отмена формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов) произошла в:
- а) 2001 году;
 - б) 2002 году;
 - в) 2003 году;
 - г) 2004 году;
 - д) 2005 году;
 - е) 2006 году.
3. Целями свободных выборов в Российской Федерации являются:
- а) контроль деятельности Центральной избирательной комиссии;
 - б) проверка эффективности работы СМИ;
 - в) формирование парламента Российской Федерации;
 - г) проверка зрелости действующих политических сил;
 - д) замещение поста главы государства;
 - е) выборы главы Правительства;
 - ж) придание легитимности действующей власти;
 - з) выборы Председателя Госдумы;
 - и) оценка популярности политических лидеров;
 - к) выборы губернатора субъекта федерации.
4. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» принят в:
- а) 1993 г.;
 - б) 1998 г.;
 - в) 2000 г.;
 - г) 2002 г.;
 - д) 2004 г.;
 - е) 2006 г.
5. Снятие с регистрации кандидата в депутаты относится к мерам:
- а) уголовной ответственности;
 - б) административной ответственности;

- в) гражданско-правовой ответственности;
- г) конституционной ответственности;
- д) дисциплинарной ответственности;
- е) международно-правовой ответственности.

Контрольные вопросы

1. Выборы составляют сущностную черту только демократического общества?
2. Могут ли в гражданском обществе и правовом государстве не проводиться выборы?
3. Являются ли выборы политико-правовой ценностью общества?
4. Какие изменения в избирательную систему России были внесены в 2005 году?
5. Какие изменения в избирательную систему России были внесены в 2006 году?
6. По какому закону будут проводиться выборы депутатов Государственной Думы РФ в 2007 году?
7. Назовите некоторые характерные черты и особенности федеральных выборов, выборов в субъектах Российской Федерации, выборов в органы местного самоуправления.
8. Какие новые основания для отказа в регистрации кандидатов в депутаты появились в 2006 году?

План семинарского занятия

1. Место и роль выборов в системе ценностей правового государства.
2. Соотношение норм международных избирательных стандартов с избирательными нормами отечественного законодательства.
3. Изменения, которые вносились в избирательное законодательство в 2005 году.
4. Изменения, которые вносились в избирательное законодательство в 2006 году.

ТЕМА 2.

Понятие избирательной системы и избирательного права



- 2.1. Понятие и особенности категорий избирательного права.
- 2.2. Понятие «избирательное право».
- 2.3. Понятие «избирательная система».
- 2.4. Особенности дискуссии по вопросам соотношения понятий «избирательное право» и «избирательная система».
- 2.5. Особенности конституционного закрепления принципов избирательного права.

Целью изучения данной темы является усвоение основных категорий избирательного права.

Изучив данную тему, студент должен:

знать различие в понятиях «избирательное право» и «избирательная система»;

уметь идентифицировать институты избирательного права и избирательной системы;

приобрести навыки анализа основных характеристик избирательного права и избирательной системы.

Акцентировать внимание на следующих понятиях: категории избирательного права, избирательное право, избирательная система, конституционное закрепление принципов избирательного права и основ избирательной системы.

Раскрытие предмета избирательного права, как и всякой другой науки, возможно только через категориальный (понятийный) аппарат. Категории – это наиболее общие фундаментальные для данной науки понятия, отражающие существенные стороны, свойства, связь и отношения рассматриваемого явления. Категории – это понятия, которые позволяют рассматривать сущность, содержание и формы избирательного права в их современном и историческом развитии. Здесь необходимо отметить, что при изучении избирательного права мы используем в качестве категорий и понятия, присущие данной науке, например, «избирательные системы», «электоральные правоотношения», «определение результатов голосования», «избирательные ко-

миссии» и другие. Но при рассмотрении электорально-правового явления в его взаимосвязи с другими правовыми явлениями мы не можем обойтись без понятий и категорий других юридических наук, например «форма правления», «политический режим», «юридическая ответственность», «юридическое лицо», «правоспособность», а также категории не юридических наук, например «партия», «политическая система», «общественные отношения», «митинг», «съезд», «государственный орган», «местное самоуправление» и другие. Мы используем данные понятия постольку, поскольку они способствуют раскрытию предмета избирательное право. За пределами данной предметной сферы эти категории теряют электорально-правовой аспект, поскольку способствуют раскрытию уже другой предметной содержательности. Кстати, другие науки также используют категории электорально-права, но в рамках своего предмета.

Для дальнейшего анализа темы необходимо уточнить такие ключевые категории, как «избирательная система» и само понятие «избирательное право».

Под **избирательной системой в Российской Федерации** большинство исследователей понимают порядок выборов Президента РФ, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ, органов государственной власти субъектов РФ, а также органов муниципальных образований и местного самоуправления, проводимых в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ.

Так, по мнению известного исследователя С.А. Авакьяна, избирательная система – это существующий в данном государстве порядок выборов депутатов представительных органов и выборных должностных лиц. Избирательная система охватывает совокупность как юридических правил (избирательное право), так и фактических сложившихся обычаев, на основе и с учетом которых проводятся выборы. Этим понятием, отмечает автор, обозначают также те или иные применяемые в различных странах модели организации и проведения выборов – например, мажоритарная и пропорциональная избирательные системы и др.¹

¹ Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. – В 2 т. – Т. 2. – М.: Юрист, 2005. – С. 163. См. также: Большая российская юридическая энциклопедия. ИПС ВК «КОДЕКС». 1(1) 1998 г.

В своих исследованиях известный конституционалист А.А. Мишин отмечал большое значение избирательной системы для функционирования политической системы. По его мнению, понятие избирательной системы представляет собой «совокупность установленных законом правил, принципов и критериев, с помощью которых определяются результаты голосования. Введение той либо иной избирательной системы в определенной мере является результатом соотношения политических сил в обществе»¹.

М.В. Баглай считает, что «понятие избирательной системы складывается из всей совокупности правовых норм, регулирующих порядок предоставления избирательных прав, проведения выборов и определения результатов голосования. Термин «избирательная система» имеет и усеченный смысл: когда он употребляется применительно к порядку определения результатов голосования. В этом узком смысле различаются пропорциональная и мажоритарная избирательные системы»².

Некоторые исследователи предлагают дифференцировать понятие избирательной системы и по другим критериям, например, рассматривать его в более общем и узком контексте как совокупность конституционных принципов организации и проведения выборов и установления отношений между избираемыми (избранными) и избирателями³.

Различные точки зрения авторов представлены в современных исследованиях, посвященных данной проблеме⁴. В 1960-х гг. авторы

¹ Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. – М.: Юрид. Дом «Юстицинформ», 2001. – С. 158.

² Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов и факультетов. – М.: НОРМА, 2005. – С. 158.

³ Кунцевич Н. К. Конституционное право Республики Беларусь: Практич. пособие. – Мн.: МНО. – 2001. – С. 76.

⁴ Авакьян С.А. Реформа советской избирательной системы – важнейший шаг в демократизации жизни общества // Государственно-правовые аспекты демократизации советского общества / Под ред. С.А. Авакьяна. – М.: Изд-во МГУ, 1990; Белов С.А. Российская избирательная система // Правоведение. 1998. №3; Вешняков А.А. Реформа избирательной системы в Российской Федерации и международное право // Бюллетень Центральной избирательной комиссии РФ. 1995. № 3(29); Вешняков А.А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. – М.: Изд-во «Весь Мир», 1997; Выдрин И.В. Избирательное право Российской Федерации. – М.: Норма, 2004; Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. – Ростов-на-Дону: Феникс, 2004; Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для

(например, М.А. Крутоголов, Б.В. Щетинин, Н.Я. Куприц, М.А. Круглов) считали тождественными понятия «избирательная система» и «избирательное право» или понимали под избирательной системой принципы избирательного права. Это мнение отражало официальную позицию советского государства. Нельзя согласиться и с более поздней точкой зрения А.В. Зиновьева, Н.Ф. Сударикова, В.В. Лысцова, что избирательная система включает в себя избирательное право, или с утверждением А.В. Иванченко, А.В. Кынева, А.Е. Любарова, что избирательная система (в узком смысле) есть совокупность правовых норм, определяющих, каким образом итоги голосования избирателей трансформируются в результаты выборов¹.

Большинство современных исследователей: И.А. Азовкин, С.А. Авакьян, Е.И. Козлова, Н.К. Кунцевич, О.Е. Кутафин, – при определении понятия «избирательная система» исходят или из существующего порядка выборов, или из совокупности юридических правил. Большая группа исследователей (И.А. Алебастрова, А.А. Мишин, И.А. Азовкин, М.В. Баглай, В.М. Сафонов, А.Е. Постников, Е.И. Колюшин, С.М. Кременецкий, В.Е. Чиркин, В.В. Маклаков) в определении понятия «избирательная система» исходят из критериев либо правил, принципов, способов, с помощью которых определяются результаты голосования, или порядка предоставления избирательных прав (М.В. Баглай, А.Е. Постников), или отношения между избираемыми и избирателями (Н.К. Кунцевич, Е.Е. Блажчук, Н.П. Пекишев), или модели организации и проведения выборов (С.А. Авакьян).

В.А. Туманов, М.В. Баглай понятия «избирательная система» и «избирательный процесс» рассматривают как тождественные, А.В. Иванченко, М.В. Баглай, А.П. Сунцов говорят о широком и узком смысле понятия «избирательная система», А.В. Зиновьев, И.С. По-

вузов / Отв. ред. д.ю.н. А.В. Иванченко . – М.: Издательство НОРМА, 1999; Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Избирательная система России: теория, практика и перспективы. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003; Катков Д.Б., Корчиги Е.В. Избирательное право. Учебное пособие / Под ред. д.ю.н. Ю.А. Веденеева. – М.: Юриспруденция, 2001; Ким А.И. Советская избирательная система. – М.: Госюриздат, 1962; Лейкман Э., Ламберт Д. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем / Под ред. А.С. Шугаева. – М.: Изд-во иностр. лит., 1958; Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации: Учебно-практическое пособие. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003.

¹ См. Иванченко А.В., Кынев А.В., Любаров А.Е. Пропорциональная избирательная система России: История, современное состояние, перспективы. – М.: Аспект-Пресс, 2005. – С. 10.

ляшева предлагают отказаться от понятия «избирательная система» в узком смысле, предпочитая говорить о способах определения результатов голосования¹, что встречает возражение у А.В. Иванченко, А.В. Кынева, А.Е. Любарова² и некоторых других исследователей.

А.И. Ким, А.Х. Руппель, Е.И. Колюшин, Л.Д. Воеводин, А.В. Иванченко, Н.Я. Куприц, А.С. Матвеенков, И.П. Ильинский, Б.А. Страшун, А.П. Сунцов и др.³ при анализе избирательной системы акцентировали внимание на общественных отношениях, причем на урегулированных и не урегулированных нормами избирательного права. Обзор некоторых этих и других позиций дан в работе А.В. Зиновьева и И.С. Поляшовой, специально посвященной проблемам избирательной системы России⁴, разбор самих систем наиболее профессионально изложен в работе Э. Лейкмана и Д. Ламберта⁵.

И все же представляется, что при определении понятия «избирательная система» мы должны исходить из универсального принципа системности так же, как при употреблении понятий «политическая система», «экономическая система», «правовая система» и др. В этом плане в рамках избирательной системы мы должны выделить ее структурные элементы: избирательную организацию (государственные органы власти, органы местного самоуправления, избирательные комиссии, политические организации и общественные объединения) и избирательные отношения. При этом избирательная организация как совокупность определенных структурных элементов системы является более стабильной и устойчивой частью избирательной системы, на основе которой организуется выборный процесс. Избирательная организация дает функциональную характеристику избирательной системы, тогда как избирательные отношения – взаимосвязи между структурными элементами избирательной организации, субординированные и целенаправленные. Они являются более подвижной частью избирательной системы и дают содержательную характеристику самой избирательной системы. Безусловно, при таком подходе мы вправе выделить в избиратель-

¹ Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Указ. соч. – С. 20–40.

² Иванченко А.В., Кынев А.В., Любаров А.Е. Указ. соч. – С. 10.

³ Работы данных авторов см. в списке рекомендуемой литературы.

⁴ Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Там же.

⁵ Лейкман Э., Ламберт Д. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем / Под ред. А.С. Шугаева. – М.: Изд-во иностр. лит., 1958.

ной системе и нормы правовых актов, и правовые обычаи, и определенные уровни электоральной культуры.

Что касается понятия «избирательное право», то, как отмечают многие исследователи, оно представляет собой по существу совокупность правовых норм, регулирующих отношения, связанные с правом граждан избирать и быть избранными в представительные органы государственной власти, местного самоуправления и на выборные должности исполнительной власти, а также регулирующие отношения, связанные с порядком осуществления этого права. Например, А.Е. Постников определяет избирательное право как совокупность правовых норм, регулирующих субъективное избирательное право российских граждан и порядок реализации этого права¹.

Правда и здесь имеются определенные разночтения, но в целом позиции авторов сводятся к тому, что избирательное право позволяет реализовать международные нормы на право граждан принимать участие в управлении своей страной через свободные справедливые выборы. А.Е. Постников в связи с этим отмечает, что «избирательное право упорядочивает процесс воспроизводства на демократической выборной основе органов государственной власти и органов местного самоуправления»².

В определении места избирательного права в системе права есть разногласия. О.Е. Кутафин, Т.А. Васильева, А.Г. Орлов, М.В. Баглай, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтин, А.В. Иванченко считают избирательное право правовым институтом, частью конституционного права; В.П. Горбунов – специальной отраслью права; Н.Т. Рябов, А.Е. Постников, А.В. Белоновский, С.Д. Князев, Д.Б. Катков, Е.В. Корчиги – подотраслью конституционного права; С.Д. Князев – государственного³, Д.Б. Катков, Е.В. Корчиги – конституционного (государственного) права⁴. Некоторые исследователи (например В.И. Лысенко, Н.В. Хатченкова) уже ставят вопрос о самостоятельной отрасли права. В этом плане некоторые исследователи, например Г.В. Атаманчук, отмечают, что избирательное право как отрасль еще только форми-

¹ Постников А.Е. Избирательное право России. – М., 1996. – С. 13.

² Постников А.Е. Избирательное право России. – М., 1996. – С. 13.

³ Князев С.Д. Российское избирательное право: Учебник. – Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 2001. – С. 41.

⁴ Катков Д.Б., Корчиги Е.В. Избирательное право: Учебное пособие / Под ред. д.ю.н. Ю.А. Веденеева. – М.: Юриспруденция, 2001. – С. 9.

руется, хотя и имеет достаточно долгую историю¹, а С.Д. Князев добавляет, «что обретение статуса самостоятельной отрасли для избирательного права все-таки дело будущего, хотя и не такого отдаленного»².

Несколько неоднозначную позицию по этому вопросу занимает Ю.А. Веденеев. В более ранних работах он акцентировал внимание на том, что избирательное право является базовой юридической структурой³ и что оно оформляется в самостоятельную отрасль права⁴, в 2003 году он высказал уже точку зрения, что избирательное право – это отдельная отрасль публичного права, самостоятельная комплексная отрасль российского права⁵, специфическая отрасль, находящаяся в прямом и субсидиарном взаимодействии с другими отраслями права⁶. Однако в более поздней работе он отмечает, что российское избирательное право предстает в современных условиях в качестве самостоятельной подотрасли государственного права⁷.

Необходимо отметить, что большинством исследователей принято рассматривать избирательное право в объективном и субъективном смысле (П.А. Астафичев, Е.И. Колюшин, М.В. Баглай, В.А. Туманов, В.П. Заботин). Некоторые исследователи выделяют общую и особенную часть в избирательном праве (А.Н. Кокотов, Ю.А. Дмитриев, В.Б. Израелян, А.В. Иванченко)⁸, обращают внимание на юри-

¹ Атаманчук Г.В. О профессиональной подготовке организаторов выборов // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. – 1998. – № 10. – С. 60.

² Князев С.Д. Там же. – С. 42.

³ Представительная демократия и электорально-правовая культура / Общ. ред. и введение Ю.А. Веденева, В.В. Смирнова. – М., 1997. – С. 21.

⁴ Веденеев Ю.А. Новое избирательное право Российской Федерации: проблемы развития и механизмы реформирования // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. – 1997. – № 2. – С. 78. Правда, справедливости ради стоит отметить, что подобную точку зрения высказывал еще в 1995 году Н.Т. Рябов: Перенос срока выборов будет нарушением Конституции. К вопросу об избирательной реформе в Российской Федерации // Бюллетень ЦИК РФ. – 1995. № 1 (27). – С. 9.

⁵ Веденеев Ю.А., Навальный С.В. Избирательное право: роль и место в системе права России // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. – 2003. – № 2 (140). – С. 63, 64–69.

⁶ Там же. – С. 69.

⁷ Веденеев Ю.А., Раудин В.И. Источники избирательного права Российской Федерации // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. – 2003. – № 6 (144). – С. 172.

⁸ См.: Кокотов А.Н. Конституционное право в Российском праве: Понятие, назначение и структура. // Правоведение. – 1998. – № 1. – С. 21–22; Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б.

дическую природу избирательного права, подчеркивая ее двойственный характер: естественно-правовой и позитивный¹.

Как известно, в ныне действующей Конституции РФ отсутствует глава об избирательной системе. Это вызывает неоднозначную оценку со стороны различных авторов. Так, например, Ю.А. Дмитриев, В.Б. Израелян отмечают, что отсутствие в Конституции России главы об избирательной системе, игнорирование принципов избирательного права не способствовало определению четких ориентиров избирательной реформы; воссоздание избирательного законодательства необходимо было начинать при фактически полном формально-юридическом отсутствии новых принципов российского избирательного права не только на конституционном уровне, но и на уровне обычного законодательства². Разделяя в целом позицию исследователей, все-таки необходимо отметить и определенную преемственность в электоральной культуре России³, и наличие в Конституции РФ важнейших принципов, которые позволили формировать основные параметры ныне существующей выборной модели и избирательного законодательства в целом. Не следует упускать из виду и тот факт, что избирательное законодательство мы выстраиваем не просто с учетом принципов международного права, но исходя из них, и в этом значительное отличие от прежних этапов развития электорального процесса. В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции РФ⁴, общепризнанные принципы и нормы международного права

Избирательное право и процесс в Российской Федерации. Серия «Высшее образование». – Ростов-на-Дону: Издательство «Феникс», 2004. – С. 101-102; Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов / Отв. ред. д.ю.н. А.В. Иванченко. – М.: НОРМА, 1999. – С. 45.

¹ См.: Белоновский В.Н. О юридической природе избирательного права // Юриспруденция, 2005. № 7.

² См.: Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. Серия «Высшее образование». – Ростов-на-Дону: Издательство «Феникс», 2004. – С. 110.

³ См. работы: Институт выборов в истории России. Источники, свидетельства современников. Взгляды исследователей XIX – начала XX вв. / Авт.-сост. Ю.А. Веденеев, И.В. Зайцев, В.В. Луговой; Под общ. ред. А.А. Вешнякова. – М.: Издательство НОРМА, 2001; Очерки по истории выборов и избирательного права. Учебное пособие / Под ред. Ю.А. Веденеева, Н.А. Богодаровой. – Калуга, 2002. – 692 с; Белоновский В.Н. Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном праве. Историческая практика и современность. Монография / Под ред. проф. А.С. Прудникова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2005. – 512 с.

⁴ СЗ РФ. 1994. № 1. Ст. 1.

являются составной частью правовой системы Российской Федерации, что, естественно, относится и к избирательному праву.

При изучении темы № 2 необходимо:

Работать с законодательными актами [1, 2, 3, 32].

Читать учебную и научную литературу [11, 58, 59, 92, 97].

Читать дополнительную литературу [40, 62, 63]; Избирательные системы стран мира. – М., 1991.

Ответить на вопросы теста

1. Категории избирательного права – это:
 - а) основные, исходные положения;
 - б) функции науки;
 - в) форма права;
 - г) общие фундаментальные для данной науки понятия;
 - д) способы изложения.
2. Общее понятие, которое использовалось для характеристики выборного процесса в Конституции РСФСР 1918 года:
 - а) избирательное право;
 - б) избирательная система;
 - в) выборы;
 - г) активное и пассивное избирательное право;
 - д) всеобщее избирательное право.
3. Глава «Избирательная система» впервые появилась:
 - а) Конституции РСФСР 1918 года;
 - б) Конституции СССР 1924 года;

- в) Конституции СССР 1936 года;
 - г) Конституции СССР 1977 года;
 - д) Конституции Российской Федерации 1993 года.
4. Избирательное право является:
- а) отраслью права;
 - б) подотраслью права;
 - в) правовым институтом;
 - г) субинститутом;
 - д) подинститутом.
5. Понятия «избирательное право» и «избирательная система»:
- а) тождественные;
 - б) однопорядковые;
 - в) различные;
 - г) совпадающие в отдельных элементах.

Контрольные вопросы

1. Дайте характеристику понятия «категория избирательного права»?
2. Назовите ряд категорий избирательного права?
3. Укажите различия между понятиями «избирательное право» и «избирательное право».
4. Назовите ряд известных исследователей, которые отождествляют понятия «избирательное право» и «избирательная система»?
5. Назовите ряд известных исследователей, которые считают различными понятия «избирательное право» и «избирательная система»?
6. В чем состоит различие между объективным и субъективным избирательным правом?
7. Дайте определение понятия «избирательная система» и назовите ее структурные элементы?
8. Допустимо ли употреблять понятие «избирательная система» в широком и узком смыслах?
9. Совпадают ли понятия «избирательного права» и «избирательное законодательство»?

10. Существует ли преемственность между принципами избирательного права, закрепленными в советских конституциях и в действующей Конституции Российской Федерации?

План семинарского занятия

1. Понятие «избирательное право».
2. Понятие «избирательная система».
3. Избирательное право как подотрасль конституционного права.
4. Особенности конституционного закрепления принципов избирательного права

ТЕМА 3.

Предмет и метод избирательного права



- 3.1. Предмет избирательного права как науки, подотрасли конституционного права и учебной дисциплины. Тенденции развития избирательного права на современном этапе. Государственное регулирование политики в целях обеспечения интересов государства и общества нормами избирательного права. Проблемы преемственности и новации в реконструкции избирательной системы России.
- 3.2. Соотношение понятий «избирательное право» – «избирательное право»; «избирательная система» – «избирательный процесс».
- 3.3. Объект и предмет избирательного права. Структурные элементы предмета избирательного права. Узкое и широкое понимание предмета избирательного права.
- 3.4. Структура науки, подотрасли и учебной дисциплины «Избирательное право».
- 3.5. Принципы и методы избирательно-правового регулирования. Общие, специальные и частные методы познания в избирательном праве.

Целью изучения данной темы является рассмотрение основных характеристик курса избирательное право как юридической дисциплины, подотрасли конституционного права, ее принципов, методов, их соотношение, структуры науки и учебного предмета, соотношение юридических, политических, социальных и исторических начал в избирательном праве.

Изучив данную тему, студент должен:

знать: основные параметры курса, место и роль избирательного права в системе юридических наук как подотрасли конституционного права о предмете, общих, специальных и частных методах познания в избирательном праве;

уметь: определять природу основных избирательно-правовых явлений; соотносить их и правильно применять; правильно определять виды общественных отношений, которые входят в предмет избирательного права;

приобрести навыки: анализа избирательно-правовых явлений, методов исследования, основных параметров предмета избиратель-

ного права; давать характеристики его особенностей; ориентации в важнейших школах, направлениях и авторских позициях исследователей проблем предмета избирательного права.

Акцентировать внимание на следующих понятиях: избирательное право – избирательное право; избирательная система – избирательный процесс, подотрасль права, правовой институт, методология, методика и метод правового регулирования, референдумное право, императивный мандат, институт отзыва депутатов.

По мнению ряда авторов: С.Д. Князева, Ю.А. Дмитриева, В.Б. Израеляна, – объект правового регулирования является специфическим, выступает обособленным комплексом общественных отношений, нуждающимся в системном правовом обеспечении. Объект представляется более широким фактическим явлением, нежели предмет, являющийся частью объекта и охватывающий собой то, что должно подвергаться регуляции нормами права¹. С данной позицией стоит согласиться, поскольку понятие объекта включает и общие, и родовые, и видовые, и непосредственные отношения, на которые воздействуют нормы избирательного права. В то же время предмет правового регулирования охватывает определенную часть общественных отношений, на которые оказывают регулятивное воздействие нормы избирательного законодательства.

Давая определение предмета правового регулирования, Ю.А. Дмитриев и В.Б. Израелян отмечают, что он представляет собой совокупность общественных отношений, опосредующих осуществление и защиту права граждан (в установленных законом случаях – иностранцев) избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления и процедуру реализации этого права в процессе организации и проведения выборов в межвыборный период².

¹ Князев С.Д. Указ. соч. – С. 7, 11; Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Указ. соч. – С. 83. См. также Баранов В.М. Истинность норм советского права. Проблемы теории и практики. – Саратов, 1989. – С. 125.

² Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Указ. соч. – С. 93.

Необходимо отметить, что такое определение предмета избирательного права было дано еще ранее С.Д. Князевым¹. Как видим, такое понимание предмета избирательного права является комплексным, включает материальные и процессуальные нормы. Однако из этого определения выпадает указание на выбор высших должностных лиц (Президента РФ, мэров городов, глав муниципальных образований, до недавнего времени и глав администраций субъектов Российской Федерации). В этом плане пробел восполняется В.В. Пылиным, который называет составным элементом понятия избирательного права право быть избранным на выборные должности государственной исполнительной власти и местного самоуправления². Правда, с автором нельзя согласиться, что нормами, избирательного права регулируются отношения, связанные с правами граждан быть избранными на выборные должности мировых судей³. Эти выборы регулируются правовыми нормами не входящими в предмет избирательного права и составляющими предмет судейского права.

Необходимо уточнить соотношение понятий «избирательное право» и «электоральное право». Нельзя упрощать анализ данного соотношения, поскольку это не только ведет к определенным правовым последствиям в определении предмета, но и обуславливает взаимосвязи с другими институтами политической системы, а также является основой типологии и классификации современных избирательных систем.

Понятие «избирательное право» не является простым переводом с английского «electoral law», поскольку предметом «electoral law» является весь спектр выборных отношений, которые могут иметь место в обществе, начиная от выборов в коммунальные и корпоративные союзы и заканчивая выборами в государственные представительные органы, а также выборами высших должностных лиц различного уровня в органы представительной, исполнительной и судебной власти, независимо от форм, принципов, методов, способов и систем, по которым проводятся такие выборы. Именно на основе такого широкого спектра выборных отношений принято классифицировать современные избирательные системы. Кроме этого, понятие «electoral law» зиждится

¹ Князев С.Д. Указ. соч. – С. 27.

² Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации: Учебно-практич. пособие. – СПб.: Юридический Центр-Пресс, 2003. – С. 13.

³ Там же.

на более высоком уровне культуры электоральных предпочтений, на основе вековых традиций мировой избирательной культуры. Что касается понятия «избирательное право», то здесь мы наблюдаем менее выраженную электоральную мотивацию различных групп избирателей, менее структурированных по электоральным предпочтениям, с явным выраженным аполитизмом больших масс избирателей, преобладанием случайной факторности выбора и аномальности голосования.

Предметом избирательного права является совокупность норм, регулирующих значительно более узкий спектр общественных отношений, связанных только с формированием некоторых представительных органов государственной власти и местного самоуправления. В этом плане не представляется возможным согласиться с С.Д. Князевым, который отмечает, что избирательное право является универсальным регулятором, распространяется на проведение выборов любого вида и уровня и имеет предметом своего специфически юридического воздействия весь спектр избирательных отношений, опосредующих любые избирательные кампании в той мере, в какой это объективно необходимо в интересах обеспечения гражданского доверия выборным политическим институтам, придания легитимного характера механизму их формирования и функционирования¹. В такой широкой трактовке данное заявление не только упрощает проблему, но и порождает ошибочные представления о реализации потенциала избирательного права.

Мы уже не говорим о том, что различные выборные процедуры в коммерческих структурах, в государственных учреждениях, например, выборы ученого совета в университетах и т.д., регулируются не нормами избирательного права, а нормами корпоративными, закрепленными в уставах предприятий и других юридических лиц или в отдельных положениях о выборах, которые не входят в предмет избирательного права. Но не регулируется нормами избирательного права и значительный спектр отношений, связанных с политическими выборами и голосованием: процессы голосования в Госдуме по кандидатуре Председателя правительства, председателя Госдумы, председателя Счетной Палаты, Центробанка; голосование по кандидатурам судей высших судебных органов, Генерального прокурора в Совете Федера-

¹ Князев С.Д. Указ. соч. – С. 12.

ции. Они регулируются нормами, закрепленными в регламентах этих учреждений, как и голосование по кандидатурам членов Центральной избирательной комиссии, что остается за предметом избирательного права. Только частично регулируются нормами избирательного права выборы Председателя Центризбиркома.

В связи с этим стоит обратить внимание на категорию «выборное право». Она еще недостаточно разработана в нашей литературе и по ней имеются различные суждения. В соотношении категорий «избирательное право» – «выборное право», часть исследователей отдают предпочтение последней, утверждая, что оно по своему содержанию шире, чем традиционно понимаемое избирательное право. Так, например, А.А. Югов отмечает, что выборное право имеет предмет своего регулирования не только избрание коллегиальных представительных и монопредставительных (в составе одного лица) выборных органов государственной власти и местного самоуправления, но и формирование избирательных комиссий, выборы постоянно действующих органов общественной самодеятельности, а также создание любых других органов народного представительства путем проведения демократического голосования избирателей¹.

Данное положение встречает возражение С.Д. Князева, который отмечает, что избирательное право распространяет свое влияние на отношения, складывающиеся за рамками выборов, и на этом основании, по мнению исследователя, правильнее было бы говорить о том, что выборное право составляет лишь часть (хотя и основную) современного российского избирательного права².

Представляется, что здесь оба исследователя правы по-своему. Во-первых, категории «выборное право» и «избирательное право» – действительно не совпадающие понятия, хотя и не противостоящие. Во-вторых, если такая категория, как выборное право, приживется в нашей литературе и законодательстве, то она действительно будет охватывать более широкий спектр отношений, связанных с выборами, о чем пишет А.А. Югов. Но прав и С.Д. Князев, указывая, что нормами избирательного права регулируются отношения, которые складываются и за рамками выборов, и в этом плане категория «избирательное право» более широкая.

¹ Югов А.А. Правовые основы публичной власти в Российской Федерации. – Екатеринбург, 1999. – С. 92–93.

² Князев С.Д. Указ. соч. – С. 19.

Здесь стоит отметить и следующее: категория «выборное право» не является легитимной и дефинитивно не закреплена в законодательстве в отличие от категории «избирательное право», она существует только в исследовательской литературе. Но, безусловно, потенциально эта категория может регулятивно воздействовать на более широкий спектр выборных отношений, в отличие от категории избирательного права, которая всегда будет ограничена действиями по защите избирательных прав и регулятивным воздействием на отношения, связанные с выборами, а также с формированием представительных органов (должностных лиц) государственной власти и местного самоуправления.

В этом плане потенциал института выборного права гораздо шире, поскольку он связан с формированием любых структур, выражающих потенциал народного представительства, а в перспективе может распространить свое действие на формирование различных органов в корпоративных структурах и приблизится к спектру отношений регулируемых электоральным правом в смысле его функционирования в рамках мировой избирательной культуры. Но для этого придется создавать «свое» выборное законодательство, что вряд ли реально в российских условиях. К тому же создание такого выборного законодательства на основе предмета и метода правового регулирования приведет к значительному дублированию норм избирательного законодательства и к предметной путанице понятий «выборное право» – «избирательное право» – «избирательное право». Поэтому предмет избирательного права нужно рассматривать и в узком смысле, как это принято у многих исследователей сейчас (по факту), и в более широком смысле, включая в него отношения, связанные с проведением референдума, институтом отзыва депутатов и должностных лиц, а также включением новых электоральных отношений.

Следует отметить, что в предмете избирательного права значительно заужен спектр отношений, связанных с выборами представительных органов власти и высших должностных лиц различных уровней государственного управления и самоуправления. Причем на сегодняшний день является приоритетней эта тенденция дальнейшего сужения данного спектра выборных отношений.

Так, в 1993 году на *федеральном* уровне нормами избирательного права регулировались выборы:

1. депутатов Государственной Думы;
2. депутатов Совета Федерации¹;
3. Президента Российской Федерации;

на уровне *субъектов* Федерации:

1. выборы членов законодательных собраний;
2. выборы Глав администраций субъектов Российской Федерации;

на уровне *местного* самоуправления:

1. членов (депутатов, советников) представительных органов местного самоуправления;
2. глав муниципальных образований;
3. мэров городов;
4. руководителей районных управ².

Сейчас ситуация значительно изменилась. Из предмета избирательного права выведены отношения, связанные: на федеральном уровне с формированием Совета Федерации; на уровне субъектов Российской Федерации с формированием губернаторского корпуса³; на уровне местного самоуправления с формированием корпуса руководителей районных управ⁴, частично глав муниципальных образований. В перспективе не исключается отказ от выборов мэров городов, и введения института назначения мэров городов главами администраций субъектов Российской Федерации. Исследователи часто указывают на то, что выборный потенциал на уровне местного самоуправления мог бы быть гораздо больше. Так ряд авторов отмечали, что муниципальное избирательное право повсеместно работало

¹ Как известно, члены Совета Федерации первого созыва (1993–1995 гг.) назывались депутатами.

² В Москве частично.

³ Федеральный закон от 11 декабря 2004 года № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. – 2004. – 15 дек.

⁴ Это касается, в основном, Москвы.

только на формирование представительных органов местного самоуправления и избрание глав муниципальных образований (глав администраций)¹. С.Д. Князев писал: «Думается, что электоральные отношения, как предмет российского избирательного права на муниципальном уровне вполне могут иметь расширительное понимание и применение уже при существующем законодательстве о выборах»². К сожалению, глубокому замечанию автора не суждено было сбыться в последующее время, и под сомнением в ближайшей перспективе, поскольку коррективы внесенные в избирательное и муниципальное законодательство не исключают институт назначения глав муниципальных образований.

Таким образом, налицо тенденция значительного сокращения спектра общественных отношений, регулируемого нормами избирательного права.

Действующее избирательное законодательство не содержит исчерпывающего перечня видов выборов в Российской Федерации и тем самым оставляет открытым вопрос о возможных масштабах использования данного демократического института³, что конечно, не может не вызвать определенного затруднения в определении предмета избирательного права и его насыщенности, порождает противоречивые подходы и оценки исследователей.

Вначале стоит отметить, что, фактически, всеми исследователями не отрицается, что предметом избирательного права является совокупность норм, юридических правил, которые регламентируют участие граждан в формировании представительных государственных и муниципальных органов и выборов высших должностных лиц различных уровней управления. И в этом качестве выборы представляют социальную ценность, выступая демократической самоорганизацией гражданского общества, реальным механизмом воспроизводства представительных органов власти и коррекции политической системы страны.

¹ Выдрин И.В. Местное самоуправление в Российской Федерации: от идеи к практике (конституционно-правовой аспект). – Екатеринбург, 1998. – С. 168–170; Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. – М., 1997. – С. 134 и др. Соглашаясь с этим, нужно отметить, что и выборы глав администраций производились не повсеместно. Допустим, в Москве главы управ, как правило, не избирались.

² Князев С.Д. Указ. соч. – С. 12.

³ Князев С.Д. Там же.

Следующей важнейшей составной частью предмета избирательного права являются избирательные права граждан, их реализация и защита¹. И в этом плане, как отмечает С.Д. Князев, предмет избирательного права целесообразно характеризовать сквозь призму электоральных отношений, складывающихся как на межличностном уровне, так и на уровне социализации выборных институтов государственной и муниципальной власти².

Сейчас в литературе считается общепринятым, что предметом избирательного права являются нормы избирательного права, которые не только регулируют отношения, опосредующие организацию и проведение непосредственно выборов, но и регулируют отношения в межвыборный период, т.е. вне временных интервалов избирательного процесса. С этим вполне можно согласиться, особенно с введением Конституции Российской Федерации 1993 года, когда на ее основе стала формироваться система избирательной власти, функционирование которой носит постоянный характер вне зависимости от циклов избирательных процессов и избирательных кампаний в целом. В меньшей степени это относилось к предшествующим этапам развития нашего общества, в том числе к ее советскому периоду, когда выборы носили совмещенный характер, т.е. проводились в одно время во все органы местной, республиканской власти и отдельно на союзном уровне. Комиссии, организующие выборы, работали на непостоянной основе и создавались на период избирательных кампаний в широком смысле слова. Поэтому налицо был довольно продолжительный межвыборный период. Но, справедливости ради, стоит отметить, что и в этот период отдельные отношения регулировались нормами избирательного права, которые реализовывались, правда, не субъектами избирательных правоотношений, а представительными и исполнительными органами СССР и республиканских властей.

Сейчас, в условиях избирательной интенсификации отношений, развития демократических институтов сюда входит регулирование отношений связанных с бесперебойным функционированием как всей системы избирательной власти в целом, так и ее отдельных институтов, работающих на постоянной профессиональной основе.

¹ Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации. – М.: Изд-во МГУ, 2003.

² Князев С.Д. Указ. соч. – С. 9.

Кроме того, если проследить выборный процесс в масштабе всей страны, то он имеет непрерывный характер, каждый год у нас проходит на различных уровнях множество избирательных кампаний, в которых задействованы десятки тысяч избирательных комиссий и миллионы избирателей¹.

В этом плане нельзя согласиться с распространенным мнением, что эти отношения, складывающиеся в межвыборный период, имеют «вспомогательный характер в инфраструктуре социальных институтов, замыкающих на механизм их осуществления»². Правда, А.В. Зиновьев и И.С. Поляшева, также отмечая «вспомогательный характер» этих общественных отношений, указывают, что это не дает оснований недооценивать их значение³. Даже такая оценка данных отношений является явно заниженной. Как видим из уже перечисленных факторов, они выступают органической частью единой системы избирательной власти обеспечивающей непрерывную ротацию властных органов и постоянную реализацию избирательных прав граждан.

Не совсем однозначными являются позиции исследователей по введению в предмет избирательного права норм, регулирующих общественные отношения, связанные с проведением референдума. Так, например Д.Б. Катков, Е.В. Корчиги, С.Д. Князев, Ю.А. Дмитриев, В.Б. Израелян считают, что нормы, регулирующие проведение референдума, не входят в предмет избирательного права, в силу того, что они являются разными по целевому назначению формами непосредственной демократии, не связанными с избранием лиц, к тому же не являются срочными и обязательными, а целиком зависят от определенных законом субъектов инициативы проведения референдума⁴.

Разные целевые установки не отрицает и С.А. Авакьян, считая референдум смежным конституционно-правовым институтом, который отличается от избирательного права по своим целям, но, тем не менее, он отмечает, что по процедурам эти институты сходны, поскольку в каждом случае происходит голосование, и оно сопровождается аналогичными мероприятиями по подготовке и проведению

¹ См.: периодические сборники Центризбиркома из серии «Электоральная статистика», выпускаемые с 1996 года издательством «Весь Мир».

² Князев С.Д. Указ. соч. – С. 18.

³ Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Указ. соч. – С. 26.

⁴ Например, Катков Д.Б., Корчиги Е.В. Указ. соч. – С. 8.

голосования. Отсюда, считает автор, возможно объединение норм, посвященных этим самостоятельным конституционно-правовым институтам в одних источниках избирательного права¹.

Группа исследователей: С.Н. Кухтик, А.В. Зиновев, В.И. Лысенко, И.С. Поляшева, – традиционно относят отношения, связанные с референдумом, к предмету избирательного права. Так, допустим, В.И. Лысенко, еще в середине 90-х годов, не без основания отмечал, что власть народа реализуется в избирательном процессе посредством организации и проведения референдума и выборов и является исходной точкой для становления избирательного права².

Наиболее последовательное несогласие с данной точкой зрения мы находим в исследовательских позициях С.Д. Князева. Ну, во-первых, автор не отрицая «сходство процедуры организации и проведения выборов и референдума», считает его «технологическим» и не видит в этом «убедительного доказательства в пользу объединения выборов и референдума» в единый по своей природе объект правового регулирования, поскольку выборы и референдум имеют различные основания, цели и юридические последствия, а также различные методы правовой регламентации избирательных прав граждан и их права на участие в референдуме и тех юридических ограничений, которые установлены применительно к избирательным правам и праву на участие в референдуме. Отсюда, делает вывод автор, отнесение референдума к числу институтов избирательного права и процесса выглядит неубедительно, не способствует его восприятию в качестве совершенно самостоятельного³.

Безусловно, данные позиции автора носят позитивный характер, и способствуют более глубокому познанию предмета избирательного права и предмета правового регулирования т.н. референдумного права. Но согласиться с их резким противопоставлением нельзя. Избирательное право, по нашему мнению, является подотраслью конституционного права, которая состоит из обособленных видовых отношений, сгруппированных в правовые институты и в этом качестве представленных в данной подотрасли. Естественно,

¹ Авакьян С.А. Указ. соч. – С. 164.

² Лысенко В.И. Развитие демократической основы российского избирательного права // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. – 1995. – № 5. – С. 54.

³ Князев С.Д. Указ. соч. – С. 24–25.

каждый институт, представленный в подотрасли, имеет свою предметную сферу, свои основания, цели, юридические последствия, особенности методов правовой регламентации, систему юридических свобод и ограничений, иначе было бы невозможно его отграничить от ряда других родственных институтов.

Если проследить факторы, на которые указывает С.Д. Князев, то мы не увидим, что они выводят за рамки правового пространства подотрасли избирательного права. Неслучайно законодатель последовательно в 1997¹, 1999² и 2002 году³ объединяет нормы избирательного и референдумного права в один федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Правда, и здесь С.Д. Князев отмечает: «Но это вовсе не означает, что избирательное право под давлением федеральных законодателей поглотило собой нормы, посвященные референдуму»⁴. Обращает на себя внимание формулировка автора о «поглощении», да тем более «под давлением федеральных законодателей». Во-первых, никому из законодателей не приходило в голову, работая над столь важным законом, поглощать нормы права, посвященные референдуму, это было бы невозможно сделать и при желании. Во-вторых, закон разрабатывался и инициировался самой Центральной избирательной комиссией, которая проделала значительный объем аналитической и изыскательской работы, привлекая к этому ведущих ученых страны. Нельзя согласиться и с таким заявлением автора, что избирательное право и законодательство о выборах не находятся в отношениях жесткой зависимости и соподчинения, вследствие чего нельзя механически проводить параллели между ними и связывать содержание избирательного права с формой опосредующего его законодательства⁵.

Затрагиваемая проблема соотношения права (избирательного права) и законодательства о выборах – проблема более сложная, и утверждением, что они «не находятся в отношениях жесткой зависимости и соподчинения», ее не решить, если вообще данные катего-

¹ СЗ РФ. 1997. № 38. Ст. 4339.

² СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1653.

³ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

⁴ Князев С.Д. Указ. соч. – С. 25.

⁵ Там же.

рии могут способствовать ее решению. А утверждение, что нельзя связывать содержание избирательного права с формой опосредующего его законодательства (законодательства о выборах), достаточно спорно. Во всяком случае, нельзя утверждать, что содержание права «бестелесно». Без формы невозможно придать правовому содержанию юридической силы и осуществлять правовые регламентации. И неслучайно в теории права содержание и форма права рассматриваются в органическом единстве. Другой вопрос, насколько законодательство о выборах является опосредующей формой по отношению к избирательному законодательству. На этот счет имеются различные точки зрения, как показывает сам автор¹, но в любом случае, значительная часть законодательства о выборах выступает не опосредующей формой избирательного права, а его органической частью.

Несколько упрощенно понимать проблему соотношения избирательного законодательства и законодательства о референдумах через количество принятых актов на федеральном уровне и на уровне субъектов Федерации, на дифференцированной или объединенной основе. Так, по утверждению С.Д. Князева, обращает на себя внимание тот факт, что практически во всех субъектах Российской Федерации законодательное регулирование избирательных прав и права на участие в референдуме осуществляется на дифференцированной основе². Представляется, что такое утверждение автора не подкреплено фактами, и в любом случае его нельзя рассматривать в абсолютной формулировке, поскольку, по замечанию С.А. Авакьяна, десятки субъектов РФ вместо нескольких избирательных законов по различным видам выборов приняли избирательные кодексы, объединив нормы этих законов по схеме: общие принципы и правила применительно ко всем видам выборов. Более того, отмечает автор, именуя кодекс избирательным, в ряде субъектов в него включили нормы, посвященные всем видам голосований, т.е. не только выборам, но и референдумам, а также отзыву депутатов и выборных должностных лиц в данном субъекте РФ³.

Стоит добавить, что в этом плане вряд ли найдется исследователь, который, например, выведет отдельно принятый Федеральный

¹ Там же. – С. 19.

² Князев С.Д. Указ. соч. – С. 25–26.

³ Авакьян С.А. Указ. соч. – С. 62.

конституционный закон «О референдуме в Российской Федерации» из состава избирательного законодательства.

Говоря о негативных последствиях, к которым может привести нивелирование отличий между законодательством о выборах и законодательством о референдуме, С.Д. Князев опирается на мнение А.Е. Постникова, отметившего в своей диссертации, что вопросы референдума должны быть содержательно отделены от вопросов избирательного права таким образом, чтобы референдум не мог быть использован в качестве замены для проведения свободных демократических выборов¹.

Конечно, вопросы референдума должны быть содержательно отделены от избирательного права, но в качестве правового института подотрасли избирательного права, наравне с другими правовыми институтами этой подотрасли. А подмена норм одного правового института нормами других правовых институтов может привести к негативным результатам.

Неоднозначными являются в литературе и позиции исследователей по включению в предмет избирательного права института отзыва депутатов и выборных представителей муниципальной власти, т.н. «отзывного права». Собственно, ранее обозначенные позиции по вопросу включения референдума в предмет избирательного права, сохраняются и здесь. Так, например, положительно этот вопрос решается в исследованиях А.В. Зиновьева, И.С. Поляшевой, противоположную позицию занимают С.Д. Князев, Ю.А. Дмитриев, В.Б. Израелян, некоторые исследователи, отмечая самостоятельный характер данных институтов, считают возможным объединение норм в одних источниках избирательного права (С.А. Авакьян). Автору учебника более импонирует в этом вопросе точка зрения А.В. Зиновьева, И.С. Поляшевой².

Если попытаться все-таки определить предмет избирательного права, то следует отметить, что это совокупность правовых норм регулирующих отношения, связанные с формированием и постоянной

¹ Постников А.Е. Система избирательного законодательства в Российской Федерации: Диссертация в форме научного доклада на соискание ученой степени доктора юридических наук. – М., 1997. – С. 18–19.

² Но поскольку анализ указанных вопросов затрагивает проблемы императивного мандата, специально рассматриваемой нами в отдельной главе, то и данный анализ указанной проблемы будет окончательно представлен нами в этой главе.

ротацией властных структур, созданных на основе непосредственного волеизъявления граждан, регламентирующих организацию и порядок проведения выборов в представительные органы государственной власти и местного самоуправления, выбора на различных уровнях высших должностных лиц, проведения референдумов, отзыва депутатов и должностных лиц, избранных в результате всеобщих выборов, гарантирующих реализацию и защиту конституционных прав граждан избирать и быть избранными во властные структуры государства и местного самоуправления, обеспечивающих постоянное и бесперебойное функционирование избирательной власти в стране.

Вместе с тем, как уже отмечалось, законодатель не дал исчерпывающего перечня видов выборов в Российской Федерации и тем самым оставил открытым вопрос о возможных масштабах использования данного демократического института¹. Пока, начиная с декабря 1995 года², мы видим постоянное сужение круга общественных отношений регулирующихся нормами избирательного права, особенно это тенденция проявилась с декабря 2004 года³ и продолжает усиливаться в наши дни⁴. Значительный массив норм избирательного права остается незадействованным, превращаясь в так называемые «мертвые нормы», в частности нормы, регулирующие проведение референдума на федеральном уровне. По сути, еще не было ни одного референдума на федеральном уровне по Конституции Российской Федерации 1993 года, не предвидится проведение референдумов и в ближайшей перспективе. За всю историю российской госу-

¹ Князев С.Д. Указ. соч. – С. 12.

² С момента принятия Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

³ См.: Федеральный закон от 11 декабря 2004 года № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. – 2004. – 15 дек.

⁴ См.: Федеральный закон Российской Федерации от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета, – 2005. – 24 мая; Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. – 2005. – 26 июля.

дарственности было проведено только четыре референдума: один, союзный, в марте 1991 года и три российских: в марте 1991 года и в апреле и декабре 1993 года. Мало используется эта форма непосредственной демократии и на уровне субъектов РФ, а также на местном уровне. Правда, в последнее время, получают развитие региональные референдумы по объединению субъектов Российской Федерации: один в 2004 и два в 2005 году, но, как представляется, их потенциал имеет естественные ограничения и во многом обусловлен направленностью руководства страны на укрупнение субъектов федерации, а не является результатом непосредственной инициативы самого народа.

Не получает развития и практика отзыва депутатов и должностных лиц, но и само наличие такого института в системе непосредственной демократии, вопреки отдельным устоявшимся мнениям, мы расцениваем как ограничительный фактор нашей демократии.

В каких направлениях могут развиваться содержательные характеристики предмета избирательного права? Здесь мы полностью солидарны с С.Д. Князевым, который выделил ряд направлений¹.

1. Изменение социального масштаба применения законодательства о выборах, которое может произойти за счет появления новых и отказа от существующих выборных органов и должностных лиц, как на федеральном так и на региональном уровнях.

2. Обогащение предмета избирательного права Российской Федерации возможно посредством включения в число юридически значимых участников избирательных отношений новых, не известных действующему законодательству субъектов, в том числе и иностранцев.

Здесь необходимо сделать пояснение. Дело в том, что Конституция РФ наделяет избирательными правами именно граждан Российской Федерации, а не иностранцев и лиц без гражданства. Однако законом «Об основных гарантиях избирательных прав граждан» 2002 года отдельной категории иностранцев, постоянно проживающих на территории муниципального образования, в котором проводятся выборы, в соответствии с международным договором РФ предоставляются избирательные права, т.е. они имеют право на участие в выборах (активное избирательное право) в органы местного само-

¹ Князев С.Д. Указ. соч. – С. 27-29.

управления и местном референдуме (п. 3 ст. 17), а в соответствии с п. 10 ст. 4 они наделяются и пассивным избирательным правом – правом быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на тех же условиях, что и граждане России.

Интересно, что наделение иностранцев избирательными правами было характерно уже для первых лет советской власти. Так, например, иностранцы, получившие «все политические права российских граждан» по первой Конституции 1918 г. (ст. 20), хотя и не вступившие в число российских граждан, наделялись активным и пассивным избирательным правом (прим. 2 ст. 64), но это относилось к так называемым иностранцам, проживающим на территории Российской Федерации, «принадлежащим к рабочему классу или не пользующемуся чужим трудом крестьянству» (ст. 20)¹. Данная норма подтверждалась и Инструкцией о выборах 1934 г. (ст. 7). Но этой статьей значительно расширился субъектный круг иностранцев, которым могли быть предоставлены избирательные права. К ним относились иностранные граждане из категории служащих, специалистов и инженерно-технического персонала. Правда, законодатель вводит при этом как квалифицирующий признак лояльности, т.е. если в отношении этих категорий иностранных граждан «имеются достаточные доказательства полной лояльности по отношению к советской власти» (ст. 7).

Но на территории СССР проживали и иностранцы, которые не относились к трудовой категории и соответственно не наделялись активным и пассивным избирательным правом. Некоторая часть из них занималась предпринимательской деятельностью, в том числе и с использованием наемного труда. Эта категория иностранцев, безусловно, подпадала под основания лишения избирательных прав. Однако в их отношении Инструкцией о выборах в Советы в 1934–1935 гг. данные основания не применялись и иностранцы не вносились в списки лишенных избирательных прав (ст. 10).

Нормы о наделении иностранцев избирательными правами не были включены в Конституцию СССР 1936 года (гл. XI) и Конститу-

¹ Право предоставлять политические права иностранцам, в т.ч. и избирательные, были делегированы Конституцией РСФСР 1918 года местным Советам. Более того, местным Советам в соответствии со ст. 20 предоставлялось право «без всяких затруднительных формальностей» передавать иностранцам и права российского гражданства.

цию РСФСР 1937 года (гл. XII)¹, а также в последующие Конституции². В Положениях о выборах, начиная с 1937 года, была статья, по которой лица, проживающие на территории СССР и не являющиеся гражданами СССР, а состоящие в гражданстве или подданстве иностранных государств, не имеют права принимать участие в выборах и быть избранными (ст. 9)³.

Как известно, и ныне действующая Конституция РФ не наделяет иностранцев избирательными правами. Однако уже в 1997 году в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав граждан»⁴ в п. 4 ст. 18 появилась новелла о включение иностранных граждан, достигших 18 лет, постоянно или преимущественно проживающих на территории муниципального образования⁵, в списки избирателей для участия в выборах в органы местного самоуправления или для участия в местном референдуме. Данная норма сохранилась и в действующем законе⁶, более того, в нем расширены избирательные права иностранцев до уровня пассивных избирательных прав.

Но вместе с тем остается неразрешенной проблема соответствия данных норм норме Конституции РФ, наделяющей избирательными правами только граждан Российской Федерации (ч. 2 ст. 32). В этой ситуации требуется или вносить изменения в ст. 32 Конституции РФ, или дезавуировать соответствующие нормы в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав граждан» и других нормативных актах.

3. Включение в предмет избирательного права формирование новых, представительных институтов власти, например, формирование Конституционного Собрания, возвращение к формированию

¹ Конституции Советских Социалистических Республик. – М.: Юрид. изд-во НКЮ СССР, 1937. – С. 24–25; 49–51.

² Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик. Конституции (Основные Законы) Союзных Советских Социалистических Республик. – М.: Известия Советов Народных Депутатов СССР, 1985. – 744 с.

³ Положение о выборах в Верховный Совет СССР: Утверждено Постановлением ЦИК СССР от 9 июля 1937 г. // СЗ СССР. 1937. № 43. Ст. 182.

⁴ Федеральный закон Российской Федерации от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 1997. № 38. Ст. 4339.

⁵ О некорректности формулировки см.: Князев С.Д. Указ. соч. – С. 16. В ныне действующем законе формулировка уточнена (п. 3 ст. 17)

⁶ СЗ РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

Совета Федерации Федерального Собрания России на выборной основе путем всеобщего непосредственного голосования, а также к возвращению модели выборности глав администрации субъектов Российской Федерации.

4. Введение в предмет избирательного права норм регулирующих межгосударственные отношения по формированию некоторых представительных органов, допустим Союзного государства Российской Федерации и Республики Беларусь или Евразийского Сообщества при более развитых его интеграционных началах.

5. Расширение спектра избирательных отношений на уровне местного самоуправления, поскольку сегодня, как уже отмечалось, муниципальное избирательное право повсеместно работает только на формирование представительных органов власти местного самоуправления и в какой-то степени избрание глав муниципальных образований¹, хотя авторы уже высказывались за избрание еще и должностных лиц, осуществляющих исполнительно-распорядительную деятельность, в том числе в отдельных сферах².

С другой стороны и слишком расширительное толкование предмета избирательного права по спектру общественных отношений связанных с выборными процедурами, например, сельских старост (администратий) на сельских сходах, собраниях сегодня преждевременно вводить в предмет избирательного права, поскольку это совершенно иные выборы³, не связанные с реализацией всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании и обеспечении установленных законом гарантий избирательных прав граждан⁴. В целом это правильно, исходя из современных принципов определения предмета избирательного права, но в перспективе, расширение спектра избирательных правоотношений можно не ограничивать только принципами всеобщего избирательного права, но для этого надо поменять подходы законодателя, определяющие природу избирательного права и, естественно, вносить коррективы в предмет и методы правового регулирования.

¹ Васильев В.И. Местное самоуправление. – М., 1999. – С. 277; Конституционное право России / Под ред. А.С. Прудникова, В.И. Авсеенко. – Указ. соч. – С. 658.

² Бондарь Н.С., Авсеенко В.И., Бочаров С.Н. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для вузов / Под ред. проф. Н.С. Бондаря. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2003. – С. 332.

³ Васильев В.И. Местное самоуправление. – М., 1999. – С. 306.

⁴ Князев С.Д. Указ. соч. – С. 15.

6. Значительным резервом для развития предмета избирательного права является совершенствование института юридической ответственности за нарушение избирательных прав и установленного порядка выборов. Как отмечал В.В. Игнатенко, достигаться это может как за счет внутренних резервов избирательного права, так и путем совершенствования уголовного и административно-деликтного законодательства, более качественного сопряжения институтов уголовной и административной ответственности с охраняемыми ими электоральными отношениями¹. Здесь стоит отметить, что традиционно объектом исследования была уголовная и административная ответственность за нарушение избирательных прав и установленного порядка выборов. Вместе с тем, уточняя видовые характеристики юридической ответственности, мы отмечаем необходимость расширения ее видового спектра до конституционной, дисциплинарной, имущественной, процессуальной и международной ответственности за нарушение избирательных прав. В последние 10-15 лет, например, активно разрабатываются проблемы конституционной и отчасти процессуальной ответственности. Но уже сейчас необходимо ставить вопросы и о других видах ответственности.

Стоит обратить внимание на замечание исследователей, что избирательное право выступает «зоной тяготения» для различных по своей природе, а также по методам и механизму их юридической регламентации отношений². Они притягивают к себе находящиеся в пограничных плоскостях правового регулирования вопросы, например, защиты электоральных прав и свобод граждан и ответственности за их нарушение³. Правда, как отмечал в связи с этим С.Д. Князев, данная группа общественных отношений находится в своеобразном «двойном подчинении» избирательному праву как комплексному юридическому образованию и базовым правовым отраслям, поэтому данное обстоятельство не дает оснований говорить об изъятии соответствующих отношений из области регулирования их

¹ Игнатенко В.В. Правовое качество законов об административных правонарушениях. – Иркутск, 1998. – С. 64–81.

² Поленина С.В. Теоретические проблемы системы советского законодательства. – М., 1979. – С. 61.

³ Игнатенко В.В. Ответственность за нарушения законодательства о выборах и референдумах: основания и санкции. – Иркутск, 1998. – С. 4–5.

«базовыми правовыми отраслями» и усложняет юридический механизм их корреляции и интеграции¹.

Замечание действительно важное, характеризующее юридическую природу данных отношений. В связи с этим стоит отметить, что в истории российской государственности и права мы действительно наблюдали различные подходы, когда нормы, устанавливающие уголовную и административную ответственность и соответствующие составы правонарушений, вводились в избирательные акты² или в этих актах давались основания ответственности, а санкции за них предусматривались в соответствующих нормах базовых отраслей права³.

Вместе с тем изменение предмета современного российского избирательного права своей первоосновой может иметь естественное развитие опосредующих электоральные институты социальных связей, опирающихся на постепенно формируемые традиции и привычки поведения на выборах, а не только и не столько на юридико-техническое совершенствование конструкций правового регулирования избирательных отношений⁴. К сожалению, с 2001 года мы наблюдаем радикальные изменения, которые постоянно вносит законодатель в избирательную систему, менее всего ориентируясь на ее естественно-правовые основы, традиции, обычаи и ментальность российских граждан. Насколько такие «революционные скачки» будут способствовать совершенствованию российской государственности, ее управляемости – вопрос еще остается открытым, но в плане развития демократических основ гражданского общества есть определенные проблемы, которые сейчас невозможно осмыслить и дать ответы.

Система принципов той или иной науки предопределяет *метод* ее исследования. Некоторые авторы при этом считают, что лучше говорить о методах правового регулирования, а не о методах пра-

¹ Князев С.Д. Указ. соч. – С. 19–20.

² См., например: Положение о выборах в Учредительное собрание. Июль–сентябрь 1917 г. // Положение о выборах в Учредительное собрание с приложением Наказа, расписания числа членов Учредительного собрания и постановлений Временного правительства. – Пг., 1917.

³ Об этом, более подробно см.: Белоновский В.Н. Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном праве. Историческая практика и современность / Под ред. проф. А.С. Прудникова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2005. – 512 с.

⁴ См.: Князев С.Д. Указ. соч. – С. 29.

ва¹. Вместе с тем, в отечественной юридической науке отсутствует единство мнений по вопросу о методе правового регулирования и его значении для структурирования российской системы права².

Рассматривая методы как способы реализации предмета избирательного права, мы отмечаем, что сейчас наметился отход к рассмотрению данной проблемы только через характеристику одного универсального метода диалектического и исторического материализма, определявшего мировоззренческие позиции исследователя в советский период, являвшегося конкретизацией общеметодологического, общеправового материалистического метода применительно к предмету данной науки.

Сейчас позиции многих исследователей выражают отход от такого механистического подхода к данной проблеме.

Как известно, само слово «метод» греческого происхождения (metodos – путь исследования). Так древние греки обозначали путь исследования космоса, затем это понятие стало рассматриваться в более широком, универсальном значении, как способ построения и обоснования системы знаний, способ реализации предмета науки. Отметим, что к такому емкому понятию, как предмет науки, недостаточно подходить с мерками одного метода. Чтобы исследовать содержание избирательно-правовых явлений, необходимо использовать всю совокупность методов исследования, характерных и для других наук. Хотя мы не отрицаем, что в конкретном исследовании могут быть приоритетными те или другие методы. Сошлемся на подход к данной проблеме одного из историков права. М.Ф. Владимирский-Буданов, который немало страниц в своих исследованиях посвятил проблемам избирательного права, в том числе сущности народного представительства, непосредственной демократии, формированию представительных органов власти, в том числе и выборам на земские соборы в XVI–XVII веках, выделял три метода, которыми может осуществляться изучение права: догматический, философский и исторический³.

¹ Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс: В 2 т. – Т. 1 – М.: Юрист, 2005. – С. 55.

² Князев С.Д. Указ. соч. – С. 31.

³ Владимирский-Буданов М.Ф. Обзор истории русского права. – Ростов-н/Д., 1995 – С. 31.

Причем, отмечает автор, до XVIII в. господствовал догматический метод изучения преимущественно римского права (как действующего) в Западной Европе. Затем попытки совершенствования права (установить лучшие правовые нормы а priori путем философских построений) привели к приоритету *философского метода*, впрочем, как отмечает автор, это не только способствовало «улучшению права», но и принесло «значительный вред» (внушив мысль о возможности произвольно устраивать правовую жизнь посредством новых законов)¹. Поэтому в дальнейшем развитии приоритет отдается историческому методу, который был отшлифован в Германии исторической школой правоведения (Савиньи и др.). Но утверждение этого метода как «единственного, истинного» также имело отрицательные последствия, которые привели к реакционному направлению, стремлению возратить формы права, «уже прожитые исторически» и к «предпочтению национальных, хотя бы и несовершенных, форм права всяким другим»². Как выход из положения Владимирский-Буданов предлагал развивать *историко-сравнительный метод* в изучении права.

Сегодняшний этап развития науки избирательного права позволяет судить о методе, даже употребляя понятие в единственном числе, как о совокупности способов и приемов исследования, с помощью которых осуществляется познание предмета науки (совокупности правовых приемов воздействия на общественные отношения)³. Специфика заключается в конкретном содержании теоретических выводов и положений, которые отражают сущностно-содержательные характеристики предмета, за пределами которых специфика, основанная на определенной совокупности методов, теряет свое значение. Здесь стоит указать на позицию С.А. Авакьяна, который, касаясь данной проблемы, отметил, что не видит перспективы в выявлении какого-то генерального метода, являющегося определяющей характеристикой той или иной отрасли права. Если по предмету отрасли права различать не сложно, то по методам регулирования – трудно, поскольку почти все отрасли права пользуются одними и теми же методами, только со своей спецификой. Более определенно, на наш взгляд, видеть *общие методы* правового регулирования, ха-

¹ Там же.

² Там же. – С. 32.

³ Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. – М.: Юрист, 2001. – С. 35.

ракетерные для права в целом, и особенности их проявления в соответствующей отрасли права¹.

Такая точка зрения поддерживается рядом исследователей, например В.Д. Сорокиным, который отмечает высокую универсальность метода правового регулирования, осуществляемого посредством дозволения, предписания и запрета, составляющих сущность единого метода правового регулирования, а отраслевая дифференциация проявляется лишь в наборе (комбинации) этих приемов². Таким образом, при данной постановке вопроса исключается наличие определенного отраслевого метода правового регулирования, который совместно с предметом правового регулирования выступал бы критерием дифференциации права по отраслям, как это было заведено с времен кодификации М.М. Сперанского.

Однако в литературе имеются и другие, противоположные точки зрения, которые не свидетельствуют об отсутствии у правовых отраслей собственных, не тождественных различным модификациям единого метода правового регулирования³. Так, например, авторы фундаментального исследования по проблемам общей теории права и государства под редакцией В.С. Нерсисянца подчеркивают, что разделение права на отрасли, институты, иные структурные элементы по предмету и методу регулирования представляют собой основную, главную юридическую структуру предметной дифференциации права и законодательства⁴.

Еще раннее подобные позиции занимали ряд исследователей. Так, например, Л.С. Явич отмечал, что для дифференцирования правовой системы на автономные отрасли важно не всякое подразделение общественных отношений, а лишь то, которое влечет за собой образование специфических методов регулирования. Так и для конструирования отраслевого юридического метода следует исключить произвольный набор приемов и способов воздействия права на общественные отношения, нивелирующие различия между отдельными отраслями права⁵.

¹ Авакьян С.А. Указ. соч. – С. 55.

² Сорокин В.Д. Семь лекций по административному праву. Административный процесс и административно-процессуальное право. – СПб., 1998. – С. 19–20.

³ Алексеев С.С. Теория права. – Харьков, 1994. – С. 157–158.

⁴ Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. В.С. Нерсисянца. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – С. 327.

⁵ Явич Л.С. Общая теория права. – Л., 1976. – С. 128–130.

Касаясь этой проблемы, С.С. Алексеев уточнял, что при этом метод отличается известной замкнутостью, своего рода суверенностью и неприменимостью к отношениям, регулируемым определенной отраслью, норм, лежащих за ее пределами¹.

Как добавлял к этому С.Д. Князев, метод, как и предмет, регулирования является персональной «визиткой» любой отрасли (подотрасли) права, указывающей на специфический, оригинальный характер воздействия ее норм на регулируемый круг общественных отношений². Правда, в этом случае вряд ли можно согласиться с авторами, которые, соглашаясь с существованием особых отраслевых методов (метода) как совокупности приемов, способов воздействия на общественные отношения³, в то же время считают его «непригодным» в качестве критерия разграничения отраслей российского права, поскольку метод как критерий (например, в цивилистике) «индивидуализирующий гражданско-правовую отрасль, в системе российского права, должен характеризоваться только одной чертой, но такой, которая присуща любой норме гражданского права»⁴. Представляется такое сужение метода правового регулирования «до одной черты», до «любой нормы», кроме механистического подхода, ведет еще к вульгаризации понимания одного из сложнейших правовых институтов.

В связи с этим уместно будет воспроизвести мнение Ю.А. Дмитриева, И.В. Мухачева, которые отмечали, что в советский период развития отечественной правовой науки сложилось представление о том, что конкретную отрасль права характеризует специфический предмет и метод⁵. По нашему мнению, в современных условиях это не совсем так. Что касается предмета, то его индивидуальная принадлежность конкретной отрасли права сомнения не вызывает, один и тот же метод характеризует несколько отраслей права⁶.

¹ Алексеев С.С. Общая теория права. – В 2 т. – Т. 1. – М., 1981. – С. 245.

² Князев С.Д. Указ. соч. – С. 31.

³ См., например, Алексеев С.С. Предмет советского социалистического гражданского права. – Свердловск, 1959. – С. 258; Братусь С.Н. Предмет и система советского гражданского права. – М., 1963. – С. 11.

⁴ Гражданское право. Учебник. – 5-е изд., перераб. и доп. – Т. 1 / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. – М., 2001. – С. 12.

⁵ Здесь необходимо уточнить, что такое мнение существует не с советского периода нашей истории, а с первой половины девятнадцатого века, со времен кодификации М.М. Сперанского

⁶ Дмитриев Ю.А., Мухачев И.В. Понятие, предмет и метод конституционного права Российской Федерации – от исторических истоков к современности. – М., 1998. – С. 49.

Итак, здесь налицо различные подходы: от общеуниверсальности метода правового регулирования, до его принадлежности одной или нескольким отраслям права. Мы бы не назвали эти точки зрения взаимоисключающими, скорее они являются дополняющими друг друга, и с их учетом необходимо выявлять специфику метода правового регулирования в избирательном праве.

Занимая с В.Д. Сорокиным единые позиции по вопросу «общеуниверсальности» метода правового регулирования, С.А. Авакьян, например, категорически не согласен, что основу этой «общеуниверсальности» составляют группы нормативных предписаний, более того, считает, что наиболее уязвимой является попытка ограничить построение концепции методов сочетанием трех первичных компонентов, составляющих смысл регулирующего воздействия права на общественные отношения: дозволения, предписания и запрета. В этих суждениях позиция автора совпадает с ранее высказанным замечанием Л.С. Явича, что формирование отраслевых методов регулирования не ограничивается только установлением запретов, обязанностей и правомочий и включает в себя определение общего юридического положения субъектов данной отрасли права, их правового статуса¹. Итак, здесь мы видим попытки расширительного подхода к определению предмета правового регулирования. Но, между тем, в «классическом» воззрении на предмет правового регулирования чаще встречаются противоположные подходы, на что обратил внимание С.А. Авакьян, который особенно неприемлемым считает положение, когда метод правового регулирования выстраивается по факту доминирования одного из компонентов нормативного предписания, например, связывать уголовно-правовой метод с запретом, поскольку при всей условности научных классификаций весьма спорно по принципу доминирования связывать метод с одной отраслью права. В этой связи странно звучало бы утверждение о том, отмечает автор, что конституционное право, в котором достаточно запретов, использует уголовно-правовой метод запретов². При этом С.А. Авакьян исходит из следующего понимания: во-первых, нормативные предписания распространяются на все отрасли права, и в этом плане его позиция совпадает с мнением О.Е. Кутафина, который отмечал, что любая отрасль права, включая конституци-

¹ Явич Л.С. Указ. соч. – С. 130.

² Авакьян С.А. Указ. соч. – С. 55–56.

онное право, на всех этапах развития права использовала следующие юридические возможности регулирующего воздействия на общественные отношения: предписание, запрет и дозволение¹. Во-вторых, нельзя за основу брать лишь один критерий – связанный с характером норм, а другие оставлять без внимания. В-третьих, понять методы регулирования можно лишь во взаимосвязи с предметом. В-четвертых, в этом определении приоритет остается за предметом правового регулирования, поскольку методы не могут встать вровень с предметом регулирования и занимают (должны занимать) подчиненное положение в сопоставлении с предметом регулирования².

В целом соглашаясь с этой позицией ученого, особенно в части совокупного действия нормативных предписаний во всех отраслях права, все-таки отметим, что жесткая детерминация метода правового регулирования предметом правового регулирования вряд ли оправдана, хотя в литературе это часто подчеркивается³. Все-таки это два основных дифференцирующих критерия, хоть и взаимосвязанных, но достаточно автономных, которые только в совокупности позволяют отслеживать и формировать отраслевую принадлежность норм. Отметим и тот факт, что автономность метода правового регулирования заключается и в том, что он, в отличие от предмета, может вторгаться в другую предметную сферу отношений, например, вторжение в частно-правовые отношения средств регулирования характерных для публично-правовой сферы отношений, допустим в имущественные отношения (выступающие предметом гражданского права) способов их регулирования путем обязывающих предписаний или основанных на реализации властных полномочий. Или, наоборот, вторжение договорных начал (гражданское право) в предметную сферу избирательных отношений (публичное право).

Кроме этого, метод правового регулирования выполняет и интегрирующую роль в отраслевом пространстве, оказывая упорядочивающее воздействие на нормативную ткань отрасли. Так, С.С. Алексеев в свое время заметил, что методы субстанциональны, неотделимы от правовой материи, они выражают самую суть, стержень того или иного юридического режима регулирования, следовательно в системе права они служат тем объединяющим началом, которое

¹ Кутафин О.Е. Указ. соч. – С. 38.

² Авакьян С.А. Там же.

³ Гражданское право / Под ред. А.П. Сергеева, Ю.К. Толстого. – М., 2001. – С. 8.

компонует правовую ткань в главные структурные подразделения – в отрасли права¹.

В то же время необходимо отметить, что по другим вопросам позиции исследователей отчасти пересекаются. Так, например, авторы учебника по общей теории права и государства, отстаивая метод правового регулирования как «основную, главную юридическую структуру предметной дифференциации» все же допускают, что по существу они (методы правового регулирования) разделяются на публично-правовые (методы императивных указаний и запретов) и частно-правовые (методы диспозитивного регулирования), хотя зачастую они именуются иначе².

С.А. Авакьян, отталкиваясь от замечания Гегеля, что «привнесение договорного отношения, так же как и отношений частной собственности вообще, в государственное отношение привело к величайшей путанице в государственном праве и действительности»³, отмечает, что конституционное право, как и публичное право в целом принципиально отличается от частного (ряд исследователей наоборот подчеркивают, что в современных условиях все более расширяется сочетание частно-правовых и публично-правовых методов правового регулирования в различных отраслях российского права)⁴, которое допускает метод регулирования отношений волей сторон (договорное регулирование), причем с выбором вариантов поведения, не отраженных в нормах права. Авакьян считает, что выборы вариантов поведения допустимы и в конституционном праве, но все они предусмотрены (должны быть предусмотрены) правом⁵. А в целом, предостерегает автор, увлечение частно-правовыми методами в публичном праве нежелательно⁶.

Различны позиции исследователей и по составляющим элементам предмета правового регулирования: дозволению, предписанию и запрету. Так, если В.Д. Сорокин абсолютизирует их⁷, берет за основу при определении предмета правового регулирования, то

¹ Алексеев С.С. Теория права. – Харьков, 1994. – С. 156.

² Проблемы общей теории права и государства. Указ. соч. – С. 342.

³ Гегель. Философия права. – М., 1990. – С. 129.

⁴ Проблемы общей теории права и государства. Указ. соч. – С. 342.

⁵ Авакьян С.А. Конституционное право России. Указ. соч. – С. 57.

⁶ Там же.

⁷ Сорокин В.Д. Семь лекций по административному праву. Административный процесс и административно-процессуальное право. – СПб., 1998. – С. 19–20.

О.Е. Кутафин¹, другие исследователи, просто считаются с этим фактом², заслуживающим внимание, поскольку он строится на имеющей место обусловленности отраслевых методов правового регулирования универсальными, едиными для всех элементов структуры российского права приемами (типами) регулирующего воздействия на общественные отношения³.

Не отрицает наличие нормативных предписаний и С.А. Авакьян, но в конституционном праве, отмечает автор, они выглядят как формулировки отдельных правил определенного поведения, содержащих все три названные начала, а запрет выглядит не как формально императивное правило (запрещено), а как невозможность иного поведения⁴.

Стоит отметить, что в науке методы чаще всего классифицируются как общенаучные и частнонаучные⁵ или философские, общенаучные и частнонаучные (специальные)⁶. Но, тем не менее, говоря о совокупности методов, мы в первую очередь имеем в виду формально-логические методы исследования: анализ, синтез, индукция, дедукция, гипотеза, обобщение, абстракция, аналогия, моделирование, формализация и т.д.

Вместе с ними используются и другие методы: социологический, математический, статистический, логический, институциональный, бихевиористский, структурно-функциональный и другие. Кроме этого, среди методов познания электрально-правовых явлений широко используются компаративистский (сравнительно-правовой), исторический, в том числе историко-сравнительный, формально-юридический. Говоря о последнем, мы отмечаем, что формализация – неотъемлемое свойство права. Еще древние латиняне говорили: *formalegis – forma essentialis* (юридическая форма есть существенная форма). Принцип формализации права закреплен и в ныне действующей Конституции (ч. 3 ст. 15). Формализация предпо-

¹ Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. – М.: Юрист, 2001. – С. 38–42.

² Проблемы общей теории права и государства. Указ. соч. – С. 342.

³ Князев С.Д. Указ. соч. – С. 32.

⁴ Авакьян С.А. Там же. – С. 63.

⁵ Комаров С.А. Общая теория государства и права: Учебник. – 7-е изд. – СПб.: Питер, 2004. – С. 21–22.

⁶ Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. М.М. Расолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2000. – С. 15.

лагает описание, классификацию, систематизацию, публикацию, передачу знания доходчивыми, понятными категориями.

Формально-юридический метод вызвал к жизни целые школы, развивающие приемы толкования правовых норм. В советское время он использовался незначительно, а порой исключался; сейчас занимает важное место среди других исследовательских методов. В литературе отмечается, что как специфический метод юридического познания он выполняет две основные функции: 1) получение юридических знаний и 2) построение теоретической (научной) системы юридических знаний¹.

Методология исследования нашего предмета заключается в применении как общенаучных приемов и методов, так и специальных научных методов, выработанных юридической наукой. В т.ч. формально-логических методов исследования (индукции, дедукции, аналогии, синтеза, сравнения, наблюдения, описания, классификации, систематизации) и формально-юридического, историко-правового, компаративистского, институционального, структурно-функционального, системного анализа, а также метода единства материального и процессуального начал в избирательном праве, сочетания методов общего нормирования (общих установлений) для одних и подробного (детализированного) регулирования для других электро-ральных отношений, метода установления конституционно-правовой ответственности с введением ряда специальных санкций, предусмотренных именно в конституционном праве².

Специфика воздействия средств и способов на регулируемые отношения обуславливается тем фактором, что избирательное право относится к отрасли публичного права, а именно конституционного, поэтому воздействие на регулируемые отношения происходит с применением директивных начал (директивный метод) и властных полномочий. На это в свое время обратил внимание А.Е. Постников, указав, что избирательное право имеет императивный метод регулирования, который является специфическим для всех отраслей публичного права³. Конечно, уровень императивности при этом («язык регулирования») является различным и не всегда выражает жестко регламентированное детальное предписание, а в значительной сте-

¹ Проблемы общей теории права и государства. Указ. соч. – С. 13.

² Авакьян С.А. Конституционное право России. Указ. соч. – С. 57–64.

³ Постников А.Е. Указ. соч. – С. 13.

пени имеет общерегулятивное начало. Но и такое определение метода избирательного права, верное в основных параметрах, все же не дает о нем более полного представления. Так, С.Д. Князев в связи с этим отмечал, что признание за методом российского избирательного права универсальной однопорядковой роли в масштабе всех остальных публичных отраслей и институтов российского права по существу означает отказ от выявления специфики юридического инструментария, используемого избирательным правом, в сравнении с иными публично-правовыми образованиями¹.

Рассматривая метод правового регулирования избирательного права, которое является производным от общего метода конституционного права, что с точки зрения методологии правильно (поскольку избирательное право выступает подотраслью конституционного права), мы отмечаем, что отдельного от конституционного, некоего «своего» метода избирательного права нет и не может быть. В то же время, специфика правового регулирования на основе конституционно-правового метода, регулирующего избирательные отношения, позволяет говорить об относительно целостной специфике этого регулирования, используя понятие метода правового регулирования избирательного права. В соответствии с этим, метод в избирательном праве обусловлен важнейшими характеристиками самого метода конституционно-правового регулирования общественных отношений. Во-первых, что подчеркивается во многих исследованиях, он основывается на властно-императивных началах. Применительно к избирательному праву это было сформулировано и А.Е. Постниковым². Во-вторых, еще в конце 90-х годов, некоторые исследователи, характеризуя метод конституционного права, указывая на преобладание в нем императивного регулирования, в то же время отмечали, что с развитием отрасли в соответствии с общей тенденцией демократизации общественной жизни в ней все большую роль будет играть диспозитивный метод (координации)³, что не может не учитываться при характеристике и метода правового регулирования избирательного права. В-третьих, этими же авторами (Ю.А. Дмитриевым и И.В. Мухачевым) была высказана мысль о том, что метод волевого воздействия в сочетании с отдельными элементами договора харак-

¹ Князев С.Д. Указ. соч. – С. 30.

² Постников А.Е. Там же. – С. 13.

³ Дмитриев Ю.А., Мухачев И.В. Указ. соч. – С. 49.

терен для государственного (конституционного) права¹. И наконец, в-четвертых, О.Е. Кутафин, опять же говоря о том, что конституционно правовое регулирование основывается на властно-императивных началах, предусматривает во многих случаях возможность возникновения конституционно-правовых отношений, построенных на началах юридического равенства².

Кроме этого, в избирательном праве широко применяются методы и иных наук: статистических, социологических, математических, экономических, политологических и других, – позволившие делать соответствующие обобщения, систематизацию, классификацию рассматриваемых правовых явлений в рамках заявленной проблемы.

Исходя из этих и других характеристик, можно сформулировать предмет правового регулирования избирательного права следующим образом: это совокупность средств и способов регулятивного воздействия на электоральные отношения, имеющая универсальный и комплексный характер, основывающаяся на властно-императивных началах и нормативных предписаниях с включением диспозитивных факторов в сочетании с отдельными элементами договорных начал, построенных на началах юридического равенства сторон.

Вместе с тем, хотелось бы обратить внимание на то, что расширительное толкование содержания методов правового регулирования «как критериев структурирования автономных юридических систем» имеет место и за пределами традиционного воззрения на данный институт. Ряд известных ученых, если не прямо, то по смыслу, предлагают и иные критерии отраслевой дифференциации права. Так, например, С.С. Алексеев, еще в начале 1980-х годов предлагал в качестве критерия рассматривать «специфический режим правового регулирования». А.А. Белкин чуть позже предлагал в качестве критерия деления права на отрасли использовать «концепцию правового регулирования»³. Как показала практика, эти критерии не были полностью приняты ни законодателями, ни исследователями, однако они, безусловно, разнообразят инструментальные средства воздействия предписаний на общественные отношения, в том числе и электоральные. В этом плане, наверное, нельзя полностью согласиться с С.Д. Князовым, что между методом и концепцией, равно как

¹ Там же.

² Кутафин О.Е. Указ. соч. – С. 43.

³ Обзор данных предложений см.: Князов С.Д. Указ. соч. – С. 32–34.

и режимом правового регулирования нет принципиального различия¹. Основным критерием отраслевой дифференциации до сегодняшнего дня остаются предмет и метод правового регулирования. Но при отраслевой характеристике важно учитывать и пока вспомогательные критерии, в том числе концептуальные и режимные, что собственно на достаточно высоком профессиональном уровне сделано в исследованиях С.Д. Князева. Он характеризует исходную базу метода избирательного права через приоритет электоральных прав российских граждан и действенного механизма юридического гарантирования избирательных прав², через принципы присущих только правовому регулированию электоральных отношений, нормативную базу и категориальный аппарат, обеспечивающий необходимую унификацию практики правоприменения в избирательной среде, и, что особенно важно, одним из первых исследователей, автор обратил внимание, что посредством метода правового регулирования определяются формы и методы защиты самих электоральных отношений, составляющие охранительный блок избирательного законодательства и права. Метод правового регулирования предопределяет характер тех взаимосвязей между участниками электоральных правоотношений, которые возникают при реализации норм избирательного права³.

При изучении темы № 3 необходимо:

Работать с законодательными актами [1, 6, 32], в т.ч. международными [2].

¹ Там же. – С. 33.

² На этот фактор исследователи сейчас обращают особое внимание. С.: Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации. – М.: Изд-во МГУ, 2003. – 304 с.; Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Избирательная система России: теория, практика и перспективы. – СПб.: Издательство «Юридический центр Пресс», 2003. – 359 с.; Белоновский В.Н. Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном праве. Историческая практика и современность / Под ред. проф. А.С. Прудникова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – 512 с.; Колюшин Е.Н. Судебная защита избирательных прав граждан. – М.: ОАО Издательский дом «Городец», 2005. – 144 с.; Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации: Учебник для вузов / Под ред. д.ю.н., проф. О.И. Тиунова. – М.: Норма, 2005. – 608 с.

³ Князев С.Д. Указ. соч. – С. 34-35.

Читать учебную и научную литературу [40, 46, 58, 59, 62];
Князев С.Д. Очерки теории избирательного права. – Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 1999.

Выполнить задания: уточнить понятие предмета избирательного права; проследить по современным учебникам подходы к определению содержания предмета избирательного права.

Ответить на вопросы теста

1. Нормами избирательного права регулируются выборы:
 - а) Председателя Правительства Российской Федерации;
 - б) Председателя Государственной Думы;
 - в) Совета директоров акционерного общества;
 - г) Главы администрации органа местного самоуправления.
2. Избирательное право является:
 - а) отраслью права;
 - б) подотраслью права;
 - в) правовым институтом;
 - г) субинститутом;
 - д) подинститутом.
3. Понятия «избирательное право» и «избирательная система» – это понятия:
 - а) тождественные понятия;
 - б) однопорядковые;
 - в) различные;
 - г) совпадающие в отдельных элементах;
 - д) избирательной системы более широкое.
4. Предмет правового регулирования является одним из критериев дифференциации права на:
 - а) отрасли права;
 - б) подотрасли права;
 - в) правовые институты;
 - г) субинституты.

5. *Нормативные предписания в избирательном праве характеризуются:*
- а) дозволением;
 - б) предписанием;
 - в) запретом;
 - г) универсальностью;
 - д) специфичностью;
 - е) совокупностью всех перечисленных начал.

Контрольные вопросы

1. Дайте определение понятий: отрасль права, подотрасль права, правовой институт?
2. Укажите место избирательного права в системе юридических наук.
3. В чем особенности предмета «избирательное право»?
4. Какие методы анализа предмета используются в избирательном праве?
5. Как соотносятся понятия «избирательное право» и «избирательное право»?
6. В чем различие между объектом и предметом избирательного права?
7. Правовые институты избирательного права регулируют родовые или видовые общественные отношения?
8. Перечислите общие принципы определяющие методы правового регулирования в рамках предмета избирательное право.
9. Дайте характеристику нормативных предписаний, характеризующих предмет избирательного права.
10. Назовите ряд представителей российской школы избирательного права второй половины XIX – начала XX века.
11. Назовите ряд представителей зарубежных школ избирательного права второй половины XIX – начала XX века.

План семинарского занятия

1. Предмет избирательного права.
2. Избирательное право как подотрасль конституционного права.
3. Нормативные предписания в избирательном праве.
4. Метод правового регулирования в избирательном праве.

ТЕМА 4.

Принципы проведения выборов в Российской Федерации



- 4.1. Понятие принципов права. Особенности дискуссии по природе принципов права. Особенности принципов избирательного права.
- 4.2. Соотношение принципов избирательного права и принципов избирательная системы.
- 4.3. Дифференциация принципов избирательного права.
- 4.4. Особенности конституционного закрепления принципов избирательного права в советский период и по действующему законодательству.
- 4.5. Содержание общих принципов избирательного права.

Целью изучения данной темы является усвоение принципов избирательного права как подотрасли конституционного права.

Изучив данную тему, студент должен:

знать: понятие принципов права, особенности принципов избирательного права, их юридическую природу, дифференциацию принципов по группам, особенности авторских подходов к формулированию принципов избирательного права;

уметь: определять содержание принципов избирательного права, их место и роль в регулятивном воздействии на общественные отношения по формированию представительных органов власти и выборов высших должностных лиц, их соответствие международным избирательным стандартам;

приобрести навыки: анализа принципов избирательного права, раскрытия их содержания, ориентации в важнейших школах, направлениях и авторских позициях исследователей по проблемам формулирования принципов избирательного права.

Акцентировать внимание на следующих понятиях: принципы права, принципы избирательного права, принципы избирательной системы, общие принципы, межотраслевые принципы, отраслевые принципы, международные избирательные стандарты.

Что касается *принципов*, то они являются, с одной стороны, основой методов познания¹, с другой, как уже отмечалось, определяют сущностные характеристики методов правового регулирования. Следует отметить, что проблема принципов избирательного права в последнее время разрабатывается специалистами очень активно² и, пожалуй, дает значительный исходный и методологический материал для других отраслей права. Тем не менее, исследователи подчеркивают, что проблема принципов не так проста, как может показаться на первый взгляд. Существуют расхождения по количеству, названию и содержанию принципов³.

Первое, на что хотелось бы обратить внимание – это соотношение понятий: «принципы избирательного права» и «принципы избирательной системы». В литературе употребляются оба этих понятия. Ряд исследователей: М.С. Матейкович, Д.Б. Катков, Е.В. Корчиги, С.Д. Князев, А.В. Иванченко, И.А. Алебастрова, А.Е. Постников, – используют понятие «принципы избирательного права». Другие авторы – Т.Д. Зражевская, Ю.Н. Жданов, А.В. Зиновьев, И.С. Поляшева – используют понятие «принципы избирательной системы» считая, что избирательное право и порядок организации и проведения выборов являются составными частями избирательной системы, а в рамках избирательной системы могут существовать отношения, не урегулированные нормами права. В то же время Е.Е. Блажчук, Н.П. Пекишев, М.В. Баглай различают эти понятия. О.Е. Кутафин, Е.И. Козлова используют понятие «принципы проведения выборов», В.Н. Лысенко, А.А. Вешняков – «принципы избирательного процесса» и «принципы избирательного права», Н.С. Бондарь и А.А. Джагарян – «принципы участия граждан в выборах».

¹ Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. М.М. Расолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2000. – С. 15

² См.: Вешняков А.А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. – М.: Изд-во «Весь Мир», 1997. – 184 с.; Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Указ. соч. ; Выдрин И.В. Избирательное право Российской Федерации. – М.: Норма, 2004. – 256 с.; Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Указ. соч.; Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов / Отв. ред. А.А. Вешняков. – М., Издательство НОРМА, 2003. – 816 с.; Катков Д.Б., Корчиги Е.В. Указ. соч.

³ Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Указ. соч. – С. 57.

Не рассматривая отдельные позиции авторов, отметим лишь один фактор. Действительно, в основном «принципы избирательного права» и «принципы избирательной системы» явления суть совпадающие, и неслучайно, независимо от позиций авторов (а они определяются отношением к фундаментальным понятиям «избирательное право» и «избирательная система» в целом), все они рассматривают, как правило, одни и те же принципы. Некорректно считать избирательное право частью избирательной системы, поскольку, повторяем, речь идет о самостоятельных правовых явлениях, органично взаимосвязанных, если допустимо такое сравнение – двух сторонах одной медали. Невозможно представить себе функционирование (наличия) избирательной системы без ее закрепления в нормах избирательного права, будь то совокупность нормативно-правовых актов, правовых обычаев, прецедентов. В то же время мы отдаем себе отчет в том, что не все отношения функционирования избирательной системы регулируются правовыми нормами и не все отношения механизма избирательной системы являются правоотношениями.

Избирательное право не является частью механизма избирательной системы, поскольку регулируют не только функционирование «системы», но и реализацию избирательных прав, их гарантии, функционирование других систем, например, системы избирательной власти, системы ГАС «Выборы», системы учета избирателей, которые при любых избирательных системах будут самостоятельными направлениями деятельности. Но нельзя представлять себе ситуацию, при которой принципы будут универсальными (и для права, и для системы) только в части их соприкосновения или взаимодействия. Все-таки у этих социальных явлений свои, присущие им закономерности функционирования, их целевое предназначение, которые, повторяем, органически взаимосвязанны, но не тождественны. Поэтому основополагающие принципы, например всеобщности выборов, прямого голосования, равенства, будут иметь в «системе» и «праве» специфическое проявление, а при более детализированном анализе, мы выйдем на исходные параметры (начала, принципы), которые характерны только для системы и не могут быть характерны для права, и наоборот, выделим принципы, которые характерны для права, но не могут характеризовать функционирование системы. Например, некоторые исследователи выделяют в избирательном праве группу «политических» принципов: М.И. Кукушкин, А.А. Югов,

М.С. Матейкович¹. Не раскрывая их содержание и не делая перечисление, отметим некорректность постановки проблемы: политические принципы в избирательном праве. В избирательном праве могут существовать только правовые принципы и никаких политических, экономических, духовных, религиозных, философских, так же как в политике не может быть правовых, экономических и других принципов; в любом случае политические принципы будут в политике. Если допустить иное, произойдет политизация права.

Другое дело, когда понятие «политические принципы» мы употребляем применительно к избирательной системе, как это сделали, например А.В. Зиновьев и И.С. Поляшова². Все становится на свои места и не вызывает возражения, поскольку применительно к избирательной системе мы можем выделять политические, экономические, организационные и другие группы принципов, в том числе и правовые, на основе которых происходит ее функционирование.

Принцип (лат. *prīncipiū* – основа, первоначало) – основоположение, руководящая идея, основное правило поведения, деятельности, которое является не только основным, исходным положением какой-либо теории, учения, отмечает, например, В.В. Пылин, но и руководящей идеей или основным правилом деятельности, основой устройства или действия различных механизмов, в том числе и социальных³.

Данный подход принимается исследователями и получает развитие. Так, например Н.С. Малеин подчеркивал, что каждый принцип – это идея, то есть мысль как продукт человеческого мышления об общем и наиболее существенном представлении о праве, правовом мировоззрении, о ценности права⁴. А.В. Зиновьев и И.С. Поляшова отмечают, что принципы пронизывают все поле правового регулирования и являются следствием обобщения правовых норм, воз-

¹ Кукушкин М.И., Югов А.А. Выборы – конституционный институт прямого народного волеизъявления в Российской Федерации // Российский юридический журнал. – 1996. – № 2. – С. 74; Матейкович М.С. Проблемы правового регулирования выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации / Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. – Тюмень, 1998. – С. 11.

² Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Указ. соч. – С. 61.

³ Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации: Учебно-практич. пособие. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. – С. 78.

⁴ Малеин Н.С. Правовые принципы, нормы и судебная практика // Государство и право. – 1996. – № 6. – С. 12.

никающих по мере развития правовых обычаев и законодательной деятельности органов государственной власти¹.

В учебной и исследовательской литературе по теории права обычно выделяются принципы как исходные положения, юридически закрепляющие объективные закономерности общественной жизни, или как начала, раскрывающие особенности права как регулятора общественных отношений, или как сущностные начала права в концентрированном виде характеризующие его содержание и основные формы. Они имеют нормативный характер: регуляции, направления; определяют поведение людей. В этой связи принято выделять общие принципы права, допустим гуманизма, демократизма, единства прав и обязанностей, законности и т.д.; межотраслевые принципы, то есть руководящие начала, относящиеся к нескольким родственным отраслям права и отраслевые – руководящие начала, характеризующие особенности конкретной отрасли права². Но, тем не менее, эти видовые принципы не существуют изолированно, и каждая отрасль права характеризуется как общими для всех отраслей права основными принципами, так и межотраслевыми, которые свойственны объективному и субъективному праву сравнительно больших автономных групп отраслей и, естественно принципами, имеющими отношение только к данной отрасли, обусловленными предметом регулирования и влияющими на методы юридической регламентации³.

Соглашаясь с данной характеристикой, сделаем одно пояснение: в нашем случае речь не идет об отрасли права, а только о части однородной сферы отношений, составляющей лишь одну подотрасль конституционного права, а именно – о предмете избирательного права. Поэтому надо отнести вышесказанное и к подотрасли права, которая также характеризуется как общими, межотраслевыми, отраслевыми принципами, так и специфическими принципами, характерными только для этой подотрасли конституционного права и совокупность действий которых определяют параметры предмета

¹ Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Там же. – С. 56.

² Обзор различных подходов к определению понятия «правовой принцип» см.: Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации. – М.: Изд-во МГУ, 2003. – С. 37–39.

³ Явич Л.С. Право развитого социалистического общества (сущность и принципы. – М., 1978. – С. 174.

избирательного права и обуславливают его метод правового регулирования.

В этом плане нам кажется очень верным замечание С.Д. Князева, что являясь самостоятельной подотраслью российского права, избирательное право включает в себя ряд образующих институтов. Вследствие этого, отмечает автор, вполне правомерной выглядит постановка вопроса о необходимости выделения наряду с собственно отраслевыми принципами избирательного права (и собственно принципами подотрасли – В.Б.) и принципов отдельных образующих его институтов¹. Конечно, при этом не может быть противопоставления данной совокупности принципов самому конституционному праву, все они в том числе характеризуют и отраслевую принадлежность избирательного права и способствуют совершенствованию регулятивного воздействия на общественные отношения, составляющие предмет всего конституционного права.

Итак, под принципами избирательного права понимаются основополагающие руководящие начала, идеи, положения, закрепленные в нормах избирательного права. Это исходные правовые предписания, в соответствии с которыми строится правовое регулирование электоральных отношений на всех его стадиях². Другие авторы акцентируют внимание на том, что в принципах в концентрированном виде выражается демократическое содержание избирательного права, и они регулируют отношения правотворчества в сфере избирательного права до реализации избирательно-правовых норм³, или руководящие начала, идеи, положенные в основу формирования выборных органов государственной власти и местного самоуправления⁴.

Несмотря на отдельные авторские подходы, которые могут быть спорными и неточными, в целом, благодаря активной исследовательской работе в этой сфере, исходя из совокупности сформулированных ими принципов, мы можем констатировать, что в принципы заложен значительный научный фундамент для анализа проблем избирательного права.

¹ Князев С.Д. Указ. соч. – С. 51.

² Конституционное право России: учебник для студентов вузов / Под ред. А.С. Прудникова, В.И. Авсеенко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2006. – С. 365.

³ Катков Д.Б., Корчиго Е.В. Указ. соч. – С. 10.

⁴ Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Указ. соч. – С. 59.

Вместе с тем, многие исследователи указывают и на пробелы в Конституции Российской Федерации, в которой не получили закрепление универсальные положения избирательного права, в том числе принципы всеобщего и равного избирательного права. Они конституционно оформлены только применительно к выборам Президента РФ¹. С такой позицией категорически не согласны Н.С. Бондарь, А.А. Джагарян, которые наоборот считают, что анализ конституционных норм, прямо или косвенно связанных с регулированием отношений в сфере избирательного права, позволяет утверждать, что действующая Конституция РФ в достаточно широком объеме эксплицитно или имплицитно закрепляет систему принципов избирательного права в их избирательно-статусном выражении, что предопределяется взаимосвязанными положениями значительного ряда установлений Конституции РФ, составляющих ядро характеристик избирательного права, предусматривают многоуровневое, многомерное обеспечение осуществления гражданином свободного волеизъявления².

В избирательном законодательстве России наиболее полно воплощены универсальные принципы и нормы международного права по реализации и защите избирательных прав граждан. В соответствии со ст. 21 Всеобщей декларации прав и свобод человека, закрепившей в нормативном тексте важнейшие принципы выборности, российский законодатель последовательно осуществляет реконструкцию избирательной системы, основываясь на том, что «Воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования» (ст. 21 Всеобщей декларации прав и свобод человека).

Правда, отдельными исследователями высказывалась мысль о том, что далеко не все международные избирательные стандарты отличаются демократизмом, бездумное следование которым ничем

¹ Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России: Курс лекций. – М.: Изд-во МГУ, 1999. – С. 154.

² Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России. – М.: Формула права, 2005. – С. 37–38.

не может быть оправдано¹. Поскольку каждое государство распространяет в полном объеме политические права и свободы именно на своих граждан, не учитывать этой специфики нельзя, что не всегда достигается нормами международных стандартов, поэтому не исключается вмешательство международного сообщества в дела других государств для защиты прав человека². Поэтому необходимо в полной мере учитывать корреляции и гармонизацию российских законов с предпринимаемым международным сообществом комплексом усилий, направленных на защиту прав человека и основных свобод³, что не всегда достигается представителями международного сообщества – с одной стороны, самим российским законодателем – с другой.

Тем не менее, принципы международных избирательных стандартов легли в основу всех наших законов и подзаконных актов. Любой нормативный акт, регулирующий процесс выборности немислим сегодня без этих сущностных начал, даже если они и не нахоят текстуального выражения.

Законодатель последовательно осуществляет основополагающие принципы выборов, которые согласуются с общепринятыми принципами и нормами международного права. Для нас особенно важно подчеркнуть это, поскольку предыдущая практика (советских лет) или начисто исключила их, или, провозглашая эти принципы на бумаге, подвергла сильнейшей деформации их сущь.

Мы знаем, что советские конституции содержали специальные главы по избирательной системе, а первая Конституция РСФСР 1918 года⁴ – даже три главы четвертого раздела. В этой Конституции четко закреплялись принципы классовости и неравенства избирательных прав. Конституция ограничивала круг граждан, обладающих избирательными правами. Этим правом в соответствии с п. «а» статьи 64 обладали только лица, «добывающие средства к жизни производительным общественно-полезным трудом». Таким образом советский законодатель исключал из участия в выборах значительную категорию граждан, лишив ее избирательных прав. Интересная трактовка

¹ Зиновьев А.В. Отличаются ли выборы Президента США демократизмом и легитимностью? // Правоведение. – 2001. – № 3. – С. 70–68.

² Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Указ. соч. – С. 61.

³ Вешняков А.А. Указ. соч. – С. 61.

⁴ Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики (1918) // Декреты Советской власти. – Т. II. – М.: Политиздат, 1959. – С. 550–564.

этого факта давалась в советской литературе. Оказывается, «лишение буржуазии избирательных прав нельзя рассматривать как ограничение демократии. Как раз наоборот, это важное средство обеспечения пролетарской демократии»¹. Вопиющее нарушение прав граждан, лишение основополагающего права подавалось как достижение демократических ценностей. Более того, как демократический трактовался закреплённый Конституцией принцип неравенства избирательных прав для городского и сельского населения. Так, например, Всероссийский съезд Советов формировался из расчета: представительства городских советов – 1 депутат на 25 тыс. избирателей, а представителей губернских съездов Советов – 1 депутат на 125 тыс.² Соотношение, как видим, 1:5.

Интересный вывод из этого факта делал исследователь О.И. Чистяков: «Даже буржуазные авторы не могут отрицать справедливость неполного равенства (подчеркнуто мной – В. Б.) избирательных прав городского и сельского населения тогдашней России»³.

Вряд ли оправданным был и *принцип многостепенности выборов*. Избиратель мог воспользоваться своим «правом голоса» только при выборах первичных органов власти населённых пунктов. Уже в волостных органах непосредственное представительство исключалось⁴. Двухступенчатые выборы устанавливались для уездных и районных съездов, 2-3 ступени – для губернских съездов и в соответствии со статьей 25 Конституции РСФСР 1918 г. выборы на Всероссийский съезд Советов были не меньше чем четырехступенчатыми. С образованием СССР они стали пятиступенчатыми. Данная система копировала выборы в партийные органы. Одна из функций таких выборов – своеобразная фильтрация, препятствующая проникновению чуждых элементов (подчеркнуто мной – В. Б.) в высшие органы государства⁵.

Естественно, советская власть пыталась контролировать волеизъявление избирателей, чем нарушались гражданские права лиц,

¹ Русинова С.И. Избирательная система по Конституции РСФСР 1918 года / Труды научной сессии, посвященной сорокалетию Конституции РСФСР 1918 г., 5–7 июня 1958 г. – М., 1954. – С. 13.

² Чистяков О.И. Конституция РСФСР 1918 г. – М., 1984. – С. 182.

³ Там же.

⁴ Там же. – С. 183.

⁵ Там же. – С. 184.

участвующих в выборах. Формально Конституция не определяла порядок голосования, закрепляя аморфную норму «согласно установившимся обычаям» (ст. 66). Этот вопрос якобы решался самими представителями на собраниях. На самом деле преобладала открытая форма голосования – поднятие руки или крики одобрения. В этом факте некоторые исследователи усматривали гарантию свободного волеизъявления избирателей, которая обеспечивалась «широкой гласностью выборов, особенно в тех случаях, когда они производятся открытым голосованием»¹.

Таким образом, открытое голосование преподносилось как достижение советской демократии, гарантировавшее права участников избирательных собраний. Оказывается, открытое голосование «исключало всякую возможность фальсификации выборов»². Естественно, что при открытом голосовании в условиях красного террора и внесудебных репрессий необходимости в фальсификациях не было, поскольку выборы с самого начала строились на попрании элементарных прав граждан, заданности конечного результата.

Казалось бы, эти негативные элементы удалось преодолеть в так называемой сталинской Конституции 1936 года³, где впервые в истории советского государства были закреплены демократические нормы всеобщего избирательного права (ст. 135), равноправия (ст. 136–138), отменена многостепенность и введены прямые выборы (ст. 139), а также предусмотрено тайное голосование (ст. 140).

Фактически эти принципы повторены в Конституции РСФСР 1937 г., которая было принята Чрезвычайным семнадцатым Всероссийским съездом Советов⁴ и являлась зеркальным отражением союзной Конституции. Так, в ст. 138, 139, 140, 143, 144 закреплялись принципы всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Налицо был прогресс в защите прав избирателя. Достаточно на сравнить принципы выборов двух конституций.

¹ Чистяков О.И. Конституция РСФСР 1918 г. – М., 1984. – С. 185.

² Там же.

³ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (1936) // Известия ЦИК Союза ССР и ВЦИК. – 1936. – № 283 (6 дек.).

⁴ Конституция (Основной закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики // СУ РСФСР. – 1937. – Вып. 2. – № 10.

Конституция РСФСР 1918 г.**Конституция СССР (1936 г.)
и Конституция РСФСР (1937 г.)**

Ограниченные	Всеобщие
Приоритетные	Равные
Многоступенчатые	Прямые
Голосование не регламентированное, в большинстве своем открытое	Тайное голосование

Отмечая прогресс в конституционном праве, в то же время приходится констатировать, что в тексте Конституции 1937 года не закреплялись принципиальные понятия конкурентных и справедливых выборов, свободного волеизъявления, защиты избирательных прав, альтернативности выборов, соответствия норм национального права нормам международного права.

Впрочем, Конституции СССР и РСФСР, а также Положения о выборах¹ не исключили права выдвижения нескольких кандидатов в депутаты по одному и тому же избирательному округу. Положение о выборах обязывало окружные комиссии регистрировать всех кандидатов в депутаты. Однако, как отмечал исследователь А. Г. Лашин, по сложившейся практике общественные организации трудящихся выдвигали и представляли в окружные избирательные комиссии для регистрации одного кандидата (подчеркнуто мной – В.Б.) в депутаты по данному избирательному округу. Договариваются об этом на окружных предвыборных совещаниях представителей общественных организаций и обществ трудящихся, включая в избирательные бюллетени наиболее достойных².

Таким образом, через опосредованный элемент в структуре избирательного процесса – окружное предвыборное совещание, которое играло роль своего рода фильтра, отсеивающего вне зависимости от волеизъявления большей части избирателей потенциальных кандидатов, – и выдвигался тот единственный кандидат, который заносился в избирательный бюллетень.

¹ Первое Положение о выборах в Верховный Совет СССР утверждено 9 июля 1937 года на 4-й сессии ЦИК СССР VII созыва, выборы состоялись 12 декабря 1937 года; первое Положение о выборах в Верховный Совет РСФСР было утверждено 16 февраля 1938 года на 4-й сессии ВЦИК XVI созыва, выборы состоялись 26 июня 1938 года.

² Лашин А.Т. Конституция СССР. – М., 1959. – С. 118, 217.

Теоретически можно было допустить, что на этом собрании выдвигались и альтернативные кандидаты, однако на практике партноменклатурный режим не мог допустить этого. Предварительный отсев возможных кандидатов происходил гораздо раньше – в кабинетах партийных и государственных чиновников. Именно там определялись безальтернативные кандидаты в депутаты различных уровней Советов, которые затем по разнарядке спускались в «общества трудящихся» и по утвержденному графику, под надзором парткомов и местной администрации предлагались формально для выдвижения. Трудовым коллективам избирателей в этом случае предлагалось только одобрить соответствующие кандидатуры.

Таким образом, процедура «выдвижения» и голосования с самого начала носила лжедемократический, фарсовый характер. И неслучайно, добиваясь во всем полной поддержки, демонстрации единодушия, абсолютной поддержки «партии и правительства», партийные работники (держа все под строгим контролем и не допуская никаких отступлений) доводили результаты голосования до абсурдного стопроцентного показателя, что потом подавалось в качестве аргумента в пользу незыблемости советского строя.

В учебных пособиях и другой литературе подчеркивалось, что в выборах принимают участие все 100% избирателей. Например, в выборах депутатов в Верховный Совет СССР 12 марта 1950 года участвовали 99,98% избирателей. Значит, из каждых 10000 избирателей не участвовали в выборах всего лишь два человека. За этих общих кандидатов подают свои голоса почти все избиратели¹. В газетах печатали: «Ни одна буржуазная страна никогда не знала и не знает такого, почти поголовного участия избирателей в выборах органов государственной власти и такого единодушия избирателей, как у нас»².

Как уже отмечалось, ныне действующая Конституция Российской Федерации не содержит специальной главы «Избирательная система». Законодатель пошел по другому пути, закрепив важнейшие принципы выборности в статьях различных глав Основного Закона и предпослав «конструированию» самой избирательной системы совокупность избирательных законов и актов.

¹ Конституция СССР. – М., 1952. – С. 230.

² Там же.

При этом, как отмечал Е. И. Коллюшин, конституционный пробел в части формулирования всеобщих принципов избирательного права, компенсирован и получил четкое закрепление в избирательном законодательстве¹, хотя другие исследователи обращают внимание на то, что многие принципиальные вопросы еще не нашли в нем своего исчерпывающего отражения. Нередко это приводит к тому, что отдельные институты российского избирательного права остаются либо полностью невостребованными, либо их реализация существенно затрудняется имеющимися пробелами правового регулирования принципиального характера².

Исследователи обращают внимание на то, что тем самым допускается и оправдывается ограничение общепризнанных демократических принципов участия граждан в выборах: «Такой подход Конституции к избирательной системе вряд ли может быть признан удовлетворительным, а законодательная скупость – оправданной»³. (Как отмечалось выше, противоположная позиция у Н.С. Бондаря и А.А. Джагаряна)⁴.

Вместе с тем, стоит отметить, что законодатель отверг возможную кодификацию избирательного законодательства в силу его чрезвычайной динамичности, резкой смены политического климата, изменения конституционного законодательства, нестабильности правового пространства. Избирательное законодательство, аккумулируя эти тенденции, не является настолько устойчивым, чтобы вести речь о создании единого Избирательного кодекса РФ.

Тем не менее, рассматривая проблему в целом, стоит отметить, что наибольшую разработку получили четыре принципа: всеобщности выборов, равных, прямых выборов при тайном голосовании. Напомним, что впервые они были закреплены в Конституции СССР 1936 года⁵. Эти принципы в первую очередь связывались с условиями реализации субъективного избирательного права и послужили основой выстраивания российской модели избирательного права и раз-

¹ Коллюшин Е.И. Указ. соч. – С. 154.

² Князев С.Д. Указ. соч. – С. 47.

³ Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Указ. соч. – С. 59.

⁴ Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России. – М.: Формула права, 2005. – С. 37–38.

⁵ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. Принятая на Чрезвычайном VIII съезде Советов Союза ССР 5 декабря 1936 г.

работки соответствующих исследований, в том числе науки о принципах. В свое время А.А. Белкин отмечал, что именно принципы субъективного избирательного права должны быть положены в основу концепции правового регулирования выборов, так как без них содержательное наполнение методов и способов юридического воздействия на участников общественных отношений, опосредующих организацию и проведение выборов, будет лишено социально значимых ориентиров и координат¹.

С этих позиций рассматривали принципы ряд ведущих исследователей: А.Е. Постников, А.В. Иванченко, И.А. Алебастрова, – отмечая, что принципы субъективного избирательного права выступают условиями, соблюдение которых придает выборам действительно демократический характер². Н.С. Бондарь и А.А. Джагарян называют их классическим, отмечая, что они являются нормативно-правовым выражением избирательно-правового статуса личности, который, в свою очередь, есть не что иное, как элемент конституционного статуса, его предметно конкретизированная суть³.

Однако сводить все многообразие избирательного процесса только к этим четырем принципам, характеризующим субъективное избирательное право было бы неправильно. Поэтому неслучайно, с 1990-х годов – периода реконструкции избирательной системы – совершенно обоснованно наметился более расширительный подход к принципам избирательного права. Исследователи начали выделять принципы объективного избирательного права (М.И. Кукушкин, С.Д. Князев, А.А. Югов, А.Х. Руппель)⁴, а также дополнительные принципы субъективного избирательного права, связанные с реализацией личного голосования и свободой волеизъявления⁵. Ряд авторов выделяли, как уже было отмечено, политические, организацион-

¹ Белкин А.А. Социальное воспроизводство и государственное право. – Л., 1991. – С. 53-54.

² Иванченко А.В. Избирательное право и избирательные системы // Конституционное право: Учебник / Отв. ред. В.В. Лазарев. – М., 1999. – С. 342; Постников А.Е. Избирательное право России. – М., 1966. – С. 28; Алебастрова И.А. Избирательное право // Конституционное право: Словарь / Отв. ред. В.В. Маклаков. – С. 176.

³ Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Указ. соч. – С. 34, 38.

⁴ См. работы указанных авторов в списке рекомендуемой литературы.

⁵ Астафичев П.А. Избирательное право. Общие понятия и институты. – Пермь, 1999. – С. 32.

ные принципы избирательного права¹, Н.С. Бондарь и А.А. Джагарян выделяют принципы классические и новые (нетрадиционные)².

Встал вопрос об их классификации. Проблема классификации принципов избирательного права находится в стадии разработки, обмена мнениями различных исследователей. Общепринятой классификации принципов избирательного права в настоящее время нет³, но, тем не менее, большинство исследователей склоняются например, к классификации, которая предложена С.Д. Князевым. Автор выстраивает систему принципов современного Российского избирательного права, основываясь на их целевом предназначении в механизме правового регулирования электоральных отношений. По этому критерию все принципы избирательного права систематизируются на принципы организации и проведения выборов и принципы участия российских граждан в выборах. К первой группе принципов, которые образуют концептуальные начала правового обеспечения избирательных правоотношений, автор относит обязательность, периодичность, свободу, альтернативность выборов, допустимость различных избирательных систем, независимость органов, обеспечивающих организацию и проведение выборов. Ко второй группе он относит принципы участия российских граждан в выборах, всеобщее, равное, прямое избирательное право, а также добровольность реализации субъективных избирательных прав на основе личного и тайного голосования⁴.

Эту классификацию по первой группе дополняют принципы, которые вводят Ю.А. Веденеев и В.И. Лысенко – принципы открытости и гласности⁵, а также Д.Б. Катков, Е.В. Корчиги – материально-правовые (принципы материального избирательного права) и производные от них процессуально-правовые (принципы избирательного процесса), которые конкретизируют, развивают их в отношении избирательного процесса⁶. Наверное, сюда надо было добавить и корреспондирующие (смежные) принципы гражданского процесса,

¹ Матейкович М.С. Указ. соч. – 304 с.; Сунцов А.П. Избирательная система субъекта Российской Федерации. – Тюмень, 1999. – С. 9.

² Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Указ. соч. – С. 38.

³ Катков Д.Б., Корчиги Е.В. Указ. соч. – С. 11.

⁴ Князев С.Д. Указ. соч. – С. 50-51.

⁵ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Указ. соч. – С. 18-19. (С.Д. Князев считает их межотраслевыми. Указ. соч. – С. 51)

⁶ Катков Д.Б., Корчиги Е.В. Там же.

поскольку рассмотрение избирательных споров в судах общей юрисдикции, а также дел по защите избирательных прав граждан Российской Федерации осуществляется посредством гражданского судопроизводства (ст. 259–261 ГПК).

Соглашаясь с предложенной С.Д. Князовым классификацией, М.С. Матейкович делает определенные уточнения с включением реализации избирательных прав в межвыборный период предлагая систематизировать принципы на 1. Основные начала обеспечения реализации избирательных прав граждан и 2. Основные начала индивидуального участия гражданина в осуществлении избирательных действий¹. Но с предложенной классификацией не согласны ряд исследователей, в частности А.В. Зиновьев и И.С. Поляшева, которые отмечают, что предложенная С.Д. Князовым классификация не отличается конкретностью: трудно вычислить составляющие элементы самих принципов. В названии групп не просматривается их политико-правовой аспект. Если соглашаться с концепцией С.Д. Князева, то группы принципов необходимо поменять местами, назвав первую группу «политические принципы», вторую – «организационные»².

Представляется, что здесь авторы (А.В. Зиновьев и И.С. Поляшева) несколько не объективно подошли к классификации С.Д. Князева, уже хотя бы потому, что автор дает классификацию принципов избирательного права, а не принципов избирательной системы, поэтому то, что подходит для избирательной системы (классификации по группам политических и организационных принципов), не подходит к классификации принципов избирательного права. Не соглашались названные авторы и с классификацией М.С. Матейковича, который, по их мнению отрывает принцип свободы выборов от политических принципов, тогда как свобода выборов – основа основ любого политического принципа. Не оспаривая последние утверждения данных авторов, отметим, что и М.С. Матейкович рассматривает принципы не избирательной системы, а принципы избирательного права. Показательно, что автор «уровневой» периодизации принципов в более поздней работе «Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации» убирает из названия второго уровня понятие «политические принципы»³.

¹ Матейкович М.С. Указ. соч. – С. 45.

² Зиновьев А.В., Поляшева И.С. Указ. соч. – С. 62.

³ Матейкович М.С. Там же.

Предлагаемые авторские классификации принципов избирательного права отражают исследовательское видение проблемы, подходы к рассматриваемым проблемам, с которыми мы должны считаться. Поэтому необходимо учитывать и классификации принципов избирательного права, которые дают исследователи на основе их дифференциации на внешние и внутренние¹, основные и дополнительные², классические и новые (нетрадиционные)³, принципы объективного избирательного права так и принципы реализации субъективных избирательных прав⁴, или принципы организации и проведения выборов и принципы участия российских граждан в выборах и т.д.

При более общем подходе, как уже отмечалось мы отталкиваемся от классификации принципов на общие, межотраслевые, отраслевые, а также рассматриваем принципы подотрасли и образующих ее институтов, которые могут рассматриваться на различных срезах отношений и под различным углом зрения, в зависимости от авторской позиции.

В литературе подчеркивается, что граждане Российской Федерации участвуют в выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Всеобщим является такое избирательное право, при котором все взрослые граждане имеют право участвовать в выборах. Гражданин Российской Федерации, достигший 18 лет, вправе избирать, участвовать в предусмотренных законом и проводимых законными методами иных избирательных действиях, а по достижении возраста, установленного Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, конституциями, уставами, законами субъектов Российской Федерации, – быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Гражданин Российской Федерации может избирать и быть избранным независимо от пола, расы, национальности, языка, проис-

¹ Ким А.И. Советское избирательное право: Вопросы теории избирательного законодательства и практики его применения. – М.: Юридическая литература, 1965. – С. 57.

² Руппель А.Х. Принципы избирательного права как критерий демократичности избирательных систем: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук – М., 1993. – С. 10.

³ Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Указ. соч. – С. 38.

⁴ Матейкович М.С. Указ. соч. – С. 32, 41.

хождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также других обстоятельств.

Не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными, и граждане, содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда.

Федеральными конституционными законами, федеральными законами могут устанавливаться дополнительные условия приобретения гражданами Российской Федерации активного избирательного права, связанные с постоянным или преимущественным проживанием гражданина на территории Российской Федерации. Эти условия не могут содержать какие-либо требования относительно продолжительности и срока такого проживания. Законы субъектов Российской Федерации должны предусматривать предоставление активного избирательного права на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления всем гражданам Российской Федерации, постоянно или преимущественно проживающим на территории соответствующего субъекта Российской Федерации либо муниципального образования. Пребывание гражданина вне места его постоянного или преимущественного проживания во время проведения на этой территории выборов не может служить основанием для лишения его права на участие в выборах в органы государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации или органы местного самоуправления.

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

Законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться дополнительные условия реализации ее гражданином пассивного избирательного права, связанные с достижением им определенного возраста. Устанавливаемый минимальный возраст кандидата не может превышать 21 года на выборах в законодательные (пред-

ставительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, 30 лет на выборах главы исполнительной власти субъекта Российской Федерации и 21 года на выборах в органы местного самоуправления. Установление максимального возраста кандидата не допускается.

Ограничения, связанные со статусом депутата, выборного должностного лица, в том числе с невозможностью находиться на государственной или муниципальной службе, входить в состав законодательного (представительного) органа государственной власти, представительного органа местного самоуправления, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, устанавливаются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации.

Выборы, проводимые в Российской Федерации, являются *равными*. Это означает, что каждый избиратель имеет один голос и все избиратели участвуют в выборах на равных основаниях. Таким образом, только при наличии двух названных элементов выборы могут считаться равными.

Первый элемент равного избирательного права – наличие у каждого избирателя только одного голоса – обеспечивается тем, что избиратель не может быть включен более чем в один список избирателей; он голосует лично, и для получения избирательного бюллетеня требуется предъявление документа, удостоверяющего личность избирателя, а в списке избирателей делается отметка о выдаче избирательного бюллетеня.

Второй элемент равного избирательного права – участие в выборах на равных основаниях – обеспечивается тем, что ни один избиратель не имеет каких-либо преимуществ перед другим (например, организуются равные по числу жителей избирательные округа в соответствии с нормами представительства), а избирательные права всех российских граждан в равной мере охраняются законом.

Выборы в Российской Федерации являются *прямыми*. Прямое избирательное право означает, что избиратели голосуют на выборах за или против кандидатов (списка кандидатов) непосредственно.

Прямое избирательное право отличается от непрямого, которое может быть двух видов: косвенным и многостепенным. При косвенном избирательном праве избиратели выбирают выборщиков,

которые в свою очередь избирают представителей или каких-либо иных лиц. Суть многостепенного избирательного права состоит в выборах представителей в вышестоящие представительные органы нижестоящими.

Важное преимущество прямых выборов заключается в том, что все избираемые органы государственной власти являются непосредственно представительными органами народа. Тем самым создается возможность постоянной тесной связи этих органов с избирателями, постоянного контроля населения за их работой.

Голосование на выборах в Российской Федерации *тайное*. Это означает, что исключается возможность какого-либо контроля за волеизъявлением избирателей. Обеспечивается тайна голосования. Избирателю предоставляется возможность использовать особую комнату или закрытую кабину для заполнения избирательного бюллетеня. В этих помещениях во время заполнения избирательных бюллетеней запрещено находиться кому бы то ни было, включая и членов избирательной комиссии. Бюллетень опускается в избирательный ящик избирателем лично.

Участие гражданина Российской Федерации в выборах является *свободным и добровольным*. Никто не вправе воздействовать на гражданина, чтобы принудить его к участию или неучастию в выборах, а также на его свободное волеизъявление. Свободное волеизъявление избирателей во время выборов обеспечивается и тем, что проведение агитации в день выборов в помещении для голосования не допускается.

Гражданин Российской Федерации, проживающий за ее пределами, обладает всей полнотой избирательных прав. Дипломатические и консульские учреждения Российской Федерации обязаны оказывать содействие гражданину Российской Федерации в реализации избирательных прав, установленных законом.

Срок полномочий органов государственной власти и органов местного самоуправления устанавливается соответственно Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями, уставами, законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований и не может быть более пяти лет.

Изменение (увеличение или уменьшение) срока полномочий действующих органов или избранных депутатов не допускается. Нормы об изменении установленного срока полномочий выборных

органов или депутатов вступают в силу после истечения срока полномочий действующего органа государственной власти, органа местного самоуправления или депутата, а в случае досрочного прекращения их полномочий – после прекращения указанных полномочий.

Выборы органов государственной власти, органов местного самоуправления или депутатов, предусмотренные соответствующим законом, являются обязательными и проводятся в сроки, установленные Конституцией РФ, федеральными законами, конституциями, уставами, законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований.

Выборы органов или депутатов назначает уполномоченный на то орган или должностное лицо в соответствии со сроками, установленными законом. Голосование может быть назначено только на календарный выходной день. Не допускается назначение голосования на праздничный день.

Если уполномоченный на то орган или должностное лицо не назначит выборы в установленные сроки либо не назначит выборы в соответствии с установленным порядком при досрочном прекращении органом или депутатом исполнения своих полномочий, а также при отсутствии уполномоченного на то органа или должностного лица выборы проводятся соответствующей избирательной комиссией в первое или второе воскресенье месяца, следующего за месяцем истечения полномочий органа или депутата, в первое или второе воскресенье месяца, следующего за тремя месяцами со дня досрочного прекращения полномочий органа или депутата, либо в первое или второе воскресенье месяца, следующего за тремя месяцами со дня вступления в силу Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Решение избирательной комиссии о назначении выборов публикуется не ранее чем за 120 дней, но не позднее чем за 90 дней до дня голосования.

В случаях, если уполномоченный на то орган или должностное лицо либо соответствующая избирательная комиссия не назначает в установленный срок выборы органов или депутатов, а также если соответствующая избирательная комиссия отсутствует и не может быть сформирована в порядке, предусмотренном законом, выборы по заявлениям избирателей, избирательных объединений, избирательных блоков, органов государственной власти, органов местного

самоуправления, прокурора назначаются соответствующим судом общей юрисдикции. При этом выборы организует и проводит временная избирательная комиссия, которая формируется для подготовки и проведения данных выборов Центральной избирательной комиссией Российской Федерации или избирательной комиссией субъекта Российской Федерации (соответственно уровню выборов) численностью не более 15 членов с соблюдением требований к составу избирательной комиссии, установленных законом, в течение 7 дней со дня вступления судебного решения в законную силу.

В случае, если срок полномочий органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления истек или полномочия были досрочно прекращены, а соответствующий закон субъекта Российской Федерации о выборах отсутствует либо не может быть принят вследствие установленного судом его несоответствия Конституции РФ, федеральным законам, конституции, уставу, закону субъекта РФ, соответствие которым является обязательным для проведения соответствующих выборов, выборы органа государственной власти субъекта РФ и органа местного самоуправления проводятся на основе Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а также иных федеральных законов, обеспечивающих конституционные права граждан РФ избирать и быть избранными в органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления. При этом закон субъекта РФ применяется в части, не противоречащей федеральным законам.

Избирательные права граждан Российской Федерации имеют ряд гарантий, в качестве которых выступают, в первую очередь, разные стороны организации и проведения выборов.

При изучении темы № 4 необходимо:

Работать с законодательными актами [1, 2, 3, 4, 6, 32], в т.ч. международными [2, 4].

Читать учебную и научную литературу [2, 29, 40, 46, 58, 59, 62, 65, 127].

Выполнить задания: определить понятие принцип права, выделить принципы избирательного права, охарактеризовать их юридическую природу и классифицировать по группам, раскрыть содержание общих принципов избирательного права, проследить подходы по современным учебникам к группировке принципов избирательного права.

Ответить на вопросы теста

1. *Принципы права – это:*
 - а) основоположения;
 - б) руководящая идея;
 - в) основное правило поведения (деятельности);
 - г) все выше указанные элементы составляют принципы права.
2. *Какое понятие наиболее адекватно характеризует основу метода правового регулирования в избирательном праве?*
 - а) принципы избирательного права;
 - б) принципы избирательной системы;
 - в) принципы избирательного процесса;
 - г) принципы проведения выборов;
 - д) принципы участия граждан в выборах.
3. *Принципы избирательного права и избирательной системы – это понятия:*
 - а) тождественные;
 - б) однопорядковые;
 - в) противостоящие;
 - г) совпадающие в отдельных элементах;
 - д) характеризующие различные предметы правового регулирования, но не противоречащие друг другу;
4. *Какие из перечисленных ниже принципов составляют метод правового регулирования избирательного права, а какие характеризуют самостоятельные методы исследования и не входят в метод правового регулирования избирательного права?*
 - а) политические;

- б) экономические;
 - в) духовные;
 - г) философские;
 - д) исторические.
5. Когда впервые в российской избирательной практики были введены принципы всеобщего избирательного права?
- а) в дореволюционной России;
 - б) в Конституции РСФСР 1918 года;
 - в) в Конституции СССР 1924 года;
 - г) в Конституции СССР 1936 года;
 - д) в Конституции СССР 1977 года;
 - е) в Конституции Российской Федерации 1993 года.
6. Кто является автором уровневой периодизации принципов избирательного права?
- а) Ю.А. Веденеев;
 - б) А.А. Вешняков;
 - в) С.Д. Князев;
 - г) М.С. Матейкович;
 - д) В.Н. Белоновский.

Контрольные вопросы

1. Дайте определение принципов права.
2. Охарактеризуйте особенности принципов избирательного права.
3. Дайте группировку принципов избирательного права.
4. Охарактеризуйте позиции исследователей по группировке принципов избирательного права.
5. В чем различие принципов избирательного права и принципов избирательной системы?
6. Почему политические принципы не входят в метод правового регулирования избирательного права?
7. Какими факторами было обусловлено введение принципов всеобщего избирательного права в России?

8. Почему в действующей Конституции Российской Федерации отсутствует глава о избирательной системе?
9. На каких принципах строился метод правового регулирования в избирательном праве по Конституции РСФСР 1918 года?
10. Все ли принципы международных избирательных стандартов необходимо инкорпорировать в избирательное законодательство России?

План семинарского занятия

1. Понятие принципов избирательного права.
2. Особенности группировки принципов избирательного права.
3. Метод правового регулирования в избирательном праве.
4. Содержание принципов всеобщего избирательного права

ТЕМА 5.

Источники электорального права и система избирательного законодательства Российской Федерации



- 5.1. Понятие, виды источников избирательного права и их система. Источник в материальном и формальном смысле как обстоятельство, вызывающее появление права, его действие и как способ выражения и закрепления правовых норм (форма права). Соотношение российских национальных источников избирательного права и общепризнанных норм международного права.
- 5.2. Нормативно-правовой акт как источник избирательного права (выражение государственной воли и носитель определенной правовой формы). Иерархия источников избирательного права и форма реализации правовых норм. Виды актов, содержащих нормы избирательного права. Конституция, федеральные-конституционные законы, федеральные законы, конституции и уставы субъектов Российской Федерации, иные нормативные акты высшей юридической силы.
- 5.3. Подзаконные акты: указы Президента, акты палат Федерального Собрания, парламентские регламенты, постановления Правительства Российской Федерации, Постановления Конституционного Суда. Ведомственные нормативные акты. Акты местного самоуправления. Судебный прецедент и судебные решения. Значение актов высших судебных органов. Правовой обычай как источник избирательного права. Конвенциональные источники и доктрины.
- 5.4. Акты нормотворчества Центральной избирательной Комиссии (ЦИК): регламент ЦИК, постановления, методики, перечни, инструктивные письма, разъяснения (о порядке применения отдельных статей избирательных законов), выписки, методические рекомендации, комплексные программы, концепции, телеграммы и др.
- 5.5. Источники опубликования нормативных актов о избирательной деятельности. Официальное опубликование нормативных актов и его значение.
- 5.6. Понятие «избирательное законодательство». Избирательное законодательство как подотрасль конституционного законодательства. Становление и основные этапы развития избирательного законодательства.

Целью изучения данной темы является уяснение понятия источник избирательного права в материальном и формальном смысле, дифференциация источников избирательного права, понятие избирательное законодательство, его место в системе законодательства Российской Федерации, основные тенденции развития.

Изучив данную тему, студент должен:

знать: основные понятия по теме, ориентироваться в понятиях источник в материальном и формальном смыслах, представлять видовую дифференциацию источников, а также представлять их совокупность, образовавшую подотрасль конституционного законодательства, основные ее характеристики и тенденции развития;

уметь: анализировать нормативно-правовые акты, давать характеристику их действию во времени, пространстве и по кругу лиц, находить в актах пробелы, коллизии, противоречия и видеть возможные пути их преодоления; оценить значение судебной практики как источника формирования избирательного законодательства;

приобрести навыки: анализа нормативно-правовых актов, в том числе законов и подзаконных актов избирательного законодательства, их применения в конкретных электоральных процессах, актов судебной практики.

Акцентировать внимание на следующих понятиях: источник права, источник права в материальном и формальном смыслах, источник избирательного права, Конституция, федеральный конституционный закон, федеральные законы, устав субъекта Российской Федерации; подзаконный акт, указ Президента, постановление Правительства, акты палат Федерального Собрания, акты Центральной избирательной комиссии, судебная практика, прецедент, правовой обычай, законодательство, избирательное законодательство.

Понятие источник избирательного права и основные разновидности избирательных нормативных актов. К сожалению, рассматривая источники избирательного (избирательного) права, большинство исследователей акцентируют внимание только на нормативно-правовых актах¹, что в принципе правильно, но явно недостаточно при решении определенных задач.

¹ См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник / Отв. ред. А.В. Иванченко. – М.: НОРМА, 1999. – С. 92-102; Пылин В.В. Указ. соч. – С. 19-22.

Под источниками права понимаются как обстоятельства, вызывающие появление права и его действие, так и формы права, то есть способы формирования и закрепления правовых норм. Необходимо отметить, что проблема соотношения понятий «источник права» и «форма права» являются дискуссионными, в некоторых случаях позиции ученых расходятся диаметрально. Так, например, А.Ф. Шебанов не относил понятие «форма» к правовой норме, используя его в сочетании только с «формой права»¹, а О.С. Иоффе, М.Д. Шаргородский считали, что в качестве формы выражения права выступает юридическая норма (внутренняя форма права), которая сообщает праву общеобязательность². Представляется, что последнее замечание носит более объективный характер, хотя и традиционный для российской юриспруденции. Тем не менее, критики этого положения указывают на то, что правовая норма не может являться формой права, поскольку это само право³. Право образуют систематизированные правовые нормы, но норма не может быть «бестелесной», независимо от того, писаная она или нет, носит позитивный или естественно-правовой характер, раскрывает содержание прецедента или правового обычая, или нормативно-правового акта. Неслучайно исследователи выделяют внутреннюю и внешнюю форму права⁴.

По общепринятым определениям, источники права – это официальные способы выражения и закрепления норм права, придание общим правилам общеобязательного юридического значения⁵. Вместе с тем, источники права необходимо рассматривать в материальном и формальном смыслах. В материальном смысле это факторы, которые определяют само содержание права, т.е. условия экономической, политической, духовной сферы, воздействующие на процесс формирования содержания права, и в этом смысле право (правовая система) всегда будет иметь «национальный» характер, воплощающий в себе особенности этих сфер жизнедеятельности нашего обще-

¹ Шебанов А.Ф. Форма советского права. – М., 1968. – С. 23, 24, 30-31.

² Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Вопросы теории права. – М., 1961. – С. 134.

³ Александров Н.Г. К критике пережитков буржуазной идеологии и определения права // Советское государство и право. – 1948. – № 10. – С. 48.

⁴ См., например: Беляев И.Д. Лекции по истории русского законодательства.

⁵ См.: Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. М.М. Расолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. – С. 186-187; Проблемы общей теории права и государства. Указ. соч. – С. 265-266.

ства и государства. В формальном смысле под источником права понимаются юридические формы, посредством которых правовые нормы устанавливаются и получают общеобязательную силу. Г.И. Муромцев отмечает: «В странах романо-германского права различают понятие «закон в материальном смысле», т.е. всякую норму, исходящую от государства, независимо от форм ее изложения, и «закон в формальном смысле». В последнем случае речь идет о принятом в особом порядке акте высшего представительного органа государственной власти, обладающем высшей юридической силой»¹.

Нормативная основа избирательного права состоит из различных нормативно-правовых актов, правовых обычаев, а если брать мировую практику, то важнейшими источниками являются и прецеденты, т.е. решения судов по конкретному избирательному спору, которые обязательны для судов той же низшей инстанции при решении аналогичных дел. В этом плане судебная практика выступает важнейшим источником права, дает возможность суду выполнять правотворческие функции не только в случае отсутствия закона, но и при его наличии, путем толкования закона в процессе выбора соответствующего прецедента и возможности отвергнуть все другие имеющиеся прецеденты в соответствии с особенностями обстоятельств конкретного дела. Но в правовой системе России прецеденты не используются в качестве источника права, хотя ряд исследователей считают судебную практику важнейшим источником права².

Основным источником современного избирательного права выступает нормативно-правовой акт. Это акт, изданный уполномоченным государственным органом и содержащий правовые нормы, т.е. предписания, рассчитанные на длительное действие и многократное применение, а также предписание об изменении или прекращении (отмене) действия этих норм³. О.Е. Кутафин, касаясь данной проблемы, уточняет, что источник права является формой выражения не любых правовых положений, а именно правовой нормы. Это позволяет отграничить источники права от любых форм право-

¹ Муромцев Г.И. Источники права // Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – С. 274.

² См. об этом ниже.

³ Манов Г.Н. Теория права и государства. – М., 1995. – С. 188

вых актов, порождающих, прекращающих, закрепляющих конкретное правоотношение¹.

Таким образом, в нормативно-правовом акте соединяются две функции. С одной стороны, он является выражением государственной воли и в этом случае о нем принято говорить как о источнике права, с другой стороны, он является носителем определенной правовой формы и здесь мы говорим о нормативно-правовом акте как о форме права. Некоторые исследователи употребляют понятие «источник права в формальном (юридическом) смысле»². Правда, в исследовательской литературе высказывалась и другая точка зрения, по которой материальные условия жизни определяют не только содержание, но и форму права³. В какой-то степени этого нельзя исключать, но юридическую силу нормы, может определять только ее форма⁴, и, конечно, нельзя смешивать понятия «источник права» и «форма права»⁵, поскольку это органично взаимосвязанные понятия (парная категория по отношению «содержания»⁶), но имеющие самостоятельное предметное выражение, в совокупности характеризующие формально-содержательные факторы правовой нормы, без чего невозможно установить ее источниковое значение.

Необходимо отметить, что трудно согласиться и с другой крайностью, когда, не отрицая самого понятие «форма права», ряд авторов признают за ним только способ выражения права, а не юридическую силу, придающую норме обязательное значение⁷. Так, например, М.П. Авдеенкова и Ю.А. Дмитриев предлагают рассматривать юридическую норму как форму выражения права, тогда как понятие «ис-

¹ Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. – М.: Юрист, 2002. – С. 16.

² Муромцев Г.И. Источники права (теоретические аспекты проблемы) // Правоведение. – 1992. – № 2. – С. 23–30; Общая теория права. Академический курс / Под ред. М.Н. Марченко. – Т. 2. – М., 1998. – С. 132.

³ См. об этом: Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. – С. 13.

⁴ Вряд ли можно согласиться с высказанным в литературе мнением, что категория (термин) «форма права» менее удачен для выражения свойства права. См. Зивс Л.С. Источники права. – М., 1981. – С. 23.

⁵ См., например, Шебанов А.Ф. О понятиях источника права и формы права // Советское государство и право. – 1965. – № 4. – С. 30–32.

⁶ Марченко М.Н. Источники права: Учеб. пособие. – М.: ТК Вельби: Проспект, 2005. – С. 32.

⁷ Обзор этих позиций см.: Кутафин О.Е. Там же. – С. 15.

точник права», относят к нормативно-правовому акту, т.е. совокупности юридических норм¹. Представляется, что это несколько упрощенная конструкция, которая лишает юридическую норму ее источникового характера. Примерно на таких позициях стоит и М.Н. Марченко, определяя форму права как способ (прием, средство) внутренней организации и внешнего выражения права, а точнее – выражения содержащихся в нормах права правил поведения², что совершенно правильно, но, к сожалению, не доводит определение «формы» до придания юридической силы этим «правилам поведения».

В целом дискуссионная для нашего времени проблема соотношения понятий «источник права» и «форма права», корнями уходящая в дореволюционное время³, не получила еще своего разрешения⁴.

Как уже отмечалось, основным источником избирательного права выступает нормативно-правовой акт, который появляется в результате нормотворческого процесса самого государства или непосредственного волеизъявления народа (например, Конституция РФ 1993 года), или в результате санкционирования государством нормы политической, общественно-политической организации, например, введение нормы о КПСС как руководящей и направляющей силе советского общества в Конституцию СССР 1997 года⁵ (ст. 6).

¹ См. Конституционное право в Российской Федерации: Курс лекций. – В 9 т. – Т.1. Основы теории конституционного права / М.П.Авдеенкова, Ю.А.Дмитриев. – М.: Весь Мир. – 2005. – С. 121.

² Марченко М.Н. Там же. – С. 40.

³ Так, например, И.В. Михайловский еще в 1914 году отмечал, что по поводу понятия «источник права», понимаемого различно, ведутся споры. См.: Михайловский И.В. Очерки философии права. – Т. 1. – Томск, 1914. – С. 237. Правда, с ученым вряд ли можно было согласиться, что эти споры основаны на недоразумении и что его просто устранить (Там же). См. также: Котляревский С.А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских Основных Законов / Ред. и предисл. В.А. Томсинова. – М.: Зерцало, 2004. – С. 212–287. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. – 7-е изд. – Пб., 1907. – С. 283; Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. – Вып. II. – М., 1911. – С. 368–369 и др.

⁴ См. фундаментальную работу М.Н. Марченко Источники права. – М.: ТК Вельби: Проспект, 2005. – 760 с.

⁵ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. Принятая на внеочередной седьмой сессии Верховного Совета СССР девятого созыва 7 октября 1977 г. // Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. Конституции (Основные законы) Союзных Советских Социалистических Республик. – М.: Известия Советов Народных депутатов СССР, 1985. – С. 3–50.

Таким образом, источниками избирательного права являются нормативные акты, в которых содержатся конституционно-правовые нормы, определяющие порядок проведения выборов. К числу таких источников относятся Конституция Российской Федерации, конституции республик в составе Российской Федерации; уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов; федеральные конституционные законы; федеральные законы, а также законы (в т.ч. и избирательные кодексы, например, города Москвы¹) субъектов Российской Федерации, подробно регламентирующие организацию и порядок выборов в различные органы государственной власти и органы местного самоуправления². Значительный срез отношений регулируют Указы и распоряжения Президента Российской Федерации³.

Важнейшими источниками избирательного права являются международные нормативно-правовые акты, закрепляющие международные избирательные стандарты, которые являются обязательными для всей системы выборов в России в рамках предмета избирательного права. Нормы федерального избирательного законодательства не

¹ Избирательный кодекс города Москвы. Закон города Москвы: № 38 от 6 июля 2005 года. – М.: Издание Моск. гор. избир. ком. 2005. – 179 с.

² См.: Избирательное право России: в документах. – Т. 1: Федеральные нормативно-правовые акты; Т. 2: Региональные нормативно-правовые акты; Т. 3: Нормативно-правовые акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации / Сост.: Н.А. Михалева, А.А. Яшин: Отв. ред. О.Е. Кутафин. – М., 1999.; Сборник законодательных актов Российской Федерации и других документов по вопросам выборов и всенародного голосования (сентябрь 1993 – декабрь 1994) / Отв. за вып. Т.В. Лазарева; ЦИК РФ. – М.: Изд-во «Известия», 1994. – 312 с.; Сборник законодательных и иных правовых актов по вопросам выборов в федеральные органы власти и референдума Российской Федерации / Отв. за вып. О.Б.Беляков; ЦИК РФ. – М.: Изд-во «Весь мир», 1997. – 784 с. и др.

³ См., например: Положение о выборах депутатов Государственной думы в 1993 г., утвержденное Указом Президента РФ от 1 октября 1993 года № 1557 // САПиП РФ. 1993. № 41. Ст. 3907; Положение о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания РФ в 1993 г., утвержденное Указом Президента РФ от 11 октября 1993 года № 1626 // САПиП РФ. 1993. № 42. Ст. 3994; Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // САПиП РФ. – 1993. – № 39. – Ст. 3597; № 52. – Ст. 5086; 2003. – № 3. – Ст. 206; Указ Президента РФ от 12 декабря 2002 г. № 1401 «Об утверждении Положения о проведении референдума Чеченской Республики по проекту Конституции Чеченской Республики, проектам законов Чеченской Республики «О выборах Президента Чеченской Республики» и «О выборах в Парламент Чеченской Республики» // СЗ РФ. – 2002. – № 50. – Ст. 4942; Вестник ЦИК РФ. – 2002. – № 10 (136).

должны противоречить установленным международным стандартам в связи с принятой российским законодателем на доктринальном уровне позицией, что общепринятые принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации не только являются составной частью правовой системы России, но и имеют приоритет, а в случае противоречия применяются нормы международного договора (ч. 4 ст. 15 Конституции РФ). Т.е. здесь мы имеем факт прямого конституционного предписания. Вместе с тем, в научной литературе уже высказывались суждения против непродуманного инкорпорирования норм международного права во внутреннее законодательство России, поскольку, во-первых, и сами нормы международных избирательных стандартов не всегда отличаются демократизмом, во-вторых, только государство в полном объеме распространяет на своих граждан избирательные права¹, в-третьих, соответствующие международные избирательные стандарты должны быть адаптированы к специфическим российским условиям.

В связи с этим необходимо обратить внимание на то, что в рассматриваемой норме статьи 15 Конституции РФ речь идет о приоритете норм международного права в случае их противоречия с нормами федерального законодательства, но не с нормами самой Конституции РФ. Отсюда следует, что законодатель «в случае предполагаемой коллизии или противоречия» отдает приоритет не норме международного права, а норме Конституции РФ, что и подтверждается не только смыслом, но и содержанием ч. 6 ст. 125, по которой не соответствующие Конституции РФ международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению. Поэтому инкорпорированные в национальное законодательство международные избирательные стандарты не противоречат букве и духу нашей Конституции, а, наоборот, являются важной регулятивной основой проведения выборов в нашей стране и гарантируют те общечеловеческие ценности, которые получили закрепление в Конституции РФ, связаны с демократизацией устоев нашего общества, а также легли в основу концептуального развития электоральных отношений в стране².

¹ Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Указ. соч. – С. 60–61.

² См.: Всеобщая Декларация прав человека // Международная защита прав и свобод человека. – М., 1990; Декларация о критериях свободных и справедливых выборов. Принята на 154 сессии Совета Межпарламентского Союза. – Париж, 1994; Документ

Широкий спектр источников представлен и на подзаконном уровне. Это акты Правительства Российской Федерации¹, глав администраций и других руководителей исполнительных органов субъектов Российской Федерации по вопросам организации и проведения выборов. Некоторые вопросы избирательного права регулируются постановлениями Государственной Думы. Есть достаточно большой перечень нормативных актов издаваемых Центральной избирательной комиссией: инструкции, постановления, методики, положения, перечни (документов), инструктивные письма, разъяснения, программы, концепции, методические рекомендации, заключения и т.д.²

Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ. – М., 1990; Парижская хартия для новой Европы. – М., 1990; Конвенция СНГ «О правах и основных свободах человека». – М., 1996; Международный Пакт о гражданских и политических правах // ВВС СССР. – 1976. – № 17. – Ст. 291. См. также: Международная защита прав и свобод человека. – М., 1990; Руководство по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ. – Варшава, 1997; Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод – участниках Содружества Независимых Государств // Вестник ЦИК РФ. – 2003. – № 9 (147). – С. 129–142 и др.

¹ См., например, Постановление Правительства РФ от 13 января 2000 г. № 32 «О содействии избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. – № 3. – Ст. 280; Постановление Правительства РФ от 5 мая 2003 г. № 555 «О мерах по содействию избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. – № 2. – Ст. 190.

² См., например: Постановление ЦИК РФ от 25 декабря 2002 г. № 167/1419-3 «О Методических рекомендациях по выбору вида пропорциональной избирательной системы при подготовке проекта закона субъекта Российской Федерации о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации» // Вестник ЦИК РФ. – 2002. – № 11 (137); Постановление ЦИК РФ от 25 августа 2003 г. № 21/150-4 «Об Инструкции по организации единого порядка установления итогов голосования, составления протоколов избирательных комиссий, определения результатов выборов, получения, передачи и обработки информации с использованием Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва» // Вестник ЦИК РФ. – 2003. – № 10 (148); Положение «О рабочей группе по информационным спорам и иным вопросам информационного обеспечения выборов. Утверждено постановлением ЦИК РФ от 15 сентября 2003 года № 26/186-4 // Вестник ЦИК РФ. – 2003. – № 12 (150); Постановление ЦИК РФ от 2 сентября 2005 г. № 151/1012-4 «Об использовании при голосовании на выборах депутатов Тульской городской Думы и главы муниципального образования города Тулы технических средств подсчета голосов –

Правовые обычаи в избирательном праве. Что касается видовой характеристики источников права, то стоит отметить, что в избирательном праве определенную роль играют *источники в виде правовых обычаев*, особенно характерных для регулирования выборных процессов первых лет советской власти, на что имеется непосредственная отсылка в тексте первой Конституции РСФСР 1918 года¹, по которой «производство выборов происходит согласно установившимся обычаям» (с. 66). Обращаясь к этому факту, А.А. Белкин отмечал, что этот случай остается и по сей день единственным для российского (советского) государствоведения примером, когда государственно-правовые нормы как-то выводились именно из правового обычая². Однако очень сомнительно, что эти выборы проводились на основе «правового обычая», поскольку за краткий период революционных преобразований ни о каком складывании «правовых обычаев», которые могли стать источником права, не могло быть и речи. Тем более правовой обычай получает санкцию государства или соответствующей общности в догосударственных образованиях и не только становится обязательным, но и является источником права. Так что норму первой Конституции РСФСР можно считать «мертвой» или фиктивной, поскольку выборные отношения регулировались не на основе правового, предусмотренного Конституцией, обычая, а выстраивались на совершенно иной основе так называемого «революционного правосознания», «политической целесообразности», и даже в качестве источника использовалась аналогия, в том числе в административном и уголовном праве, а также в избирательном, допустим, при составлении списков лишенных избирательных прав.

Однако отношение к правовому обычаю неоднозначно, единого понимания его нет и во многом отношение к нему предопределяется соответствующей правовой системой. Так, допустим, в странах романо-германской правовой системы, в том числе в правовой сис-

комплексов обработки избирательных бюллетеней» // Вестник ЦИК РФ. – 2005. – № 9 (188) и др.

¹ Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики. Принятая на V Всероссийском съезде Советов 10 июля 1918 г. // Декреты Советской власти. – Т. II. – М.: Политиздат, 1959. – С. 550–564.

² Белкин А.А. Обычаи и обыкновения в государственном праве // Правоведение. – 1998. – № 1. – С. 36. Данная статья воспроизведена в более поздней работе автора: Избранные работы 90-х годов по конституционному праву. – СПб.: Юридический центр Пресс. – 2003. – С. 176.

теме России используется понятие «правовой обычай», подразумевается при этом, что просто обычай получает санкцию государства, осуществляемой путем отсылки к нему в норме закона или путем решения на его основе судебного дела. Тогда он становится правовым и выступает в качестве источника права. В странах англосаксонской правовой системы, например в Англии, местный обычай считается правовым уже в силу того факта, что он действует с незапамятных времен. Поэтому определение «правовой» применительно к нему обычно не употребляется¹.

Правовой обычай в нашей стране, конечно, своими корнями уходит в древнюю историю российского права, где он являлся самым важным источником древнерусского права. Обычай, т.е. *правила поведения, которые складываются в определенной общественной среде, передаются из поколения в поколение и в результате многократного повторения становятся привычными и обязательными для конкретной общности людей*, определял первоначально жизнедеятельность конкретной общности людей. Стоит отметить, что отношения, регламентированные на основе обычая, в давнее время регулировались т.н. мононормами, без их дифференциации, т.е. они, одновременно являясь и правилами морали, религии, обрядности, выражали интересы всех членов рода. Жизнь первобытных людей во многом была подчинена законам природы, и складывающиеся обычаи покоились на инстинктивном чувстве физического выживания. Их исполнение обеспечивалось естественной потребностью соблюдать укоренившиеся правила в силу необходимости выживания и уже начинающегося формирования общественного мнения. Инстинктивное чувство выживания связывалось с необходимостью защиты рода, его символов, детей, родителей, женщин, семейных отношений в целом, мест ведения боевых действий, организации быта. Нормами обычаев регулировали труд, охоту, рыбную ловлю, порядок наследования, изгнание из общины, наказания, а также определяли лидера, вождя своей общности, племени, рода и т.д.

По мере развития обычая право все более проникает в сознание, привнося волевой фактор в обычай, устанавливая, что и как должно быть. Но сознание и воля не формируют и не создают новых норм, а лишь управляют действием тех же норм, которые были уста-

¹ Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – С. 268.

новлены самой природой, инстинктивным чувством самосохранения и выживания. Сознание и воля освещают эти нормы, санкционируют их. Они начинают охраняться принудительной силой. С появлением государства обычай санкционируется уже им. Т.е. правовым обычаем становится санкционированное государством правило поведения людей, утвердившееся в обществе как простой обычай, традиция в результате длительной и многократной повторяемости.

Отмечая особенности обычая как источника права, российский историк права В.И. Сергеевич в свое время указывал, что он безличен, не имеет личного происхождения в отличие от закона. Обычай выходит из народа, проявляется, когда сложился, т.е. он не имеет определенного начала (момента введения в действие), его существование можно заметить, когда он сложился, когда действуют сообразно ему, когда на его основе осуществляется правовое регулирование, и юридические действия совершаются многократно по единообразной норме в известных, повторяющихся условиях¹.

Пути возникновения обычного права различны, и здесь мнения исследователей расходятся. Называют следующие: привычка поступать известным образом (подражательность, повальный обычай, общее утверждение), народное убеждение (предполагающее существование единого обычного права), племенной обычай, индивидуальное убеждение (индивидуальное сознание + инертная сила обыкновения) и др.

Среди свойств обычного права выделяют:

- 1) двойная обязательность – внутренняя (личная обязательственность) и внешняя (сознание права);
- 2) придание религиозной значимости (происхождение норм возводится к самому божеству);
- 3) обычное право носит национальную окраску, стремление закрепить отечественные права (отсюда «Русская Правда», «Салическая Правда» и т.д.);
- 4) обычное право охраняется традицией, отсюда консерватизм норм, их изменение грозит разрушением самого права (отсюда знаменитое «поступать по старине» – т.е. «чем старее, тем правее»);

¹ Сергеевич В.И. Лекции и исследования по древней истории русского права. – СПб., 1910. – С. 4–5.

- 5) обычное право неписаное, не выражено строго текстуально, поэтому оно изменяется с самой жизнью (отсюда уже на этапе племенных союзов «каждо свой нрав имеяху»), а поскольку М.Ф. Владимирский-Буданов считал основным в развитии государственности территориальное начало, то это разнообразие еще более усиливается: «Что город, то нор (закон), что деревня, то обычай».

В современной литературе выделяется три разновидности обычаев, которые наметил в свое время основоположник компаративистики в праве Рене Давид. Во-первых, дополнение закона (*secundum legem*). Они играют наиболее важную роль, служат уяснению смысла тех терминов и фраз закона или судебного решения, которые употреблены в особом, отличном от общепринятого значении (злоупотребление правом, разумная цена и т.д.). Во-вторых – обычаи кроме законов (*praeter legem*), применяющиеся при пробелах в праве. В-третьих, обычаи против закона (*contra legem* и *adversus legem*), которые встречаются при коллизии закона и обычая, играют незначительную роль в правовой системе¹.

Конечно, в современном избирательном праве правовые обычаи имеют ограниченную сферу действия, но исключать их полностью нельзя, иначе трудно объяснить факт функциональной деятельности, допустим председателя участковой избирательной комиссии, писаная нормативная часть которой составляет лишь малую толику от объема той работы, которую ему приходится вести. Но и функциональная деятельность, допустим, Председателя ЦИК, как это ни покажется странным, лишь в незначительной части определяется писаными нормами, закрепленными в законах и подзаконных актах. Тогда чем же она определяется? Ведь при смене Председателя ЦИК новый Председатель реализует те же функции, что и предыдущий, в том же объеме, не имея перед собой прописанных норм. Конечно, здесь мы имеем дело со многими факторами, которые неосознанно присутствуют в действиях Председателя ЦИК: традиции, культура, профессиональная подготовка, представление о характере работы, чувство ответственности, долга, политическая составляющая, экономические и этические факторы, личная амбициозность, безусловно, правосознание, целесообразность и даже аналогия. Все это

¹ См. Проблемы общей теории права и государства. – С. 269.

корректируется внешними факторами, работой всего механизма ЦИК и т.д. Но в совокупности эта деятельность, обобщаемая на основе избирательно-функционального опыта, является источником для разработки писаной нормы или установления порядка на основе сложившегося обычая, по которому живет соответствующая структура. После введения санкции на уровне подразделения или ведомства мы имеем дело уже не просто обычаем, а именно с правовым обычаем, который является источником нормы, в том числе и необязательно писаной, и необязательно высшей юридической силы. Наоборот она носит чаще подзаконный характер, но играет важнейшую роль в незаполненном правовой, позитивной регламентацией пространстве. Здесь трудно установить пропорцию в соотношении норм обычного права и позитивного права в функциональной деятельности клерка, но то, что нормами писаного позитивного права регламентируется гораздо меньший срез функциональной его деятельности, не вызывает сомнения.

Стоит обратить внимание, что некоторые исследователи, скептически рассматривая возможности правового обычая быть источником избирательного права (используя более расширительное понятие «обыкновение»), тем не менее, совершенно верно указывают, что нельзя исключить его из арсенала средств нормативного правового обслуживания избирательных отношений полностью. Правда, С.Д. Князев связывает их проявление в основном с «нештатными» ситуациями, например, «угрозой взрыва стационарных участков для голосования», когда законодательно нельзя предусмотреть все нюансы действий, поэтому в механизме правового регулирования электоральных отношений законодательно определяется «допуск» для складывания обыкновений как общепринятых ориентиров (параметров), влияющих на нормативную регламентацию избирательных кампаний¹. Представляется, что здесь автор несколько сузил спектр отношений, регулируемых «обыкновениями». На самом деле речь идет о более широком круге отношений, независимо от того, получают обычаи впоследствии закрепление в нормативно-правовых актах или нет.

¹ Князев С.Д. Указ. соч. – С. 105.

Спорным является вопрос об *источниковом характере судебной практики*¹. Прошедшие избирательные кампании в значительной степени способствовали теоретическому обобщению роли судебной практики в совершенствовании избирательного законодательства, влиянии решений высших судебных инстанций на развитие права в целом, уточнение их места и роли в нормотворческом процессе, в том числе более рельефно обозначили проблему источников права, на более значительный уровень подняли проблему, существующую не один десяток лет: может ли правовая конструкция, выработанная судом, выступать в качестве источников права?

Судебным инстанциям приходится распутывать сложный состав правоотношений, в том числе по не вполне устоявшимся понятиям, допустим «информация» и «предвыборная агитация»². Конечно, в этом случае судебная практика непосредственно способствовала развитию законодательства о выборах и, как отмечали исследователи, когда законодатель своевременно не устраняет дефекты правового регулирования, судебная практика на достаточно продолжительное время становится источником права³.

Представляется, что по вышеизложенному факту Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации было принято справедливое решение, и практика рассмотрения дела способствовала внесению соответствующих коррективов в законодательство, которые и нашли закрепление в главе VII нового, ныне действующего закона «Об основных гарантиях избирательных прав...»⁴. Правда, здесь все-таки надо сделать пояснение.

Дискуссия о правотворческой роли судов велась еще с дореволюционных времен. Как отмечает М.Н. Марченко, «данный вопрос являлся и является далеко не новым, а тем более не оригинальным вопросом для российской правовой действительности. Он неоднократно ставился и обсуждался как на общетеоретическом уровне, применительно к источникам досоветского, советского и постсоветского российского права в целом, так и на уровне отдельных отрасле-

¹ Белоновский В.Н. Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном праве. Историческая практика и современность / Под ред. проф. А.С. Прудникова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – С. 407–442.

² См. судебные постановления [25].

³ Галушко И.В. Правосудие как способ разрешения юридических конфликтов в ходе выборов // Вестник ЦИК РФ. – 2003. – № 1. – С. 106.

⁴ СЗ РФ. – 2002. – № 24. Ст. 2253; № 39. – Ст. 3642; 2003. – № 52. – Ч. I. Ст. – 5132.

вых дисциплин»¹, мы бы добавили в том числе и избирательного права².

Активно обсуждали данный вопрос представители классической российской юриспруденции в начале XX в. Правда, они отмечали, что судебная практика могла получить значение самостоятельного источника права только после судебной реформы Александра II 1864 г., поскольку ранее судебная власть не была отделена от законодательной и «неясности, неполнота законодательства» разрешались после прохождения инстанций в Госсовете, который являлся и высшей судебной инстанцией и законодательным учреждением, превращая судебные решения в законодательные постановления. До реформы 1864 г. суды должны были применять законы по точному и буквальному смыслу, не допуская при этом «обманчивого непостоянства самопроизвольных толкований»³.

Касаясь проблемы в целом, Ф.В. Тарановский отмечал, что судебная практика наряду с юридическим обычаем является древнейшим источником права⁴. Ему вторил С.А. Муромцев, утверждая, что в нормальной государственной жизни суд творит так же, как и законодатель, только при помощи других приемов⁵. Видный представитель теории права Н.М. Коркунов считал, что если указы в конституционных государствах являются источником права, хотя издаются во исполнение законов, то таким источником могут быть и судебные решения⁶. Примерно на таких же позициях стояли Е.Н. Трубецкой⁷, И.В. Михайловский⁸.

Однако другие известные представители классической юриспруденции занимали совершенно противоположные позиции. Так,

¹ Марченко М.Н. Указ. соч. – С. 378.

² См. работы П.А. Астафичева, А.В. Зиновьева, И.С. Поляшовой, И.В. Галушко, Ю.Ю. Диденко, И.О. Соломониной, Ю.А. Дмитриева, В.Б. Израеляна, Ю.А. Веденеева, В.Е. Караблина, В.И. Раудина, и др.

³ Марченко М.Н. Указ. соч. – С. 359; Верещагин А.Н. Судебное правотворчество в России. Сравнительно-правовые аспекты. – М., 2004. С. 15.

⁴ Тарановский Ф.В. Учебник энциклопедии права. – Юрьев, 1917. – С. 191.

⁵ Муромцев С.А. Суд и закон в гражданском праве // Юридический вестник. – 1880. – № 11. – С. 386.

⁶ Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. – СПб., 2003: По изданию 1914 г. – С. 359.

⁷ Трубецкой Е.Н. Энциклопедия права (по запискам студентов. – Киев, 1906). – СПб., 1998.

⁸ Михайловский И.В. Очерки философии права. – Т.1. – Томск, 1914.

Л.И. Петражицкий отмечал, что судебная практика не является самостоятельным видом права и вообще она не право, а явление совсем иного порядка – ряд человеческих действий, поступков¹. Г.Ф. Шершеневич, несколько недооценивая роли судебной практики в России, указывал, что лишь санкция законодателя сообщает обычному праву или судебным решениям качество юридических норм². Такая же позиция и у Л.И. Петражицкого, отмечавшего, что право судебной практики имеется лишь в том случае, если практика судов как таковая возводится в нормативный факт. Позиции Л.И. Петражицкого, Г.Ф. Шершеневича в той или иной части поддерживали Е.В. Васьковский³, М.А. Унковский⁴, И.А. Покровский⁵ и др.

Как известно, в целом советская правовая доктрина отвергала, что решения Верховного Суда можно рассматривать как источник права. Наиболее сфокусированно эта, официальная, позиция находила выражение в творчестве А.Я. Вышинского, который утверждал, что советский суд не создает нового права, советские судьи не являются законодателями и призваны не творить право, а осуществлять правосудие в соответствии с требованиями закона, т.е. в соответствии с действующим правом⁶. Несмотря на это, в условиях «законодательного голода», недостаточности законодательной базы по урегулированию общественных отношений, в силу недостаточной законодательной активности Верховного Совета, Верховный суд был вынужден издавать директивы, которые не только толковали законы, но также создавали новые правовые нормы, выходя, таким образом, за пределы своей правовой компетенции⁷. Соглашаясь с этой позицией, все же надо отметить, что функции Верховного Суда СССР в этом плане на разных отрезках времени были неоднозначны⁸.

¹ Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. – Т. II. – СПб., 1907. – С. 572 – 574. Правда, автор правотворческий момент судебной практики связывал только с толкованием законов (см. С. 631).

² Шершеневич Г.Ф. Общая теория права. – Рига, 1924. – С. 371.

³ Васьковский Е.В. Правотворческая деятельность новых судов в сфере процесса и права гражданского // Судебные уставы за 50 лет. – Т. II. – Пг., 1914.

⁴ Унковский М.А. О неясности законодательства как общественном бедствии и о ближайших путях к его устранению. – СПб., 1913.

⁵ Покровский И.А. Основные проблемы гражданского права. – М., 1998 (по изд. 1916 г.).

⁶ Вышинский А.Я. Очерк советского судоустройства. – М., 1939. – С. 8.

⁷ Solomon P.H. USSR Supreme Court: History, Role, and Future Prospects // The American Journal of Comparative Law. – Vol. 38. – 1990. – P. 131.

⁸ См. об этом Верещагин А.Н. Указ. соч. – С. 23–26 и др.

В целом в работах советского периода судебный прецедент не признавался источником права¹, поскольку судебные органы к числу правотворческих не относились, а только осуществляли правосудие как одну из форм применения закона.

Правда, еще в 1947 г. в своей статье «Значение судебной практики в гражданском праве» С.И. Вильнянский отмечал, что наша судебная практика должна получить признание как один из источников советского права. По мере накопления одинаковых решений вопроса, считал он, можно констатировать, что сложилось определенное правовоположение, которое входит в состав объективного права². А в работе С.Л. Зивса позже было высказано и более категоричное мнение, что еще с советского времени постановления Верховного Суда считаются источником права³. Примерно такую позицию занимает и В.М. Жуйков, считая, что фактически судебная практика всегда признавалась источником права, поскольку в судебных решениях допускались ссылки на них как на правовую основу разрешения дела⁴, а позднее высказывался за придание решениям Верховного Суда РФ по конкретным делам силы прецедента⁵.

Сегодня только некоторые исследователи, например С.А. Иванов, ограничивают правотворческую функцию судов постановлениями Верховного и Конституционного судов РФ⁶, а О.И. Тиунов – только решениями Конституционного суда РФ⁷, что совпадает с позицией С.А. Авакьяна. Последний отмечал еще в 1997 г., что современная судебная власть России главным образом в лице Конституционного суда, фактически уже осуществляет правотворческие

¹ Об этом же с сожалением говорит и И.А. Конюхова, констатируя, что в отечественной науке судебные решения долгое время не признавались в качестве источника конституционного права большинством государствоведов. Такое мнение бытует до сих пор. – См.: Конюхова И.А. Конституционное право Российской Федерации: Курс лекций. – М., 2003. – С.228.

² Вильнянский С.И. Значение судебной практики в гражданском праве / Уч. труды ВИЮН. Вып. IX. – М., 1947. – С. 244, 245.

³ Зивс С.Л. Источники права. – М., 1981. – С. 176–185.

⁴ Жуйков В.М. К вопросу о судебной практике как источнике права // Судебная практика как источник права. – М., 1997. – С. 16.

⁵ См.: Судебная практика как источник права. – М., 2000. – С. 87.

⁶ Там же. – С. 24–30.

⁷ См.: Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации: Учебник для вузов / Под ред. д.ю.н., проф. О.И. Тиунова. – М., 2005. – С. 463.

функции¹. Более осторожное суждение высказала Н.А. Богданова, отметив, что правовая природа постановлений Конституционного суда РФ позволяет рассматривать их как юридические источники науки конституционного права², т.е. не источниками права, а источниками *науки* конституционного права.

Однако, как отмечает М.Н. Марченко, в современный постсоветский период официальное, формально-юридическое отношение к судебной практике остается пока еще прежним. Она формально не признается как источник российского права³.

Но тем не менее многие сторонники судебного нормотворчества отмечали: «...Его элементы имеют место и в российской правовой системе»⁴ и он все настойчивее «пробивает себе дорогу в российской правовой системе»⁵.

Наиболее полно, как представляется, позиции данной группы исследователей выразила И.А. Конюхова, отмечая, что решения – постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, содержащие в себе положения нормативно-доктринального характера, являются источниками конституционного права России федерального уровня. Более того, в иерархии источников по юридической силе она ставит их на следующее место после Конституции Российской Федерации⁶ и «выше по сравнению с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами, решениями других судебных органов»⁷. Такой же точки зрения в этом вопросе придерживается и М.В. Баглай, считая, что по юридической силе они стоят выше актов парламента и президента⁸, что вызывает категорические возражения у других авторов, которые замечают, что М.В. Баглай преувеличивает юридическую силу такого рода актов Конституционного суда. Тот факт, что любые акты или их отдельные

¹ Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. – М., 1997. – С. 206–209.

² Богданова Н.А. Конституционный суд Российской Федерации в системе конституционного права // Вестник Конституционного Суда РФ. – 1997. – № 3. – С. 63.

³ Марченко М.Н. Указ. соч. – С. 382.

⁴ См.: Теория государства и права. – М., 1977. – С. 332.

⁵ Гранат Н.Л. Источники права // Юрист. – 1998. – № 9. – С. 9.

⁶ Конюхова И.А. Конституционное право Российской Федерации: Курс лекций. – М., 2003. – С. 225.

⁷ Там же. – С. 226.

⁸ Баглай М.В. Указ. соч. – С. 27.

положения, признанные судом неконституционными, утрачивают силу, отнюдь не свидетельствуют о том, что акты Конституционного суда по юридической силе стоят выше них. Это свидетельствует лишь о том, что Конституция по своей юридической силе стоит выше актов и парламента, и президента, и всех других государственных органов. Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу и не подлежат применению. В результате законодатель приводит нормы закона в соответствие именно с Конституцией, а не с постановлениями Конституционного суда¹.

Примерно такую позицию в этом вопросе занимает и Ю.А. Тихомиров, отмечая, что юридическая сила решений Конституционного суда не должна превышать юридическую силу любого закона и, тем более, быть равной юридической силе самой Конституции².

Тем не менее, признавая активную роль решений Конституционного суда в качестве источника конституционного права, напрямую относя данный судебный орган к органам правотворчества и с формально юридической точки зрения считая, что позиции оппонентов не согласуются со складывающимися реалиями, некоторые ученые отмечают активную роль Конституционного суда РФ именно в осуществлении нормативно-доктринального толкования Конституции РФ, в нормативной интерпретации многих конституционных норм. «В этих условиях значимость решений Конституционного суда, как источника конституционного права, как их особая юридическая сила, не могут быть проигнорированы»³.

С некоторыми уточнениями эту позицию разделяют другие исследователи: решения Конституционного суда действительно занимают особое место, но не в системе источников права, а в системе правовых актов, которые сочетают в себе признаки правоприменительного и правоустанавливающего акта⁴. С оговорками, к источникам права ряд авторов относят решения конституционных судов, в том числе и в Российской Федерации, отмечая, что они носят нормативно-правовой характер и содержат конституционно-правовые

¹ Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. – М., 2002. – С. 145.

² Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. – М., 2004. – С. 11.

³ Конюхова И.А. Там. Же. – С.229.

⁴ Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации. – М., 1998.

нормы о конституционности законов, о толковании конституции и т.д. В то же время они подчеркивают: «Следует, однако, иметь в виду, что в некоторых странах вопрос о нормативности таких решений является спорным»¹.

Итак, имеется группа ученых, которая вопреки существующей доктрине склонна считать прецедентное право как одну из существенных черт национальной правовой системы.

Противоположную позицию можно проследить по работам Г.Н. Манова, В.С. Нерсисянца, Е.И. Колюшина, О.Е. Кутафина, В.О. Лучина и др. Так, В.О. Лучин отмечает, что решения Конституционного суда не содержат правовых норм и поэтому не могут считаться источниками права². В значительной степени эту позицию разделяет и О.Е. Кутафин, отмечая, что постановления Конституционного суда являются лишь актами применения Конституции РФ³ или, как отмечали еще в 70-е годы А.Б. Венгеров и С.Н. Братусь, служат применительно к разъяснениям Верховного Суда СССР, «неким прецедентом толкования» правовых норм⁴.

Двойственную позицию в этом вопросе занимает М.В. Баглай. С одной стороны, он считает, что к числу источников конституционного права относятся постановления Конституционного суда Российской Федерации, правда с оговоркой, что с формальной точки зрения Конституционный суд не относится к числу правотворческих органов, но по существу он таковым является⁵.

Эта позиция вызвала критическое замечание у И.А. Конюховой, которая, отстаивая прецедентное начало в национальной правовой системе России, не преминула отметить, что такая осторожность М.В. Баглая «наводит на мысль о противоречивости высказываемой позиции и в некотором роде мешает однозначному признанию решений Конституционного суда РФ в качестве источников права, тем более – определению места в иерархии источников права по их юридической силе»⁶.

¹ Конституционное право: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. – М., 1998. – С. 16.

² Нерсисянец В.С. Общая теория права и государства. – М., 1999. – С. 500; Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России: Курс лекций. – М., 1999. – С. 19; Кутафин О.Е. Указ. соч. – С. 141–147; Лучин В.О. Указ. соч. – С. 108, 542, 601.

³ Кутафин О.Е. Указ. соч. – С. 145.

⁴ Судебная практика в советской правовой системе. – М., 1975, с. 16, а также 58–66.

⁵ Баглай М.В. Там же.

⁶ Конюхова И. А. Указ. соч. – С. 230.

Тем не менее, хоть и с оговоркой, М.В. Баглай признает за Конституционным Судом нормотворческое начало. С другой стороны, он отмечает, что решения системы судов общей юрисдикции, если судить по тексту Конституции, не могут обладать общеобязательной нормативной силой, т.е. служить прецедентом, обязательным для решения аналогичных дел судами в силу их независимости¹. Но опять же, ниже, он допускает, апеллируя к незавершенной судебной реформе, постоянному расширению объемов и оснований подсудности общих судов, что решения Верховного суда, имеющие отношения к конституционным правам и свободам и разъяснения по судебной практике часто имеют нормативное значение. «И хотя прецедентная, общеобязательная сила этих решений в стране еще не признана и единообразная практика пока не сложилась, они должны в своей совокупности рассматриваться как источник конституционного права»².

С этих позиций мнение М.В. Баглая действительно сильно размыто и не лишено противоречивости. Неслучайно на эту позицию М.В. Баглая обратил внимание О.Е. Кутафин, считая, что его предложение рассматривать вопреки Конституции, так сказать, авансом, судебные решения как источник конституционного права представляется ошибочным³.

Эта проблема не обошла стороной и избирательное право. Положительную позицию в этом вопросе занимают П.А. Астафичев, А.В. Зиновьев, И.С. Поляшова, И.В. Галушко, отрицательной, или «преувеличенной», эту позицию считают Т.Я. Хабриева, Н.Н. Ковтун. Не содержится упоминания о судебной практике как источнике избирательного права в обзорной статье Ю.А. Веденеева и В.И. Раудина⁴, а также этот вопрос не рассматривается в фундаментальных из-

¹ Баглай М.В. Указ. соч. – С 27–28.

² Там же. – С. 28. В какой-то степени эту позицию разделяет и Б.А. Страшун. См.: Страшун Б. Решения конституционного суда Российской Федерации как источник права // Конституционное правосудие на рубеже веков. – М., 2002. – С. 162–172.

³ Кутафин О.Е. Указ. соч. – С. 144.

⁴ Веденеев Ю.А., Раудин В.И. Источники избирательного права Российской Федерации // Вестник ЦИК. – 2003. – № 6 (144). Вместе с тем, надо отметить, что Ю.А. Веденееву и В.И. Лысенко принадлежит оригинальное мнение о решениях Конституционного Суда как новом виде источников – надзаконодательно-конституционных. Эта позиция будет рассмотрена ниже.

даниях по избирательному праву и избирательному процессу под редакциями А.В. Иванченко и А.А. Вешнякова.

Суммируя вышесказанное, все же представляется, что данный вопрос не может быть решен силами одних исследователей и практиков. Для его решения необходимо вносить коррективы в правовую доктрину России, которая на сегодня исключает судебную (прецедентную) практику¹ из числа источников права². Все-таки мы относимся к романо-германской правовой семье, где, за исключением, пожалуй, Франции, судебный прецедент не является источником права³.

Так, судья Конституционного суда В.О. Лучин отмечал, что Конституционный Суд в своих постановлениях «неоднократно подчеркивал, что его правовые позиции не являются нормами права». В случае необходимости разработки новой нормы в постановлениях Конституционного суда в резолютивную часть обычно вводится указание на необходимость Федеральному Собранию в законодательном порядке урегулировать данный вид отношений, руководствуясь Конституцией Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления⁴. Как помним, противоположная позиция по этому вопросу у Ю.А. Тихомирова, который, считая решения Конституционного суда источником права, как раз и отмечает, что это прежде всего проявляется в резолютивной и мотивировочной частях постановлений⁵, что совпадает и с позицией О.И. Тиунова. Он подчеркивает, что правовые позиции Конституционного суда имеют нормативный, а не индивидуально-правоприменительный характер, т.е. являются официально императивными установлениями, имеющими общее значение в смысле обязательности их выполнения, не только сторонами, участвующими в данном деле, но и иными субъектами. Они, в соответствии со ст. 6 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской

¹ Понятие «прецедентная практика» использует в своих работах В.М. Лебедев. См.: Становление и развитие судебной власти в Российской Федерации. – М., 2000. – С. 197–228.

² Лучин В.О. Указ. соч. – С. 601.

³ Французская правовая система, как и вся романо-германская правовая семья, основана на ценностях римского права, но при этом в отношении прецедентной практики имеет особую позицию, которая все четче проявлялась в XX веке.

⁴ Лучин В.О. Там же.

⁵ Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. – М., 2004. – С. 11.

Федерации» также обязательны на всей территории для всех органов власти, что закрепляется как в мотивировочной, так и в резолютивной части в их единстве¹.

К нормативно-интерпретационным установлением относит правовые позиции Конституционного суда и Л.В. Лазарев².

Между прочим, Председатель Верховного суда Российской Федерации В.М. Лебедев считает, что в теории права различаются три вида практики судов общей юрисдикции, которые можно распространить и на решения этих судов по избирательным спорам: текущая практика, прецедентная практика и руководящая практика³. В связи с этим получается интересная ситуация, что по правовой доктрине прецедента как источника права нет, а прецедентная практика имеется, или здесь понятие «прецедент» употреблено в переносном смысле слова?

Понятие прецедентности в отношении судебной практики использует и И.В. Галушко: «Судебная практика потому и называется прецедентной, что дает образец толкования и применения права, которому в силу авторитета высшего судебного органа должны следовать остальные суды»⁴.

Конечно, особый момент в свете рассматриваемой проблемы – это нормотворчество в процессе толкования высшими судебными инстанциями, в том числе и Конституционным судом, норм права. Так, Ю.А. Тихомиров в новом фундаментальном исследовании Института законодательства и сравнительного правоведения отмечает, что в последние годы получают признание решения Конституционного Суда РФ как источник права. Это относится, прежде всего к решениям о толковании Конституции – специальном или казусном, – и постановлениям в их резолютивной и мотивировочной частях, к правовым позициям⁵. Но такая позиция не согласуется с позициями других известных ученых.

¹ Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации. – М., 2005. – С. 463.

² Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. – М., 2003. – С. 74–75.

³ Лебедев В.М. Становление и развитие судебной власти в Российской Федерации. – М., 2000. – С. 197–228.

⁴ Галушко И.В. Правосудие как способ разрешения юридических конфликтов в ходе выборов // Вестник ЦИК. – 2003. – № 1. – С. 107.

⁵ Концепции развития российского законодательства. – С. 11.

Так, по этой проблеме некоторые исследователи сочли необходимым отметить, что решения Конституционного суда, содержащие толкование, распространяют свое действие на заранее не ограниченное число общественных отношений, рассчитанных на применение всякий раз, когда возникают обстоятельства, предусмотренные конституционной нормой, однако они «не содержат новых правовых норм, а поэтому не могут считаться источниками права, хотя и обладают их некоторыми свойствами»¹.

Еще более категорично по этому вопросу высказался В.С. Нерсисянц, указав, что «толкование нельзя смешивать ни с толкуемой нормой, ни с нормой права вообще. Правотолковательное положение – это всегда лишь правило надлежащего понимания уже наличной толкуемой нормы права, а не новая норма права»².

Собственно, на этих позициях стоят и другие ученые, подчеркивая, что акты Конституционного Суда, которые не создают правовых норм, не могут рассматриваться в качестве источников конституционного права, хотя они, как и все другие правовые акты, обязательны для исполнения³.

Но тем не менее ряд исследователей считают, что решения Конституционного суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов РФ обычно содержат нормы права, т.е. являются нормативными правовыми актами, кроме тех случаев, когда в решениях этих судов указаны только мотивы отказа в принятии к рассмотрению⁴.

Как мы говорили, это мнение опять-таки не совпадает с мнением судьи Конституционного суда В.О. Лучина, который отмечает, что результаты решения конституционного дела фиксируются в правоприменительном акте, «который обладает некоторыми свойствами, присущими нормативно правовым актам и в то же время, в силу своей специфики, образуют самостоятельный элемент механизма конституционного регулирования»⁵.

Представляется, что позиции ряда авторов в этой дискуссии более значимы, поскольку они, во-первых, основаны на господ-

¹ Лучин В.О. Указ. соч. – С. 601, 542.

² Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства. – М., 1999. – С. 500.

³ Кутафин О.Е. Указ. соч. – С. 146.

⁴ Галушко И.В. Правосудие как способ разрешения юридических конфликтов в ходе выборов // Вестник ЦИК. – 2003. – № 1. – С. 107.

⁵ Лучин В.О. Указ. соч. – С. 108.

ствующей у нас национальной правовой доктрине государства, во-вторых, основаны на судебной практике Конституционного Суда и его позиции в этом вопросе, на тщательном анализе проблем реализации Конституции РФ.

Мы не можем не считаться с позициями и мнением таких известных ученых, как Г.Н. Манов, В.С. Нерсисянц, О.Е. Кутафин, В.О. Лучин. Конечно, национальная правовая система и ее доктрина не являются застывшими и закостенелыми. Новые подходы, критическое обобщение практики, в том числе и судебной, – неотъемлемая сторона развития и совершенствования правовой системы и ее доктрины. Но еще рано применительно к национальной правовой системе заниматься реанимацией прецедентного права.

Однако, как уже указывалось, значительное число исследователей считают, например, постановления Конституционного суда или Пленума Верховного суда Российской Федерации важнейшим источником права в национальной правовой системе. Правда, О.И. Тиунов уточнял, рассматривая нормотворческий характер решений Конституционного суда РФ, что это отличает решения Конституционного суда от актов судов общей юрисдикции¹, т.е. автор оставляет характер источника права только за решениями Конституционного Суда.

Но даже если мы и относим судебную практику всех высших судебных инстанций к источникам права, никто из членов высших судебных инстанций не будет делегировать право прецедентности судам общей юрисдикции по первой инстанции, а без этого полностью легализовать судебную практику в виде источника права не представляется возможным. Собственно и сами сторонники прецедентной практики судов отмечают, что «этого нельзя сказать о решениях судов общей юрисдикции, являющихся, как правило, индивидуальными правовыми актами, из которых складывается судебная практика этих судов»². Но все-таки если бы легализация и прошла, то это потребовало бы пересмотра юридических основ функционирования судебной власти и правового статуса судебных инстанций в России. Разумеется, ни сейчас, ни в ближайшее время мы не сможем пойти на такую радикальную перестройку системы судебной власти.

¹ Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации: Учебник для вузов / Под ред. д.ю.н., проф. О.И.Тиунова. – М., 2005. – С. 463.

² Галушко И.В. Указ. соч. – С. 107.

Примерно такой же позиции в этом вопросе придерживается и О.Е. Кутафин: практика судов общей юрисдикции при всем ее разнообразии никак не связана с прецедентами. Дело в том, что правовая система современной России была и остается системой государства, которая не знает такого источника права, как судебный прецедент. Надо полагать, что в современных условиях вряд ли можно ожидать столь радикальных перемен правовой системы¹.

И все-таки вопросы судебной практики и ее реализации, в том числе в законодательные предписания, являются важнейшими в правоведении, постоянно привлекают внимание исследователей, связаны с значительными проблемами теории права и государства, в частности с исследованием источников права. Всякий нормативный правовой акт является источником права, но как следует из теории – не всякий правовой акт является источником. Любой правовой акт, в том числе и ненормативный, порождает конкретные правоотношения, является проявлением властной деятельности органов государства и имеет большое значение для правопонимания в целом².

В этом плане неожиданное предложение высказал О.Е. Кутафин: рассматривать источники права в широком и узком смысле этого слова³. Следует отметить, что конструкция широкого и узкого смысла известна еще с древних времен – *lecto sensu* (широкий смысл) и *stricto sensu* (узкий, тесный смысл) и применяется ко многим правовым явлениям.

Более приближенным к данной проблеме является рассмотрение законодательства в узком и широком смысле. Правда, подход к этой проблеме у исследователей различается. Одни считают, что законодательство в узком смысле – это совокупность нормативно-правовых актов федерального уровня, в широком – нормативно-правовые акты высшей юридической силы федерального уровня и уровня субъектов федерации. Другие под законодательством в узком смысле понимают всю совокупность нормативных правовых актов высшей юридической

¹ Кутафин О.Е. Указ. соч. – С. 144. Как следует из размышлений автора дальше, он не склонен идеализировать англосаксонскую правовую систему отмечая, что при всех ее возможных достоинствах, она является, своего рода, атавизмом по сравнению с российской со всеми присущими ей недостатками. «Поэтому ее внедрение было бы равносильно внедрению в нашу жизнь староанглийской системы мер и весов или британских традиций», образно заканчивает мысль автор.

² Там же.

³ Там же.

силы как федеральных, так и субъектов федерации, а в широком смысле к этим актам относятся и все нормативные акты, имеющие подзаконный характер. Что касается рассмотрения предложения О.Е. Кутафина относительно источников права, здесь ситуация несколько иная. В широком смысле, предлагает ученый, такими источниками следует считать все правовые акты, а в узком (или собственном) – только те правовые акты, которые содержат правовые нормы. При таком подходе, пишет он, в число источников права в широком смысле слова, несомненно, входят и судебные решения, включая постановления Конституционного суда¹, на наш взгляд и соответствующие акты Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. Такая постановка проблемы интересная, но спорная. Во-первых, непонятно, как в эту конструкции может войти правовой обычай, да и с самим прецедентом не все ясно.

Во-вторых, О.Е. Кутафин, очевидно, предлагает считать источниками права в узком смысле – правовые акты нормативного характера, а в широком – совокупность всех правовых актов, в том числе ненормативных, т.е. индивидуальных, которые не содержат правовой нормы, а основываются на норме права, принимаются правоприменительными органами и вызывают определенные юридические последствия. Но тогда речь должна идти не об источниках права, а, как правильно отметил В.В. Иванов, об источнике правового результата, поскольку невозможно сводить все право исключительно к правовым нормам, даже при их доминировании содержание права не исчерпывается нормами. «Если право – это не только правовые нормы, то, следовательно, источники права – это не только источники норм права», отсюда и вывод, который делает В.В. Иванов: источник права – это источник правового результата, т.е. правовой акт².

В-третьих, эта позиция не является бесспорной. В конструкции «источник права – источник правового результата» мы наблюдаем явную нестыковку. Это не тождественные, а разноуровневые понятия, и в затронутой нами проблеме они задействованы по-разному, и ни один, ни другой институт проблемы «рецепции» прецедентности

¹ Кутафин О.Е. Там же. – С. 144.

² Иванов В.В. Общие вопросы теории договора. – М., 2000. – С. 15. Но, конечно, в данной конструкции, мы эту точку зрения автора поддержать не можем и традиционно относим к правовым актам нормативно-правовые и индивидуально-правовые. Последние, как известно, не являются источником права.

в российской правовой системе не решают в полном объеме. Во всяком случае, по заявленным позициям требуются дополнительные исследования ученых, практиков, наработка опыта, его обобщение.

К интересной и новаторской позиции можно отнести и высказанное специалистами избирательного права мнение о том, что решения Конституционного суда, непосредственно затрагивающие проблемы политической правосубъектности граждан, «формально образуют новый (надзаконодательно-конституционный) источник избирательного права»¹.

К сожалению, эту позицию поддержать трудно. Вне законодательного пространства, в виде правового акта, источника права быть не может. Даже правовой обычай, когда он получает закрепление в письменном акте, также становится частью законодательства или предусматривается законодательством, например обычай делового оборота в цивилистике. Что касается прецедента, то его действие тоже определяется законодательно, а когда он состоялся – становится частью национальной системы законодательства.

Естественно, эти размышления нисколько не умаляют значение судебной практики в ее традиционном понимании. И здесь исследователи правильно отмечают множество проблем, связанных с ее реализацией, в том числе и в избирательном законодательстве. Судебная практика влияет на все стороны избирательного процесса, способствуя развитию отдельных его элементов или тормозя его, отмечает, например, И.В. Галушко. Это методологически важно при определении влияния судебной практики на развитие избирательного процесса².

К сожалению, в цепочке избирательное право – судебная практика – законодатель последний не всегда оказывается на высоте. Как отмечали исследователи «законодатель не всегда принимает во внимание недостатки избирательных законов, выявленные при рассмотрении избирательных споров в судах общей юрисдикции, в результате чего создаются условия для возникновения новых избиратель-

¹ Веденеев Ю.А., Лысенко В.И. Современное избирательное право и решения Конституционного суда Российской Федерации: юридическая динамика // Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (1992–1999) / Сост. Ю.А. Веденеев, В.И. Лысенко, Б.А. Страшун; отв. ред. А.А. Вешняков. – М.: Норма. – 2000.

² Галушко И.В. Указ. соч. – С. 113.

ных конфликтов»¹. А.В. Мицкевич отмечал, что судебная практика, обобщенная и подтвержденная высшим судом, углубляет и дополняет закон и другие правовые акты. «Такое признание роли судебной практики сулит более обоснованные и полезные для укрепления законности результаты, чем далеко не всегда квалифицированные акты, порождающие лишь волокиту в законодательной деятельности по частным и сложным правовым вопросам. Пусть законодатели лучше изучают и обобщают судебную практику, возводя в закон то, что проверено практикой, и отвергая то, что оказалось неверным на деле»².

Но в этой проблеме более активного совершенствования законодательства путем обобщения судебной практики есть и другая сторона, на которую обратил внимание И.В. Галушко, а именно влияние самого законодательства на совершенствование судебной практики: «Низкое качество принимаемых нормативных правовых актов, неверное их разъяснение способствует, в свою очередь, неудовлетворительному претворению предписаний в жизнь судебной практикой, существенно замедляет и затрудняет процесс формирования в России цивилизованного гражданского общества и правового государства»³.

С этим трудно не согласиться, хотя и абсолютизировать не стоит, поскольку неудовлетворительное претворение предписаний в жизнь судебной практикой – вина не только законодателя, но, в не меньшей степени, и самого судейского сообщества. Нередки ситуации, когда различные судебные инстанции по-разному не только толкуют правовые нормы, но и принимают совершенно противоположные решения по одному и тому же делу. Но тем не менее судебная практика способствует целенаправленному юридическому изменению электоральных отношений, и нередко законодатель впоследствии воспринимает именно эту конструкцию, хотя не в чистом, готовом виде.

¹ Диденко Ю. Ю., Соломоницина И.О. Анализ влияния судебной практики на развитие избирательного законодательства Российской Федерации // Вестник ЦИК. – 2003. – № 2 (140). – С. 85.

² Общая теория государства и права: Академический курс. – М., 1998. Т. 1. – С. 153.

³ Галушко И.В. Правосудие как способ разрешения юридических конфликтов в ходе выборов // Вестник ЦИК, 2003, № 1. – С. 113.

В любом случае сама правовая конструкция, выработанная судом, не может нами расцениваться в качестве источника права¹, она может выступать условием или одним из источников, но не права, а формирования законодателем соответствующей правовой нормы.

При изучении темы № 5 необходимо:

Работать с законодательными актами [1, 6, 32], в т.ч. международными [4], с подзаконными актами [14], судебной практикой [17, 18], а также с Федеральным законом «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» от 14 июня 1994 г. № 5 ФЗ // СЗ РФ. 1995. – Вып. 1. – Ст. 61–63.

Читать учебную и научную литературу [10, 29, 40, 46, 58, 59, 62, 65, 85, 95, 127].

Ответить на вопросы теста

1. *Источниками избирательного права являются:*
 - а) гражданский кодекс Российской Федерации;
 - б) кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;
 - в) таможенный кодекс РФ;
 - г) федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации»;
 - д) федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации»;
 - е) судебный прецедент;
 - ж) правовой обычай.
2. *Судебное решение по избирательным спорам является:*
 - а) источником избирательного права;

¹ Обратное мнение у И.В.Галушко. – См.: Правосудие как способ разрешения юридических конфликтов в ходе выборов // Вестник ЦИК. – 2003. – № 1. – С. 113.

- б) источником формирования избирательного законодательства;
 - в) особым видом источника права, в том числе и избирательного;
 - г) индивидуально-правовым актом, который не является источником права;
 - д) подзаконным актом.
3. Если нормативный избирательный акт субъекта Федерации противоречит федеральному законодательству, то действует:
- а) акт Федерального законодательства;
 - б) акт субъекта Федерации;
 - в) приоритетно акт субъекта федерации лишь в том случае, если он издан по вопросам ведения субъекта РФ;
 - г) федеральный закон приоритетно лишь в том случае, если он издан по вопросам ведения Российской Федерации.
4. Субъектом законодательной инициативы по внесению в Государственную Думу проекта избирательного закона является:
- а) Центральная избирательная комиссия;
 - б) сама Государственная Дума;
 - в) любой субъект законодательной инициативы;
 - г) Конституционное Собрание Российской Федерации;
 - д) любой субъект, обладающий правом общей законодательной инициативы;
 - е) любой субъект, обладающий правом специальной (по вопросам ведения) законодательной инициативы.
5. Закон от 12 июня 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» является:
- а) текущим законом;
 - б) кодифицированным законом;
 - в) рамочным законом;
 - г) федеральным конституционным законом;
 - д) федеральным законом;
 - е) законом Российской Федерации.
6. Правовой обычай как источник права создается:
- а) в результате законодательного процесса;
 - б) решением судебных органов;

- в) решением органов исполнительной власти;
- г) самим нормотворчеством народа во время референдума;
- д) путем санкционирования государством правила поведения, утвердившегося в обществе в результате длительной и многократной повторяемости.

Контрольные вопросы

1. Понятие источник и форма права – тождественные?
2. В чем разница понятий источник в материальном смысле и источник в формальном смысле?
3. Как соотносятся национальные источники избирательного права с общепризнанными источниками международного права?
4. По каким критериям происходит классификация избирательных законов?
5. Дайте классификацию подзаконных избирательных актов.
6. Является ли Центризбирком субъектом законодательной инициативы по вопросам избирательного права?
7. Дайте характеристику источников официальной публикации избирательных нормативных актов.
8. Дайте характеристику понятия «избирательное законодательство» и особенностей его развития.
9. Применяется ли в избирательном праве судебный прецедент в качестве источника права?
10. Применяется ли в избирательном праве правовой обычай в качестве источника права?

План семинарского занятия

1. Понятие источник избирательного права.
2. Нормативно-правовой акт как источник избирательного права.
3. Международные акты как источники избирательного права.
4. Правовой обычай в избирательном праве.
5. Судебная практика как источник совершенствования законодательства о выборах

ТЕМА 6.

Нормы избирательного права



- 6.1. Понятие и структура норм избирательного права. Особенности норм. Нормы материального, процессуального и процедурного характера. Способы изложения. Классификация норм избирательного права.
- 6.2. Нормы общерегулятивного характера (нормы-принципы, нормы-декларации, дифинитивные нормы-определения, цели, программы, нормы-разъяснения, нормы-справки и др.).
- 6.3. Классификационные критерии норм – по структуре, по форме изложения, по характеру правового регулирования, по действию в пространстве, времени и кругу лиц, по целевому назначению, по характеру содержащего предписания, по степени определенности содержащегося предписания и др.
- 6.4. Толкование и разъяснение норм избирательного права.

Целью изучения данной темы является уяснение понятий норм права и особенностей правовых норм избирательного законодательства, их структуры, способов изложения, разновидностей и толкования.

Изучив данную тему, студент должен:

знать: содержательные характеристики норм: избирательного права, особенности их структуры, основные разновидности норм избирательного права, характер их действия во времени, пространстве и по кругу лиц;

уметь: вести анализ действия норм избирательного законодательства, особенностей их реализации в избирательном процессе, находить пробелы, коллизии, несоответствия в нормах избирательного права, представлять возможные пути преодоления таких несоответствий и разрешения коллизий в данных нормах, выделять нормы материального права, процессуальные и процедурные в избирательном законодательстве;

приобрести навыки: исследования норм избирательного законодательства, применения норм в регулировании избирательных правоотношений и электоральных процессов в целом, анализа их регулятивных и охранительных начал.

Понятие норм избирательного права. К сожалению, в большинстве учебников и учебных пособий по избирательному праву отсутствует раздел, посвященный анализу электоральных норм и особенностей их изложения, в том числе и в фундаментальных изданиях Центризбиркома¹. На эти важнейшие проблемы обращается внимание только в работах Д.Б. Каткова, Е.В. Корчиги, Ю.А. Дмитриева, В.Б. Израеляна и В.В. Пылина². Стоит отметить, что в материалах данных авторов (за исключением Ю.А. Дмитриева, В.Б. Израеляна) избирательные нормы рассматриваются лишь в информационном плане. На самом деле это проблема куда более сложная, чем может показаться на первый взгляд.

Будет несколько упрощенным рассматривать эти социальные явления как кирпичики всего правового здания³ или минимальные компоненты российского избирательного права⁴. Более оправданно, не отрицая первичности, все-таки рассматривать правовые нормы через сочетание общего и особенного, как это делает, например В.О. Лучин⁵, или через социальное взаимодействие и устойчивые общественные взаимосвязи, возникающие в процессе деятельности людей по обмену материальными и духовными благами и выражающие потребность социальных систем в саморегуляции⁶, или, Б.Н. Чичерин – через выражение объективно обусловленной меры и формы свободы⁷, как Н.М. Коркунов – через целепологание, действующее правило для достижения той или иной определенной цели⁸.

Понятие «норма» очень широкое. Если мы посмотрим общелитературное понятие «норма», то это установленная мера, средняя величина чего-либо, например: норма выработки, норма литературного языка, норма выпадания осадков⁹ и т.д. Но норма это и узаконенное установление, признанный обязательный порядок, строй чего-нибудь¹⁰. Итак, мы видим что понятие «норма» имеет употребле-

¹ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов / Отв. ред. А.А. Вешняков. – М.: НОРМА, 2003; Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов / Отв. ред. А.В. Иванченко. – М.: Издательство НОРМА, 1999.

² Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Указ. соч. – С. 151–162; Катков Д.Б., Корчига Е.В. Указ. соч. – С. 27–31; Пылин В.В. Указ. соч. – С. 15–17.

³ Теория государства и права / Под ред. С.С. Алексеева. – М.: Юрид. лит., 1985. – С. 333.

⁴ Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Указ. соч. – С.151.

⁵ Лучин В.О. Указ. соч. – С. 45.

⁶ Проблемы общей теории права и государства. Учебник для вузов / Под общ. ред. В.С. Нерсисянца. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – С. 199–200.

⁷ Чичерин Б.Н. Собственность и государство. – М., 1982. – С. 88.

⁸ Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. – 9-е изд. – Пб.: Изд. Юрид. кн. маг. Н.К.Мартынова, 1904. – 364 с.; – СПб.: Юридический Центр-Пресс, 2003. – С. 51.

⁹ См.: Ожегов С.И. Словарь русского языка /Под ред. Н.Ю. Шведовой. – М.: Советская Энциклопедия, 1973.

¹⁰ Там же.

ние во всех науках. Нас в данном случае не интересуют нормы технические, биологические, физиологические и другие. Для анализа рассматриваемой темы мы отталкиваемся от общеметодологического понятия «социальная норма», которая также имеет широкое толкование: общее правило поведения людей в обществе, образец, которым руководствуются в обществе. Понятие нормы, нормативности неотделимо от социальной деятельности людей, от их общественных отношений, способов их бытия. Норма не есть нечто стоящее вне общественных отношений, над ними; она органично вплетена в деятельность людей и выражает наиболее типичные, устойчивые связи и общественные отношения. Поэтому исследование социальной нормы сопряжено с анализом общественных отношений, деятельности индивидов как способа их социального бытия, с личностным подходом к природе нормативности¹. Соответственно с видовыми характеристиками взаимосвязей субъектов в обществе мы выделяем и корреспондирующие им социальные нормы: нормы морали, этические и эстетические, религиозные, политические, нормы обычаев, традиций, общественных организаций и другие.

Особой разновидностью социальных норм выступают правовые нормы. С одной стороны, эти нормы, порожденные социальной динамикой развития общества, несут в себе его сущностно-содержательные характеристики и не могут рассматриваться в отрыве от него. С другой стороны, эти нормы отличны от всех других социальных норм своей санкционированностью государством и общеобязательным значением. При этом общеобязательность все же достигается возможностью государственного принуждения, а не потому, что данные нормы охватывают наиболее часто повторяющиеся социальные процессы, причинно-следственные связи, образцы поведения, как это утверждает отдельными авторами². Ведь не все социальные нормы являются правовыми. Стоит обратить внимание и на то, что нельзя выводить различные социальные нормы из одного источника происхождения, как это делают некоторые известные авторы, абсолютизируя формационно-классовые подходы к соотношению социальных норм, в частности правовых и политических. Таким источником происхождения политических и правовых норм является формирование отношений собственности, которая, по их утверждению, выступает основой правовых и политических отношений, «ибо тот, кто обладает собственностью, обладает и политической властью» и «вся политическая сфера нормирована»³.

¹ Проблемы общей теории права и государства. Указ. соч. – С. 199.

² Венгеров А.Б. Указ. соч. – С. 422.

³ Проблемы общей теории права и государства. Указ. соч. – С. 202.

Во-первых, к сожалению не вся. Впрочем, юридизация политики и не должна быть абсолютной и право не должно подменять собой политику, не только исходя из здравого смысла, но и потому, что по своей природе и своему предназначению это разные, самостоятельные социальные явления. Во-вторых, существует множество периодизаций развития общества. В нашей стране, в силу определенных факторов, была абсолютизирована одна, марксистская, или формационная (формационно-классовая), основанная на экономических факторах (формы собственности, способ производства, производительные силы, производственные отношения и т.д.). Это не только привело к сужению возможностей для анализа развития общества, но было не так уж безобидно и для самой науки, в т.ч. права, политики, и самого человека. Но если бы эта абсолютизированная классификация была действительно единственно верной, то как тогда объяснить многие закономерности развития социума, например, воспроизводство самого человека, на основе формационной классификации или осуществления нормативного регулирования в догосударственный период. Тем не менее, мы будем учитывать формационно-классовый подход как одну из возможных классификаций, наравне, например с эволюционной, органической, стратификационной и другими, выстраивая анализ все-таки на их совокупности, без абсолютизации некоторых.

Итак, все социальные нормы имеют общественные основы, при этом правовые, содержащие правило, санкционированное государством или разрешение, ограничение, запрет либо наложение позитивной обязанности, тесно взаимодействуют с другими видами социальных норм, значительно обогащая содержание правового воздействия на общественные отношения. Например, общими принципами функционирования правовых норм являются фундаментальные начала, связанные с разумностью, добросовестностью, справедливостью – категориями норм морали. Так, например, значительное количество норм в цивилистике основывается, в том числе, на фундаментальных моральных ценностях общества: нормы о находке, кладе, безнадзорных животных и т.д. Но и в публичном праве моральные ценности, связанные с представлением о долге, чести, достоинстве, справедливости, выступают важнейшими факторами правового регулирования, например, когда нормативно определяются равенство прав кандидатов в представительный орган власти, равные условия при проведении предвыборной агитации, ответственности кандидатов и депутатов перед избирателями, когда в международных избирательных стандартах и федеральном законодательстве закрепляются принципы свободных, демократических, периодических, равных, справедливых, честных выборов и т.д.

Включение элементов социального нормирования в содержание правовых предписаний усиливает эффективность реализации права, его позитивное воздействие на общественные отношения. В то же время включение в другие социальные нормы элементов правовой культуры или прямых указаний на соблюдение законности, общественного порядка, следование правовым нормам делает, с одной стороны, более устойчивой социальную регуляцию, с другой, способствует повышению авторитета самого права.

Итак, правовая норма выступает важным государственным регулятором типового общественного отношения, определенной моделью поведения людей, в которой даются общие, типичные его варианты, способствующие установлению единого порядка в обществе. При этом важнейшими ее признаками выступают общеобязательность (устанавливающая границы возможного и должного поведения субъектов правоотношений), формальная определенность, установление и санкционирование государством, а также осуществляемая им охрана от нарушений с применением, в необходимых случаях, мер принуждения в установленном законом или подзаконным актом порядке. От других социальных норм их отличает то, что они появляются в результате нормотворчества самого государства или непосредственного волеизъявления народа, содержат правила в общей (абстрактной) форме, характеризуются наличием нормативных предписаний которые относятся не к отдельным случаям, а к их видовым характеристикам, не прекращают своего действия ее исполнением в конкретном случае или однократным применением.

Видовой спектр правовых норм содержит их отраслевую принадлежность, характеристики по пределам действий в пространстве, во времени и по кругу лиц, а также по характеру нормативных актов в которых они закрепляются, по своему назначению и способам воздействия на поведение людей (обязывающие, запрещающие, управомочивающие), по характеру устанавливаемых правил поведения, закрепленных в диспозиции (императивные, диспозитивные, дефинитивные), по функциям (регулятивные, охранительные), по степени определенности (абсолютные, относительные, альтернативные), по способу изложения (прямые, отсылочные, бланкетные). Нормы также классифицируются по различным группам, например основные (исходные) и производные (детализирующие); постоянные и временные, общие и специальные. В теории права выделяются и другие группы правовых норм, например, отправные (учредительские), факультативные, коллизионные, поощрительные и т.д.

По структуре, как известно, нормы дифференцируются по гипотезе (определенной, относительно определенной, альтернатив-

ной), диспозиции (простой, описательной, ссылочной, бланкетной, а также императивной, диспозитивной, дефинитивной), санкции (абсолютно-определенной, альтернативной, относительно-определенной, а также правовосстановительной, правонаделительной, правоохранительной, карательной). Существуют и другие критерии классификации¹.

Что касается норм избирательного права, то следует отметить, что они могут иметь различную отраслевую природу, они образуют комплексную подотрасль российского права, объединяющую государственно-правовые, административно-правовые, финансово-правовые, уголовно-правовые нормы и нормы иных отраслей права, и отличаются специфическим статусом в системе права, для которого характерен дуализм юридической природы².

Таким образом, нормы избирательного права закрепляются не только в Конституции Российской Федерации и актах избирательного законодательства. Нормы, регулирующие те или иные отношения, возникающие в ходе избирательного процесса, закрепляются также в ТК РФ, ГК РФ, КоАП РФ, УК РФ, ГПК РФ, НК РФ³, в ряде федеральных законов, имеющих иную отраслевую принадлежность, например, Закон РФ от 18 апреля 1991 года «О милиции» (в редакции Законов РФ от 18 февраля 1993 г. и от 1 июля 1993 г.), ФЗ «О федеральных органах налоговой полиции» от 31 марта 1996 г., от 6 декабря 1999 года, Закон РФ от 27 декабря 1991 года «О средствах массовой информации», Закон РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», Федеральный закон РФ от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации»⁴, Федеральный закон РФ от 20 февраля 1995 г. «Об информации, информатизации и защите информации»⁵, Федеральный закон РФ от 18 июля

¹ Подробнее см.: Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. – М.: Омега-Л, 2004. – 608 с.; Комаров С.А. Общая теория государства и права: Учебник. – 7-е изд. – СПб.: Питер, 2004. – 512 с.; Мухаев Р.Т. Теория государства и права: Учебник для студентов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – 543 с.; Общая теория государства и права: Академический курс. – В 3-х т. /Отв. ред. М.Н. Марченко. – 2-е изд. – М., 2001; Проблемы общей теории права и государства; Радько Т.Н. Теория государства и права: Учебник для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – 576 с.; Рассолов М.М. Теория государства и права: Учебник для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004. – 735 с.; Теория государства и права / Под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. – 640 с. и др.

² Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Указ. соч. – С.153.

³ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть 2) Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 117 ФЗ // СЗ РФ. – 2000. – № 32. – Ст. 3340.

⁴ В ред. от 5 октября 2002 г. // СЗ РФ. – 2002. № – 40. – Ст. 3853.

⁵ СЗ РФ. – 1995. – № 8. – Ст. 609; 2003. – № 2. – Ст. 167.

1995 г. «О рекламе»¹, Федеральный закон РФ от 15 июля 1995 г. «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений»², Федеральный закон РФ от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³, Федеральный закон от 6 октября 2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»⁴ Федеральный закон РФ от 21 июля 2005 г. «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации»⁵ и др.

Объединяющим началом норм избирательного права является их специализация в рамках правового регулирования выборов, требующая интеграции различных по характеру отраслевых юридических норм в обеспечении надлежащих условий для реализации конституционных избирательных прав граждан⁶.

Следует отметить, что нормам избирательного права, с одной стороны, присущи черты, общие для всех норм российского законодательства. С другой стороны, являясь подотраслью конституционного права, избирательное право состоит из норм, которые характеризуются чертами, присущими именно отрасли конституционного права, и не имеют каких-то особых черт, которые выводили бы их за пределы конституционно-отраслевого пространства. Но в рамках подотраслевого правового пространства нормы избирательного права имеют и характерные черты, которые отличают их от других подотраслей и правовых институтов конституционного права.

Общими чертами норм избирательного права выступают нормативность, обобщенность, общеобязательность. Издание их осуществляется нормотворческими органами, в них закрепляются правила общего порядка, они проходят процесс формализации, официальной публикации, охрана их происходит компетентными органами, принудительной силой государства. Они регулируют не единичные отношения, а видовые. Как уже отмечалось, они не только соотносятся с нормами международного права, но в своей основе воплощают в себе принципы международных избирательных стандартов.

¹ СЗ РФ. – 1995. – № 30. – Ст. 2864.

² СЗ РФ. – 1995. № 29. – Ст. 2759.

³ СЗ РФ. – 1999. – № 42. Ст. 5005; 2004. – № 50. Ст. – 4950.

⁴ СЗ РФ. – 2003. – № 40. Ст. 3822; 2004. – № 25. – Ст. 2484; № 33. – Ст. 3368; 2005. – № 1. – Ст. 9, 12.

⁵ Российская газета, 26 июля 2005.

⁶ Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Указ. соч. – С. 153.

Особенности же норм избирательного права обуславливаются теми же факторами, которые характеризуют и особенности норм конституционного права, отмеченные О.Е. Кутафиным¹. Во-первых, по структуре правовых норм они в значительной части характеризуются отсутствием одного или даже двух структурных элементов правовой нормы, состоящей из классического союза трех элементов: гипотезы, диспозиции и санкции. Например, п. 4 ст. 52 федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устанавливает, что «редакции негосударственных периодических печатных изданий, выполнившие условия пункта 6 статьи 50 настоящего Федерального закона, вправе отказаться в представлении печатной площади для проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума». Как видим, здесь норма состоит из двух элементов: гипотезы и диспозиции, при отсутствии санкции правовой нормы. В соответствии со ст. 7 этого же закона, голосование на выборах и референдуме является тайным, исключая возможность какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина. Как видим здесь налицо отсутствие и гипотезы, и санкции. Таких норм в избирательном праве достаточно много. Но в избирательном законодательстве имеется немалое количество норм, которые не устанавливают четкие права и обязанности субъектов избирательных правоотношений. Например, в п. 1 ст. 20 указанного закона устанавливается структура избирательных комиссий: «В Российской Федерации действуют следующие избирательные комиссии, комиссии референдума:

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации;
избирательные комиссии субъектов Российской Федерации;
избирательные комиссии муниципальных образований;
окружные избирательные комиссии;
территориальные (районные, городские и другие) комиссии;
участковые комиссии».

С точки зрения критериев трехэлементной структуры правовой нормы мы не сможем здесь выделить ни одного элемента, что вызывает сомнение в наличии самой нормы, несмотря на то, что она устанавливает очень важный институт избирательной власти или, как отмечал О.Е. Кутафин (правда, применительно к другой норме), «строго определенный вариант поведения соответствующих органов»².

Еще больший спектр отношений в избирательном праве регулируется т.н. дефинитивными нормами. Только ст. 2 действующего

¹ Кутафин О.Е. Указ. соч. – С. 72–83.

² Кутафин О.Е. Указ. соч. – С. 73.

Федерального закона о гарантиях¹ закрепляет 63 нормы-дефиниции, определяющие основные понятия. Правда, к закреплению основных понятий в дефинитивных нормах нормативно-правовых актов отношение неоднозначное. Еще в начале XX века Г.Ф. Шершеневич предупреждал, что формулировать определение и дефиниции – это дело не законодателя, а ученых, исследователей². Неслучайно и в современной литературе наблюдается двойственная характеристика этого явления. С одной стороны, достаточно широкое представление дефинитивных норм в общей массе норм избирательного права вроде бы и облегчает уяснение сути и значение основных категорий, используемых в избирательном праве. Но, с другой стороны, дефиниции, содержащиеся в избирательных нормах, страдают противоречивостью и недосказанностью, вследствие чего способны вызвать серьезные издержки при их применении³. Кроме этого, некоторые дефиниции настолько упрощают понятия, что поневоле напрашивается вопрос: кому они адресуются? Например, что может дать такое определение понятия, как «избиратель – гражданин Российской Федерации, обладающий активным избирательным правом» (пп. 18 ст. 2 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Кроме примитивности определение еще и ошибочное, поскольку в соответствии с п. 10 ст. 4 того же закона, право избирать, т.е. обладать активным избирательным правом делегируется не только российским гражданам, но и иностранным гражданам, постоянно проживающим на территории соответствующего муниципального образования. Поэтому совершенно правы Ю.А. Дмитриев и В.Б. Израелян, с одной стороны, отмечая большой потенциал дефинитивных норм избирательного права, их огромный регулятивный потенциал, воздействие на применение целых комплексов избирательно-правовых норм, с другой стороны, призывая законодателя с максимальной тщательностью и скрупулезностью подходить к их конструированию и закреплению, не порождать условий для неадекватного отражения в них объективных политико-правовых явлений, оказывающих существенное влияние на организацию и проведение выборов⁴. Стоит отметить

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253. В ред. ФЗ от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ // Российская газета. – 2005. – 26 июля.

² Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права: По изданию 1907 г. – М., 1995.

³ Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Там же.

⁴ Дмитриев Ю.А., Там же.

и то, что в дефинитивных нормах, мы также не находим проявлений классической трехчленной структуры.

Таким образом, не только содержание, но и особенности структуры конституционно-правовых норм, в т.ч. и избирательных, периодически вызывают дискуссию об их принадлежности к правовым нормам. Так, в свое время В.К. Бабаев отмечал, что только наличие всех элементов структуры и определенный способ их связи сообщают норме права свойство особого регулятора общественных отношений, обеспечивают ее регулирующие возможности¹. Еще более категоричным был А.Ф. Шебанов заявляя, что отсутствие хотя бы одного из трех элементов, присущих правовой норме, лишает ее правового характера². Примерно такую позицию мы находим в работах Н.Г. Александрова, В.В. Копейчикова, С.А. Голунского, М.С. Строговича, В.В. Лазарева, Н.Л. Гаранта, М.И. Байтина, А.В. Мицкевича. Противоположную позицию занимают С.В. Курылев, Н.П. Томашевский, В.С. Основин, С.С. Алексеев, которые в той или иной мере отрицают вообще трехчленную дифференциацию правовых норм, не соответствующую структуре реальных норм права³. Встречаются и другие позиции, которые предполагают разбросанность элементов нормы по различным нормативным актам (П.Е. Недбайло) ряд исследователей указывают на то, что правовые нормы имеют двухчленную структуру, например, административные нормы без санкции (бессильные нормы) и устанавливающие карательные в разных видах санкции (С.С. Студеникин), или нормы позитивного регулирования, состоящие из гипотезы и диспозиции и нормы, правоохранительные, включающие диспозиции и санкции (А.С. Пиголкин)⁴. Представляется, что несмотря на порой противоположные мнения, обусловленные различным пониманием природы правовой нормы, ее веления, возможностей воздействия на общественные отношения, данные подходы к структуре нормы в чем-то дополняют и уточняют ее содержание с использованием ставших традиционными указаниями как на трехчленную ее структуру, так и на двухчленную или даже одночленную либо на отсутствие таковой в норме, не закрепляющей конкретного правила поведения.

Действительно, правовая норма может устанавливать статус какого-либо института, должностного лица, закреплять структуру органа, может быть дефинитивной, нормой-принципом, нормой-

¹ Советское право как логическая система. – М., 1978. – С. 168–169.

² Шебанов А.Ф. Нормы советского социалистического права. – М., 1956. – С. 33.

³ Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. – Вып. 2. – Свердловск, 1964. – С. 20–22.

⁴ Обзор этих позиций см.: Кутафин О.Е. Указ. соч. – С. 75–79.

декларацией, но от этого они не становятся «неправовыми», и вовсе для этих правоположений не требуется посредническое функционирование других норм для определения участников общественных отношений, как на этом настаивал С.Н. Братусь¹, тем более искать в таких нормах классические элементы трехчленной структуры. Их отсутствие в ряде норм нельзя абсолютизировать, как и отрицать данную дифференциацию структуры нормы вообще. Надо смотреть на содержание правовой нормы. Не имеющие классической структуры не перестают быть правовыми нормами. Более того, надо прямо сказать, что подавляющее количество норм в российском законодательстве в целом не имеют ее; к ним относятся нормы как позитивного, так и охранительного плана. Возьмите большую часть норм гражданского права, уголовного права, тем более, конституционного и избирательного в частности. В этом плане они не только бессильны (отсутствие санкции за исключением, естественно, уголовного наказания), но и, по образному выражению С.С. Студеникина, в значительной части аморфны, т.е. безструктурны. Однако любое содержание нормы, в том числе неструктурированное классически (т.е. аморфное), наделяется правовой силой не его структурой, а его формой, в которой даже не структурированное содержание закрепляется в нормативно-правовом акте и является общеобязательным, поэтому и нормы-принципы, и нормы дефинитивные и декларативные в конституционном и избирательном праве являются общеобязательными, хотя и не выступают в виде правила с четким указанием прав и обязанностей, тем более что мнение ряда исследователей, что любая норма должна устанавливать определенные права и обязанности субъектов правоотношений, давно является дискуссионным².

Так, В.О. Лучин отмечал, что далеко не все конституционные положения устанавливают точно определенные права и обязанности участников регулируемых отношений. Но означает ли это, что они не обладают качеством нормативности? Автор считает, что ответ должен быть отрицательным³. Такую же позицию мы находим и в работах О.С. Иоффе и М.Д. Шаргородского, которые различали нормы конкретного содержания, непосредственно устанавливающие права и обязанности сторон, и нормы всеобщего содержания, устанавливающие исходные начала (принципы) или общие определения для российского права в целом или для конкретной отрасли права⁴.

¹ Братусь С.Н. Юридическая ответственность и законность. – М., 1976. – С. 67.

² Кутафин О.Е. Указ. соч. – С. 81.

³ Лучин В.О. Указ. соч. – С. 8.

⁴ Шаргородский М.Д., Иоффе О.С. Вопросы теории права. – М., 1961. – С. 132.

Для большинства же норм избирательного права характерно наличие диспозиции и отсутствие санкции. Но санкции все же присутствуют в нормах избирательного права и, по сравнению с другими подотраслями и правовыми институтами конституционного права, представлены даже в большем объеме. Если взять историческую электоральную практику, то мы сможем констатировать «выбор»¹, что санкции законодателя по отношению к лицам, нарушающим, получили значительное развитие в XIX в. мы наблюдали закрепление специальных составов преступления за нарушение выборных производств, например, в статьях 1425, 1434, 1434¹, 1440, 1441¹ Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года², в статье 39, 39¹ Устава о наказаниях, налагаемых мировыми судьями³. Но это были нормы уголовного права. С начала XX в. нормы предусматривающие санкции вводились уже в избирательное законодательство, например в Положение о выборах в Учредительное собрание⁴ (ст. 96–113), нормы, предусматривающие дополнительную ответственность, а также подсудность, устанавливались ст. 114–118, правда, квалификация составов преступлений проводилась с учетом Общей части Уголовного уложения⁵.

В советское время законодатель окончательно определился с установлением оснований ответственности в одних нормативно-правовых актах и конкретных мер ответственности за соответствующие нарушения – в других.

Например, в соответствии с федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав»⁶, ответственность за нарушения предусмотрена п. 6 ст. 21, п. 1, 8, 18 ст. 29, п.1 ст. 46, п. 6 ст. 52, п. 8 ст. 56, п. 6 ст. 57, п. 13 ст. 63, п. 12 ст. 64, п. 29 ст. 68, п. 10 ст. 70, ст. 79 и др. В соответствии с п. 23 ст. 38 Закона, избирательная комиссия может отказать в регистрации кандидата или списка кандидатов в соответствии с п. 2, 3, 4 ст. 76 и самостоятельно может рассмотреть вопрос об аннулировании регистрации кандидата, списка кандидатов. В соответствии с п. 1 данной статьи это может сделать вышестоящая комиссия в случае нарушения п. 19 ст. 38. При соответствующих основаниях, указанных, например, в ст. 95 закона «О выборах депутатов Государственной Думы», избирательная комиссия, зарегистрировавшая кандидата в депутаты, может аннулировать или отменить регистрацию соответствующего кандидата или федерального списка. Это самая строгая

¹ До революции 1917 г. данным понятием обозначалось производство выборов.

² Уложение о наказаниях уголовных и исправительных. Издание 1885 г. – СПб., 1885.

³ Устав о наказаниях, налагаемых мировыми судьями (по Прод. 1890 г.). – СПб., 1895.

⁴ СУ. – 1917. – № 169. Ст. 915; № 251. – Ст. 1801.

⁵ СЗРИ. Т. XV. – Пг., 1916.

⁶ СЗ РФ. – 2002. – № 24. Ст. – 2253.

мера наказания, которая содержится в избирательном законодательстве и может быть применена в отношении субъекта избирательного процесса, зарегистрированного в качестве кандидата (списка кандидатов).

Указание на уголовную, административную либо иную ответственность предусматривают нормы и других избирательных законов, например: «О выборах Президента Российской Федерации» (ст. 86 и др.)¹, «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ст. 93 и др.)², «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» (ст. 24 и др.)³. Избирательный кодекс города Москвы (ст. 90 и др.). Значительное место вопросам ответственности уделено в Федеральном законе РФ от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации»⁴.

Таким образом, можно констатировать вслед за О.Е. Кутафим, что принадлежность той или иной нормы к правовой определяется отнюдь не ее структурой, а тем, что она установлена государством и ее исполнение обеспечивается необходимыми мерами воздействия, включая меры государственного принуждения⁵. Это в полной мере относится и к нормам избирательного права, которые дают общие типичные варианты поведения, общеобязательные, формально определенные, установленные и санкционированные государством, закрепленные в официальном нормативно-правовом акте, принятом в установленном порядке уполномоченным на то органом. Их реализация обеспечивается как принудительными государственными мерами, так и уровнем избирательно-правовой культуры членов общества, в том числе и субъектов избирательных правоотношений. Независимо от своей структуры и правил поведения различной степени определенности, закрепленных в их содержании, они выступают государственными велениями, регулируя важнейшие отношения, связанные с реализацией избирательных прав граждан, их гарантированностью при реализации непосредственного волеизъявления, в процессе формирования представительных органов власти и других отношений, составляющих предмет избирательного права.

Специфика норм избирательного права обусловливается содержанием предмета избирательного права, особым кругом их адре-

¹ СЗ РФ. – 2003. – № 2. – Ст. 171.

² Российская газета, 24 мая 2005.

³ СЗ РФ. – 2003. – № 2. – Ст. 172.

⁴ Российская газета. 2005. 26 июля.

⁵ Кутафин О.Е. Указ соч. – С. 78.

сатов. У норм электорального права есть свой специфический контингент субъектов, которые не могут фигурировать в качестве адресатов норм иных отраслей или институтов российского права, например: кандидаты в депутаты, избирательные объединения, избирательные комиссии и иные участники избирательных отношений, без которых данные отношения просто не могут существовать¹.

Разновидности избирательно-правовых норм. Вопросы классификации избирательно-правовых норм находятся в русле общетеоретической дискуссии по классификации правовых норм и основаниям, их обуславливающим. По утверждению А.Б. Венгерова, классификация основывается на модульной и социологической структурах норм права². Другие ученые, например В.О. Лучин, отмечают, что правовые нормы, с одной стороны, обладают единством, с точки зрения их назначения и места в системе регулирования общественных отношений, с другой стороны, регулируя разнообразные отношения, они обладают и отличительными чертами, свойствами, которые обеспечивают выполнение ими своих специфических функций. Это сочетание общего и особенного делает возможным объединения по группам правовых норм, в том числе и конституционных³, избирательных в частности.

В основе классификации правовых норм А.В. Мицкевич предлагает использовать группировку норм по роли (функции) их в механизме правового регулирования; по степени категоричности предписаний; по форме выражения диспозиции; по разной степени определенности⁴. В другой работе автор предлагает рассматривать критерии классификации: 1. по тем видам общественных отношений, которые они регулируют; 2. по роли (функциям) в механизме правового регулирования; 3. по степени категоричности предписаний; 4. по другим критериям, выделяющим видовые группы норм: по форме выражения диспозиции или по степени определенности⁵. Другие, отталкиваясь от «ролевого» подхода к классификации выделяют предмет и метод правового регулирования, а также производят классификацию по субъекту правотворчества; по сфере действия; на основании особенности их структурных элементов (М.И. Байтин⁶). Критериями наиболее полной классификации, считают Н.Л. Гарант, В.В. Лазарев, явилось бы деление юридических норм на регулятив-

¹ Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Указ. соч. – С. 152.

² Венгеров А.Б. Указ. соч. – С. 434.

³ Лучин В.О. Указ. соч. – С. 45.

⁴ Общая теория государства и права. Академический курс /Отв. ред. М.Н. Марченко. – Т. 2. – М., 1998. – С. 226–230.

⁵ Проблемы общей теории права и государства. – С. 261–264.

⁶ Теория государства и права. Курс лекций. – Саратов, 1995. – С. 280–283.

ные и охранительные¹. Отталкивается от функциональной обусловленности дифференциации и А.Б. Венгеров, последовательно выделяя критерии: по назначению (функциям), по содержанию нормы права, по способу регулирования, по обязательности правовой нормы. Эти критерии могут находиться в основе классификации правовых норм, хотя сама классификация имеет условный характер, но помогает профессионально точно и грамотно осуществлять правовое регулирование².

Интересные критерии предлагает А.С. Пиголкин, предлагая рассматривать все нормы по парной классификации:

- позитивного регулирования и правоохранительные;
- абстрактные и казуистические;
- определенные и относительно определенные;
- основные (первоначальные) и конкретизирующие (производные);
- прямого регулирующего действия и вспомогательного действия;
- общего и местного действия;
- постоянного и временного действия и т.д.³

Как видим, в данных критериях классификации в основном повторяются общепринятые критерии в различных взаимосвязях. Наиболее обобщенно они даны в учебнике под редакцией М.М. Рассолова, В.О. Лучина и Б.С. Эбзеева, в котором выделяются четыре основания классификации правовых норм:

- по месту в иерархии, т.е. по предназначению той или иной нормы в системе правовых норм;
- по предмету правового регулирования, т.е. по особенностям тех отношений, на регулирование которых направлены те или иные нормы права;
- по методу правового регулирования, т.е. по тому способу, при помощи которого те или иные нормы регулируют отношения;
- по характеру предписания.

Примерно так же большинство авторов классифицируют и конституционные нормы. Так, в свое время В.С. Основин предлагал классифицировать государственные нормы по следующим основаниям:

- 1) объект правового регулирования;
- 2) степень определенности предмета;
- 3) сфера применения правовой нормы;

¹ Общая теория права и государства. – С. 149–150.

² Венгеров А.Б. Указ. соч. – С. 434.

³ Общая теория права. – М., 1995. – С. 153–156.

- 4) характер обязательности предписания;
- 5) форма выражения и юридическая сила нормы;
- 6) время вступления нормы в силу;
- 7) действие ее в пространстве¹.

С.С. Кравчук предлагал при классификации учитывать и источники права², Е.И. Козлова добавляла содержание, территорию действия и степень определенности предписания³. Развивая эти позиции, О.Е. Кутафин предлагает основу классификации конституционных норм рассматривать через те сферы общественных отношений, которые регулируются ими, а также основания, которые в наибольшей мере отражали бы наиболее существенные свойства конституционно-правовых норм. Такими основаниями, которые, по мнению автора, являются наиболее полными, выступают:

- объект правового регулирования;
- роль норм в механизме правового регулирования;
- характер обязательности содержащихся в них предписаний;
- характер основного назначения предписаний;
- территория действия;
- действие во времени;
- сфера применения⁴.

Данная классификация разработана с учетом тех критериев, которые, в общем-то, уже общепризнанны в юриспруденции и в этом видится как преемственность, так и развитие научных воззрений на классификацию правовых норм вообще и конституционных в частности. Хотя и в данной классификации мы наблюдаем некую детализацию, например, связанную с критериями пространственно-временных факторов, которая, наверное, более необходима для другого уровня с добавлением, допустим, к пространственно-временным критерия действия по кругу лиц.

Что касается норм избирательного права, совокупность которых, как уже отмечалось, составляет подотрасль конституционного права, то, отталкиваясь от классификации, представленной О.Е. Кутафиным, мы выделяем первую *группу норм по объекту правового регулирования*, которую составляет совокупность важнейших электоральных норм, устанавливающих общие принципы действия избирательного законодательства, гарантийные нормы, которые обеспечивают введение в избирательное право института организационных,

¹ Основин В.С. Нормы советского государственного права. – М., 1963. – С. 49.

² Советское государственное право. – М., 1975. – С. 27–28.

³ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. – М.: Юрист, 1998. – С. 11–12. См., также третье переиздание данной книги: М., Юрист, 2005. – С. 16–21.

⁴ Кутафин О.Е. Указ. соч. – С. 85.

информационных и процессуальных гарантий реализации и защиты субъективных избирательных прав граждан России. При этом гарантийные нормы не могут быть отождествлены в чистом виде ни с регулятивными, ни с охранительными правовыми правилами. Они занимают самостоятельное место в механизме правового регулирования избирательных правоотношений¹. Значительная разработка данных норм осуществлена А.В. Зиновьевым и И.С. Поляшевой².

Вторую группу составляют нормы, обеспечивающие важнейшие гарантии прав граждан Российской Федерации, связанных с учетом и регистрацией избирателей, составлением избирательных списков, образованием избирательных округов и избирательных участков.

Третья группа норм включает важнейшие принципы функционирования избирательной власти, закрепляющие статус и структуру избирательных комиссий, порядок их формирования, принципы организационной деятельности комиссий, принципы гласности в их деятельности, правовой статус членов избирательных комиссий и соответствующие меры юридической ответственности, применяемые к избирательным комиссиям.

Четвертая группа норм связана с гарантиями граждан на выдвижение кандидатов, регламентирует сбор подписей в поддержку выдвижения кандидатов и порядок регистрации кандидатов, устанавливает их статус.

Важными являются правовые нормы, составляющие пятую группу норм избирательного права, закрепляющих гарантии прав на получение и распространении информации о выборах устанавливают принципы информационного обеспечения выборов, информирования избирателей, регулируя опросы общественного мнения, устанавливая порядок участия СМИ в предвыборной агитации, общие условия ее проведения, правовые ограничения.

Шестую группу составляют нормы, связанные с гарантиями прав граждан при организации и осуществлении голосования, подсчета голосов избирателей, установления результатов выборов и их опубликования.

Седьмую группу составляют нормы, регулирующие порядок обжалования нарушения избирательных прав. Они устанавливают основания для аннулирования, отмены регистрации кандидата, списка кандидатов, инициативной группы, для отмены решений об итогах голосования; устанавливают также процессуальные сроки подачи

¹ Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Указ. соч. – С. 159.

² Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Указ. соч. – С. 247–304.

и рассмотрения жалоб и заявлений, принципы и основания юридической ответственности за нарушение законодательства о выборах.

И, наконец, восьмую группу норм составляют нормы, закрепленные в различных нормативно-правовых актах, устанавливающие заключительные и переходные положения. Недооценивать эту группу нельзя, поскольку именно нормами этой группы устанавливаются условия вступления в силу нормативных актов, утраты ими юридической силы, важные переходные положения, связанные с порядком применения отдельных статей, совмещением выборов, гарантиями для отдельных категорий лиц и органов, конкретизируются условия участия в выборах отдельных субъектов избирательных правоотношений и т.д.

По роли в механизме правового регулирования электоральные нормы, в соответствии с общепринятыми классификациями, можно дифференцировать на нормы *общего и конкретного содержания*. Естественно, нормы общего содержания устанавливают исходные принципы, категории которые относятся ко всем выборным институтам. Это, в первую очередь, нормы общих положений главы Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав»¹, а также Федеральных законов «О выборах Президента Российской Федерации» (гл. I)², «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (гл. I)³, «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» (гл. I.), Избирательного кодекса города Москвы (гл. I.). Как правило, эти нормы определяют пределы (сферы) действия нормативных актов, основные понятия, принципы реализации субъективных и пассивных избирательных прав, правовые свободы и правовые ограничения граждан России, а также иностранных граждан и лиц без гражданства, иностранных международных организаций и международных общественных движений, участвующих в выборах (ст. 12 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации») принципы назначения и проведения выборов, сроки полномочий соответствующих органов, параметры законодательства (по виду выборов), порядок исчисления сроков, правовые основы использования автоматизированных систем (например, ст. 3 ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»).

Стоит также обратить внимание на особенность изложения правового материала в этих нормах. Учитывая, что они имеют при-

¹ СЗ РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

² СЗ РФ. – 2003. – № 2. – Ст. 171.

³ Российская газета. – 2005. – 24 мая.

оритетный характер и остальные конкретные нормы должны соответствовать им, законодатель стремится выразить и закрепить в них важнейшие принципы регулируемых институтов, тогда как непосредственную регламентацию функционирования институтов дает в других разделах через совокупность конкретных норм. Так, например, важнейшие принципы, устанавливающие право на предвыборную агитацию в ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»¹, закрепляются в общих нормах первой главы (ст. 8), тогда как само проведение предвыборной агитации регламентируется конкретными нормами главы 7 (в ст. 49, 50, 51, 52, 53, 54 и др.). Или допустим, важнейшие исходные начала финансирования выборов депутатов Государственной Думы закрепляются в общей норме первой главы ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»² (ст. 11), тогда как регламентация финансового обеспечения выборов дается через конкретные нормы главы 9 (ст. 63, 64, 65 и др.).

Таким образом, законодатель совершенно оправданно повышает статус различных правовых институтов, закрепляя важнейшие принципы в общих нормах. Тем самым достигается их повышенная юридическая защита и устойчивость самого механизма правового института, регламентированного правилами конкретных норм на основе принципов, закрепленных в общих нормах, создающих правовой каркас такого института.

Что касается *конкретных (регулятивных) норм*, то они непосредственно устанавливают права и обязанности, условия их реализации, регламентируют статутные и функциональные характеристики правовых институтов и т.д. Они содержат четкое правило поведения. В них имеется указание на конкретное право, обязанность или сформулирован запрет на определенный вид поведения³. Например, в соответствии с п. 3 ст. 46 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав», в течение пяти дней до дня голосования, а также в день голосования запрещается опубликование (обнародование) результатов опросов общественного мнения, прогнозов результатов выборов и референдумов, иных исследований, связанных с проводимыми выборами и референдумами, в том числе их размещение в информационно-телекоммуникационных сетях общего пользования (включая Интернет).

Стоит отметить, что четкая конкретная норма может содержать не только запрет на совершение тех или иных действий, на оп-

¹ СЗ РФ. – 2003. – № 2. – Ст. 171.

² Российская газета. – 2005. – 24 мая.

³ См.: Указ. соч. – С. 89.

ределенное действие, но и правило (не императив), основанное на диспозиционных факторах, отчего оно не перестает быть конкретным, например, в соответствии с п. 13 ст. 21 того же закона, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в пределах своей компетенции вправе издавать инструкции по вопросам единообразного применения настоящего Федерального закона¹, обязательные для исполнения.

Безусловно, этими нормами определяется и компетенция органов власти, задействованных в организации избирательного процесса. Так, например, в соответствии со ст. 6 ФЗ «О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы» определяются полномочия Центральной избирательной комиссии РФ в области использования, эксплуатации и развития ГАС «Выборы», по которой ЦИК:

- 1) устанавливает порядок использования ГАС «Выборы» при подготовке и проведении выборов и референдумов в части, не урегулированной федеральными законами;
- 2) принимает меры по организации единого порядка использования ГАС «Выборы» избирательными комиссиями, комиссиями референдума, утверждает регламент перевода ГАС «Выборы» в режим подготовки и проведения выборов;
- 3) устанавливает порядок использования ГАС «Выборы» для решения задач, не связанных с выборами и референдумом, в соответствии с федеральными законами;
- 4) устанавливает порядок обеспечения безопасности информации в ГАС «Выборы»;
- 5) организует и осуществляет контроль за соблюдением единого порядка использования и эксплуатации ГАС «Выборы», а также за соблюдением требований безопасности информации в ГАС «Выборы»;
- 6) определяет основные направления развития ГАС «Выборы»;
- 7) утверждает положение о Федеральном центре информатизации при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации;
- 8) осуществляет иные полномочия, предусмотренные федеральными законами.

По характеру обязательности или степени определенности содержащихся в нормах предписаний избирательно-правовые нормы подразделяются на императивные, диспозитивные и альтернативные. Впрочем, альтернативность при этом не всегда учитывается не-

¹ Федеральный закон от 12 июля 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

которыми авторами¹. Императивные нормы не допускают свободы субъекта в применении установленного права, а содержат однозначный вариант действий. Например, в соответствии с п. 3 ст. 64 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»², в период избирательной кампании выборы и их результаты не могут быть объектом лотерей, тотализаторов (взаимных пари) и других основанных на риске игр. Подобные императивы в множестве представлены в нормах избирательного законодательства, допустим, в соответствии с п. 7 ст. 57 данного закона, запрещается прямое или косвенное привлечение к предвыборной агитации лиц, не достигших на день голосования возраста 18 лет. Следует отметить, что императивные нормы характерны для регулирования электоральных отношений, где стороны находятся, как правило, в неравном положении (отношения власти и подчинения)³.

Что касается *диспозитивных норм*, то они предусматривают возможность выбора варианта действий субъектов избирательно-правовых отношений с учетом указанных в нормах условий и обстоятельств, т.е. допускается регулирование отношений по соглашению сторон. Так, в п. 9 ст. 40 указанного выше закона о выборах депутатов Госдумы содержится правило, по которому в федеральный список кандидатов могут входить кандидаты, выдвигаемые той же политической партией по одномандатным избирательным округам. А в соответствии с п. 4 ст. 54, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, свободны в своей деятельности по информированию избирателей. Диспозитивный характер носит и норма, например ч. 1 ст. 48 Избирательного кодекса города Москвы, по которой граждане Российской Федерации, общественные объединения вправе в допускаемых законом формах и законными методами проводить предвыборную агитацию. Диспозитивных норм в избирательном законодательстве как федеральном, так и субъектов Российской Федерации значительное большинство.

Свобода выбора поведения предоставляется при нормальном ходе развития отношений, но если стороны не выработали соглашения по вопросу, разрешенному в данной норме,⁴ тогда устанавливается правило и обязанность в случае нарушения регулируемого отношения.

¹ Катков Д.Б., Корчиго Е.В. Указ. соч. – С. 31.

² СЗ РФ. – 2002. – № 51. – Ст. 4982.

³ См.: Кутафин О.Е. Указ. соч. – С. 90.

⁴ Иоффе О.С., Шаргородский М.Д. Указ. соч. – С. 173.

Альтернативные нормы также достаточно полно представлены в избирательном законодательстве, они, как известно, допускают выбор из обозначенных в избирательной норме вариантов поведения, например, в соответствии с п. 1 ст. 34 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав»,¹ самовыдвижение кандидатов производится путем уведомления об этом избирательных комиссий, в которых будет осуществляться регистрация кандидатов, с последующим сбором подписей в поддержку самовыдвижения кандидатов или внесением избирательного залога. Как видим, эта норма закрепляет альтернативные варианты действия кандидатов, которые могут для регистрации воспользоваться или сбором подписей в свою поддержку, или внесением избирательного залога.

По характеру содержащего предписания избирательно-правовые нормы дифференцируются на *управомочивающие, обязывающие и запрещающие*. При этом, как известно из теории права, с помощью *управомочивающих норм* закрепляется компетентность субъектов, в данном случае избирательного права, представляется субъекту права определенная возможность поведения, гарантированная обязанностью другого лица. Эти правила, закрепленные в управомочивающих нормах, определяют права субъектов действовать тем или иным образом. Например, норма, закрепленная в п. 6 ст. 27 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав», устанавливает полномочия участковой избирательной комиссии, среди которых: уточнение списка избирателей, ознакомление с ним, рассмотрение заявлений об ошибках и неточностях, внесение в данный список изменений, обеспечение подготовки помещения для голосования, информирование избирателей о зарегистрированных кандидатах, контроль за соблюдением порядка на территории избирательного участка, выдача укрепительных удостоверений, организация голосования, в том числе досрочного, проведение подсчета голосования, установление итогов голосования, составление протокола, объявление итогов голосования, рассмотрение в пределах своих полномочий жалоб, заявлений, обеспечение хранения и передачи в вышестоящие комиссии документов и т.д. Соответственно, полномочия других видов избирательных комиссий устанавливаются ст. 23–26 и другими, а также нормами иных законов, например Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»² (ст. 26–30 и др.). Управомочивающими нормами определяются права и других субъектов избирательных отношений.

¹ СЗ РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

² СЗ РФ. – 2002. – № 51. – Ст. 4982.

Что касается *обязывающих норм*, то к ним относятся все нормы, в которых исключается иной вариант действий, закрепляются обязанности субъектов электоральных отношений соотносить свое поведение с действиями, установленными данными нормами, которые возлагают на субъектов обязанности совершать соответствующие их требованию действия. Например, в соответствии с п. 12 ст. 34 ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»¹, Центральная избирательная комиссия обязана в день поступления документов выдать кандидату (уполномоченному представителю группы избирателей) подтверждение их получения в письменной форме. В п. 12 ст. 41 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»² содержится закрепление обязанности кандидата представить в соответствующую окружную избирательную комиссию заявления о согласии баллотироваться по одномандатному избирательному округу с обязательством в случае избрания прекратить деятельность, не совместимую со статусом депутата государственной Думы. Однако все же большинство обязывающих норм относятся к деятельности избирательных комиссий³.

Запрещающие нормы содержат запреты на совершение определенных действий, в них предусмотренных, т.е. возлагается обязанность субъекта электоральных отношений воздерживаться от определенных действий, не совершать их. Как отметил О.Е. Кутафин, в этих нормах совершение указанных действий «не допускается», «запрещается», а совершающие эти действия «не вправе»⁴, «не должны» и т.п. Например, в соответствии с п. 10 ст. 52 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», не допускается дополнительное включение в список лиц, равно как и перемещение в списке кандидатов, за исключением случаев, когда такое перемещение вытекает из изменения очередности в связи с выбытием некоторых кандидатов. А информационные материалы, размещаемые в средствах массовой информации или распространяемые другим способом, не должны нарушать равенство кандидатов, политических партий, избирательных объединений (п. 2 ст. 54). Запрещающей является и норма п. 10 ст. 73 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав», по которой если после проведения референдума субъекта Российской Федерации по вопросу, находящемуся в совместном ведении РФ и субъекта РФ, вступил в силу федеральный закон по данному вопросу, решение,

¹ СЗ РФ. – 2003. – № 2. – Ст. 171.

² СЗ РФ. – 2002. – № 51. – Ст. 4982.

³ Катков Д.Б., Корчиго Е.В. Указ. соч. – С. 30.

⁴ Кутафин О.Е. Указ. соч. – С. 92.

принятое на референдуме и не соответствующее этому федеральному закону, не применяется. Значительное количество электоральных норм содержат прямой запрет на определенные действия. Например, в соответствии с ч. 2 ст. 59 Избирательного кодекса г. Москвы, запрещается вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений:

- 1) иностранным государствам и иностранным организациям;
- 2) иностранным гражданам, за исключением случая, предусмотренного частью 12 ст. 4 Кодекса;
- 3) лицам без гражданства;
- 4) гражданам Российской Федерации, не достигшим 18 лет на день голосования.

И далее законодатель выделяет в целом 14 позиций, по которым запрещается вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений. Чаще запрещающие нормы представлены в статьях, связанных с проведением предвыборной агитации, например, в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»: «запрещается изготовление агитационных материалов без предварительной оплаты из соответствующего избирательного фонда (п. 7 ст. 63), «запрещается изготовление агитационных материалов с нарушением требований, установленных п. 4 и 6 настоящей статьи» (там же), «запрещается изготовление агитационных материалов с нарушением требований, установленных п. 5 и 6 настоящей статьи, п. 8 ст. 57 настоящего федерального закона» (п. 8 ст. 63), «запрещается вывешивать (расклевать, размещать) агитационные материалы на памятниках, обелисках, зданиях, сооружениях и в помещениях, имеющих историческую, культурную или архитектурную ценность» (п. 11 ст. 63) и т.д.

Избирательно-правовые нормы можно также дифференцировать по другим критериям, например по назначению, характеру и роли в механизме правового регулирования. В этом случае принято подразделять избирательные нормы на материальные и процессуальные. Если материальные нормы предусматривают содержание действий по правовому регулированию общественных отношений, то процессуальные нормы определяют формы реализации материальных норм. Иначе говоря, если материальные нормы указывают на то, что нужно делать для их осуществления, то процессуальные нормы определяют, как, каким образом, в каком порядке их следует реализовывать¹. Поскольку процессуальные нормы призваны обеспечить претворение в жизнь материально-правовых предписаний, они всегда выполняют

¹ Лучин В.О. Указ. соч. – С. 50–51; Кутафин О.Е. Указ. соч. – С. 94.

служебную роль и выступают по отношению к ним как вторичные. Но процессуальные нормы вносят элементы научной организации труда в деятельность управомоченных субъектов, закрепляют такой процессуальный порядок, который обеспечивает последовательный всесторонний анализ рассматриваемых вопросов, правильное разрешение индивидуально-конкретных дел; придают наиболее совершенной процедуре общеобязательный характер¹.

При этом материальные нормы, составляющие содержательную сторону правового регулирования, рассматриваются как совокупность правовых норм, с помощью которых государство осуществляет воздействие на реальные избирательные отношения путем прямого правового регулирования. Таких норм в избирательном праве большинство. Ими определяются права и обязанности субъектов избирательных правоотношений; устанавливается их правовое положение, правовой статус, компетенции; дается функциональная характеристика деятельности избирательных комиссий, органов государственной власти и местного самоуправления, по организации и обеспечению избирательного процесса и т.д.

Что касается процессуальных норм как совокупности установленных правил, регулирующих отношения возникающих при расследовании правонарушений, рассмотрении и разрешении уголовных, административных и гражданских дел, закрепляющих процессуальные формы, необходимые для осуществления и защиты материального права, то применительно к избирательному праву специальной отрасли или подотрасли, в которой должны быть реализованы нормы материального права не предусматривается. Нормы, устанавливающие, например, ответственность за правонарушения в избирательном праве реализуются через УПК, через КоАП (в отсутствие административно-процессуального кодекса) и ГПК. Но процессуальные нормы закрепляются не только в классических процессуальных отраслях права, но и в отраслях материального права, которые не имеют обособленных процессуальных институтов или подотраслей. Они не подвергаются самостоятельной кодификации, например, в конституционном праве, хотя некоторые исследователи, например В.О. Лучин, по праву отмечали, что эта отрасль (в данном случае государственного права) требует специфических процессуальных форм реализации ее норм². В более поздней работе автор, в связи с насыщением конституционного права процессуальными (процедурными) нормами, востребованностью и возрастанием их роли в механизме правового регулирования, ставит вопрос о форми-

¹ Лучин В.О. Там же.

² Лучин В.О. Процессуальные нормы в советском государственном праве. – М., 1976.

ровании конституционно-правового процесса¹. Эта точка зрения поддерживается и рядом других известных исследователей, в частности Н.В. Витруком². Собственно, основания к этому заложила еще Конституция РФ, закрепив норму, что судебная власть осуществляется в том числе и посредством конституционного судопроизводства, наравне с гражданским, административным и уголовным (ч. 2 ст. 118). Правда, некоторые авторы предлагали в свое время, нормы процессуального права ряда материальных отраслей интегрировать и выделить отдельно процессуальное право³, но эта точка зрения не получила поддержки, притом она оказалась уязвимой⁴.

Посредством процессуальных норм достигается не только оптимальный вариант реализации материальных норм, но порой и сама возможность осуществления, включения их в общественную практику. В отсутствие такой процессуальной обеспеченности невозможен либо крайне затруднен перевод многих материальных конституционных норм из статического состояния в динамическое⁵.

Процессуальные нормы достаточно широко представлены в избирательном праве, хотя многие из них не получили своего завершенного вида, представляют собой лишь отдельные элементы процессуальной регламентации, иногда основные, но, тем не менее, эти нормы требуют дальнейшей конкретизации, детализации. Правда, некоторые исследователи считают, что к процессуальному праву нельзя относить нормы, касающиеся порядка выборов⁶. Но это явно ошибочная позиция, поскольку многие нормы избирательного права имеют основные процессуальные признаки.

Более четко в избирательном праве вырисовываются процессуальные нормы, связанные с процессуальными гарантиями избирательных прав граждан, с формированием избирательных комиссий и их расформированием, порядком регистрации кандидатов, политических партий и избирательных объединений, с проведением агитации и, конечно, процессуальными являются многие нормы, определяющие порядок голосования и определения результатов голосования. Конечно, наибольшее развитие процессуальные нормы нашли в

¹ учин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – С. 52.

² Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991–2001): Очерки теории и практики. – М., 2001. – С. 508.

³ Алексеев С.С. Структура советского права. – М., 1975. – С. 197–198.

⁴ Кутафин О.Е. Указ. соч. – С. 100.

⁵ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – С. 51.

⁶ Строгович М.С. Судебное право: предмет, система, наука // Советское государство и право. 1979. № 12. – С. 62.

порядке обжалования нарушений избирательных прав и установления ответственности за нарушение законодательства о выборах, что нашло закрепление в ст. 75–79 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав»¹, ст. 94–96 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»², ст. 83–86 ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»³, ст. 90–93 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 18 мая 2005 года⁴.

Необходимо отметить, что ряд исследователей не все процедурные нормы в избирательном праве, связанные с ходом и ведением какого-либо дела, относят к процессуальным. Спор о процессуальных и процедурных нормах ведется долго. Эти нормы различают В.А. Тарасова, А.И. Лепешкин; их считают равнозначными, во всяком случае рассматривают их в неразрывной связи М.С. Строгович, В.О. Лучин, О.Е. Кутафин.

Если брать другие критерии классификации норм избирательного права, то они достаточно представлены в литературе как по теории права, так и по конституционному праву. Можно рассматривать правовые нормы по сфере их применения, по основным субъектам правотворчества, по уровням действия, по их действию в пространстве, во времени, по кругу лиц, по целевому назначению, по юридической силе, по способам изложения, по степени определенности и т.д. Можно просто выделять группы норм, объединенные какими-либо признаками, допустим, коллизионные, факультативные, основные, производные нормы и т.д. Надо только учитывать, чтобы соответствующая классификация правовых норм способствовала решению конкретно поставленной исследовательской или практической задачи.

¹ СЗ РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253

² СЗ РФ. – 2002. – № 51. – Ст. 4982.

³ СЗ РФ. – 2003. – № 2. – Ст. 171.

⁴ Российская газета. 2005. 24 мая.

При изучении темы № 6 необходимо:

Работать с законодательными актами [1, 6, 32], в т.ч. с международными [4].

Читать учебную и научную литературу [26, 40, 46, 58, 59, 62, 65, 85, 95, 127]; Верецагин А.Н. Судебное правотворчество в России. Сравнительно-правовые аспекты. – М.: Междунар. отношения, 2004.

Ответить на вопросы теста

1. Нормы избирательного права имеют:
 - а) материальный характер;
 - б) процессуальный характер;
 - в) процедурный характер;
 - г) все вышеперечисленные характеристики норм.
2. По степени определенности нормы избирательного права могут быть:
 - а) императивными;
 - б) обязывающими;
 - в) диспозитивными;
 - г) консенсуальными;
 - д) абстрактными.
3. Особенности норм избирательного права, закрепленных в законах являются:
 - а) их особая важность и значимость;
 - б) их высшая юридическая сила;
 - в) обязательность их издания;
 - г) закрепление их в тексте Конституции Российской Федерации;
 - д) необходимость их знания всеми гражданами.
4. Коллизии в избирательном праве разрешаются на основе установленных правил о:
 - а) приоритете норм федеральных законов над нормами законов субъектов Российской Федерации;
 - б) приоритете норм избирательных законов субъектов РФ над нормами федеральных законов;
 - в) приоритете норм федеральных законов над нормами законов субъектов РФ, но только в рамках предметов их ведения;
 - г) примате естественного права по отношению к позитивному праву;
 - д) примате позитивного права по отношению к естественному праву;

- е) приоритете решений Президента РФ по конкретному вопросу;
- ж) правомочности решений суда общей юрисдикции по конкретному избирательному делу.

Контрольные вопросы

1. Каковы особенности структуры норм избирательного права?
2. Каковы особенности способов изложения норм избирательного права?
3. Какую роль играют в избирательном праве нормы общерегулятивного характера?
4. Каковы классификационные критерии норм избирательного права?
5. Защита избирательных прав регулируется нормами материального или процессуального права?
6. Являются ли нормы, устанавливающие процедурный порядок в избирательном праве процессуальными?
7. Какие ограничения предусмотрены законодателем действия норм избирательного права по кругу лиц?
8. Все ли нормы избирательного права действуют на всей территории Российской Федерации?
9. Какой орган дает толкование и разъяснение норм избирательного права?
10. Какой орган вправе изменить норму избирательного права?

План семинарского занятия

1. Понятие нормы избирательного права.
2. Особенности структуры норм избирательного права.
3. Способы изложения норм избирательного права.
4. Разновидности норм избирательного права.
5. Толкование норм избирательного права.

ТЕМА 7.

Избирательные правоотношения



- 7.1. Понятие и признаки избирательных правоотношений. Специфика избирательного правоотношения.
- 7.2. Субъекты и объекты электоральных правоотношений. Особенности субъектного состава электоральных правоотношений. Законность действий участников избирательных отношений.
- 7.3. Юридические факты как основание возникновения избирательных прав и обязанностей.
- 7.4. Содержание и структура правоотношения (субъективные права и юридические обязанности в избирательном праве).
- 7.5. Виды избирательных правоотношений, критерии классификации (по характеру воздействия, по предмету правового регулирования, по содержанию обязанностей, по распределению прав и обязанностей, по степени конкретизации, по времени действия и др.).

Целью изучения данной темы является рассмотрение особенностей избирательных правоотношений, оснований их возникновения, особенностей структуры, содержания и их субъектный состав.

Изучив данную тему, студент должен:

знать: особенности возникновения, содержательные и видовые характеристики избирательных правоотношений;

уметь: анализировать избирательные правоотношения, правильно их структурировать по основаниям возникновения, субъектному составу, по предмету и методу правового регулирования;

приобрести навыки: исследования избирательных отношений, рассмотрения их во всей совокупности избирательного процесса, по распределению прав и обязанностей лиц, участвующих в реализации избирательных прав граждан и установленного порядка выборов.

Акцентировать внимание на следующих понятиях: избирательное правоотношение, субъекты избирательных правоотношений, основания возникновения избирательных правоотношений, структура избирательных правоотношений, виды избирательных правоотношений.

Понятие избирательно-правовых отношений Общепринято считать, что правоотношения – это общественные отношения, урегулированные нормами права и состоящие во взаимосвязи субъективных прав и юридической обязанности, предусмотренной правовой нормой. Как отмечается в литературе, регулируя общественные отношения (упорядочивая их, стабилизируя, развивая, изменяя, прекращая), право придает им новое свойство – превращая их в правовые отношения¹. Иногда уточняется, что это не просто общественные отношения, а отношения между людьми и их организациями. Они осознаются их участниками и создаются по воле людей², т.е. правовые отношения выступают частью общественных отношений, участники которых выступают как носители субъективных прав и обязанностей³.

В любом случае совокупные отношения в обществе (хотя не все отношения между людьми являются общественными) опосредуются через человеческий фактор, выступают взаимосвязями между людьми, образуя определенный социум. Общественные отношения экономические, политические, социальные, классовые, национальные, этнические, конфессиональные, экологические, брачно-семейные, нравственные и другие, подпадающие под вертикали регулирования правовыми нормами, – становятся правоотношениями. Неслучайно С.Ф. Кечежян в свое время отмечал, что замкнуться в рамках нормы права и не видеть права в общественных отношениях – значит никогда не дойти до средств осуществления нормы права, до проверки наличия законности⁴.

Правоотношения выступают необходимым и обязательным условием претворения юридических норм в жизнь, поскольку именно посредством правоотношений требования юридических норм воплощаются в поведении людей⁵. Норма права, как отмечал А.Б. Венгеров, живет, реализуется в правоотношении, которое и является в этом смысле результатом действия нормы⁶. Однако некоторые авторы указывают, что не все нормы реализуются непосредственно в правоотношениях. Об этом писал еще В.С. Основин, давая характе-

¹ Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. – М.: Омега-Л, 2004. – С. 454.

² Проблемы общей теории права и государства. – С. 364–368.

³ Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. М.М. Расолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2000. – С. 316.

⁴ Кечежян С.Ф. Правоотношение в социалистическом обществе. – М., 1958. – С. 38.

⁵ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – С. 109.

⁶ Венгеров А.Б. Указ. соч. – С. 457.

ристику государственно-правовым отношениям, отмечая, что многие нормы могут быть реализованными и помимо правоотношений¹.

Несколько позднее эти позиции развивала Р.О. Халфина, указывая, что не все нормы реализуются непосредственно в правоотношениях. Например, нормы, устанавливающие основополагающие начала правовой системы, нормы-принципы, лишь создают предпосылки для реализации норм детализирующих актов в конкретных правоотношениях². Правда, такое утверждение вызвало негативную реакцию у ряда исследователей: Н.И. Матузова, В.О. Лучина, О.Е. Кутафина, специалистов по избирательным правоотношениям Ю.А. Веденеева, С.Д. Князева, которые отмечали, что признание того, что конституционные нормы реализуются вне правоотношений, равносильно тому, что они выходят за рамки общих юридических связей, существующих во всяком государственно-организованном обществе³. Представляется, что это замечание имеет смысл, поскольку фактическое признание обратного положения означало бы, как отмечал В.О. Лучин, что некоторые конституционные нормы не действуют до тех пор, пока не будет принят детализирующий их конкретный правовой акт. А это противоречит установленному порядку вступления в силу основного закона и существенно ослабляет его регулирующий потенциал⁴.

Конечно, и нормы-принципы, и нормы-декларации, и дефинитивные нормы являются действующими и реализуются через общественные отношения, независимо от того, принят или нет соответствующий детализирующий акт высшей юридической силы или подзаконного характера. Но стоит отметить, что принятие детализирующего акта, тем более если он предполагается по смыслу нормы или прямо предусмотрен в ней, в любом случае значительно усиливает регулятивную составляющую права, делает более эффективным механизм его реализации, способствует совершенствованию общественных отношений и правоотношений в частности. Правовое регулирование – это процесс наделения участников общественных отношений правомочиями, обязанностями, ответственностью (дозво-

¹ Основин В.С. Указ. соч. – С. 9-12.

² Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. – М., 1974. – С. 56-57.

³ Матузов Н.И. Общие правоотношения и их специфика // Правоведение. – 1976. – № 3. – С. 32; Лучин В.О. Особенности конституционно-правовых отношений // Правоведение. – 1987. – № 3. – С.32; его же: Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – С. 111; Веденеев Ю.А., Князев С.Д. Избирательные правоотношения // Государство и право. – 1999. – № 5. – С. 27; Кутафин О.Е. Указ. соч. – С. 309-310.

⁴ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – С. 111.

лениями, запретами, управомочиями), реализации этих правомочий, обязанностей, ответственности, превращения этих участников в субъектов правовых отношений¹ на основе норм, закрепленных в актах более высокой юридической силы или актах детализирующих, конкретных, обладающих менее высокой юридической силой, как правило, подзаконного характера.

Правда, здесь надо отметить, что детализирующим может быть акт и равной с основным (рамочным, модельным) законом юридической силы, и естественно находящийся в единой типологической классификации. Например, нормы Федерального закона РФ от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» будут основополагающими по отношению к нормам другого Федерального, а значит и однотипного, закона РФ от 20 декабря 2002 г. «О выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации». В то же время нормы закона о выборах депутатов Госдумы, будут детализирующими по отношению к нормам закона об основных гарантиях, хотя и ряд норм этого акта являются детализирующими, например, устанавливающие полномочия избирательных комиссий.

Вместе с тем, в законодательстве мы наблюдаем и определенные нормы, которые закрепляются в правовых актах, но фактически не действуют так называемые «мертвые нормы». Но это не означает, что они не находятся в системе юридических взаимосвязей, как и то, что такими, т.е. «мертвыми», могут быть нормы не только устанавливающие, например, основы конституционного строя, но и любые детализирующие нормы, которые не задействуются на данном этапе в механизме правового регулирования или играют в нем пассивную роль. Вместе с тем, являясь потенциалом нормы, должны быть задействованы значительно интенсивнее. Но это уже проблема применения права и качества содержания самой нормы, поскольку правоприменитель, несмотря на иерархичность норм, в каждом конкретном случае задействует их потенциал приоритетно исходя из своего профессионального мастерства, квалификационных навыков, понимания конкретной ситуации, функциональной деятельности, свободной оценки доказательств, руководствуясь целевыми факторами и служебными обязанностями и т.д. Но это, как уже отмечалось, сфера применения, а не общая характеристика действия правовых норм в системе юридических взаимосвязей, т.е. правоотношений.

¹ Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. – М.: Омега-Л, 2004. – С. 455.

С помощью права общественные отношения приобретают новое качество в виде юридических прав и обязанностей сторон, с которыми они могут и в надлежащих случаях должны, сообразовать свое поведение в отношении своих партнеров. Эти права охраняются государством, а исполнение обязанностей обеспечивается возможностью соответствующего государственного принуждения¹. Призная правильность подхода к проблеме, все же следует отметить, что более корректно говорить не о юридических правах, а о субъективных правах и юридической обязанности. К сожалению, эта неточность повторяется и в других изданиях².

Таким образом, касаясь природы правовых отношений, наиболее распространенным среди юристов остается такое мнение, что правоотношение является разновидностью общественных отношений, урегулированных правовой нормой, хотя высказываются и другие суждения³. Например, А.Б. Венгеров отмечает, что правоотношение в целом – это юридическая форма реализации нормы права. Поэтому неверно встречающееся иногда в литературе суждение: «Право регулирует правоотношение». Правоотношение – это уже урегулированное правом общественное отношение⁴. Наверное, дополнение и замечание здесь вполне приемлемы. Правда, вряд ли может быть приемлемо другое утверждение, что общественные отношения независимо от юридических норм могут иметь «правовую сущность», быть «по природе своей правовыми»⁵. Что же делает тогда эти отношения правовыми, если они нормативно не обусловлены. Если общественное отношение само, без воздействия на него юридической нормы, может превратиться в правоотношение, то зачем вообще нужно право? Именно в целях приведения общественных отношений в искомое состояние они (общественные отношения) и подвергаются воздействию юридической нормы. И именно юридическая норма формализует их, наполняет юридическим содержанием⁶.

Вместе с тем, правоотношение, как отмечалось в литературе, это не фактическое, а юридические общественные отношения⁷. Под фактическим содержанием ряд авторов понимает существо тех об-

¹ Проблемы общей теории права и государства. – С. 368.

² Теория государства и права: Учебник / Под ред. М.Н. Марченко. – С. 701.

³ Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. – М.: Юрист, 2001. – С. 297–298.

⁴ Венгеров А.Б. Указ. соч. – С. 456–457.

⁵ Дудин А.П. Диалектика правоотношения. – Саратов, 1983. – С. 5.

⁶ Конституционное право в Российской Федерации: Курс лекций. – С. 56.

⁷ Теория государства и права / Под ред. М.М. Расолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. – С. 317.

публичных отношений, которые регулируются правом. То есть речь идет о том, что отношение возникает вне нормы права и независимо от нее¹. Государственного регулирования в виде воздействия на эти фактические отношения может и не понадобиться, они могут функционировать и вне правового пространства, реализуя социальную взаимосвязь между субъектами общественных отношений в процессе функционирования общественно-государственного механизма в целом, подвергаясь регламентированию различных социальных норм: экономических, политических, моральных, нравственных и др.

Юридическими общественными отношениями они становятся, когда в интересах государства и общества вводятся в правовое пространство на основе имевшего места юридического факта, подвергаясь при этом регулятивному воздействию соответствующих правовых норм. Таким образом фактические отношения становятся юридическими. Но это «перевоплощение» не отвергает фактической основы данных отношений. Между фактическим и юридическим отношением существует органическая связь. Норма права конкретизируется в юридических отношениях, а последние, в свою очередь, составляют основу фактических отношений. Норма права – стержень правоотношения. Правоотношение выступает как связующее звено, через которое норма права регулирует общественные отношения². Но правовое воздействие на фактическое отношение может быть не самоцелью, а лишь средством достижения оптимального результата реализации регулируемого отношения³ в интересах человека, общества и государства. Хотя, конечно, при конкретном регулировании целевые приоритеты могут быть расставлены и по-другому.

Вместе с тем необходимо отметить, что механизм взаимосвязи между нормой и правоотношением очень сложный, который исследуется авторами в различных направлениях, в том числе воздействия самих правоотношений на правовую норму, по замечанию А.Б. Венгерова, это взаимодействие строится по принципу обратной связи. Оно показатель того, насколько точно, грамотно сформулирована норма права. Не надо ли ее изменить, отменить? Или, может быть, надо принять для данной сферы общественных отношений новую норму права, с новыми ее характеристиками, прежде всего уточненных гипотезой. Ведь именно в гипотезе запечатлеваются условия реализации нормы права! Точно ли описаны эти условия, для того

¹ Конституционное право в Российской Федерации. – С. 56.

² См.: Теория государства и права / Под ред. М.М. Расолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. – С. 317.

³ Конституционное право в Российской Федерации. – С. 56.

чтобы норма права могла быть реализована действительно с пользой в том или ином отношении? Обратное воздействие социальной и правовой практики на нормы права постоянно изучается теорией права, отраслевыми науками для совершенствования правовой системы, для эффективного решения социальных проблем с помощью права¹.

В связи с рассматриваемой проблемой хотелось бы обратить внимание еще на один фактор – попытки выделить из множества общественных отношений основные, которые определяют ход социального развития. В принципе, если задаться целью, мы, наверное, можем выделять в той или иной модели какие-то отношения как основополагающие. Так, например, ряд исследователей подчеркивают, что правоотношения в значительной степени зависят от уровня и особенностей развития производственных отношений, «от уровня развития производства и обмена товаров», следуя традиционной марксистской доктрине², по которой именно эти (производственные) отношения составляли экономический базис общества и складывались независимо от воли и сознания людей³. Правовые отношения, естественно, рассматриваются как надстроечные, введенные в сферу идеологии⁴.

«Такова общая закономерность исторического развития в целом, верно выделенная марксистским учением», – заключает А.В. Мицкевич⁵. Интересно, что в более ранней работе (1999 г.) уважаемый автор был более сдержанным в своем отношении к марксистской теории, отмечая: «Такова, согласно марксизму, общая закономерность исторического развития в целом»⁶. Теперь же (2005 г.) автор не преминул подчеркнуть «Такова общая закономерность исторического развития в целом, верно выделенная марксистским учением».

¹ Венгеров А.Б. Указ. соч. – С. 457.

² Проблемы общей теории права и государства. – С. 366–367; Теория государства и права / Под ред. М.Н. Марченко. – С. 698–699.

³ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. – 2-е изд. – Т. 13. – С. 6–7.

⁴ Хотя сам Маркс в другом месте отмечал, что «правовые отношения коренятся в материальных жизненных условиях» (Маркс К., Энгельс Ф. Соч. – 2-е изд. – Т. 13. – С. 6.), то есть, выходит, распространял на правоотношения элементы базисных отношений, и неслучайно М.П. Авдеенкова, Ю.А. Дмитриев назвали это деление на базисные и надстроечные отношения «весьма условным». См.: Конституционное право в Российской Федерации / М.П. Авдеенкова, Ю.А. Дмитриев. – Т. 1. – М.: Издательство «Весь Мир», 2005. – 55.

⁵ Теория государства и права / Под ред. М.Н. Марченко. – М.: Зерцало, 2005. – С. 699

⁶ Проблемы общей теории права и государства / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. – С. 367.

Итак, А.В. Мицкевичу, воспроизведшего марксистское положение, по которому утверждение факта, что экономика лежит в основе общественного развития, следует считать, по крайней мере, реальным выводом, поэтому типы складывающихся в разные эпохи правовых отношений, несомненно, зависят от сложившегося уровня развития производства и обмена товаров¹. Но заметим, что эти факторы не могут выступать универсальными и их нельзя подводить под весь спектр правоотношений.

Так, допустим, А.Б. Венгеров отмечает, что в других конструкциях (помимо марксистско-ленинской интерпретации истории) вместо производственных отношений с их приматом собственности на первое место выдвигаются не материальные, а духовные, идеологические отношения: религиозные, мировоззренческие, нравственные. Но для теории права основным является не столько социологический вопрос об иерархии общественных отношений (хотя без ответа на него тоже не обойтись), сколько вопросы о том, каким образом эти отношения превращаются в правовые, каковы механизм и формы их осуществления и действительность в этом качестве². Представляется, что с такой позицией известного автора стоит полностью согласиться.

В системе правоотношений нас в первую очередь интересуют конституционные правоотношения, которые включают в себя и отношения урегулированные нормами избирательного права. Обзор конституционных правоотношений дан в работах О.Е. Кутафина, В.О. Лучина, С.А. Авакьяна, Е.И. Козловой, Е.И. Колюшина, М.В. Баглая, А.С. Прудникова, В.И. Авсеенко, В.В. Лазарева, М.П. Авдеенковой, Ю.А. Дмитриева³ и др.

Конституционные правоотношения обладают всеми теми же основными признаками, свойствами, которые характеризуют общий спектр правоотношений. Но в то же время они обладают и видовыми

¹ Там же. – С. 366; Теория государства и права / Под ред. М.Н. Марченко. – С. 698.

² Венгеров А.Б. Указ. соч. – С. 457.

³ Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. – М.: Юрист, 2001; Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002; Конституционное право в Российской Федерации. : – Т1: Основы теории конституционного права / М.П. Авдеенкова, Ю.А. Дмитриев. – М.: Изд-во «Весь Мир», 2005; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России: Курс лекций. – М.: Изд-во МГУ, 1999.; Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов и факультетов. – М.: НОРМА, 2005; Конституционное право. Учебник / Под ред. проф. В.В. Лазарева. – М.: Новый Юрист, 1998; Конституционное право России: учебник для студентов вузов/ под ред. А.С.Прудникова, В.И. Авсеенко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2006;

характеристиками, которые относятся именно к их отраслевой принадлежности к конституционному праву. Обзор различных точек зрения на специфику и содержание был дан в работах указанных выше авторов. Здесь стоит обратить внимание на то, что большинство авторов выделяют конституционные отношения общего характера, которые выражают сущность демократического строя Российской Федерации, его конституционные основы; определяют основные механизмы власти народа осуществляемой непосредственно, а также через органы государства и местного самоуправления; опосредуют основные связи личности с обществом и государством. Этим отношениям присущ высокий уровень обобщения и наиболее абстрактная форма взаимодействия субъектов¹. В то же время характерной чертой конституционных отношений является то, что все общие правоотношения занимают в механизме конституционного регулирования значительное место и могут, как считает, например Л.А. Морозова, рассматриваться как собственно конституционные².

Одной из черт конституционных правоотношений является и то, что, с одной стороны, в них воплощаются важнейшие принципы других отраслей права, с другой стороны, конституционные принципы положены в конструкцию отношений других отраслей права, повышая уровень их юридической защиты. В этом плане конституционные отношения занимают особое место в системе правоотношений, по сравнению с отношениями других отраслей права, которые имеют большую отраслевую увязку.

Несколько дискуссионным является вопрос о характеристике конституционных отношений как властеотношений. Эта точка зрения высказывалась еще в советское время, правда, применительно к государственно-правовым отношениям³. Стоит отметить, что и тогда ряд исследователей не соглашались с такой односторонней характеристикой отношений регулируемых нормами государственного права. Например, С.С. Кравчук отмечал, что это действительно особый вид общественных отношений, но он не может быть сведен к отношениям властвования, для которых характерны власть одной стороны и подчинение этой власти другой стороны. Такие отношения имеются в государственном праве, но свести все регулируемые государственным правом отношения к отношениям властвования нельзя. Автор не без основания отмечает, что властеотношения имеются и среди других общественных отношений, регулируемых другими от-

¹ Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. – М.: Юрист, 2001. – С. 308.

² Морозова Л.А. Конституционное регулирование в СССР. – М., 1995. – С. 83.

³ Основы советского государства и права. – М., 1947. – С. 85.

раслями права, в частности административного¹. Соглашаясь с этими характеристиками автора, все-таки нельзя полностью принять его вывод о том, что, в силу отмеченных выше факторов, властеотношения не являются специфическими для государственно-правовых отношений².

Конечно, властеотношения присущи и другими отраслям права, и не только административного, но и других публичных отраслей права, более того, потенциально они присутствуют и в гражданском праве, защищая, например, интересы договаривающихся сторон, хотя непосредственно и приоритетно там функционируют отношения, основанные на принципах равенства и автономии воли. Но для конституционного права властеотношения являются не просто наличествующими, а приоритетными, во многом определяя объект правового регулирования в системе взаимосвязей человек-общество-государство. Об этом свидетельствует и структура нашей Конституции, устанавливающей основы конституционного строя, права, свободы, ограничения и обязанности человека и гражданина, форму правления, политического режима, федеративного устройства, определяя и регламентируя функционирование важнейших институтов законодательной, исполнительной и судебной власти, местного самоуправления и т.д. Не быть властеотношениями такие отношения не могут, не могут они и не быть приоритетными в конституционном (государственном) праве, – и наличие их выступает особенностью именно конституционно-правовых отношений. С другой стороны, их нельзя абсолютизировать и думать, что конституционное право состоит только из властеотношений. Конечно же, нет. Поэтому при характеристике отрасли конституционного (государственного) права нужно отметить, что это отрасль публичного права, имеющая особый субъектный состав с неравноправием сторон и что правовое регулирование происходит с осуществлением властных полномочий (управление, самоуправление, судебная власть и т.д.), но нельзя ограничиваться только этими характеристиками. Поэтому несколько абсолютизированной выглядит характеристика конституционно-правовых отношений, данная Е.И. Колюшиным, который отметил, что отличительной особенностью этих отношений является то, что их субъекты, стороны неравноправны, что в этих отношениях действует принцип власти и подчинения. При этом один и тот же субъект конституционного права в разных отношениях может как иметь власть,

¹ Кравчук С.С. Государственно-правовые отношения в Советском социалистическом государстве // Советское государство и право. – 1956. – № 10. – С. 96.

² Там же.

так и быть стороной подчиненной¹. Несколько мягче сказано об этом у М.П. Авдеенковой и Ю.А. Дмитриева: «В отличие от частно-правовых отношений, публично-правовые отношения, в основном, характеризуются юридическим неравенством сторон. При этом государство, его органы осуществляют в пределах своей компетенции публично-властные полномочия и, следовательно, обладают большим объемом правомочий по сравнению с отдельными гражданами и иными физическими лицами»².

Как представляется, в обеих характеристиках, были сделаны акценты на вертикальных способах регуляции, без учета значительного спектра отношений, наличествующих в отраслях публичного права, в частности конституционном, которые стали воплощением принципов равенства сторон, т.е. равноправия субъектов данных отношений, правовое регулирование которых происходит без осуществления властных полномочий. Поэтому совершенно правильно О.Е. Кутафин отметил, что неверно считать субъектов конституционно-правовых отношений обязательно неравноправными. Отношения субъектов РФ, например, складывающиеся в рамках заключаемых между ними договоров и соглашений, не являются таковыми. Не является абсолютно верным и утверждение о том, что в разных отношениях один и тот же субъект может как иметь власть, так и быть стороной подчиненной. Например, российский народ, будучи источником власти Российской Федерации (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ) в качестве субъекта конституционно-правовых отношений никогда не будет стороной подчиненной³. Правда, последнее утверждение автора не может быть принято в такой форме, поскольку Е.И. Колюшин говорит не о всех субъектах, а о том, что в разных отношениях субъект может иметь власть и может быть стороной подчиненной, соответственно, он ей может и не быть. Теперь, нельзя так абсолютно утверждать, что народ в качестве субъекта конституционно-правовых отношений никогда не будет стороной подчиненной. Во-первых, историческая практика показывает, что, к сожалению, были периоды, когда и народ был стороной подчиненной, хотя, безусловно, необходимо стремиться к обратному. Далее необходимо определять степень подчиненности. Если народу навязывается какая-либо управленческая конструкция, модель, которая ограничивает его пра-

¹ Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России: Курс лекций. – М.: Изд-во МГУ, 1999. – С. 11.

² Конституционное право в Российской Федерации / М.П. Авдеенкова, Ю.А. Дмитриев. – М.: Изд-во «Весь Мир», 2005. – С. 57.

³ Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. – С. 311–312.

ва, не дает ему полностью реализовать демократический потенциал, в силу неразвитости определенной правовой и политической культуры, разве это не говорит о подчинении народа какой-то, скажем, концептуальной установке, которая, по сути, является антинародной? Кроме того, народ, несмотря на то, что является источником власти Российской Федерации и субъектом конституционно-правовых отношений, всегда, как и любой субъект правоотношений, подчинен закону. Если это нарушается, происходит бунт, путч, переворот, революция и т.д.

Наверное, нельзя категорично говорить о том, что в конституционных правоотношениях действует принцип власти и подчинения. Возьмем, например, конституционно-правовые отношения между Президентом РФ и Государственной Думой. Можно ли сказать, что в этих отношениях действует принцип власти и подчинения? Думается, что нет, – завершает свое рассуждение О.Е. Кутафин¹. Естественно, принцип власти и подчинения действует в конституционных правоотношениях, но его нельзя распространять на все отношения, как нельзя утверждать, что он не соответствует действительности. Соответствует, хотя в определенном спектре отношений действует принцип равенства субъектов конституционных правоотношений. Представляется, что и приведенный пример равенства между Президентом РФ и Государственной Думой не совсем корректный.

Взаимоотношения Президента РФ и Госдумы, не совсем характеризуют принцип равноправия во властных отношениях. Эти отношения гораздо сложнее, пронизаны тысячами нитями взаимосвязей, среди которых есть и властные. В конце концов, Президент имеет право вето при подписании федерального закона, принятого Госдумой и одобренного Советом Федерации. Президент полномочен распустить Госдуму, а может и не распускать (ст. 117 Конституции РФ), т.е. не употребить свою власть по отношению к Госдуме. Госдума может инициировать процедуру отрешения Президента РФ от должности, а в случае принятия такого решения, Президент отрешается от должности Советом Федерации и должен подчиниться этому властному решению.

В Конституции РФ достаточно норм, закрепляющих принципы равенства, например: равноправие субъектов Российской Федерации (ч. 1 ст. 5), равноправие их во взаимоотношениях с федеральными органами власти (ч. 4 ст. 5), о равенстве обязанностей граждан России (ч. 2 ст. 6), равенство общественных объединений перед законом (ч. 4. ст. 13), равенство религиозных объединений перед законом

¹ Кутафин О.Е. Там же.

(ч. 2 ст. 14), равенство прав мужчины и женщины (ч. 3 ст. 19), равенство перед судом и законом (ч. 1 ст. 19), равенство прав граждан гарантированных государством (ч. 2 ст. 19) и др.

Таким образом, отмечая те или иные пробелы или авторские позиции, нам необходимо избегать как их абсолютизации, так и своих позиций, не согласующихся с мнением оппонентов.

Что касается избирательных правоотношений как части однородной сферы конституционных отношений, то они, как уже отмечалось, воплощают в себе все признаки конституционных отношений, а в рамках подотраслевой характеристики имеют и отличительные признаки. Реализация норм избирательного права происходит через избирательные правоотношения, регламентированные как основополагающими нормативными актами в избирательном праве, так и актами, их детализирующими. Через избирательные правоотношения реализуется властная составляющая нашего общества, закрепленная ст. 3 Конституции РФ или, как отмечал Ю.А. Веденеев, обеспечивается трансформация власти народа в государственную и муниципальную. Опосредуются воспроизводство власти, формирование и функционирование всех институтов представительной демократии¹, их необходимая ротация. Эта характеристика нуждается в одном уточнении. Речь идет о функционировании не всех институтов представительной демократии, а только части формируемых на репрезентативной основе. В обществе и государстве функционирует большое количество представительных институтов, сформированных на презентативной основе, которые к избирательной культуре не имеют отношения и не составляют предмет избирательного права.

Избирательные отношения также предусмотрены правовой нормой, включают волевой, интеллектуальный элемент, возникают на основе юридического факта, выражают наличие юридической связи между субъектами избирательного права, которая характеризуется наличием прав и обязанностей, предусмотренных нормой права. К ним также подходит формула: нет прав без обязанностей и обязанностей без прав. Они гарантируются государством и охраняются принудительной силой компетентных органов.

Итак, избирательные отношения, как уже отмечалось, являются производными от конституционных, вернее они являются теми же конституционными отношениями, но в рамках однородной конституционной отраслевой сферы отношений регулируют осуществление избирательных прав граждан, передачу публичной власти от ее

¹ Веденеев Ю.А. Новое избирательное право Российской Федерации: проблемы развития и механизм реформирования // Вестник ЦИК РФ. – 1997. – № 2. – С. 78.

носителя (народа) выборным государственным и муниципальным органам, их должностным лицам. Тем самым избирательные отношения опосредуют повседневную практическую реализацию конституционного права граждан избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления, развивают и дополняют конституционно-правовые отношения как в процессе организации и проведения выборов, так и в межвыборный период¹.

Содержание электоральных отношений. Наличие субъективных прав и юридических обязанностей, установленных правовой нормой, гарантированной государством, отличает электоральные, как и в целом правовые отношения, от неправовых, поскольку, следуя образному выражению А.Б. Венгерова, государство всегда незримо, но весьма мощно присутствует в правоотношениях в качестве «третьего не лишнего»². Однако содержание правоотношения состоит не только в правах и обязанностях, но и в реальных действиях по их использованию и осуществлению³. Специалисты по избирательному праву добавляют к этому и гарантии избирательных прав как специфическую юридическую разновидность обязанностей.

Правовые нормы наделяют субъектов правоотношений рядом правомочий, т.е. более конкретными правилами поведения субъектов правоотношений⁴. В соответствии с этими правомочиями, субъекты электоральных отношений осуществляют свое поведение. Именно правомочия, как отмечал В.О. Лучин, составляют основной компонент содержания, которым охватывается также и фактическое поведение субъектов⁵.

Электоральные отношения имеют сложную структуру. Большинство авторов выделяют в них юридическое и материальное содержание. Вместе с правами и обязанностями (юридическое содержание) мы говорим о реальном, фактическом поведении субъектов электоральных отношений (материальное содержание). Еще в 80-х годах XX века С.С. Алексеев, рассматривая соотношение юридического и материального содержания в механизме воздействия права на общественную жизнь, отмечал, что материальное содержание неразрывно связывает правоотношение с реальными отношениями, фактическими социальными процессами, а юридическое содержа-

¹ Князев С.Д. Указ. соч. – С. 149.

² Венгеров А.Б. Указ. соч. – С. 457.

³ Проблемы общей теории права и государства / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. – С. 376.

⁴ Венгеров А.Б. Указ. соч. – С. 469.

⁵ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – С. 124.

ние служит правовым средством обеспечения и нередко формирования материального содержания¹.

Материальное содержание избирательного правоотношения непосредственно индивидуализирует его среди прочих, связывает с реальными отношениями, протекающими в рамках избирательной кампании процессами.

Что касается юридического содержания, то оно, как отмечал Л.С. Явич, служит правовым средством обеспечения соответствия материального содержания избирательных правоотношений требованиям законодательства, обслуживает механизм сцепления юридических и фактических избирательных отношений². Верную характеристику соотношению юридического и материального содержания мы находим в работах С.Д. Князева. Он обращает внимание на то, что юридическое содержание избирательных правоотношений имеет унифицированный характер и не зависит от его участников, а материальное содержание, напротив, в каждом конкретном случае серьезно отличается своим социальным наполнением и по характеру, и по структуре поведения субъектов избирательного процесса. Вместе с тем автор предупреждает от преувеличения юридического содержания избирательных правоотношений, поскольку сами по себе закрепленные в нормах права модели возможного поведения их участников вовсе не гарантируют собственного адекватного воплощения в повседневной действительности. На функционирование механизма выборов и их результаты в не меньшей степени оказывает влияние материальное содержание, т.е. фактическое избирательное поведение граждан и других субъектов избирательного процесса³.

Избирательное правоотношение, как и всякое правоотношение, волевое, причем со значительно расширенным субъектным составом. В связи с этим необходимо уточнить наличие в данных правоотношениях «общей воли», т.е. государственной, и воли его субъектов (индивидуальной воли), уточнить их соотношение. Воля субъектов избирательных правоотношений выступает как бы вторичной по отношению государственной воли.

Обращаясь к данному соотношению, В.О. Лучин акцентировал внимание на том, что, подчеркивая значение юридических субъективных прав и обязанностей, роль индивидуальных волевых актов, следует помнить о приоритете воли законодателя, о недопустимости подмены ее волей и интересами субъектов индивидуальных право-

¹ Алексеев С.С. Общая теория права: Курс. – В 2-х т. – Т. II. – М., 1982. – С. 113.

² Явич Л.С. Указ. соч. – С. 210–211.

³ Князев С.Д. Указ. соч. – С. 157.

отношений. Волевое содержание правоотношений связано, прежде всего, с государственной волей, выраженной в конституционных нормах, и лишь затем с субъективной волей их участников¹.

Рассматривая в этом смысле притязания участников правоотношений, т.е. правомочие, которое требует совершения конкретного действия обязанным лицом в интересах управомоченного субъекта правоотношений² или связывается с возможностью обратиться в суд, иной орган за защитой своего права, если имеет место его нарушение³, Д.А. Керимов отмечал, что притязания участников правоотношений возможны лишь в пределах установленной меры поведения⁴, и противоречия между избирательными нормами, воплощающими конституционные основы природы избирательных прав, и реальными (фактическими) отношениями разрешаются в пользу основополагающих норм.

Итак, по структуре содержания электоральных правоотношений, как и любых других, мы выделяем юридически значимые субъективные права их участников и юридические обязанности. Структурными элементами последних выступает следующее:

1. Это мера необходимого поведения.
2. Обязанности устанавливаются не произвольно, а в соответствии с требованиями правовой нормы.
3. Обязанности устанавливаются в интересах управомоченной стороны или государства в целом.

Составными частями юридических обязанностей выступают:

1. обязанность воздержаться от запрещенных действий;
2. обязанность совершения активных действий, предписанных правовой нормой.

При этом, обязанности могут быть как в односторонних, двухсторонних, так и многосторонних отношениях. Правда, в сфере публичного права действие, классификация, структура и содержание правоотношений имеет свою специфику, например: односторонние правоотношения в теории и на практике не выделяются в сфере публичного права, где большинство правоотношений возникает из одностороннего волеизъявления⁵.

¹ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – С. 124.

² Венгеров А.Б. Указ. соч. – С. 457.

³ Проблемы общей теории права и государства. Указ. соч. – С. 378.

⁴ Керимов Д.А. Конституция СССР и развитие политико-правовой теории. – М., 1979. – С. 28.

⁵ Теория государства и права / Под ред. М.Н. Марченко. – С. 702.

Замечание верное, хотя и абсолютизировать его не стоит, поскольку в современных условиях и в сфере публичного права значительный массив отношений регулируется в рамках договорных отношений, что предусмотрено и нормами Конституции РФ, например, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ осуществляется как Конституцией, так и договорами о разграничении предметов ведения и полномочий (ч. 3 ст. 11). На двухсторонней и многосторонней основе заключаются международные договоры, которые являются составной частью правовой системы России и даже имеют приоритет перед актами внутреннего законодательства (ч. 4 ст. 11), договорными являются и важные отношения в сложносоставных субъектах Российской Федерации (ч. 4 ст. 66).

Стоит обратить внимание на то, что значительный спектр отношений в избирательном законодательстве регулируется договорными нормами. Например, в соответствии с законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹, договор заключается между кандидатом и лицом, осуществляющим сбор подписей избирателей в поддержку кандидата (п. 7 ст. 37) в соответствии с договором, заключенным в письменной форме между организацией телерадиовещания и кандидатом; происходит предоставление эфирного времени как на платной, так и на бесплатной основе (п. 11 ст. 50) и др.

В абсолютных отношениях обязанность не имеет конкретного адресата и закрепляется за всеми субъектами правоотношений, которые не должны мешать управомоченной стороне реализовывать свое право. В этом случае субъективному праву корреспондируют пассивные обязанности. Пассивные обязанности «не препятствовать» и «не нарушать» относятся к тем основным субъективным правам, отмечал А.В. Мицкевич, которые признаются государством как принадлежащие каждому человеку или гражданину государства. Если эти неотчуждаемые права не обеспечиваются обязанностями других уважать права человека и не ограничивать свободы его действий, вряд ли можно говорить об их юридической обеспеченности².

Таким образом, юридическая обязанность выступает как установленная Конституцией РФ и избирательным законодательством необходимость (мера необходимого поведения) действия лица, на которое возложена эта обязанность. Безусловно, она является и мерой должного поведения в соответствии с требованиями управомо-

¹ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

² Теория государства и права / Под ред. М.Н. Марченко. – С. 709.

ченного лица или государства в целом. Основными адресатами юридических обязанностей в избирательном праве выступают избирательные комиссии, государственные органы, органы местного самоуправления. Именно на них возлагаются обязанности, связанные с назначением выборов, образованием избирательных округов и избирательных участков, составлением списков избирателей, регистрацией кандидатов, обеспечением свободного волеизъявления избирателей, подсчетом голосов, определением результатов выборов, привлечением к ответственности лиц, виновных в нарушении избирательных прав граждан¹.

Теперь рассмотрим структуру субъективных прав.

1. Это мера возможного, дозволенного поведения.
2. Определение субъективного права происходит в соответствии с юридической нормой.
3. Субъективное право обеспечивается обязанностью другой стороны.
4. Это право, гарантированное государством.

Составными частями субъективного права выступают:

1. правомочие на собственные действия;
2. правомочие требовать от другого лица исполнение обязанности;
3. возможность привести в действие аппарат принуждения против обязанного лица, в случае невыполнения им возложенных на него обязанностей.

Таким образом, в электоральных правоотношениях субъективное право представлено дозволенной, допустимой и гарантированной как Конституцией РФ, так и нормами избирательного законодательства, возможностью определенного поведения лица, наделенного этим правом, которая обеспечивается государством. В связи с этим субъективное право содержит в конкретном правоотношении указание на возможность поведения, на меру этого возможного поведения, на осуществление прав в интересах управомоченного, на обеспечение государственной охраны, защиты управомоченного, поскольку субъективное право опирается не просто на обещание, прогноз или даже собственное предположение, а на государственную защиту интересов участников правоотношения². В их интересах действует и обязанное лицо, преследующее не собственные цели, а интересы управомоченных лиц.

¹ Князев С.Д. Указ. соч. – С. 157

² Проблемы общей теории права и государства / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. – С. 377.

Итак, мера поведения определяет и сумму возможных правомочий в субъективном праве¹. Например, право избирателя на получение информации раскрывается через ряд правомочий, закрепленных в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав»: правомочия на получение объективной и достоверной информации, правомочие на получение информации о ходе подготовки выборов, о сроках и порядке совершения избирательных действий, правомочие на получение информации о законодательстве, правомочие на получение информации о кандидатах, избирательных объединениях и т.д. (п. 2, 3 ст. 45).

Право на знакомство с избирательным списком и получение другой предусмотренной законом информации включает правомочие на получение разъяснения, обращение с заявлением о включении в избирательный список, указание на имеющуюся ошибку, неточность в сведениях о нем, внесенных в список избирателей, и т.д. (п. 15, 16 ст. 17).

Право на обжалование в электоральных правоотношениях раскрывается через ряд правомочий избирателя, например правомочия обжаловать решения и действия (бездействие) избирательных комиссий, нарушающих права избирателя, правомочие на обжалование решений комиссий об итогах голосования (ст. 75), правомочие на обжалование об отклонении заявления на включение в список избирателей (п. 16 ст. 17), правомочие на обжалование решения комиссии об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов), правомочие на обжалование об отказе в регистрации инициативной группы по проведению референдума (ст. 78) и др.

Вместе с тем, не бесспорным является утверждение, по которому существенное значение для характеристики избирательных прав граждан имеет то обстоятельство, что они могут устанавливаться только федеральными законами. Как отмечают Ю.А. Дмитриев и В.Б. Израелян это обусловлено прямым указанием Конституции России на то, что регулирование прав и свобод человека и гражданина находится в ведении Российской Федерации (ст. 71)². К этому добавляется мнение известных специалистов по избирательному праву Ю.А. Веденеева и С.Д. Князева: «Любые попытки правового регулирования избирательных прав граждан на уровне законов субъектов Российской Федерации не соответствуют конституционному статусу российских граждан и не могут быть квалифицированы как правомерное воздействие на юридическое содержание избирательных

¹ Венгеров А.Б. Указ. соч. – С. 469.

² Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Указ. соч. – С. 157.

правоотношений. Исходя из этого, избирательные права граждан, являющиеся следствием правотворческой деятельности законодательных органов власти республик, краев, областей и других субъектов Федерации, не должны подлежать реализации и защите (!). Их недопустимо рассматривать в качестве компонента юридического содержания избирательных правоотношений»¹.

Данные утверждения вызывают несколько вопросов и позиций, с которыми согласиться никак нельзя. Во-первых, нельзя так резко противопоставлять понятия «регулирование прав» и «защита прав». Действительно, в соответствии с пп. «в» ч. 1 ст. 71 Конституции РФ, к ведению Российской Федерации относятся «регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина», тогда как к совместному ведению России и ее субъектов относится только «защита прав и свобод человека и гражданина» (пп. «б» ч.1 ст. 72). На первый взгляд защита прав и свобод человека и гражданина – это совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов, тогда как регулирование этих прав – ведение только Российской Федерации. Это не совсем так. Данная норма говорит лишь о приоритете конституционно-правового регулирования прав и свобод человека и гражданина Российской Федерации и об обеспечении ею единства в подходе к правам и свободам на всей территории России. Норма вовсе не исключает регулятивное воздействие субъектов Российской Федерации на отношения, устанавливающие права и свободы человека и конкретные условия их реализации. В Конституции нет нормы, запрещающей субъектам России регулировать отношения в области прав человека. Не хотелось бы здесь упоминать соответствующую формулу «разрешено все, что не запрещено», но любому специалисту, работающему в области прав человека, очевидно, что именно на плечи субъектов РФ ложится основная нагрузка по регулированию отношений, связанных с правами и свободами человека и гражданина.

Во-вторых, непонятно и другое утверждение авторов: «Любые попытки правового регулирования избирательных прав граждан на уровне законов субъектов Российской Федерации не соответствуют конституционному статусу российских граждан и не могут быть квалифицированы как правомерное воздействие на юридическое содержание избирательных правоотношений». Но даже Конституционный Суд не единожды в своих постановлениях, ссылаясь на пп. «в» ст. ч. 1 ст. 71, обращал внимание на то, что ведению Российской Фе-

¹ Веденеев Ю.А., Князев С.Д. Избирательные правоотношения: понятие, политико-правовое содержание и структура // Вестник ЦИК РФ. 1998. – № 2. – С. 77. См. также: См.: Князев С.Д. Указ. соч. – С. 159.

дерации принадлежит **первичное** (выд. – авт.) конституционно-правовое регулирование прав и свобод, установление единых федеральных стандартов, способов, средств и порядка защиты. Субъекты РФ при этом **правомочны регулировать** (выд. – авт.) переданные им вопросы, конкретизировать условия реализации и соблюдения прав¹. Таким образом, речь идет о первичном регулировании, а не абсолютном, что невозможно.

В-третьих, авторы (Ю.А. Веденеев и С.Д. Князев) понимают, что защита прав и свобод человека и гражданина является одновременно и важной составной частью их регулирования, тогда как регулирование прав и свобод в первую очередь направлено на их защиту и создание оптимальных условий их реализации, как на уровне государства, так и на уровне субъектов.

В-четвертых, не выдерживает критики следующее утверждение авторов: «Избирательные права граждан, являющиеся следствием правотворческой деятельности законодательных органов власти республик, краев, областей и других субъектов федерации, не должны подлежать реализации и защите. Их недопустимо рассматривать в качестве компонента юридического содержания избирательных правоотношений». Действительно, избирательные права граждан в любом случае должны защищаться, независимо от того, каким органом они сформулированы, где закреплены и закреплены ли вообще в писаном праве. Если пойти от обратного, т.е. вслед за авторами, то пришлось бы дезавуировать, скажем, ст. 4 и многие другие статьи Избирательного кодекса г. Москвы², и многие нормы избирательных законов других субъектов РФ, в которых содержатся регулятивные правила по правам человека. А между тем в соответствии с п. 1 ст. 11 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав», законодательство Российской Федерации о выборах составляют не только акты федерального законодательства, но и акты субъектов федерации: конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации и иные нормативные акты о выборах в РФ. Было бы наивно считать, что в этих актах не закреплялись регулятивные нормы в области избирательных прав граждан РФ и ее субъектов и что они не имеют компонента юридического содержания избирательных правоотношений (или имеют, но их таковыми рассматривать нельзя).

¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. В.Д. Карповича. – 2-е изд., доп и перераб. – М.: Юрайт-М: Новая Правовая культура, 2002. – С. 464–465.

² Избирательный кодекс города Москвы: Закон города Москвы № 38 от 6 июля 2005 года. – М.: Московская городская избирательная комиссия, 2003. – С. 8–9.

Объекты и субъекты электоральных отношений. В структуре правоотношений, в соответствии с теорией права, кроме субъективных прав и юридической обязанности выделяются объекты и субъекты правоотношений. При этом к объектам правоотношений, т.е. к тому, по поводу чего они складываются, на что имеют право субъекты правоотношений, несмотря на довольно длительную дискуссию по этому вопросу¹, относятся как предметы материального мира, так и материальные блага, духовные потребности, а также честь, достоинство, авторство и другие нематериальные блага. Вместе с тем, связь объекта с интересами участников правоотношения выводит за пределы анализа юридической формы правоотношения и позволяет установить связь этой формы с различными материальными, организационными и культурными средствами удовлетворения потребностей личности и общества².

Кроме этого, объектом правоотношения является и само поведение, действие субъектов правоотношений, как правомерное, так и неправоммерное, а также результат действия данных субъектов.

В значительной части к объектам избирательного права относятся неимущественные отношения, обусловленные действием, поведением сторон по выполнению прав и обязанностей в избирательном процессе, по формированию представительных органов власти на репрезентативной основе, которые составляют предмет избирательного права. Объектами, в этом случае выступает то, по поводу чего складываются, на что воздействуют субъективные права и юридические обязанности субъектов избирательных правоотношений, т.е. волевое, фактическое поведение участников электоральных правоотношений по осуществлению их прав и обязанностей. В свое время некоторые авторы отмечали, что правоотношения могут быть и безобъектными, допустим, государственно-правовые³. Аргументированная критика этих положений была дана Ю.А. Тихомировым, который отметил, что в правоотношениях, возникающих в процессе участия в выборах, имеются объекты, но не материального характера. В качестве таковых выступают действия государственных органов, поступки, политико-правовое состояние граждан и так далее⁴.

¹ Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. – С. 367–369.

² Теория государства и права / Под ред. М.Н. Марченко. – С. 713.

³ См., например: Ткаченко Ю.Г. Правовые отношения в советском социалистическом обществе. – М., 1955. – С. 27.

⁴ Тихомиров Ю.А. Конституционные правоотношения // Теоретические основы Советской Конституции. – М., 1981. – С. 147.

Безусловно, объектный состав электоральных правоотношений имеет многоаспектное содержание. Именно объекты сводят воедино субъективные права и юридические обязанности участников избирательных правоотношений, а влияние на них в рамках, предусмотренных избирательным законодательством, предопределяет деятельность субъектов избирательного процесса¹. Неслучайно и О.Е. Кутафин понятие объектов правоотношений связывал не только с предметами и явлениями, но и с поведением участников конституционно-правовых отношений, которые через конституционные нормы связаны с этими предметами и явлениями².

При характеристике объектов электоральных правоотношений уместно сослаться и на замечание А.Б. Венгерова о том, что объект правоотношений отнюдь не пассивный элемент. Он также влияет на содержание конкретного субъективного права и юридических обязанностей³, обуславливает наличие конкретных правомочий и их реализацию, что в полной мере относится и к сфере избирательного права. Действительно, одни правомочия требуются, скажем, для выдвижения кандидата в депутаты, другие для его регистрации, третьи для организации предвыборной агитации, четвертые для организации голосования и определения его результатов, пятые для обжалования итогов выборов или для разрешения избирательного спора и т.д.

Некоторые исследователи выделяют нетрадиционные объекты правоотношений, например, Ю.А. Дмитриев и В.Б. Израелян акцентируют внимание на понятии генерального объекта избирательных правоотношений, которым выступает процесс воспроизводства власти⁴, Ю.А. Веденеев и С.Д. Князев выделяют главный, общий объект всего комплекса избирательных правоотношений, которым является публичная власть⁵. В рамках конкретных электоральных отношений выделяются и обособленные объекты. В.О. Лучин, касаясь характеристики конституционно-правовых отношений, отмечал, что объекты придают конституционно-правовым отношениям осмысленность, целенаправленность, играют важную роль в обеспечении связи между их участниками, в реализации ими своих законных интересов. Это необходимый структурообразующий элемент конституционных

¹ Веденеев Ю.А., Князев С.Д. Избирательные правоотношения: понятие, политико-правовое содержание и структура // Вестник ЦИК РФ. – 1998. – № 2. – С. 79.

² Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. – С. 369.

³ Венгеров А.Б. Указ. соч. – С. 471.

⁴ Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Указ. соч. – С. 177.

⁵ Веденеев Ю.А., Князев С.Д. Избирательные правоотношения: понятие, политико-правовое содержание и структура. – 1998. – № 2. – С. 78.

правоотношений¹. Представляется, что данная характеристика полностью распространяется и на электоральные правоотношения.

Другим важнейшим структурообразующим элементом электоральных правоотношений являются *субъекты этих правоотношений*. В основном субъекты правоотношений характеризуются по модели частного права на основании Гражданского кодекса Российской Федерации. В этом случае выделяются физические лица (индивиды) и коллективные образования, организационно оформленные², при этом отмечается, что субъектами права являются лица или организации, за которыми признано законом особое юридическое свойство (качество) правосубъектности, дающее возможность участвовать в различных правоотношениях с другими лицами и организациями³. Правосубъектность рассматривается через такие ее структурные элементы, как правоспособность, дееспособность, правовой статус. Некоторые авторы включают еще элемент деликтоспособности как одну из составных частей правосубъектности, другие видят в деликтоспособности лишь частный случай дееспособности. Иногда эти институты рассматриваются и как предпосылки возникновения правовых отношений: «Правовые отношения могут возникнуть тогда, когда участники общественных отношений выступают в качестве носителей прав и обязанностей, именуемых на юридическом языке правоспособностью (правосубъектностью)»⁴.

В этих случаях подразделение субъектов правоотношений идет на физических и юридических лиц. К физическим лицам относят граждан РФ, иностранцев, лиц без гражданства; к юридическим лицам – предприятия и их объединения, учреждения и общественные объединения и т.д., характеристика которых раскрывается через классические (легальные) признаки юридического лица.

По мнению А.Б. Венгерова, в общем понятие правового статуса синонимично понятию правосубъектности. Различие в том, что правовой статус гражданина определяет набор прав, которыми гражданин обладает для вступления в гипотетическое, возможное правоотношение, а правосубъектность – это уже характеристика правомочий конкретного субъекта в конкретном правоотношении⁵. А.В. Мицке-

¹ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – С. 124.

² Венгеров А.Б. Теория государства и права. Там же. – С. 459.

³ Проблемы общей теории права и государства / Под общ. ред. В.С. Нерсисянца. – С. 373.

⁴ Теория государства и права / Под ред. М.М. Расолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. – С. 319.

⁵ Венгеров А.Б. Указ. соч. – С. 468.

вич характеризует правовой статус как признанную конституцией или законами совокупность исходных, неотчуждаемых прав и обязанностей человека, а также полномочий государственных органов и должностных лиц, непосредственно закрепляемых за теми или иными субъектами права¹.

Становление институтов физического и юридического лица занимало в истории российской государственности и права довольно длительный этап и произошло для физических лиц только в Московском княжестве в конце XV века (Судебник 1497 г.), а для юридического лица только в Петровскую эпоху в XVIII веке.

Что касается отраслей публичного права, то здесь при характеристике юридических лиц делается акцент на государстве (хотя оно может выступать и в качестве юридического лица в некоторых имущественных отношениях), органах государственной власти, в меньшей степени на органах местного самоуправления, общественных организациях, которые выступают самостоятельными субъектами права на осуществление функций государственной власти, управления и самоуправления, правосудия, установления ответственности, например, по Федеральному закону от 6 декабря 1999 «Об административной ответственности юридических лиц за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах»².

В целом, субъектами конституционно-правовых отношений, отмечает О.Е. Кутафин, являются их участники, которые в конкретном правоотношении осуществляют права и несут соответствующие юридические обязанности либо своей правоспособностью порождают правовые отношения³.

Но вместе с тем, как указывается в исследовательской литературе, статус субъектов конституционных правоотношений имеет преимущественно политический характер, он интегрирует те права и обязанности субъектов, которые отвечают их социальной роли в механизме осуществления народовластия⁴.

При этом корректируются отдельные элементы правосубъектности, например наступление дееспособности или объем полномочий, определяющих правовой статус субъекта правоотношений. Важным фактором здесь выступает и установление возраста политического совершеннолетия, с достижением которого гражданин приобретает политические права, например, избирать и быть избран-

¹ Теория государства и права / Под ред. М.Н. Марченко. – С. 709.

² СЗ РФ. – 1999. – № 49. – Ст. 5906. Ныне утратил юридическую силу.

³ Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. – С. 317.

⁴ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – С. 119.

ным на различные общественно-политические, судебные должности. Могут быть и другие условия (не обязательно возрастные), определяющие наступление политической дееспособности. Как отмечает А.Б. Венгеров, в тоталитарных государствах объем политической правоспособности зависит не только от возраста, но и от партийной принадлежности, признания господствующей идеологии. Иногда это закрепляется в Конституции, когда партии придается юридически руководящая роль¹, иногда это фактически реализуется путем установления так называемой номенклатуры. В государствах, имеющих теократические тенденции, на правоспособность может влиять и религия².

В целом правовой статус государственного органа очерчивается его компетенцией. Только прямо указанные в законе полномочия (властные права и обязанности) составляют его правовой статус. Выход государственного органа за пределы своих полномочий, а также их неосуществление в подлежащих случаях всегда являются неправомерными, незаконными действиями, хотя бы они и были вызваны возможностью принять иные меры³. Вместе с тем, Конституция РФ, как известно, не ограничивается закреплением общего правового статуса состояния субъектов, нередко она наделяет их конкретными полномочиями по совершению определенных действий⁴.

Перечень субъектов конституционных правоотношений во многом совпадает у разных авторов. Наиболее полно он представлен в работах О.Е. Кутафина, который выделяет:

- 1) народ Российской Федерации и образующие его нации и народности России;
- 2) граждан Российской Федерации, их группы и собрания, лиц без гражданства и иностранцы;
- 3) Российскую Федерацию;
- 4) субъекты Российской Федерации;
- 5) административно-территориальные единицы;
- 6) государственные органы Российской Федерации и ее субъектов;
- 7) органы местного самоуправления;
- 8) должностные лица; депутатов законодательных органов Российской Федерации и ее субъектов и органов местного самоуправления, членов Совета Федерации, а также их объединения;
- 9) общественные объединения граждан⁵.

¹ Например, ст. 6 Конституции СССР 1977 года.

² Венгеров А.Б. Указ. соч. – С. 464, 465.

³ Теория государства и права / Под ред. М.Н. Марченко. – С. 708.

⁴ Лучин В.О. Там же. – С. 126.

⁵ Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. – С. 369.

Примерно такой перечень дает и В.О. Лучин, фрагментируя отдельные позиции перечня и усиливая его социальной ориентацией субъектов конституционно-правовых отношений¹. В целом примерно те же группы субъектов конституционно-правовых отношений выделяли и исследователи в советское время².

Что касается субъектов избирательного права, то они, во-первых, во многом характеризуются тем же составом, что и субъекты конституционного права в целом: народ, граждане, госорганы и органы местного самоуправления, общественные объединения и т.д. Но, с другой стороны, они имеют специфический круг субъектов, которые характеризуют именно избирательное право в структуре подотраслей и правовых институтов конституционного права, деятельность которых связывается с организацией всего выборного процесса и функционирования избирательной власти в межвыборный период.

Так, С.Д. Князев все многообразие субъектов избирательных правоотношений сводит к двум группам. К первой он относит граждан как основных носителей избирательных прав и свобод, выступающих в качестве избирателей, кандидатов, зарегистрированных кандидатов, доверенных лиц, наблюдателей и членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса, отчасти иностранных граждан, которым по закону разрешено участвовать в выборах и быть избранными в представительные органы местного самоуправления, а также коллективных субъектов (избирательные объединения и избирательные блоки)³.

Ко второй группе субъектов избирательных правоотношений автор относит избирательные комиссии, государственные органы, органы местного самоуправления, средства массовой информации, предприятия, учреждения, организации, а также их должностных лиц, на которых возложена обязанность оказывать содействие осуществлению избирательных прав граждан посредством создания надлежащих условий для организации и проведения выборов, предот-

¹ Лучин В.О. Там же. – С. 119.

² См., например: Миронов О.О. Субъекты советского государственного права. – Саратов, 1975.

³ Как известно, Федеральным законом Российской Федерации от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации» (Российская газета, 24 мая 2005) и Федерального закона Российской Федерации от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» (Российская газета, 26 июля 2005) избирательные блоки исключены из состава субъектов избирательных правоотношений.

вращения нарушений избирательного законодательства и привлечения виновных лиц к ответственности¹.

Как представляется в целом, с этой классификацией С.Д. Князева можно согласиться, хотя стоит отметить, что такая группировка субъектов избирательных правоотношений уж очень масштабная и для конкретизации ее субъектного состава можно сделать более дифференцированной, например, выделить группы (подгруппы) коллективных субъектов избирательных отношений. Ведь нельзя объединять в одну группу субъектного состава и физические, и юридические лица. Наверное, особую субъектную группу составляют и избирательные комиссии, и СМИ. Не определено и место судебных органов как субъектов избирательных правоотношений. Кстати, в более ранней статье С.Д. Князева, написанной в соавторстве с Ю.А. Веденевым, данные субъекты дифференцировались по четырем группам: индивидуальные, коллективные, политические и административные², – что представляется наиболее правильным. К тому же эта классификация полностью воспроизведена и в учебнике других авторов: Ю.А. Дмитриева и В.Б. Израеляна³.

И еще на одной позиции стоит заострить внимание. В отличие от В.О. Лучина, О.Е. Кутафина С.Д. Князев не склонен рассматривать народ в качестве субъекта избирательных отношений на том основании, что, в силу достаточной аморфности и отсутствия внешней правовой обособленности, право участвовать в свободных выборах не относится к исключительному ведению народа. Поэтому автор считает, что народ, представляющий собой объединенную едиными историческими и территориальными признаками высшую социальную общность людей, может рассматриваться в качестве субъекта политических отношений, не требующих формальной определенности и обязательной юридической персонифицированности их участников. Несмотря на то, что народ является единственным источником власти, передача этой власти от народа выборным государственным органам и органам местного самоуправления осуществляется посредством реализации принадлежащих не народу, а гражданам Российской Федерации избирательных прав. Неслучайно именно они выступают в качестве главного адресата избирательного законодательства и являются единственными обладателями конституционного права из-

¹ Князев С.Д. Указ. соч. – С. 153–155.

² Веденев Ю.А., Князев С.Д. Избирательные правоотношения: понятие, политико-правовое содержание и структура // ЦИК РФ. – 1998. – № 2 (56). – С. 74. Затем статья воспроизведена в Журнале Российского права. – 1998 № 10–11. – С. 71–83.

³ Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Указ. соч. – С. 170–174.

бирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления. Без участия граждан попросту невозможно существование избирательных правоотношений, поскольку иначе пришлось бы признать, что цели выборов могут быть достигнуты при отсутствии свободного волеизъявления непосредственных обладателей избирательных прав¹.

Сделаем некоторые уточнения. Во-первых, нельзя так противопоставлять *народ* и *граждан*. Все граждане являются представителями народа. Безусловно, категория народ более широкая, и можно представить, что определенную его часть составляют не только граждане, но и лица без гражданства, беженцы и др. Во-вторых, избирательные права принадлежат далеко не всем гражданам России, как это вытекает из утверждения С.Д. Князева. Лицам, не достигшим 18 лет, лицам, признанным судом недееспособными и содержащимся в местах лишения свободы по приговору суда не принадлежат избирательные права, хотя они и являются гражданами России. В-третьих, кроме граждан Российской Федерации в выборах могут принимать участие, т.е. наделяются активным и пассивным избирательным правом, и некоторые группы иностранцев, значит не только граждане России являются единственными обладателями конституционного права избирать и быть избранными. В-четвертых, надо все-таки уточнить, что во время выборов не происходит передачи власти от народа каким-либо выборным органам. Народ никому власть не передает и остается ее носителем и после выборов. Утверждать обратное – значит подвергать сомнению абсолютность нормы ст. 3 Конституции РФ, ее социальную ценность. Присвоение властных полномочий, в соответствии с Конституцией РФ, преследуется по закону (ч. 4 ст. 3).

А что же тогда происходит во время выборов? Мы уже частично ответили на этот вопрос в главе о юридической природе избирательного права. Во время выборов происходит делегирование ряда властных полномочий государственным органам и органам местного самоуправления для реализации ими своих функциональных действий. В этом плане нельзя преувеличивать роль выборов, придавая им характеристики единственной властноуправляющей структуры общества. К сожалению, в Конституции России отсутствует норма о делегировании властных полномочий органам государства и органам местного самоуправления для реализации их функций и содержится не совсем корректная и противоречивая формулировка о «го-

¹ Князев С.Д. Указ. соч. – С. 154–155.

сударственном органе власти»¹. Никакому органу государства не может принадлежать власть, и он не может быть «органом власти», поскольку власть может принадлежать только народу (ч. 1, 2 ст. 3 Конституции РФ). Даже делегированные государственному органу властные полномочия являются временными, с пересмотром их объема в параметрах тех цикловых промежутков проведения выборов, определенных законодателем.

Стоит обратить внимание и на то утверждение автора, что только граждане выступают в качестве главного адресата избирательного законодательства. Во-первых, здесь, как мы отмечали, противопоставляются народ и граждане. Во-вторых, не все граждане выступают в качестве главного адресата избирательного законодательства. В-третьих, конституционная статья (ч. 1-3 ст. 3) главным адресатом субъекта выборов называет именно народ, а не граждан: «высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы» (ч. 3 ст. 3), хотя такого противопоставления – народа и граждан допускать нежелательно. И поэтому законодатель мудро поступает, называя главными адресатом и в избирательном законодательстве (буквально и по смыслу) народ и граждан (преамбула Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав»).

Представляется, что законодатель категории «народ» и «граждане» в избирательном законодательстве воспринимает как тождественные, не предпринимая попыток различить их, что может составлять предмет специального исследования или законодательного регулирования. В соответствии с Конституцией РФ, законодатель использует понятие народ в ситуации, когда надо дать указание на принадлежность власти, ее носителя. Используя понятие «граждане», законодатель в равной степени относит к нему и «народ». Неслучайно О.Е. Кутафин, давая характеристику участников конституционно-правовых отношений, как раз и подчеркнул такое понимание «народа». С юридической точки зрения, понятие «народ» отождествляется с понятием «граждане» и определяется как принадлежность данной, ассоциированной в рамках единого государства совокупности людей к соответствующему государству².

В свое время соотношение этих категорий рассматривал и известный специалист в области электоральных отношений В.Ф. Коток,

¹ Белоновский В.Н. Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном праве. Историческая практика и современность /Под ред. проф. А.С. Прудникова. – С. 41–43.

² Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. – С. 320.

который убедительно показал искусственность такого противопоставления, но, с другой стороны, в сравнительной характеристике показал, в чем особенности правомочий народа как субъекта правоотношений, по отношению к другим субъектам правоотношений, в т.ч. к отдельным гражданам как участникам избирательных правоотношений¹.

Вопрос о правосубъектности народа в конкретных правоотношениях, в том числе и электоральных, как мы видим, является дискуссионным. Ряд исследователей: С.С. Кравчук, В.С. Основин, В.Ф. Коток, Р.Г. Губенко, А.С. Прудников, В.И. Авсеенко, В.О. Лучин, О.Е. Кутафин, – считают, что народ в конституционных (государственно-правовых) отношениях выступает как субъект. А.В. Мицкевич, В.Т. Кабышев, О.О.Миронов, Р.О. Халфина, А.Х. Махненко отрицают наличие правосубъектности у народа в конкретных правоотношениях. К этой позиции склоняется, как мы видели, С.Д. Князев и некоторые другие специалисты в области электоральных отношений, например, Ю.А. Дмитриев, В.Б. Израелян, Ю.А. Веденеев. Некоторые ученые допускают наличие правосубъектности у народа отчасти (С.Ф. Кечежян)² или в немногих правоотношениях (М.В. Баглай)³ либо считают, что субъектом конституционно-правовых отношений является не просто народ, а только народ (многонациональный народ) Российской Федерации (С.А. Авакьян)⁴.

И все же, в конкретных правоотношениях, связанных с выборами и проведением референдума, с нашей точки зрения, народ выступает именно как субъект или как, заметил О.Е. Кутафин, как юридическая личность. Это правоотношения, связанные с проведением референдума и свободных выборов. При проведении референдума народ выступает как участник правоотношения, имеющий право выразить свою волю по тому или иному важному вопросу, а все государственные органы, органы местного самоуправления и граждане обязаны подчиниться воле народа. Народ имеет право выразить свою волю также посредством выборов⁵. Более того, как отметил в связи с этим В.О. Лучин, право участвовать в свободных выборах, право выражать свою волю путем референдума относятся к ис-

¹ Коток В.Ф. О развитии форм сочетания народного представительства с непосредственной демократией в СССР // Советское государство и право. – 1960. – № 12. – С. 16 и др. работы автора.

² Обзор некоторых этих позиций см.: Кутафин О.Е. Там же. – С. 369.

³ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. – С. 12.

⁴ Авакьян С.А. Указ. соч. – С. 37.

⁵ Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. – С. 325.

ключительному ведению народа¹. Результаты референдума и выборов обязательны для государственных органов и органов местного самоуправления, которые в значительной степени и формируются народом посредством этих институтов. Поэтому правосубъектность народа характеризуется не только качеством суверенности, но и качеством учредительности, т.е. выражает учредительский характер народовластия. В этом проявляется двухуровневая характеристика природы правосубъектности народа, что отмечалось еще в советское время²: с одной стороны, в соответствии с Конституцией РФ, народ осуществляет свою власть непосредственно, с другой стороны – через государственные органы и органы местного самоуправления. То есть в первом случае народ выступает как участник общих, в том числе учредительных конституционных правоотношений, и в этом качестве связан со всеми основными видами субъектов права. Это особое конституционное состояние, выражающее иерархию, соотносимость субъектов права и ориентирующее их на обеспечение народовластия. Во втором случае народ выступает еще и как участник конкретных конституционных правоотношений, возникающих при формировании органов государственной власти, проведении всенародного обсуждения и референдума³.

Классификация избирательно-правовых отношений. Классификация правоотношений не является такой дискуссионной, как рассмотренные выше структурные элементы этих отношений. Различные критерии классификации или дополняют существующие, общепризнанные классификации или характеризуют авторские позиции по рассматриваемой проблеме. В литературе по теории права обычно выделяются критерии классификации по характеру воздействия (учредительные, регулятивные, охранительные, запретительные), по предмету правового регулирования, по содержанию обязанностей (активные, пассивные, односторонние, двусторонние или относительные) по распределению прав и обязанностей (простые, сложные, абсолютные, относительные), видовые характеристики представлены отраслевыми критериями (конституционно-правовые, административно-правовые, гражданско-правовые, уголовно-правовые, процессуальные и иные).

Что касается конституционных правоотношений, то они, с одной стороны, характеризуются всеми теми же признаками видовой

¹ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – С. 120.

² Губенко Р.Г. Советский народ – субъект конституционных правоотношений // Советское государство и право. – 1980. – № 10. – С. 115–116.

³ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – С. 120.

характеристики, что и другие отраслевые правоотношения, но, безусловно, имеют и свою специфику, например, большинство этих правоотношений возникает из одностороннего волеизъявления¹. Тем не менее, по способу индивидуализации принято делить конституционно-правовые отношения на *относительные* (двусторонне индивидуализированные) и *абсолютные* (односторонне индивидуализированные).

По целевому назначению они подразделяются на *учредительные* (общие конституционно-правовые отношения), *правоустановительные* (осуществление субъектами конституционных правоотношений своих прав и обязанностей в соответствии с правовой нормой), *правоохранительные* (охрана предписаний конституционной нормы). Ряд исследователей как разновидность конституционных охранительных правоотношений выделяет группу гарантирующих правоотношений, опосредующих наиболее высокую ступень охраны и защиты конституционных ценностей, обеспечения правомочий конституционных субъектов².

По содержанию конституционно-правовые отношения подразделяются на *материальные* (связанные с реализацией материальных норм с регулированием реальных отношений) *процессуальные* (связанные с реализацией процессуальных норм, имеющие производный и вторичный характер).

По форме ряд исследователей подразделяет конституционно-правовые отношения на *правоотношения в собственном смысле* и *правовое состояние* (С.С. Алексеев, О.Е. Кутафин). Конституционно-правовые отношения в собственном смысле характеризуются тем, что в них четко определены права и обязанности субъектов, и каждый субъект осуществляет свои права и обязанности лично. Правовое состояние отличает то, что здесь права и обязанности субъектов отношений носят менее определенный характер, чем в целом в конституционно-правовых отношениях в собственном смысле, хотя по сравнению, например, с общими правоотношениями, сами эти субъекты определены достаточно четко. Правовые состояния устанавливаются многочисленными нормами, на основе которых складываются другие правовые отношения³.

В литературе представляются и другие критерии классификации в зависимости от предмета исследуемого правового явления, научного направления, школы и позиции автора.

¹ Теория государства и права / Под ред. М.Н. Марченко. – С. 702.

² Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – С. 133.

³ Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. – С. 315.

Электоральные отношения являются по сути конституционными, и в этом плане на них распространяются все характеристики конституционных правоотношений, в рамках подотраслевой принадлежности, связанной с выборами и избирательным процессом. Они имеют и свои специфические признаки. В своем большинстве это регулятивные отношения, связанные с государственным регулированием позитивного развития избирательных отношений, с действием регулятивной функции (функции организации), проявляющейся в двух своих основных видах: как закрепительная (или статическая) и динамическая. При этом статическая функция воздействия на избирательные отношения предусматривает закрепление в актах избирательного законодательства прав и обязанностей, свобод и ограничений, правового статуса, правил оптимального функционирования избирательной системы и реализации волеизъявления граждан при формировании представительных органов власти и выбора высших должностных лиц, проведения референдума. Через эти статические отношения устанавливается правовой механизм, призванный обеспечить реализацию предписаний норм избирательного права. Эти отношения связаны с определением правосубъектности, закреплением и изменением правового статуса субъектов избирательного права, определением компетенции избирательных комиссий, госорганов и органов местного самоуправления, участвующих в организации избирательного процесса, определением юридических фактов, связанных с возникновением, изменением и прекращением избирательных правоотношений, установлением конкретной правовой связи между субъектами электоральных правоотношений.

Динамическая разновидность регулятивной функции связывается с обязанностями субъекта электоральных отношений совершить активные действия положительного характера по реализации избирательного права. С помощью регулятивной функции не только происходит урегулирование общественных отношений, складывающихся в ходе выборов. Регулятивные отношения обеспечивают нормальное, стабильное функционирование избирательной системы в целом.

Охранительные отношения, предусматривающие охрану от противоправных посягательств на избирательные права граждан, реализуются через установление запретов (абсолютных и пассивных) на совершение определенных действий, предусмотренных законом и угрозой применением юридических санкций к виновным в правонарушениях. С помощью охранительных правоотношений государство как бы сигнализирует, какие ценности избирательной культуры взяты под особую охрану государства. Они всегда выступают как властеотношения. Посредством охранительных отношений реализуются

меры юридической ответственности, меры защиты субъективных прав и законных интересов, превентивные средства государственного принуждения¹. Безусловно, охранительные отношения выступают вторичным фактором в регулировании избирательных правоотношений нормами материального права и, соответственно, носят процессуальный характер. Поэтому исследователи рассматривающие виды избирательных правоотношений, как правило, используют дифференциацию их и на материальные, и процессуальные.

Материальные отношения составляют основной спектр отношений, урегулированных соответствующими нормами, обеспечивают реализацию избирательного процесса, формирования соответствующих представительных органов власти и, конечно же, обеспечивают реализацию избирательных прав. Что касается процессуальных отношений, в целом производных от материальных, то в избирательном праве они представляют значительный спектр, выполняя важную функцию. Однако нельзя их и абсолютизировать в том плане, что они занимают доминирующее, преобладающее положение в общей системе избирательных правоотношений². Нет, доминирующими и преобладающими все-таки являются материальные отношения. Так, например, рассматривая осуществление охранительной функции в конституционном праве, подчеркивая ее значение и важность в обеспечении конституционного правопорядка, В.О. Лучин, тем не менее, отмечал, что охранительные правоотношения не имеют широкого распространения³. Это относится и к избирательному праву. Правда, ее подотраслевая специфика как раз и заключается в том, что, по сравнению с другими структурными элементами системы конституционного права, в избирательном праве действительно процессуальные отношения представлены в более полном объеме, хотя и здесь нельзя их абсолютизировать, поскольку в других подотраслях конституционного судопроизводства (например, парламентское право) они представлены в не меньшем объеме. К тому же не стоит забывать, что значительный спектр этих отношений имеет процедурный, а не процессуальный характер, что тоже является спецификой избирательных правоотношений. Справедливости ради необходимо отметить, что на это обращено внимание С.Д. Князева, который отметил, что не следует преувеличивать значение процессуальных норм, поскольку они неразрывно связаны с материальными отношениями и выполняют по отношению к ним ярко выраженную обеспечительную функцию⁴.

¹ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – С. 132.

² Князев С.Д. Указ. соч. – С.165.

³ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – С. 133.

⁴ Князев С.Д. Указ. соч. – С. 165–166.

Правомерно, на наш взгляд, выделять в избирательном праве общие и конкретные отношения. Общее правовое отношение является своеобразной базой, на основании которой строится весь комплекс избирательных отношений¹. Важно выделять как разновидность охранительных отношений гарантирующие правоотношения, опосредующие наиболее высокую степень охраны и защиты конституционных ценностей, обеспечения правомочий субъектов конституционного права². Правда в литературе высказывается и другая точка зрения, что гарантийные нормы не могут быть отождествлены в чистом виде ни с регулятивными, ни с охранительными правовыми нормами. Они занимают отдельное место в механизме правового регулирования избирательных отношений, выполняя обеспечительную роль применительно к важнейшей их компоненте – конституционному праву граждан избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления³. Считая, что гарантирующие отношения являются разновидностью охранительных, отметим главное: государство и его органы несут обязанности по отношению к членам общества, в том числе и избирателям, в реализации их прав на свободное волеизъявление. В системе избирательной власти, конечно, главная роль по созданию реальных возможностей для осуществления избирательных прав ложится на плечи избирательных комиссий, что находит отражение во всех избирательных законах. Основной закон подотрасли избирательного права неслучайно назван «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»⁴. Тем самым законодатель задает гарантийными нормами основные направления развития электоральных отношений.

Классифицировать избирательные отношения необходимо и в зависимости от их роли в технологическом и пространственно-временном обеспечении избирательных прав, как это сделали С.Д. Князев и Ю.А. Веденеев, первыми рассмотрев по этому критерию отношения, не только связанные с организацией выборов, но и опосредующие реализацию избирательных прав граждан в межвыборный период⁵. Заслуживает внимания и выделение отдельной группы правотворческих избирательных отношений⁶.

¹ Катков Д.Б., Корчиго Е.В. Указ. соч. – С. 34.

² Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – С. 133.

³ Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Указ. соч. – С. 159.

⁴ СЗ РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

⁵ Веденеев Ю.А., Князев С.Д. Избирательные правоотношения: понятие, политико-правовое содержание и структура // Вестник ЦИК РФ. – 1998. – № 2 (56). – С. 80. Затем статья воспроизведена в Журнале Российского права. – 1998. – № 10–11. – С. 71–83.

⁶ Князев С.Д. Указ. соч. – С.164–165.

Конкретные исследования могут приводить и к другим критериям классификации электоральных отношений, например, по субъектам избирательных отношений, по юридическим фактам, т.е. по основаниям, с которыми связано возникновение, изменение и прекращение конкретных избирательных отношений, по временным критериям (постоянные, временные, действующие неопределенный срок и ограниченный), по способам регулятивного воздействия (статические, динамические), по уровню действия (избирательные отношения федеральные, субъектов федерации, местные), по субъектам правотворчества, по составу (простые, сложные) и т.д.

Работать с законодательными актами [1, 6, 32], в т.ч. международными [4].

Читать учебную и научную литературу [23, 40, 46, 58, 59, 62, 65, 110, 127].

Ответить на вопросы теста

1. *Субъектами избирательных правоотношений являются:*
 - а) физические лица;
 - б) юридические лица;
 - в) коммерческие организации;
 - г) государственные учреждения;
 - д) политические партии;
 - е) избирательные блоки;
 - ж) профсоюзные организации;
 - з) граждане Российской Федерации;
 - и) лица без гражданства;
 - к) наблюдатели.
2. *Избирательные правоотношения характеризуются тем, что:*
 - а) они обладают всеми свойствами присущими любому правоотношению;
 - б) они имеют присущие только им свойства и признаки;
 - в) они обладают всеми свойствами присущими любому правоотношению, но вместе с тем имеют и свои отличительные признаки;
 - г) они являются избирательными;
 - д) они нуждаются в институционализации.

3. По юридическому значению избирательные правоотношения подразделяются на:
 - а) статические;
 - б) динамические;
 - в) материальные;
 - г) охранительные;
 - д) процессуальные.
4. Объектами избирательных правоотношений являются:
 - а) вещи;
 - б) личные неимущественные отношения;
 - в) авторские права;
 - г) воспроизводство власти;
 - д) преступления, связанные с воспрепятствованием реализации гражданином его избирательных прав.
5. Содержанием избирательных правоотношений является:
 - а) право требование;
 - б) субъективные права избирателей;
 - в) право партии искать себе спонсора для участия в выборах;
 - г) правотворческая деятельность законодателя по разработке избирательного закона;
 - д) право члена избирательной комиссии составлять протокол об административном правонарушении в ходе выборов.

Контрольные вопросы

1. В чем состоит общая характеристика избирательных правоотношений?
2. Какова особенность структуры избирательных правоотношений?
3. Перечислите особенности субъектного состава избирательных правоотношений.
4. Перечислите особенности содержания избирательных правоотношений.
5. Что выступает объектом избирательных правоотношений?
6. Какова классификация избирательных правоотношений?
7. Как соотносятся понятия «конституционно-правовые отношения», «политические отношения», «избирательные правоотношения»?
8. Перечислите критерии классификации избирательных правоотношений по видам.

9. Каково соотношение субъективных прав и юридических обязанностей в избирательных правоотношениях?
10. Являются ли процедурные избирательные правоотношения процессуальными?

План семинарского занятия

1. Понятие избирательного правоотношения.
2. Содержание избирательного правоотношений.
3. Объекты и субъекты избирательных правоотношений.
4. Классификация избирательных правоотношений.

ТЕМА 8.

Современные избирательные системы



- 8.1. Сущность и свойства представительства.
- 8.2. Виды представительства. Репрезентативная и презентативная основа представительства.
- 8.3. Понятие «избирательная система».
- 8.4. Английская, Французская избирательные системы: становление и развитие.
- 8.5. Типология современных избирательных систем.
- 8.6. Мажоритарные избирательные системы.
- 8.7. Непропорциональные (полумажоритарные) избирательные системы.
- 8.8. Пропорциональные избирательные системы.
- 8.9. Особые избирательные системы.

Целью изучения данной темы является усвоение основных характеристик различных видов представительства, становления и развития основных видов современных избирательных систем

Изучив данную тему, студент должен:

знать: основные виды представительства; основы современных избирательных систем;

уметь: классифицировать современные избирательные системы и основные виды представительства;

приобрести навыки: анализа критериев классификации современных избирательных систем; рассмотрения процессов становления различных типов представительства.

Акцентировать внимание на следующих понятиях: избирательная система, представительство, репрезентативная основа представительства, презентативная основа представительства, мажоритарная система, непропорциональная (полумажоритарная) система, пропорциональная избирательная система.

Проблема современных избирательных систем и их классификации является одной из важнейших в избирательном праве. Чтобы дать характеристику какой-либо избирательной системы, применяемой на тех или иных выборах, нам необходимо найти ее место в сис-

теме современных избирательных систем, проследить все линии связи и взаимосвязи этой системы в совокупности с другими. Важно выделить ее отличительные черты, все плюсы и минусы, достоинства и недостатки, определить тот спектр тех отношений, которые наиболее качественно и адекватно волеизъявлению граждан могут быть урегулированы именно этой системой; определить общественные, государственные и политические приоритеты, которые наиболее эффективно могут быть разрешены и реализованы именно в рамках данной избирательной системы.

Необходимо также проследить историческую обусловленность данной системы, в какой степени она соответствует ментальности граждан в конкретной ситуации данной страны, оценить опыт ее применения и результаты, которые имели место в прошлом. Что удалось достичь благодаря применению данной системы выборов насколько представительные органы, созданные на ее основе, оказались стабильными, динамичными; насколько они отражают реальный политический спектр отношений, соответствуют развитию демократических основ общества, приводят к новому качеству управления, или наоборот, приводят к стагнированию представительных органов власти, сворачиванию демократических институтов, ограничению прав и свобод граждан, превращая представительные органы власти в «лоскутные» учреждения по политическим интересам? На основе этой ретроспективы нужно внести необходимые коррективы в функционирование избирательной системы или обоснованно перейти к другому виду или типу выборов, для эффективного решения стоящих перед обществом и государством проблем.

К сожалению, как показывает опыт, мы далеко не всегда руководствуемся этими факторами, часто на первый план выходят субъективированные политические постулаты в рамках той или иной теории или конкретной ситуации в стране. В этих условиях в конкретные разновидности избирательных систем часто привносятся факторы, которые являются чуждыми данной избирательной системе, отторгаются ею; система в своей основе устойчивая и надежная, начинает давать сбои, нарушаются ее устойчивость, защищенность, ломается отлаженный механизм. Она не учитывает реального волеизъявления граждан, что приводит к аномальным выборам.

Классическим примером такой системы, на наш взгляд, являлась т.н. смешанная система выборов в России, введенная в 1993 году и про-

существовавшая до 2006 года. Фактически здесь речь шла не об одной системе, а о двух самостоятельных, применяемых в одних выборах, что дезориентировало избирателей, дробило электорат, размывало электоральные предпочтения, приводило к нестабильности парламента или, в обратном случае, к его стагнации. Название системы «смешанная», конечно было ошибочным. Как известно, смешанная система выборов является разновидностью пропорциональной избирательной системы. Наша же система ничего общего с ней не имела. Ее можно было бы назвать полюсной, поскольку функционировали два самостоятельных типа избирательных систем в их крайней антагоничности, задающей ход колебаниям маятника, по сегменту которого вырисовывался весь спектр существующих на сегодня разновидностей современных избирательных систем.

Естественно, совместить в одних выборах эти две полюсные системы было чревато не только для общества, но и, в первую очередь для граждан, которые, подвергаясь дезориентации в избирательном пространстве, отвечали неучастием в ней, равнодушием к создаваемым таким способом представительным органам власти. Неслучайно в этих условиях уровень абсентеизма все возрастал, достигая иногда более 80%, а законодатель спешил ввести унижительную норму в избирательное законодательство по которой выборы могут состояться при 20-типроцентной явке избирателей (пп. «а» п. 2 ст. 70 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»)¹. В соответствии с п. 3 данной статьи, даже это правило не применяется при проведении повторного голосования, т.е. явка может быть и менее 20%, как и на выборах депутатов представительных органов муниципального образования, где минимальный процент явки может не устанавливаться вообще (пп. «а» п. 2 ст. 70 указ. закона). Впрочем, содержание избирательной системы России мы охарактеризуем ниже.

Рассмотрим основы типологии современных избирательных систем. Если исходить из их предназначения как систем, реализующих власть народа, то необходимо основываться на классической модели демократии, в непосредственном смысле этого понятия, т.е. речь идет о народовласти. Как известно, различают две формы де-

¹ СЗ РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

мократии: непосредственную и представительную. В современной избирательной культуре представлены обе эти формы, что, кстати, нашло закрепление и в Конституции РФ (ст. 3). При этом непосредственная демократия может выступать в *низшей* ее разновидности, когда решение принимается непосредственно участниками малой социальной группы, и в *высшей* – в виде референдумной, плебисцитарной и другой форме непосредственного принятия решений. В свою очередь представительная демократия, как уже отмечалось, функционирует на *презентативной* и *репрезентативных* основах.

Современные избирательные системы связаны с появлением представительных учреждений парламентского типа: парламента в Англии, Генеральных штатов во Франции, кортесов в Испании. Именно в этих странах реализовывалась идея формирования представительства, основанная на принципах большинства, а позднее и пропорционального представительства различных политических сил участвующих в выборах. Эволюция систем формирования представительных учреждений парламентского типа в этих странах, прекрасно показанная Георгом Мейером¹, привела к современным избирательным системам, основанным на двух типах представительства – *Английском* и *Французском*.

Для **английского типа** избирательной парламентской системы был всегда характерен консерватизм. Принципиально избирательная система не претерпела изменений, за исключением пожалуй, систематического расширения электората. Кроме этого, английская избирательная система децентрализованная, в ней нет в нашем понимании иерархической системы избирательных комиссий. Избирательная комиссия учреждена только в 2000 году, с передачей ей ряда функции четырех парламентских комиссий, да и то ей присущи функции не организации выборного процесса, а в большей степени аудиторские. Ее полномочия связаны в основном с регистрацией политических партий, мониторингом доходов и расходов партий и организаций, их финансированием². Правда, в Англии еще сущест-

¹ Мейер Г. Избирательное право: Историческая и общая части. / С предисловием Георга Иеллинека. – М.: Издание В.М. Саблина, 1905; Мейер Г. Избирательное право. – Кн. 1. – М.: Издание В.М. Саблина, 1906. – 335 с.; Мейер Г. Избирательное право. – Кн. 2. – М.: Издание В.М. Саблина, 1906. – 247 с.

² Зарубежное избирательное право: Учеб. пособие / Науч. ред. В.В. Маклаков. – М.: НОРМА, 2003. – С. 70.

вуют независимые комиссии по границам избирательных округов, которые пересматривают число и границы округов примерно раз в 10–15 лет.

Выборы проводятся под руководством министра МВД, на местах организацией выборов занимаются шерифы, коммуны, различные коммунальные союзы и т.д. Серьезных попыток реформировать эту систему не предпринималось.

Процедуре выборов не уделялось особого внимания, она играла подсобную роль. Депутаты избирались как угодно, могли иметь место нарушения, но главное, чтобы были соблюдены какие-то базовые начала, чтобы победитель не представлял меньшинства, или не побеждал представитель меньшинства, поскольку система основана на принципе большинства. Система упрощенная, менее затратная, районированная: выборы идут от конкретной территории – избирательного округа (графств, бюргерств, городов, местечек, общин и т.д.), т.е. система обеспечивает представительство местных интересов. Такая система выборов максимально персонализированная: голосуют за человека, личность, а не партию или партийный список. Избиратели всегда знают, за кого они голосуют лично, хотя кандидаты, как правило, представляют партии. При неограниченном количестве кандидатур избирается один депутат от округа. Результаты определяются по шкале относительного большинства, победитель определяется независимо от того, сколько процентов избирателей проголосовало за него, лишь бы их было больше, чем у его конкурента. Второго тура не проводится. Как мы можем представить, именно этот тип выборов заложил основы современных *мажоритарных* систем.

Другой тип избирательной системы основывается на ценностях **французского** опыта выборов. Становление выборного процесса во французские Генеральные штаты также характеризовалось мажоритарными началами, функционирующими в режиме большинства, но здесь налицо эволюция представительных органов от «хромающих, не имеющих полномочий» до редуцированного парламентского учреждения типа Национального собрания или Собрания Нации, воплотившего дух Великой Французской революции. Для французов главное выразить дух Нации, представляющее нацию как идеальную конструкцию, венчавшую «крах Соборомании», с доведением принципа большинства до абсолютной процедурной модели.

Для французского типа избирательной системы характерна систематизация, упорядочивание и унификация правил выборов, введение единообразия в выборные процедуры в округах; самой процедуре уделяется повышенное внимание, происходит даже ее абсолютизация. Скрупулезный подсчет голосов, пропорциональность: депутатов в выборном органе должно быть представлено пропорционально голосам избирателей. Кроме этого, французская избирательная система является довольно длительной кампанией, растянутой во времени. Она подвержена постоянным изменениям, фактически ни одни выборы не проводились без какой-либо новеллы. Своеобразное колебание маятника от мажоритарной системы относительного большинства при голосовании в один тур в одномандатном округе, через абсолютные мажоритарные и спектр непропорциональных (полумажоритарных) систем, до классических пропорциональных систем с жесткими и гибкими списками кандидатов, с элементами панаширования и системами блокировок.

Французский тип избирательной системы ориентирован на интересы партий, рассредоточенных меньшинств, максимально денационализированных, сколько голосов – столько и мест в парламентах. Суммируя эти характеристики, мы можем констатировать, что именно французский тип выборов заложил основы *пропорциональных* избирательных систем.

Без понимания этих двух типов выборных режимов (английского и французского) мы не сможем дать правильную классификацию современных избирательных систем, не поймем различий в их определенных разновидностях. Вписанные в одну и ту же традицию, они могут функционировать по-разному и приводить к различным результатам при конкретном формировании представительных органов власти и местного самоуправления, а также выборов должностных лиц. Следует отметить многочисленные разновидности избирательных систем. Разноуровневые выборы в различных государственных, коммунальных, корпоративных структурах, а также в органах местного самоуправления создают определенные трудности в количественном выражении этих систем.

Мажоритарные избирательные системы являются самыми многочисленными, приоритетными как в историческом плане (выборные процедуры до XIX века строились исключительно на принципах большинства, т.е. мажоритарных основах), так и по представи-

тельству в современном спектре избирательных систем. Поэтому классификация может строиться только на укрупненной факторности этих систем, что, собственно, является общепринятым¹.

Мажоритарные системы основаны на принципе большинства (фр. *majorité* – большинство). Они имеют очевидные плюсы и минусы. Посмотрим на плюсы, которые во многом обусловлены типологическими признаками системы. Мажоритарные системы (в классическом относительном спектре) в основном просты, менее затратны (за исключением более поздних абсолютных систем), максимально персонафицированы (т.е., как отмечалось, избиратель всегда знает, за какого конкретно кандидата он голосует), территориально районированы (т.е. выборы проходят по избирательным округам). В принципе система не абсолютизирует процедурные правила, не так щепетильна к ошибкам, проста в определении результатов голосования, ориентирована на определенного лидера, «бесцветная» кандидатура никогда не пройдет в представительный орган, а сам этот орган, сформированный на основе мажоритарной системы, представляется устойчивым, менее политически ангажированным, более функциональным и характеризуется устойчивыми связями депутатского корпуса (несмотря на наличие свободного мандата) с избирателями.

Особенностями мажоритарных систем является их ориентированность на двухпартийные структуры общества: на республиканцев и демократов (США), консерваторов и лейбористов (Англия), христианских демократов и социал-демократов (Германия) и т.д. Некоторые особенности связанные с примыканием к этим партиям небольших других партий, например в Германии: христианского союза (ХСС) и «зеленых», – не вносят значительных коррективов в эту двухпартийность.

Ориентация системы на двухпартийность может считаться как плюсом, так и минусом данной системы. Плюсом, как отмечалось, является то, что сформированный таким образом представительный орган власти является устойчивым, стабильным, функциональным. Минусом будет то, что этот представительный орган власти при определенных условиях, например, при доминировании данной партии в других представительных органах и в органах высших должностных лиц, превращается из стабильного в стагнирующий, когда уже

¹ См., например: Лейкман Э., Ламберт Д. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. – М., 1958.

не интересы избирателей, а партийные начинают предопределять функциональную деятельность представительного органа, и государственные интересы преломляются через призму партийных.

Ориентация на двухпартийность представляет собой и еще один значительный минус мажоритарной системы, заключающийся в том, что система не ориентируется на многопартийность и не стимулирует ее. Попытки преодолеть этот дефект мажоритарной относительной системы введением многомандатных округов лишь в незначительной части исправляет дело, создавая призрачную возможность для других партий быть представленными в выборном органе. Но решить радикально эту проблему в рамках мажоритарной системы не представляется возможным.

Мажоритарные системы имеют и другие очень значительные минусы. Во-первых, это большая потеря голосов избирателей. Поскольку учитываются только голоса победителя в округе, то другие голоса просто пропадают. Поэтому для системы в целом (за малым исключением) характерен низкий уровень легитимации депутатов, незначительное представление не только партийных интересов, но и интересов избирательного корпуса, а также незначительный спектр представляемых ими общественно-политических сил. Попытки преодолеть эти недостатки в рамках введенной позже абсолютной мажоритарной системы решают данную проблему лишь отчасти.

Стоит отметить, что при всей простоте мажоритарных избирательных систем в них выделяется очень сложный блок, связанный с т.н. «нарезкой округов», т.е. разработкой и утверждением схем одно-, многомандатных избирательных округов. Именно при их составлении порой нарушается один из основополагающих принципов избирательного права – принцип равенства, – и создаются благоприятные условия для манипулирования численностью избирателей в округах и предвзятой их «нарезки» в интересах определенных кандидатов, т.н. джерримендеринг. И неслучайно этому вопросу всегда уделяется повышенное внимание. В ряде стран существуют специальные комиссии по пересмотру границ избирательных округов¹, в Российской Федерации также издается специальный закон².

¹ См., например: Зарубежное избирательное право: Учеб. пособие / Науч. ред. В.В. Маклаков. - М.: НОРМА, 2003.

² См., например: Федеральный закон от 17 августа 1995 г. № 146-ФЗ «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов

Рассмотрим основные разновидности мажоритарных избирательных систем. Во-первых, исследователи выделяют три крупных семьи в мажоритарных системах: относительные, квалифицированные, абсолютные. Каждая из этих семей (блоков) имеет десятки разновидностей. Остановимся на основных.

Мажоритарные системы относительного большинства. Это системы, обратные пропорциональным. Самые простые. Получили распространение в большинстве стран англосаксонской правовой системы, в т.ч. в Англии, США. Активно задействованы и в континентальной Европе. Все системы однотуровые. Могут иметь различное название. Например, мажоритарная система относительного большинства при голосовании в один тур в одномандатном округе может называться: мажоритарная система относительного большинства в одномандатном округе; мажоритарная система при голосовании в один тур; система простого голосования в один тур; система первого оказавшимся выбранным (the first – post – the post) и т.д. В любом случае речь идет об одном и том же.

От одного округа, примерно равного по количеству избирателей, избирается один депутат. У избирателя также один голос, который он отдает за одного из кандидатов. При этом, как правило, не устанавливается какой-либо квалификационный барьер, т.е. победитель может набрать, скажем, 10%, 15%, 20% и более, в любом случае больше чем его соперник, и будет избранным. Правда, в странах романо-германской культуры в рамках этой системы могут устанавливаться и определенные квалификационные барьеры, в том числе и с определенными условиями.

Например, по такой системе проходили выборы части депутатов Госдумы в России (225 депутатов), которые выдвигались по мажоритарным округам (депутаты-одномандатники) начиная с 1993 года. В соответствии с п. 2 ст. 39 Положения о выборах депутатов Государственной Думы в 1993 году¹, признавался избранным кандидат, получивший наибольшее число действительных голосов. Эта же

Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации второго созыва» // СЗ РФ. – 1995. – № 34. – Ст. 3425; Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 93-ФЗ «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва» // Российская газета. – 2003. – 12 июля (дополнительный выпуск).

¹ САПиП РФ. – 1993. – № 41. – Ст. 3907.

норма закрепляется и в последующих законодательных актах, например, в законе о выборах депутатов Государственной Думы 2002 года (п. 5 ст. 83)¹. При этом условием при определении победителя выступает правило, по которому число голосов избирателей, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов по отношению к другому кандидату, должно быть не меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов, в противном случае выборы признаются не состоявшимися (пп. 2 п. 2 ст. 83 указанного закона).

Вместе с тем, стоит отметить, в законе «Об основных гарантиях избирательных прав»² предусматривается, что в соответствии с законом субъекта Российской Федерации, строка «Против всех кандидатов» может не помещаться в избирательном бюллетене (п. 8 ст. 63). И стоит обратить внимание, что в ряде субъектов Российской Федерации такой возможностью воспользовались. Например, при выборах депутатов Мосгордумы 4 декабря 2005 года в избирательном бюллетене строка «Против всех кандидатов» не помещалась (ст. 66 Избирательного кодекса г. Москвы).

Не состоявшимися признаются выборы и в случае, если в них приняло участие менее 25% избирателей, включенных в списки избирателей на момент окончания голосования (там же, пп. 1 п. 2 ст. 83). Правда, в соответствии пп. «а» п. 2 ст. 70 закона «Об основных гарантиях избирательных прав» этот порог явки избирателей устанавливается на уровне 20% с возможностью его повышения при выборах в субъектах Федерации и понижения или вообще отмены при выборах в органы местного самоуправления. Кроме этого, избирательный порог не устанавливается при проведении повторного голосования (п. 3 ст. 70 данного закона).

В странах англосаксонской правовой системы, как правило, подобные квалификации, в том числе связанные с явкой избирателей, не устанавливаются.

Своеобразной разновидностью мажоритарной системы относительного большинства при голосовании в один тур являются выборы по двух- и многомандатным округам. Что касается мажоритарной системы относительного большинства при голосовании в один тур в *двухмандатном округе* (один округ – два депутата), то в нашей стране на

¹ СЗ РФ. – 2002. – № 51. – Ст. 4982.

² СЗ РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

федеральном уровне такие выборы встречались всего один раз – в декабре 1993 года. Именно по этой системе избирались депутаты Совета Федерации Федерального Собрания России¹. Причем специфика этих выборов заключалась в том, что избиратель имел не два голоса, как обычно при голосовании в двухмандатном округе², для выборов двух депутатов, а только один голос, который он в соответствии с п. 3 ст. 3 Положения о выборах³ подает сразу за двух кандидатов.

В какой-то степени это напоминало непропорциональную систему непередаваемого голоса⁴, но в данном случае выборы проводились, как прямо указывалось в Положении, на основе мажоритарной системы по двухмандатным округам (п. 2 ст. 3). Это обуславливалось тем, что кандидаты в депутаты Совета Федерации выдвигались в своеобразной связке по два кандидата от каждой группы избирателей или избирательных объединений. Впрочем, в соответствующей статье закреплялось правило «не более двух кандидатов в каждом округе» (п. 1 ст. 20), то есть можно было выдвинуть и одного, но тогда избиратель мог свой голос отдать только за одного кандидата, поскольку, в соответствии с п. 2 ст. 29, избиратель «ставит крест либо любой иной знак в квадрате напротив фамилий тех кандидатов, за которых он голосует», то есть квадрат один на двух кандидатов. «Каждый избиратель получил право подачи голоса одновременно за двух кандидатов»⁵. Если кандидат шел «без связки» то тогда избиратель мог использовать свой голос, отдав его за этого кандидата, но он уже не мог поставить соответствующий знак в квадрате и за другого или других кандидатов.

Характеризуя мажоритарную систему относительного большинства при голосовании в один тур в *многомандатном округе*, следует отметить, что такие выборы на государственном уровне в избирательной практике встречаются редко; в основном это выборы в органы местного самоуправления. В России на федеральном уровне они

¹ Члены Совета Федерации первого созыва назывались депутатами.

² На данных выборах избирательные округа образовывались в рамках административных границ субъектов Российской Федерации.

³ Положение о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 г., утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 11 октября 1993 года № 1626 // САПИП РФ. – 1993. – № 42. – Ст. 3994.

⁴ См. ниже.

⁵ Булаков О.И. Двухпалатный парламент Российской Федерации. – СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. – С. 117.

вообще не проводились, но проводятся не редко при выборах в органы местного самоуправления. При этом, надо отметить, введение многомандатности в рамках мажоритарной относительной системы предполагало в какой-то степени преодоление недостатка мажоритарных систем, связанного с тем, что они не стимулируют развития многопартийности, а многомандатность как бы дает возможность (прямо скажем иллюзорную) быть представленным в выборном органе и представителю иных, не доминирующих партий.

Смысл мажоритарной системы относительного большинства при голосовании в один тур в многомандатном округе заключается в том, что создается, например, шестимандатный округ (шесть депутатов от одного округа), и естественно, у избирателя шесть голосов. Как он распорядится ими? В принципе так же, как и одним голосом в одномандатном округе, т.е. он отдаст все шесть голосов за кандидатов от партии, которую поддерживает. На что же тогда надеется законодатель? На то, что избиратель отдаст «своей» партии не все голоса, а один или два голоса может отдать лидеру какой-либо другой партии, которая, по его мнению, тоже заслуживает быть представленной в выборном органе. Но на практике эта возможность выглядит иллюзорной, и многомандатность в рамках мажоритарной относительной системы не приводит к развитию многопартийности.

Если многомандатность связана с развитием многопартийной факторности, то насколько она оправдана при выборах на местном уровне, где партийные отношения полностью отсутствуют? Такая характеристика касается условий современной России, где на местном уровне мы наблюдаем, как правило, партийный вакуум. Отметим лишь два момента. Отсутствие партийного фактора на местном уровне в России с лихвой компенсируется местным административным ресурсом при проведении многомандатных выборов, представляющим большие возможности формирования выборного органа приоритетным корпусом депутатов. Облегчается и проведение предвыборной агитации, поскольку ее можно проводить без «лишних» встреч с избирателями (без своего рода *горизонтальный уровень* работы с избирателями). Кандидаты, обеспеченные административным ресурсом, всегда будут иметь плюс 10–15 и более процентов голосов над тем уровнем, который «выдаст» дезориентированный (не ориентированный) по предпочтениям электорат. Случайная приоритетность у кандидатов для всей массы многомандатников будет одина-

ковой, уравновешанной теми же 10–20%. Но процентный запас, набранный кандидатами, обеспеченными административным ресурсом (*вертикальный уровень* «работы» с ответственными лицами, представляющий социоэкономическую инфраструктуру муниципального образования), всегда окажется выше среднего избирательного волеизъявления не ориентированных избирателей.

Не исключаются и другие факторы местной многомандатности: организационные, материальные, финансовые и др. Что в этом плане выгоднее: иметь шесть избирательных участков, шесть избирательных комиссий (в одномандатных округах) или иметь один избирательный участок и одну избирательную комиссию, но округ сделать шестимандатным¹? С точки зрения администрации, конечно приоритетней последний вариант. Но насколько это будет способствовать развитию демократических ценностей в местном самоуправлении? Вопрос остается открытым.

Что касается мажоритарных систем *квалифицированного* голосования, то следует отметить, что квалификация, т.е. определенный фиксированный процент голосов, который должен получить кандидат, может быть установлена как на уровне шкалы относительного большинства, так и на уровне абсолютного большинства. Как правило, она устанавливается на уровне последнего, т.е. действует в рамках системы абсолютного большинства. Например, в соответствии с п. 10 ст. 77 Избирательного кодекса г. Москвы 2003 года, избранным на должность мэра Москвы на общих выборах, признавался кандидат, который получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании². В Италии кандидаты в Сенат по измененной Конституции 1947 года должны были получить не менее 65% всех поданных голосов избирателей, что являлось нереальным, так как таким способом избирали, в лучшем случае 7 из 315 сенато-

¹ Правда, законодательством ограничено количество замещаемых мест пятью мандатами.

² Как известно, новый Избирательный кодекс г. Москвы (2005 г.) не предусматривает общих выборов мэра Москвы, в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 11 декабря 2004 года № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. – 2004. – 15 дек.

ров¹. В Чили при выборах в Палату Депутатов Национального Конгресса кандидату для победы требуется получить поддержку 2/3 избирателей, а ранее в Сенат Республики требовалось не менее 65% голосов избирателей². Иногда определенные квалификации выступают дополнительным условием определения победителей. Так, допустим, на кантональных выборах во Франции определение победителей происходит по мажоритарной системе абсолютного большинства в два тура. Для победы в первом туре необходимо собрать не только абсолютное большинство проголосовавших, но и не менее четверти зарегистрированных избирателей³.

Удивительная квалификация содержится в Федеральном законе о формировании Совета Федерации⁴, которая предполагает утверждение на заседании законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации назначенного представителя от исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации в Совет Федерации. Так вот, такое утверждение происходит, если две трети от общего числа депутатов Законодательного собрания не проголосуют против назначения данного представителя в Совет Федерации. Здесь мы видим «квалификацию наоборот». Получается, приоритет отдается не «за», как это общепринято, а «против». Ведь достаточно было, скажем, закрепить норму, по которой утвержденной считается кандидатура, которую одобрила одна треть членов Заксобрания. Но это, в свете других квалификаций, конечно же, мало. Сделать же большую квалификацию показалось законодателю чревато неутверждением, поскольку не всякий представитель губернатора набрал бы 50% голосов, не говоря уже о 2/3. А норма – если две трети от общего числа депутатов Заксобрания не проголосуют против назначения данного представителя в Совет Федерации, – сработает стопроцентно, но тем самым важная процедура превращается в формальную «квалификацию наоборот», по которой не требуется утверждение, а требуется не проголо-

¹ Конституционное право России / Под ред. А.С. Прудникова, В.И. Авсеенко. – С. 424.

² Сравнительное избирательное право / Науч. ред. В.В. Маклаков. – М.: НОРМА, 2003. – С. 138.

³ Зарубежное избирательное право: / Науч. ред. В.В. Маклаков. – М.: НОРМА, 2003. – С. 89.

⁴ Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2000. – № 32. – Ст. 3336.

совать против, с громадной квалификацией $2/3 + 1$ голос. Назначение все равно будет считаться одобренным, если против голосовало даже $2/3 - 1$ голос от числа депутатов представительного и законодательного собрания субъекта Российской Федерации.

В целом данные системы не получили значительного развития, используются отчасти при формировании первых палат парламентов, выборов президентов в парламентских системах. Обычно квалификации устанавливаются в процедурных нормах при выборах, при реализации нормативно оформленных инициатив, в законодательном процессе, в процедурах голосования в законодательных органах и выражаются в соотношениях: $1/5$, $1/3$, $1/2$, $2/3$, $3/5$, $3/4$ и т.д.

Мажоритарные системы *абсолютного большинства*. Это результат довольно поздней эволюции семьи мажоритарных систем. Их появление стимулировалось поисками модели в рамках мажоритарной системы, позволившей минимизировать очевидные недостатки мажоритарных относительных систем. В первую очередь, речь идет о повышении уровня легитимности избранных депутатов по мажоритарным системам, увеличении их репрезентативности. Поэтому избирательная шкала устанавливалась на уровне 50%, т.е. чтобы стать депутатом, недостаточно было просто победы над ближайшим соперником, нужно победить с превышением пятидесятипроцентного барьера ($50\% + 1$ голос). Это очень высокая планка. Какими способами предполагалось ее достичь? Рассмотрим их.

Обычно выделяют несколько основных разновидностей мажоритарной системы абсолютного большинства. Это многотуровые системы, перебаллотировочные (двухтуровые) и альтернативные. Российский избиратель знаком больше с перебаллотировочными или двухтуровыми системами. Но сперва рассмотрим *многотуровые* системы (они также часто называются двухтуровыми).

Особенностью этой, в общем-то не часто применяемой системы является то, что в любом туре можно выставлять любое количество кандидатов, независимо от количества набранных голосов, если в первом туре никто не набрал 50% голосов. Более того, если кандидат не участвовал в первом туре, он может выставлять свою кандидатуру во втором туре. Если кандидат, участвующий в первом туре, занял последнее место, это не является основанием для исключения его из списков кандидата, и он может выставить свою кандидатуру в последующих турах. Выборы проводятся до тех пор, пока кто-то из канди-

датов не наберет 50% голосов. Конечно, такая система несет в себе опасность, что выборы вообще могут не состояться. Чем больше туров, тем больше растет разочарование избирателя, возрастает процент абсентеизма. Поэтому данная разновидность мажоритарных абсолютных систем применяется редко, частично она фиксировалась на государственных (парламентских) и муниципальных выборах, например во Франции.

В некоторых странах предусмотрена многотуровая процедура избрания президента. Например, в Италии по Конституции 1947 года президент страны избирается парламентом по системе квалифицированного большинства. Для победы необходимо большинство в две трети собрания, состоящего из депутатов. После третьего тура, если никто не одержал победу, предусмотрено абсолютное большинство, т.е. 50% плюс один голос. При отсутствии согласия между политическими группировками и фракциями выборы президента часто требовали очень большого числа туров, например в 1971 г. проведено 23 тура¹. Более часто данная система применяется при выборах в корпоративных и коммунальных структурах. В Российской Федерации эта разновидность мажоритарных систем абсолютного большинства не применяется.

Российскому избирателю больше знакомы *перебаллотировочные* разновидности мажоритарных абсолютных систем. Они могут быть как одномандатными, так и многомандатными. В России функционировали одномандатные. Перебаллотировочное, или исчерпывающее, голосование предполагает проведение двух туров, если, конечно, уже в первом туре не определился победитель, т.е. не набрал более 50% голосов избирателей.

В первой разновидности перебаллотировочной системы действует шкала относительного большинства в первом туре и шкала абсолютного большинства во втором туре. То есть если победитель в первом туре не определен, то по шкале относительного большинства отбираются два первых кандидата, и они переводятся во второй тур для проведения повторного голосования уже между ними. Во втором туре победитель определяется по шкале абсолютного большинства: он должен набрать 50% + 1 голос.

¹ Конституционное право России/ Под ред. А.С. Прудникова, В.И. Авсеенко. – С. 424.

Данная избирательная система функционировала в России в советское время на основе Конституции СССР 1936 года¹. И несмотря на то, что в 1937 – середине 80-х гг. XX в. не было ни одного случая перебаллотировки, поскольку победитель (в избирательном бюллетене была лишь одна фамилия) с абсолютным результатом около 100% определялся в первом же туре, нормы положения о выборах не исключали альтернативности и перебаллотировки.

Так, например, в соответствии со ст. 102 Положения о выборах² кандидат в депутаты Верховного Совета СССР, получивший абсолютное большинство голосов, т.е. больше половины всех голосов, поданных по округу и признанных действительными, считается избранным. Но если ни один из кандидатов (предполагаемая альтернативность) не получил абсолютного большинства голосов, соответствующая Окружная избирательная комиссия объявляет перебаллотировку двух кандидатов (опять предполагаемая альтернативность), получивших наибольшее количество голосов, а также назначает день перебаллотировки не позднее, чем в двухнедельный срок по истечении первого тура выборов (ст. 105).

Правда, некоторые исследователи отмечают, что по первому закону о выборах в СССР³ (1978 г. с. 59) и выборах в РСФСР⁴ (1978 ст. 56) речь шла не о повторном голосовании, а о повторных выборах со всей процедурой выдвижения и регистрации кандидатов в депутаты. Аналогичные правила устанавливались и другими законодательными актами о выборах в Советы всех уровней⁵.

¹ Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик. Принятая на Чрезвычайном VIII съезде Советов Союза ССР 5 декабря 1936 г. // Известия ЦИК Союза ССР и ВЦИК. – 1936 г. – № 283 (6 дек.).

² Положение о выборах в Верховный Совет СССР: Утверждено Указом Президиума Верховного Совета СССР от 9 января 1950 г. // ВВС СССР. – 1950. – № 2.; см. также: Положение о выборах в Верховный Совет СССР: Утверждено Постановлением ЦИК СССР от 9 июля 1937 г. // СЗ СССР. – 1937. – № 43. – Ст. 182.; Положение о выборах в Верховный Совет СССР: Утверждено Указом Президиума Верховного Совета СССР от 11 октября 1945 г. // ВВС СССР. – 1945. – № 72. Ст. 1–2.

³ Закон Союза Советских Социалистических Республик от 6 июля 1978 г. «О выборах в Верховный Совет СССР» // ВВС СССР. – 1978. – № 28. – Ст. 441.

⁴ Закон РСФСР от 8 августа 1978 г. «О выборах в Верховный Совет РСФСР» // ВВС РСФСР. – 1978. – № 32. – Ст. 845.

⁵ Сравнительное избирательное право / Науч. ред. В.В. Маклаков. – М.: НОРМА, 2003. – С. 134.

Однако мажоритарные системы абсолютного большинства, перебаллотировочные, двухтуровые со шкалой относительного большинства в первом туре и со шкалой абсолютного большинства во втором туре несут в себе значительный риск того, что выборы вообще могут не состояться, поскольку высоко поднята планка квалификации. Набрать во втором туре 50% + 1 голос удастся далеко не всем, особенно в условиях реально альтернативных выборов; иногда до трети мест в представительном органе оставались вакантными, и требовались повторные выборы. Поэтому законодатель, чтобы сделать второй тур более результативным, пошел на изменение правил определения результатов голосования во втором туре, введя в него также шкалу относительного большинства. И, несмотря на то, что система по-прежнему называлась абсолютной, на самом деле и в первом, и во втором туре победитель определялся по шкале относительного большинства, при формально абсолютных параметрах.

Такая система была впервые была применена в нашей стране при выборах народных депутатов СССР в 1989 году, которые баллотировались по мажоритарным и национально-территориальным избирательным округам, правда, не затронув выборы депутатов от общественных организаций, где действовали другие правила. Так, в соответствии со ст. 60 закона о выборах народных депутатов СССР¹, если по избирательному округу баллотировалась более двух кандидатов в народные депутаты СССР, и ни один из них не был избран, окружная избирательная комиссия принимала решение о проведении в округе повторного голосования по двум кандидатам в депутаты, получившим наибольшее число голосов не позднее чем в двухнедельный срок. Избранным считался кандидат в народные депутаты СССР, получивший при повторном голосовании *наибольшее число голосов избирателей, принявших участие в голосовании, по отношению к другим кандидатам* (выд. – авт.). Т.е., как видим, и здесь действует шкала относительного большинства. По этой модели проходили и выборы народных депутатов РСФСР в 1990 году².

¹ Закон Союза Советских Социалистических Республик «О выборах народных депутатов СССР» от 1 декабря 1988 г. // Ведомости Верховного Совета СССР. – 1988. – № 49. – Ст. 729.

² Естественно, без представительства от общественных организаций, окружных предвыборных собраний. См.: Закон РСФСР «О выборах народных депутатов РСФСР» от 27 октября 1989 г. // Ведомости Верховного Совета РСФСР. – 1989. – № 44. – Ст. 1035.

Сейчас по мажоритарной системе абсолютного большинства, перебаллотировочной, двухтуровой со шкалой относительного большинства в первом туре и со шкалой абсолютного большинства во втором туре проходят выборы Президента Российской Федерации, в случае если при повторном голосовании баллотируется только один зарегистрированный кандидат. Он, в соответствии с законом¹, может считаться избранным, если получил не менее 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании (п. 5 ст. 77). Во всех других случаях действует мажоритарная система абсолютного большинства, перебаллотировочная, двухтуровая со шкалой относительного большинства в первом и во втором турах, т.е. избранным при повторном голосовании считается кандидат, получивший при голосовании большее число голосов избирателей по отношению к числу голосов избирателей, поданных за другого зарегистрированного кандидата (п. 4 ст. 77).

По этой системе до 2005 года избиралось большинство глав администраций субъектов Российской Федерации.

Мажоритарные системы абсолютного большинства, перебаллотировочные, двухтуровые являются, как уже отмечалось, более затратными и громоздкими. Кроме того, они в значительной степени являются и аномальными, допускающими несовпадение воли и волеизъявления избирателя во втором туре, когда кандидат, за которого голосовал избиратель, не проходит во второй тур и при голосовании во втором туре данный избиратель, не голосовавший в первом туре за потенциальных победителей, перешедших во второй тур, вынужден голосовать за одного из победителей вопреки своей воле. Конечно, избиратель может проголосовать в этом случае против всех, если такая строка имеется в избирательном бюллетене, но электоральная практика показывает, что большинство все же голосует вопреки своей воле за одного из кандидатов во втором туре, руководствуясь правилом «меньшего зла».

Кроме этого двухтуровые системы провоцируют самые немислимые и беспринципные сделки между кандидатами и партиями в период между турами, идет откровенная «торговля» голосами избирателей, которых неудачники первого тура, в обращении к «своему» электорату, призывают проголосовать за определенную кандидатуру

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2003. – № 2. – Ст. 171.

во втором туре. Характерный пример в этом плане выборы Президента РФ в 1996 г. Как известно, победителями первого тура тогда стали Б. Ельцин (35,78% голосов) и Г. Зюганов (32,49% голосов). Для победы во втором туре этих голосов было явно недостаточно. Естественно, в этом случае без голосов электората генерала А. Лебеда (14,73% голосов), занявшего третье место в первом туре, ни один из кандидатов победить не мог. С генералом А. Лебедем кандидаты, вышедшие во второй тур, вели переговоры на предмет призыва к своему электорату отдать голоса за одного из кандидатов, вышедших во второй тур. Но ведь в первом туре А. Лебедь как раз и строил свою программу на критике программ этих кандидатов. Казалось, компромисс здесь невозможен. Однако после некоторого раздумья, генерал А. Лебедь все-таки призвал своих сторонников отдать голоса за Б. Ельцина. Конечно, не все последовали этому призыву. Но это меньшинство, абсолютное большинство сторонников генерала, следуя призыву А. Лебеда, все-таки отдали голоса Б. Ельцину.

Одной из разновидностей мажоритарных систем абсолютного большинства является перебаллотировочная, многотуровая и многомандатная *система альтернативного голосования*, иногда ее называют системой вынужденной блокировки. Она у нас не применяется (применяется во Франции, Канаде, Австралии и некоторых других странах), но тем не менее, характеристика ее дается в различных учебных пособиях. Ее особенность заключается в том, что реально проводится только один тур голосования, а все последующие имитируются самой избирательной комиссией. В избирательном бюллетене при этой системе выборов указывается не только желательный кандидат в депутаты: избиратель выделяет и второго кандидата. В некоторых разновидностях, избиратели выставляют предпочтения и всем кандидатам в порядковом исчислении (1, 2, 3, 4 и т.д. предпочтение), суть от этого не меняется. Комиссия начинает работу с подсчета первых предпочтений и в соответствии с ними выстраивает иерархический ряд кандидатов. Победитель определяется по сумме голосов большей, чем сумма всех вместе взятых, то есть 50% + 1 голос. Если победитель в первом туре не выявлен, то тогда избирательная комиссия, без участия избирателей имитирует второй тур выборов, отсекая от дальнейшего участия последнего кандидата, набравшего наименьшее число голосов, а его вторые голоса (предпочтения), по данным бюллетеням распределяются между остальными кандидата-

ми. Если и второй тур не выявил победителя, проводится третий, т.е. процедура повторяется до тех пор, пока кто-то из кандидатов не наберет необходимые 50% голосов. Опыт применения системы показывает, что явные лидеры не могут победить, поскольку они всегда обозначаются первыми предпочтениями, а не вторыми. Вторые предпочтения, как правило, отдают более умеренным, центристам.

Большую семью избирательных систем составляют так называемые *непропорциональные* (или полумажоритарные) системы выборов. В нашей стране при выборах депутатов в представительные государственные органы и органы местного самоуправления данные системы не применялись. Основными разновидностями их являются непропорциональные системы ограниченного голосования, системы единственного непередаваемого голоса, кумулятивные системы, системы преференциального голосования и другие. Появление непропорциональных избирательных систем – это результат межполюсного колебания «маятника» от мажоритарных относительных систем до пропорциональных систем, который затрагивает значительный спектр необычных, неклассических избирательных отношений, которые воплощают в себе элементы различных полюсных систем во всем их разнообразии, необычном сочетании, но тем не менее по этим качествам классифицированные современными исследователями в самостоятельную семью избирательных систем¹.

Непропорциональная система ограниченного голосования призвана преодолеть недостаток мажоритарных систем, связанный с недостаточным стимулированием многопартийности, который тщетно пытались преодолеть в рамках мажоритарной системы относительного большинства при голосовании в один тур в многомандатном округе. Внешне непропорциональная система ограниченного голосования в чем-то напоминает именно мажоритарную относительную многомандатную. Но обратимся к тому же примеру, что и при характеристике относительной многомандатной системы. В округе избирается 6 депутатов (то есть округ многомандатный) при неограниченном круге кандидатов, но у избирателя не 6 голосов (как при относительной многомандатной системе), а меньше, чем количе-

¹ Лейкман Э., Ламберт Д. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. – М., 1958; Зарубежное избирательное право / Науч. ред. В.В. Маклаков. – М.: НОРМА, 2003. – 208 с.; Сравнительное избирательное право: Учеб. пособие / Науч. ред. В.В. Маклаков. – М.: НОРМА, 2003. – 208 с.

ство замещаемых мандатов. Значит партия уже не может выставить шесть своих кандидатов, а будет ориентироваться на количество голосов избирателей из-за боязни раздробить свой электорат лишними кандидатами. Значит, если у избирателя два голоса, то и доминирующая партия может выставить только двоих кандидатов, а на остальные четыре мандата будут выставлены уже представители других партий. И при абсолютных показателях доминирующая партия сможет провести в депутаты только двоих своих кандидатов, тогда как четыре мандата, даже при значительно худших показателях, будут у других партий. Таким образом, стимулирование многопартийности при данной системе значительно выше. Кроме того, при данной системе голоса избирателей не теряются, как при относительной многомандатной, и при благоприятном сочетании у небольших партий появляются веские основания для представительства в выборном органе.

Своеобразной разновидностью ограниченного голосования является система *единственного непередаваемого голоса*. Она реже применяется на выборах государственных представительных органов власти и органов местного самоуправления, но нередко используется при других выборах. Округа здесь также многомандатные, причем разной численности, но действует жесткое правило, по которому каждый мандат должен соответствовать равному числу избирателей. У самого же избирателя только 1 голос, поэтому здесь партии также ограничены в выставлении своих кандидатов.

Интересной представляется и непропорциональная система *кумулятивного голосования*. Округа многомандатные; у избирателя столько голосов, сколько замещается мандатов. Но в отличие, скажем, от мажоритарной относительной многомандатной системы, избиратель вправе распорядиться своими голосами не по кругу, а отдать за своего кандидата сразу два или все голоса, таким образом выражая ему свое предпочтение. Данная система применяется редко.

Довольно распространенными являются разновидности различных *преференциальных систем*, когда победитель на выборах определяется или путем суммирования очков, или по достижении определенного их количества, или путем выставления преференций, символизирующих 1, 2, 3 и т.д. предпочтения. Победитель в этом случае будет определяться по наименьшему количеству баллов, то есть по большему количеству первых, вторых, третьих мест и т.д.

Полюсной системой в отношении мажоритарных выступает семья *пропорциональных* избирательных систем. Их появление стимулировалось необходимостью преодоления недостатков мажоритарных систем, связанных с большой потерей голосов, малой репрезентативностью, низким уровнем легитимности депутатского корпуса, недостаточным стимулированием многопартийности и односторонним отражением политического спектра общества. В идеальной конструкции пропорциональные избирательные системы имели важные преимущества, значительно оживляя политическую трибуну общества. Системы фактически исключали потерю голосов избирателей, все голоса, поданные гражданами на выборах, доходили до своих адресатов и засчитывались при формировании представительных органов власти. Системы обеспечивали более полное представление политических интересов и предпочтений, существующих в обществе, наиболее полно представляя его политический спектр; повышали уровень легитимации представительского корпуса, основываясь на широкой репрезентативности выборных начал; являлись мощным катализатором становления и развития многопартийности – одного из важнейших институтов демократизации общества.

К сожалению, эти характеристики относятся к идеальной модели пропорциональных выборов, коей она никогда не была, существуя в представлениях и теории выборов. Значительные корректировки, вызванные историческими, экономическим, политическим факторами, сиюминутными ситуационными представлениями об управляемости общества, во многом обусловленными политической конъюнктурой, сводят мощный избирательный комплекс, основанный на пропорциональных началах, к тем же недостаткам, которые присущи были мажоритарным избирательным системам, не только не решая их, но и во многом усугубляя.

К тому же пропорциональные системы имеют и значительные недостатки, связанные с их конструктивными характеристиками. Они в значительной степени деперсонализированные, т.е. обезличенные, а этим фактором нельзя пренебрегать, особенно в условиях российской ментальности, где более тысячи лет существовали персонализированные выборные начала. Когда избирателю будет представлен партийный список из 500 кандидатов, вернее несколько таких списков, даже разбитый по региональному признаку, выбор из-

бирателя становится такой же, как и во времена безальтернативности, т.е. выбор без выбора.

Пропорциональные системы более затратные и усложненные, особенно в части определения результатов голосования, существующие методики приоритетно выдержаны в направлении различных сил. Хотели бы мы того или нет, но даже в идеальной модели пропорциональные системы в определенной степени ограничивают как активное, так и пассивное избирательное право. Они в большей степени основаны на ценностях позитивного регулирования, чем естественно-правового. Этот фактор тоже нельзя недоучитывать.

Главный недостаток пропорциональных избирательных систем заключается в том, что представительные органы, сформированные на их основе, таят в себе возможность превратиться в «лоскутные парламенты», в представительство клубов по политическим интересам, когда каждая партия «потянет одеяло на себя», исходя из своих политических интересов, забывая интересы общества и государства. Конечно, можно путем избирательных порогов, поднятием проходного процента преодолеть эту «лоскутность», но тогда мы придем в условиях российской действительности к такому же доминированию двух партий (около 7–10%), что характеризует и мажоритарные относительные системы. А если поднять проходной порог до 12%, мы можем получить и доминирование одной партии, что, памятуя о советском опыте, может привести к свертыванию демократических ценностей общества с таким трудом завоеванных в 90-е годы прошлого столетия. И конечно же, надо по возможности удерживаться от резких переходов от одной избирательной системы к другой, которые даже в условиях стабильного общества и устоявшихся традиций могут привести к дестабилизации и непредсказуемым последствиям. Поэтому должна присутствовать эволюционность и взвешенность при совершенствовании выборной модели формирования представительных органов власти.

Рассмотрим основные характеристики пропорциональных избирательных систем и их разновидности. Исследователи выделяют несколько семей пропорциональных систем: списочные, блокировочные, смешанные, передаваемых голосов и др. Всего же разновидностей пропорциональных систем насчитывается несколько сот. Мы уже отмечали, что еще в конце XIX века выдающийся исследователь теории права Н.М. Коркунов, возглавлявший Российскую ассоциа-

цию сторонников пропорциональных систем, насчитывал около 500 разновидностей пропорциональных избирательных систем¹. Правда, несколько позже, к 1908 году, итальянец С. Коррадо отмечал только более 100 разновидностей пропорциональных избирательных систем². Правда, мы никак не можем согласиться с мнением, что разновидностей пропорциональной системы известно значительно больше, чем вариантов мажоритарной избирательной системы³.

На первый взгляд, пропорциональные системы, в их списочном (классическом) варианте, просты и рациональны. Пропорциональность обеспечивается зависимостью между двумя величинами: прямой, обратной, прогрессивной и т.д. Для начала небольшой простой пример. Представим себе, что в государстве N совокупный электорат, принявший участие в голосовании, составил 100 тыс. Парламент государства N составляет 100 депутатов. Вся страна составляет единый избирательный округ. В выборах участвуют несколько партий, которые набирают определенное количество голосов:

Партия «А» – 40 тыс.

Партия «В» – 30 тыс.

Партия «С» – 9 тыс.

Партия «D» – 6 тыс.

Партия «Е» – 5 тыс.

Партия «F» – 4 тыс.

Партия «G» – 3 тыс.

Партия «H» – 2 тыс.

Партия «I» – 1 тыс.

Для того чтобы узнать, сколько мест в парламенте получают эти партии, необходимо вывести избирательную квоту: X/Y , где X – совокупный электорат, принявший участие в голосовании (100 тыс.), а Y – количество мест в парламенте. Итак, $100 \text{ тыс.} / 100 = 1 \text{ тыс.}$ Таким образом, избирательная квота составляет 1 тыс., то есть, чтобы получить 1 мандат, необходимо набрать одну тысячу голосов избирателей. Теперь делим набранные партиями голоса избирателей на квоту и получаем количество мест в парламенте, завоеванных этими пар-

¹ Коркунов Н.М. Пропорциональные выборы. – Пб., 1896. – 95 с.

² Corrado S. I sistemi elettorali nei paesi della Comunita europea. – Rimini, 1984. – P. 19.

³ Сравнительное избирательное право: Учеб. пособие / Науч. ред. В.В. Маклаков. – М.: НОРМА, 2003. – С.139.

тиями. Допустим, партия «А» набрала 40 тыс. голосов избирателей. Делим их на квоту 40 тыс./1 тыс. = 40. Таким образом, партия «А» получает 40 мест в парламенте, партия «Н», набравшая 2 тыс. голосов, получает 2 места, и партия «I», набравшая всего 1 тыс. голосов, получает одно место.

Естественно, если бы выборы проводились по мажоритарной системе, то в парламенте был бы представлен только кандидат «А». Поэтому в данном случае преимущества пропорциональной системы налицо, партия, набравшая всего 1 тыс. голосов в нашем примере, является представленной в парламенте. На самом деле все сложнее. Во-первых, участвующие в выборах партии никогда не набирают целые числа голосов избирателей, поэтому при делении на квоту появляются дробные числа, с определенными остатками, за которые разгорается сложная борьба, поскольку это дополнительные места. Во-вторых, избирательные квоты могут быть рассчитаны по различным методикам и дать другой результат. Кроме того, можно использовать и не квотные методики, а допустим делительные или другие.

В-третьих, в нашем примере маленький парламент – всего 100 депутатов, но в нем оказались представители девяти партий. Ни одна партия не получила абсолютного большинства. Две доминирующие партии: «А» и «В» вынуждены, чтобы сформировать правительство или просто принять закон, блокироваться с другими партиями, минимум еще с двумя. Таким образом, данный парламент обречен на длительную внутрипарламентскую борьбу, которая, конечно, делает его менее стабильным.

В-четвертых, чтобы избежать такой «лоскутности» парламента, прибегают к т.н. заградительному барьеру, отсекая партии, набравшие меньшее количество голосов. Допустим, он вводится на уровне 5% (как сейчас в России). И сразу четыре партии («F», «G», «H», «I») оказываются за бортом распределения мандатов. Но ведь эти 10 мандатов, которые перейдут другим партиям, не обеспечены волеизъявлением электората этих партий, т.е. происходит, фактически делегитимное приращение мандатов другим партиям.

Но даже после этого в парламенте остаются пять партий. Поднимаем заградительный барьер до 7% в Российской Федерации с декабря 2006 года, и еще две партии «D» и «E» остаются за бортом распределения мандатов, а их мандаты переходят другим партиям, в совокупности с ранее переданными, уже 21 (10 + 11) мандат не

обеспечен волеизъявлением избирателей данных партий. Но если мы поднимем заградительный барьер до 10%, как это было на выборах в Московскую городскую Думу 4 декабря 2005 года, то мандатов (9) лишится и партия «С». Всего 30 мандатов. Итак, мы лишили представительства в парламенте 7 партий – потеряно 30 тысяч голосов избирателей. Кроме этого, две ведущие партии в парламенте завладели 30 лишними мандатами? не обеспеченными волеизъявлением электората соответствующих партий. Поскольку в парламенте осталось только две партии, то мы фактически при пропорциональной системе пришли к такому же результату, как и при мажоритарной системе, а ведь пропорциональная система вводилась именно для того, чтобы преодолеть эти недостатки мажоритарной системы. Таким образом, корректировками мы привели ее к тем же недостаткам, которые присущи мажоритарным системам.

Теперь кратко рассмотрим разновидности пропорциональных систем, в первую очередь, списочные системы. Партии составляют списки кандидатов в депутаты, регистрируют их в соответствующей избирательной комиссии. Избиратель дистанцирован от составления списка. Это дело самой партии. Список составляется один на всю страну (у нас это единый список кандидатов в рамках единого федерального округа). Он может быть един, разбит по округам или в рамках единого могут выделяться его региональные части. По характеру списки могут быть жесткими, гибкими или панашированными.

Что касается *жестких списков*, то избиратель не только дистанцирован от их составления (это дело самой партии), но он не может оказать на них влияния и при голосовании. Ему только предлагается проголосовать за партийный список или нет, но он не может как-то повлиять на него, например, кого-то вычеркнуть из списка или переставить местами кандидатов. Именно такая списочная система принята у нас, причем, в соответствии с законом о выборах депутатов Госдумы¹, этот список будет состоять теперь из 500 кандидатов.

Разновидностью списочной системы является система, предусматривающая наличие *гибкого (полужесткого) списка*. Избиратель, не оказывающий влияния на формирование партийного списка, может повлиять на него в ходе голосования, сделать свой выбор в пределах

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Российская газета. – 2005. – 24 мая.

списка. Председатель Центризбиркома России А.А. Вешняков не раз в своих интервью ратовал за введение элементов систем гибкого списка у нас, в Российской Федерации. Но системы гибкого списка обычно применяются в небольших странах типа Бенилюкса или на каких-либо выборах, имеющих местный, региональный характер. В условиях нашей страны, когда избирательный список включает 500 кандидатов, даже поделенный на региональные части, этого сделать практически невозможно, потому что среднестатистический избиратель почти никого в этом списке не знает, поэтому и выбирать ему в этом громадном списке будет не из кого¹. Более того, на избирательных участках таких списков и не имеется. А здесь должны быть не просто списки, но списки, внесенные в каждый бюллетень. Впрочем, размышлять в этом направлении необходимо, и если удастся прийти к какой-либо рациональной модели гибкого списка, то, безусловно, это будет большой положительной подвижкой в нашем избирательном законодательстве.

Российскому избирателю не знакома *система панаширования*, одна из разновидностей т.н. *свободных списков*. Она представляет собой не только свободу выбора в пределах списка, но и внесение в конкретный список и кандидатов из других списков. Впрочем, в определенных разновидностях системы панаширования кандидат может составить свой список кандидатов из выдвинутых на данные выборы партийных списков кандидатов. Таким образом ему предоставляется большая свобода выбора.

Довольно широко представлена в избирательной практике зарубежных стран *блокировочная разновидность пропорциональных систем* (особенно во Франции). Суть здесь заключается в том, что до начала голосования происходит соединение списков партий, образующих избирательный блок. Если партии не вступают в блок, то действуют закономерности обычного (классического) пропорционального подсчета голосов. Если происходит блокировка ряда партий, но блок не получает абсолютного большинства голосов, то голоса на основе пропорциональности делятся между неблокированными партиями и блоком. Но если блокированные партии завоюют абсолютное боль-

¹ Правда, некоторые исследователи считают преувеличением утверждение, что избиратели голосуют исключительно за партийные списки, ничего не зная о кандидатах. См.: Сравнительное избирательное право: Учеб. пособие / Науч. ред. В.В. Маклаков. – М.: НОРМА, 2003. – С. 142–143.

шинство, независимо от того, какое оно, то все места в представительном органе переходят к данному блоку. Имеются и другие разновидности данных систем.

Не безынтересны и *системы передаваемых голосов*, иногда называемые системой *единственного передаваемого голоса* (в отличие от непропорциональной системы единственного непередаваемого голоса). Система известна с середины XIX века. Некоторые авторы рассматривают ее как особую не относя ни к мажоритарной, ни к пропорциональной системам¹. Здесь устанавливается определенный порог голосов избирателей для избрания в депутаты, который известен до голосования. Если кандидат X преодолевает этот порог с каким-то превышением голосов, он может передать эти голоса (сумму превышения) другому кандидату из своей партии. Но если кандидат набрал меньшее количество голосов, чем предусмотрено порогом прохождения, то эти голоса не теряются, и он может передать их другим оставшимся кандидатам и тем самым поспособствовать кому-то из них избраться. В рамках этой разновидности пропорциональных систем могут использоваться и элементы преференциального голосования. Как показывает опыт, данная система выборов способствует избранию наиболее умеренных кандидатов.

Что касается *смешанных разновидностей пропорциональных систем* то они, с одной стороны, представлены значительным количеством разновидностей, с другой, являются наиболее спорными. Многие считают, например, избирательную систему в Российской Федерации, введенную в 1993 году, смешанной. Но у нас не смешанная система, а две самостоятельных избирательных системы, применяемых в одних выборах: часть депутатов избирается по мажоритарной системе относительного большинства при голосовании в один тур в одномандатном округе, а другая – по пропорциональной избирательной системе, по жестким спискам избирательных объединений (партий, блоков) в рамках единого федерального округа.

Правда, в исследовательской литературе мы можем наблюдать и другую крайность, когда вообще отрицается сама типологическая разновидность смешанных избирательных систем, даже в рамках пропорциональной. Обращаясь к данной проблеме, известный исследователь избирательных систем А.С. Автономов по этому поводу писал,

¹ Сравнительное избирательное право: Учеб. пособие / Науч. ред. В.В. Маклаков. – М.: НОРМА, 2003. – С. 146.

что раннее и ему представлялось допустимым использование термина «смешанная избирательная система»¹, теперь же, судя по содержанию анализа, автор считает, что в этом случае более точным было бы говорить о сочетании двух избирательных систем на парламентских выборах². Все-таки опыт проведения выборов в ряде зарубежных стран позволяет нам говорить о самостоятельной разновидности пропорциональных систем, коей являются смешанные избирательные системы. Что касается опыта проведения выборов депутатов Госдумы в России (1993–2006 гг.), то применительно к нему понятие смешанной избирательной системы вряд ли оправдано.

Как представляется, главным недостатком ныне существующей избирательной системы, введенной в 1993 году, просуществовавшей до 2006 года³ и значительно, по нашему мнению, влияющей на искажение волеизъявления граждан, является попытка совместить несовместимое, в данном случае – принципы мажоритарности и пропорциональности в одной системе выборов.

В результате нарушены основные принципы данных систем и задеты интересы избирателей. Понятно стремление законодателя использовать преимущественные факторы обеих системы. Речь, вероятно, идет о более тесном личностном взаимодействии кандидатов с электоратом (преимущества мажоритарной системы) и минимальной потере голосов избирателей (преимущество пропорциональной системы). Однако эксперимент не удался, а потерянные голоса избирателей были выражены в солидных процентах.

Собственно, желание использовать личностный фактор и максимальную пропорциональность в условиях нарождающейся многопартийности само по себе не вызывает нареканий. Хотя приоритетными в России, как уже отмечалось, всегда были мажоритарные основы, начиная от сословно-корпоративных, далее куриальных и кончая классовыми традициями избрания депутатов. Выборы по пропорциональной системе проводились лишь один раз, в 1917 году, в Учредительное собрание.

¹ Автономов А.С. Правовая онтология политики: к системе построения системы категорий. – М., 1999. – С. 294–295.

² Сравнительное избирательное право. – 2003. – С. 146.

³ Как известно, с декабря 2006 года в нашей стране вводится иная, пропорциональная модель выборов в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2005. – № 21. – Ст. 1919.

Но проведение одних выборов, посредством двух полюсных систем не может обеспечить объективного волеизъявления избирателей. Попытка сослаться при этом на опыт других стран, где действует подобная система, тщетна. Такой системы, заявляем авторитетно, нигде не существует.

Говоря об избирательной системе России, часто ссылаются на подобный опыт выборов в Германии (можно добавить выборы в фолькетинг Дании в 1915–1920 гг.; в Великое Народное Собрание Болгарии в 1990 г.). Похожая система выборов была и в Госсобрание Венгрии по закону 1989 г., да и у нас в бывшем СССР (Верховный Совет Грузии 1990 г.).

Но здесь необходимо отметить, что все-таки в Германии действует *принципиально другая система*, не сотканная из двух, а чисто пропорциональная в одной своей разновидности, которая называется *смешанной*. Именно эта смешанная подсистема пропорциональной системы выборов позволяет на основе пропорциональности вводить элементы мажоритарности в избирательный процесс, чтобы более полно выявлять волеизъявление граждан. Правда, в нашей литературе имеется и другая точка зрения, по которой и в Германии функционирует не смешанная система, а сочетаются две избирательные системы, и элементы этих систем не смешиваются¹.

В Мексике, Италии, например, действительно ряд депутатов избираются по мажоритарной относительной системе (примерно 70–75%) и 25–30% – по пропорциональной системе. Но избирательная система в этих странах максимально приближена к избирателям посредством региональных списков и голосования по ним в полиномиальных избирательных округах. Мы можем говорить в отношении этих стран, что действуют разновидности смешанных систем с приоритетом мажоритарных факторов, в которые как бы вводятся элементы пропорциональности, путем приближения их к условиям мажоритарности способом привязки к полиномиальным региональным округам.

Несколько отличной является смешанная разновидность пропорциональной системы, как она сложилась в ФРГ. Во-первых, в Германии не существует единого федерального округа, а списки партий составляются по земельным округам, т.е. более приближены к изби-

¹ Сравнительное избирательное право. – С. 146.

рателям. Во-вторых, партия выставляет не только кандидатов-списочников, но и кандидатов-одномандатников, которые ведут агитационную работу в рамках партийных программ в конкретных мажоритарных округах. В-третьих, партийные кандидаты-одномандатники, побеждая в конкретных мажоритарных округах, не прямо попадают в парламент, а причисляются к партийным спискам, и с учетом этих списков, включающих кандидатов непосредственно из списка + партийных кандидатов, победивших на выборах в мажоритарных округах, ведется дальнейшее определение мест. В-четвертых (но и это не является решающим для общего результата выборов), окончательное распределение мест в парламенте происходит на основе полученной каждой партией доли голосов, поданных за списки партий, т.н. доли вторичных голосов (расчет происходит по формуле Нимайера). В-пятых, в дальнейшем происходит вычитание из числа мандатов установленных для каждого земельного партийного списка, мандатов, полученных в избирательных округах, оставшиеся после этого места занимают списочные кандидаты в соответствии с установленной очередностью. В-шестых, если у партии возникают т.н. лишние мандаты (избыточные, сверхмандаты), полученные в избирательных округах посредством первых голосов, то есть в совокупности их окажется больше, чем положено, в этой земле по количеству вторых голосов, то они не пропадают. В этом случае парламент страны увеличивается и партия получает эти мандаты сверх пропорции, то есть прямые мандаты (мажоритарных кандидатов) присчитываются к этой доли вторых голосов.

Таким образом, избирательная система Германии является смешанной, то есть пропорциональной, выступающей в смешанной своей разновидности. Мажоритарные начала представлены в ней личностными факторами, которые вводятся в пропорциональную систему, значительно повышая ее привлекательность и эффективность, что позволяет некоторым авторам называть данную избирательную систему «персонализированной пропорциональной»¹.

У нас же избирательная система состояла из полюсных самостоятельных систем, хотя и называлась некоторыми авторами (не совсем правильно) смешанной. А это приводило к прямому нарушению избирательных прав граждан в результате «аномального голо-

¹ Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов / Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энтина. – М.: НОРМА, 2000. – С. 508.

сования», когда за кандидата или его программу голосуют как сторонники, так и противники, поставленные в тиски безальтернативности выбора, при формально альтернативных кандидатах.

В заключении необходимо дать краткую характеристику *особых избирательных систем*, элементы определенных разновидностей которых применяются и у нас. Они призваны, с одной стороны, обеспечить представительство меньшинств (этнических, национальных, конфессиональных, административно-территориальных, автономных и т.д.) в выборном органе, с другой – гасить то общественное волнение, которое могут вызвать выборы в особо напряженных регионах, где невозможно провести выборы в обычном варианте.

Первый тип особых систем принято называть *ливанским*. Здесь речь идет о системе многомандатных округов, где за меньшинством закрепляется определенное количество мандатов еще до выборов. В выборах принимают участие представители любых этнических групп, национальностей, проживающих на территории соответствующего округа. В соответствии с законом, депутатами в выборных органах от этих меньшинств могли быть только представители титульных наций, групп или любой кандидат, независимо от этнонациональной и конфессиональной принадлежности, лишь бы он представлял это меньшинство.

В СССР при выборах часть депутатов избирались по национально-территориальным округам, которые в принципе преследовали ту же цель – обеспечить представительство определенной национальной территории. В рамках этой системы было представительство и административно-территориальных единиц, поскольку «нарезка» таких округов шла по союзным республикам в целом, территория которых делилась на национально-территориальные округа, исходя из равенства избирателей в этих округах в каждой союзной республике отдельно, независимо от этнической принадлежности определенной общности. Впрочем, в определенных случаях эти границы могли и совпадать.

Сейчас, в соответствии с законом о гарантиях избирательных прав¹, при общих базовых принципах «нарезки» округов предусматривается правило, по которому на территории каждого субъекта Рос-

¹ Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. – 2002. – № 24. – Ст. 2253; № 39. – Ст. 3642; – 2003. № 52. Ч. I. – Ст. 5132.

сийской Федерации должно быть образовано не менее одного одномандатного избирательного округа (пп. 4 п. 3 ст. 12). Таким образом, автономные округа, вне зависимости от численности избирателей, были представлены в Госдуме.

Второй типологической разновидностью особых систем является так называемая *фиджийская* избирательная система, которую еще называют *системой выборов по налагающимся округам*. Она вводится в районах (регионах), где существуют значительные противоречия между национальными, этническими и конфессиональными группами населения и любые выборы по обычным системам там вызовут социальный взрыв, а то и вооруженный конфликт. В рамках фиджийской системы выборов учитывается как бы наличие в одном и том же округе двух электоральных групп, например, на границе Индии и Пакистана ими будут являться избиратели, проповедующие индуизм и ислам. Законодатель стремится развести во времени эти электоральные группы: например, электорат сторонников индуизма голосует в одно воскресенье, а мусульманский электорат голосует в этом же округе через две недели. Таким образом законодатель старается избежать открытого противостояния этих групп во время выборов. Конечно, полностью избежать конфликтов не удастся, но все же применение таких избирательных систем дает возможность локализовать открытое враждебное противостояние и столкновение этих электоральных групп одного округа.

В нашей стране фиджийская система выборов не применяется.

При изучении темы № 8 необходимо:

Работать с законодательными актами [1, 32, 42], в т.ч. международными [4] и сборниками актов [13].

Читать учебную и научную литературу [1, 40, 58, 59, 65, 92, 97, 127, 138, 147]; Иванченко А.В., А.В. Кынев, А.Е. Любаров. Пропорциональная избирательная система в России: История, современное состояние, перспективы. – М.: Аспект Пресс, 2005. – 333 с.; Коркунов Н.М. Пропорциональные выборы. – СПб., 1896. – 95 с.

Ответить на вопросы теста

1. *Выборы по мажоритарной системе относительного большинства проводятся:*
 - а) в 1 тур;
 - б) в 2 тура;
 - в) в несколько туров;
 - г) путем перебаллотировки.
2. *К непропорциональным избирательным системам относятся:*
 - а) система ограниченного голосования;
 - б) система единственного непередаваемого голоса;
 - в) система преференцированного голосования;
 - г) система единственного передаваемого голоса;
 - д) система кумулятивного голосования.
3. *К какой избирательной системе относится квотное определение результатов голосования?*
 - а) мажоритарной избирательной системе относительного большинства;
 - б) мажоритарной избирательной системе абсолютного большинства;
 - в) непропорциональным избирательным системам;
 - г) пропорциональной избирательной системе.
4. *Когда впервые в России была применена пропорциональная избирательная система?*
 - а) при выборах в Госдуму в 1906 году;
 - б) при выборах органов земского самоуправления в 1917 году;
 - в) при выборах в Учредительное собрание в 1917 году;
 - г) при выборах в органы советской власти по Конституции 1918 года;
 - д) при выборах народных депутатов РСФСР 1990 году;
 - е) при выборах в Госдуму Федерального Собрания РФ 1993 году.
5. *По какой методике определяются результаты голосования при выборах по пропорциональной системе в Госдуму Федерального Собрания РФ?*
 - а) В. Донта;

- б) Империи;
- в) Датской;
- г) Т. Хэра;
- д) Г. Дрүпа.

Контрольные вопросы

1. Что понимается под представительством?
2. Чем отличается репрезентативное представительство от презентативного?
3. В чем разница между английским типом представительства и французским?
4. Каковы особенности российского типа представительства?
5. Какие основные виды мажоритарных избирательных систем существуют?
6. Перечислите основные разновидности непропорциональных (полумажоритарных) избирательных систем.
7. Перечислите основные разновидности пропорциональных избирательных систем.
8. Что собой представляют особые избирательные системы?
9. Когда в России впервые была введена пропорциональная избирательная система?

План семинарского занятия

1. Понятие представительства. Презентативная и репрезентативная основа представительства.
2. Особенности российского представительства.
3. Мажоритарные избирательные системы.
4. Непропорциональные (полумажоритарные) избирательные системы.
5. Пропорциональные избирательные системы.
6. Особые избирательные системы.

Рекомендуемая литература

Законодательные акты Российской Федерации

1. Конституция Российской Федерации: Принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. // СЗ РФ. 1994. № 1. Ст. 1.
2. Конституция (Основной закон) Российской Социалистической Федеративной Советской Республики: Принятая на V Всероссийском съезде Советов 10 июля 1918 г. // Декреты Советской власти. Т. II. – М.: Политиздат, 1959. – С. 550–564.
3. Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик: Принятая на Чрезвычайном VIII съезде Советов Союза ССР 5 декабря 1936 г. // Известия ЦИК Союза ССР и ВЦИК. 1936. № 283 (6 дек.).
4. Декларации прав и свобод человека и гражданина // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 52. Ст. 1865.
5. О Конституционном Суде Российской Федерации: Федер. конституц. закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447; 2001. № 7. Ст. 607; № 51. Ст. 4824.
6. О референдуме Российской Федерации: Федер. конституц. закон от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ // СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.
7. О судебной системе Российской Федерации: Федер. конституц. закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 1997. № 1. Ст. 1; 2001. № 51. Ст. 4825.
8. Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации: Федер. конституц. закон от 26 февраля 1997 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.
9. О средствах массовой информации: Закон от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 // ВСНД РФ и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300; СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3104.
10. О психиатрической помощи и гарантиях прав граждан при ее оказании: Закон от 2 июля 1992 г. № 3185-1 // ВСНД РФ и ВС РФ. 1992. № 33. Ст. 1913.
11. О милиции: Закон от 18 апреля 1991 г. // ВСНД и ВС РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503 (в ред. законов Российской Федерации от 18 февраля 1993 г., от 1 июля 1993 г., от 15 июня 1996 г., от 31 мар-

- та 1999 г.) // СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1666; № 49. 5905; СЗ РФ. 2000. № 31. Ст. 3204, № 46. Ст. 4537; 2001. № 1 (ч. 1). Ст. 15, № 31. Ст. 3172, № 32. Ст. 3316, № 53 (ч. 1). Ст. 5030; 2002. № 18. Ст. 1721, № 27. Ст. 2620, № 30. Ст. 3029, 3033; 2003. № 2. Ст. 167, № 27 (ч.1). Ст. 2700, № 28. Ст. 2880, № 50. Ст. 4847, № 52 (ч. 1). Ст. 5038; 2004. № 30. Ст. 3087, № 35. Ст. 3607; 2005. № 13. Ст. 1078, № 14. Ст. 1212, № 19. Ст. 1752.
12. Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан: Закон от 27 апреля 1993 г. № 4866-1 // ВСНД РФ и ВС РФ. 1993. № 19. Ст. 685.
 13. О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации: Закон от 25 июня 1993 г. № 5242-1 // ВСНД РФ и ВС РФ. 1993. № 32. Ст. 1227.
 14. Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации: Федер. закон от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ // СЗ РФ. 1994. № 33. Ст. 3406.
 15. О прокуратуре Российской Федерации Федер. закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 (в ред. от 5 октября 2002 г.) // СЗ РФ. 2002. № 40. Ст. 3853.
 16. Об информации, информатизации и защите информации: Федер. закон от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 8. Ст. 609; 2003. № 2. Ст. 167.
 17. О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях: Федер. закон от 28 апреля 1995 г. № 66-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 18. Ст.1594.
 18. Об общественных объединениях: Федер. закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930.
 19. О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений: Федер. закон от 15 июля 1995 г. № 103-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 29. Ст. 2759.
 20. О рекламе: Федер. закон от 18 июля 1995 г. № 108-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2864.
 21. Уголовный кодекс Российской Федерации: Федер. закон от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; 2003. № 27. Ст. 2708; № 50. Ст. 4848; 2005. № 30 (ч. I). Ст. 3104.

22. Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления: Федер. закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5497; 1998. № 26. Ст. 3005; 2005. № 30 (ч. I). Ст. 3104.
23. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федер. закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ // СЗ РФ. 1997. № 38. Ст. 4339; с изменениями и дополнениями от 30 марта 1999 СЗ РФ. 1999. № 14. Ст. 1653.
24. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федер. закон от 2 июня 1999 года № 121-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3178.
25. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2000.– № 31. Ст. 3205; 2002. № 30. Ст. 3024; 2003. № 27. Ст. 2709; 2004. № 50. Ст. 4950; 2005. № 30 (ч. I). Ст. 3104.
26. Об административной ответственности юридических лиц за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах: Федер. закон от 6 декабря 1999 // СЗ РФ. 1999. № 49. Ст. 5906.
27. О выборах Президента Российской Федерации: Федер. закон от 31 декабря 1999 года № 228-ФЗ // СЗ РФ. 2000. № 1. Ст. 11.
28. О политических партиях в Российской Федерации: Федер. закон от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; 2002. № 12. Ст. 1093; № 30. Ст. 3029; 2003. № 26. Ст. 2574; № 50. Ст. 4855; 2004. № 52. Ст. 5272; 2005. № 1. Ст. 9; № 30 (ч. I). Ст. 3104; 2006. № 29. Ст. 3124.
29. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1; № 18. Ст. 1721; № 30. Ст. 3029; № 44. Ст. 4295, 4298; 2003. № 1. Ст. 2; № 27. Ст. 2700, 2708, 2717; № 46. Ст. 4434; 4440; № 50. Ст. 4847, 4855; 2004. № 31. Ст. 3229; № 34. Ст. 3529, 3533; № 44. Ст. 4266; 2005. № 1. Ст. 9, 13, 45; № 10. Ст. 763; № 13. Ст. 1077; № 19. Ст. 1752; № 30 (ч. 1). Ст. 3104.

30. Трудовой кодекс Российской Федерации: Федер. закон от 30 декабря 2001 г. № 197-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 3; № 30. Ст. 3014, 3033.
31. О гражданстве Российской Федерации: Федер. закон от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 22. Ст. 2031.
32. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федер. закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст. 3642; 2003. № 52 (ч. I). Ст. 5132; 2004. № 50. Ст. 4950; 2005. № 30 (ч. I). Ст. 3104; 2006. № 29. Ст. 3124, 3125; № 31 (ч. I). Ст. 3427.
33. О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации: Федер. закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3032.
34. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: Федер. закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532; 2004. № 24. Ст. 2335; № 31. Ст. 3230; 2005. № 1. Ст. 20; № 30 (ч. I). Ст. 3104.
35. О выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федер. закон от 20 декабря 2002 года № 175-ФЗ // СЗ РФ. 2002. № 51. Ст. 4982.
36. О выборах Президента Российской Федерации: Федер. закон от 10 января 2003 года № 19-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171; 2005. № 30 (ч. I). Ст. 3104; 2006. № 29. Ст. 3124, 3125; № 31 (ч. I). Ст. 3427.
37. О Государственной автоматизированной системе Российской Федерации «Выборы»: Федер. закон от 10 января 2003 года № 20-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 172.
38. О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федер. закон от 4 июля 2003 года № 94-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 27 (ч. II). Ст. 2708.
39. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федер. закон от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 27. Ст. 2709.

40. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2004. № 25. Ст. 2484; № 33. Ст. 3368; 2005. № 1. Ст. 9, 12.
41. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: Федер. закон от 11 декабря 2004 года № 159-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.
42. Федеральный закон Российской Федерации от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919.
43. О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации: Федер. закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. I). Ст. 3104.
44. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения порядка выдвижения кандидатов на выборные должности в органах государственной власти: Федер. закон от 12 июля 2006 года № 106-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 29. Ст. 3124.
45. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов: Федер. закон от 12 июля 2006 года № 107-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 29. Ст. 3125.
46. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к замещению государственных и муниципальных должностей: Федер. закон от 25 июля 2006 года № 128-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 31 (ч. I). Ст. 3427.
47. О внесении изменений в Федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации: Федер. закон от 5 декабря 2006 года № 225-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 50. Ст. 5303.

48. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления ограничений по осуществлению некоммерческими организациями пожертвований политическим партиям и их региональным отделениям, а также в избирательные фонды, фонды референдума: Федер. закон от 30 декабря 2006 года № 274-ФЗ // Российская газета. 2007. 10 января. № 1.
49. О выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федер. закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ // СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919.
50. Избирательный кодекс города Москвы: Закон г. Москвы от 11 июля 2003 года № 36. – М.: Московская городская избирательная комиссия, 2003. – 167 с.
51. Избирательный кодекс города Москвы: Закон г. Москвы от 6 июля 2005 года № 38 // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2005. № 43 (1 авг.).

Подзаконные акты

1. О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования: Указ Президента РФ от 25 мая 1992 г. № 524 // Ведомости РФ. 1992. № 22. Ст. 1216.
2. Положение о выборах депутатов Государственной думы в 1993 г., утвержденное Указом Президента РФ от 1 октября 1993 года № 1557 // САПП РФ. 1993. № 41. Ст. 3907.
3. Положение о выборах депутатов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в 1993 г., утвержденное Указом Президента РФ от 11 октября 1993 года № 1626 // САПП РФ. 1993. № 42. Ст. 3994.
4. О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. № 1400 // САПП РФ. 1993. № 39. Ст. 3597; № 52. Ст. 5086; 2003. № 3. Ст. 206.
5. Об утверждении Положения о Судебной палате по информационным спорам при Президенте Российской Федерации: Указ Президента РФ // СЗ РФ. 1994. № 6. Ст. 434.
6. Об утверждении Положения о проведении референдума Чеченской Республики по проекту Конституции Чеченской Республики, проектам законов Чеченской Республики «О выборах Прези-

- дента Чеченской Республики» и «О выборах в Парламент Чеченской Республики»: Указ Президента РФ от 12 декабря 2002 г. № 1401 // СЗ РФ. 2002. № 50. Ст. 4942; Вестник ЦИК РФ. - 2002. № 10 (136).
7. О лицензировании телевизионного вещания, радиовещания и деятельности по связи в области телевизионного и радиовещания в Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 7 декабря 1994 г. № 1359 // СЗ РФ. 1994. № 34. Ст. 3604; 2002. № 41. Ст. 3983.
 8. Об утверждении Правил регистрации и снятия граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации и перечня должностных лиц, ответственных за регистрацию: Постановление Правительства РФ от 17 июля 1995 г. № 713 // СЗ РФ. 1995. № 30. Ст. 2939; 1996. № 18. Ст. 2144; 1997. № 8. Ст. 952; 2000. № 13. Ст. 1370; 2002. № 34. Ст. 3294.
 9. О содействии избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов Президента Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 13 января 2000 г. № 32 // СЗ РФ. 2000. № 3. Ст. 280.
 10. О мерах по содействию избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 5 мая 2003 г. № 555 // СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 190.
 11. Основные положения проекта Федеральной программы развития избирательной системы Российской Федерации // Бюллетень ЦИК РФ. 1994. № 14.
 12. О результатах выборов Губернатора Красноярского края: Постановление ЦИК РФ от 4 октября 2002 г. № 160/1401-3 // Вестник ЦИК РФ. 2002. № 9 (135).
 13. О Методических рекомендациях по выбору вида пропорциональной избирательной системы при подготовке проекта закона субъекта Российской Федерации о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации: Постановление ЦИК РФ от 25 декабря 2002 г. № 167/1419-3 // Вестник ЦИК РФ. 2002. № 11 (137).

14. Об Инструкции по организации единого порядка установления итогов голосования, составления протоколов избирательных комиссий, определения результатов выборов, получения, передачи и обработки информации с использованием Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва: Постановление ЦИК РФ от 25 августа 2003 г. № 21/150-4 // Вестник ЦИК РФ. 2003. № 10 (148).
15. Положение «О рабочей группе по информационным спорам и иным вопросам информационного обеспечения выборов», утвержденное постановлением ЦИК РФ от 15 сентября 2003 года № 26/186-4 // Вестник ЦИК РФ. 2003. № 12 (150).

Судебная практика

1. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 13 марта 1992 г. № 3-П по делу о проверке конституционности Декларации о государственном суверенитете Татарской ССР от 30 августа 1990 г., Закона Татарской ССР от 18 апреля 1991 г. «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Татарской ССР, Закона Татарской ССР от 29 ноября 1991 г. «О референдуме Татарской ССР, постановления Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 г. «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 13. Ст. 671.
2. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июля 1995 г. № 9-П по делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 42 Закона Чувашской Республики «О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики» в редакции от 26 августа 1994 г. // Вестник КС РФ. 1995. № 4.
3. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 г. № 2-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края // СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.
4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 июня 1996 г. № 15-П по делу о проверке конституционно-

- сти отдельных положений ст. 20 Закона Республики Башкортостан «О выборах депутатов Государственного Собрания Республики Башкортостан» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Башкортостан // СЗ РФ. 1996. № 27. Ст. 3344.
5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.
 6. Постановление от 24 декабря 1996 года по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 года «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации // Конституционный Суд Российской Федерации: Постановления. Определения. 1992–1996 / Сост. и отв. ред. Т.Г. Морщакова. – М., 1997. – С. 155–159.
 7. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1997 года по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 года № 315 «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации», закона Пермской области от 21 февраля 1996 года «О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области» и части 2 статьи 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 года «О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» (в редакции от 9 ноября 1995 года) // СЗ РФ. 1997. № 20. Ст. 2383.
 8. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 июня 1997 г. № 9-П по делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть первая) и 90 Конституции Республики Хакасия // СЗ РФ. 1997. № 26. Ст. 3145.
 9. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 3 ноября 1997 года по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и

- быть избранными в органы местного самоуправления» в связи с запросом Тульского областного суда» // СЗ РФ. 1997. № 45. Ст. 5241.
10. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 апреля 1998 г. № 12-П по делу о проверке конституционности отдельных положений ч.1 ст. 92 Конституции Республики Башкортостан, ч. 1 ст. 3 Закона Республики Башкортостан «О Президенте Республики Башкортостан (в ред. от 28 августа 1997 г.) и с. 1 и 7 Закона Республики Башкортостан «О выборах Президента Республики Башкортостан» // СЗ РФ. 1998. № 18. Ст. 2063.
 11. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2001 г. № 17-П по делу о проверке конституционности части второй статьи 208 гражданского процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан Г.В. Истомина, А.М. Соколова, И.Т. Султанова, М.М. Хафизова и А.В. Штанина // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. 2). Ст. 126.
 12. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2002 г., по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Траспова // СЗ РФ. 2002. № 6. Ст. 626.
 13. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 января 2002 г., по делу о проверке конституционности части второй статьи 69, части второй статьи 70 и статьи 90 Конституции Республики Татарстан, а также пункта 2 статьи 4 и пункта 8 статьи 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М.М. Салямова // СЗ РФ. 2002. № 6. Ст. 627.
 14. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 г., № 7-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного само-

- управления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г.Злобина и Ю.А.Хнаева // СЗ РФ. 2002. № 14. Ст. 1374.
15. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 2002 г. № 10-П по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 64, пункта 11 статьи 32, пунктов 8 и 9 статьи 35, пунктов 2 и 3 статьи 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросами Верховного Суда Российской Федерации и Тульского областного суда // СЗ РФ. 2002. № 25. Ст. 2515.
 16. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июля 2002 года № 12-П по делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 18 и статьи 30.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статьи 108 Конституции Республики Татарстан, статьи 67 Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия) и части третьей статьи 3 Закона Республики Саха (Якутия) «О выборах Президента Республики Саха (Якутия)» // СЗ РФ. 2002. № 28. Ст. 2909.
 17. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 2003 года № 10-П по делу о проверке конституционности Федерального конституционного закона «О внесении изменения и дополнения в Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 23. Ст. 2811.
 18. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобами граждан С.А.Бунтмана, К.А.Катаняна и К.С. Рожкова // СЗ РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.
 19. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 февраля 2004 г. № 17-П по делу о проверке конституцион-

- ности п. 10 ст. 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и ч.1 ст. 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Верховного Суда Российской Федерации // СЗ РФ. 2004. № 9. Ст. 831.
20. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2004 г. № 17-П по делу о проверке конституционности абзаца первого п. 4 ст. 64 Закона Ленинградской области «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области» в связи с жалобой граждан В.И. Гнездилова и С.В. Пашигорова // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4948.
 21. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 ноября 2005 года № 10-П по делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 7 статьи 63 и статьи 66 федерального закона «О выборах депутатов Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации // СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4968.
 22. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 2005 г. № 11-П по делу о проверке конституционности части 3 статьи 292 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами Государственного учреждения культуры «Дом культуры им. Октябрьской революции», открытого акционерного общества «Центронефтехимремстрой», гражданина А.А. Лысогора и администрации Тульской области // СЗ РФ. 2005. № 48. Ст. 5123.
 23. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26 декабря 2005 года № 14-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 260 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Е.Г. Одиянкова // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 337.
 24. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2006 года № 7-П по делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58 и 59 федерального

- закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросами Государственной Думы Астраханской области // СЗ РФ. 2006. № 27. Ст. 2970.
25. Определение Верховного Суда РФ от 21 февраля 2000 г. по делу № 34 ГОО-1 (по жалобе Уткина Е.Г. на неправомерные действия окружной избирательной комиссии по выборам депутатов Мурманской областной Думы по Мурманскому трехмандатному избирательному округу № 2 и избирательной комиссии Мурманской области на решения Мурманского областного суда от 16 декабря 1999 г., которым жалоба удовлетворена // Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (1995–2000). – В 2 т. / Отв. ред. О.Ю. Вельяшев. – Т. 2. – М: НОРМА, 2001. – С. 667–669.
 26. Решение Чаунского районного суда Чукотского автономного округа от 20 августа 2001 г. по делу по заявлению группы депутатов Совета депутатов муниципального образования Чаунский район: Балецкого Виктора Евгеньевича, Белинского Вадима Васильевича, Маслова Александра Ивановича, Рожковой Татьяны Владимировны, Соседко Елены Ивановны о расформировании избирательной комиссии муниципального образования Чаунский район Чукотского автономного округа // Сборник судебных решений по делам о защите избирательных прав граждан и права на участие в референдуме. – В 3-х ч. / Под общ. ред. А.Г. Сидякина. – Ч. 1. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2005. – С. 351–355.
 27. Решение от 1 октября 2002 г. Красноярского краевого суда по гражданскому делу по жалобе Хлопонина Александра Геннадьевича на решение Избирательной комиссии Красноярского края от 29 сентября 2002 г. № 571 «Об определении результатов выборов Губернатора Красноярского края // Сборник судебных решений по делам о защите избирательных прав граждан и права на участие в референдуме. – В 3-х ч. / Под общ. ред. А.Г. Сидякина. – Ч. 3. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2005. – С. 818–823.
 28. Решение от 27 января 2003 г. Красноярского краевого суда по гражданскому делу по заявлению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о расформировании Избирательной комиссии Красноярского Края // Сборник судебных

- решений по делам о защите избирательных прав граждан и права на участие в референдуме. – В 3-х ч. / Под общ. ред. А.Г. Сидякина. – Ч. 1. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2005. – С. 422–431.
29. Решение Анадырского районного суда Чукотского автономного округа от 14 октября 2003 г. по гражданскому делу по заявлению прокурора Анадырского района о признании противоречащим закону постановления Совета депутатов муниципального образования Анадырский район от 22 сентября 2003 г. 3 190 «О формировании избирательной комиссии муниципального образования Анадырский район» и расформировании избирательной комиссии // Сборник судебных решений по делам о защите избирательных прав граждан и права на участие в референдуме. – В 3-х ч. / Под общ. ред. А.Г. Сидякина. – Ч. 1. М.: ИКД «Зерцало-М», 2005. – С. 456–460.

Международные нормативные акты

1. Всеобщая Декларация прав человека // Международная защита прав и свобод человека. – М., 1990.
2. Декларация о критериях свободных и справедливых выборов [принята на 154 сессии Совета Межпарламентского Союза]. – Париж, 1994.
3. Документ Копенгагенского совещания конференции по человеческому измерению СБСЕ. – М., 1990.
4. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод – участников Содружества Независимых Государств // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. – 2003. – № 9 (147). – С. 129–142; // Международные избирательные стандарты. Сборник документов / Отв. ред. А.А. Вешняков; науч. ред. В.И. Лысенко. – М.: Изд-во ВЕСЬ МИР, 2004. – С. 762–777.
5. Конвенция СНГ «О правах и основных свободах человека». – М., 1996.
6. Международный Пакт о гражданских и политических правах // ВВС СССР. – 1976. – № 17. – Ст. 291.
7. Парижская хартия для новой Европы. – М., 1990.
8. Руководство по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ. – Варшава, 1997.

Сборники нормативно-правовых актов

1. Законодательство Союза ССР и союзных республик о наказах избирателей. – М., 1985.
2. Защита прав человека. Сборник документов. 1998–2000 / Сост. А.Г. Майоров, И.В. Евдокимов. – М.: Юрид. лит., 2001. – 792 с.
3. Избирательное право России: в документах. – В 3 т. – Т. 1: Федеральные нормативно-правовые акты; Т. 2: Региональные нормативно-правовые акты; Т. 3: Нормативно-правовые акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации / Сост. Н.А. Михалева, А.А. Яшин; отв. ред. О.Е. Кутафин. – М., 1999.
4. Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (1992–1999) / Авт.-сост. Ю.А. Веденеев, В.И. Лысенко, Б.А. Страшун; отв. ред. А.А. Вешняков. – М.: НОРМА, 2000. – 720 с.
5. Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (1995–2000). – В 2 т. / Отв. ред. О.Ю. Вельяшев. – М.: НОРМА, 2001.
6. История Советской Конституции: Сборник документов (1917–1957). – М., 1957.
7. Конституции и конституционные акты РСФСР (1918–1937). – М., 1940.
8. Конституции и конституционные акты Союза ССР (1922–1936). – М., 1940.
9. Конституционный Суд Российской Федерации: Постановления. Определения. 1992–1996 / Сост. и отв. ред. Т.Г. Морщакова. – М.: Новый Юрист, 1997. – 688 с.
10. Конституционный Суд Российской Федерации: Постановления. Определения. 2002 / Отв. ред. В.Г. Стрекозов. – М.: Юрист, 2003. – 683 с.
11. Конституционный Суд Российской Федерации: Постановления. Определения. 2004 / Отв. ред. В.Г. Стрекозов. – М.: Юрист, 2005. – 830 с.
12. Международная защита прав и свобод человека: Сборник документов. – М., 1990. – 672 с.

13. Международные избирательные стандарты: Сборник документов /Отв. ред. А.А. Вешняков; Науч. ред. В.И. Лысенко. – М.: Изд-во «Весь мир», 2004. – 1152 с.
14. Права и свободы личности. Деятельность Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации О.О. Миронова. 1998–2003 / Сост. А.Г. Майоров. – М.: ИД Юриспруденция, 2003. – 1008 с.
15. Сборник законодательных актов Российской Федерации и других документов по вопросам выборов и всенародного голосования (сентябрь 1993 - декабрь 1994) /Отв. за вып. Т.В. Лазарева; ЦИК РФ. – М.: Изд-во «Известия», 1994. – 312 с.
16. Сборник законодательных и иных правовых актов по вопросам выборов в федеральные органы власти и референдума Российской Федерации /Отв. за вып. О.Б. Беляков; ЦИК РФ. – М.: Изд-во «Весь мир», 1997. – 784 с.
17. Сборник судебных решений по делам о защите избирательных прав граждан и права на участие в референдуме. В 3-х ч. / Под общ. ред. А.Г. Сидякина. – М.: ИКД «Зерцало-М», 2005. – 960 с.
18. Уголовное законодательство Российской Федерации со сравнительным анализом статей УК Российской Федерации (1996 г.) и УК РСФСР (1960 г.). – СПб.: Изд-во С.-Петербур. ун-та, 1996. – 372 с.
19. Российское законодательство X–XX веков. – В 9 т. – Т. 9: Законодательство эпохи буржуазно-демократической революции. – М.: Юрид. лит., 1994. – 352 с.

Справочно-библиографические и статистические издания

1. Выборы в Верховный Совет СССР и в Верховные Советы союзных и автономных республик 1937-1938 гг. (цифровой сборник) / Ред. П.В. Туманов. – М.: Изд-во ВВС РСФСР, 1939. – 32 с.
2. Выборы во всем мире. Электоральная свобода и общественный прогресс. Энциклопедический справочник / Сост. А.А. Танин-Львов. – М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2001. – 1112 с.
3. Выборы в Советы в Союзе ССР: 1934–1935 гг. / Центр. избират. комис. Президиума ЦИК СССР. – М.: Изд-во «Власть Советов» при Президиуме ВЦИК, 1935. – 88 с.

4. Итоги выборов и состав депутатов Верховных Советов союзных и автономных республик 1980 г.: Статистический сб. – М., 1980.
5. Итоги выборов и состав депутатов Верховных Советов союзных и автономных республик 1985 г.: Статистический сб. – М., 1985.
6. Народное хозяйство СССР: Статистический справочник. – М.: Соцэкгиз, 1929. – 670 с.
7. СССР за 15 лет: Статистические материалы по народному хозяйству. – М.: Соцэкгиз, 1932. – 423 с.
8. Народное хозяйство Союза С.С.Р в цифрах. Краткий справочник. – М.: ЦСУ, 1924. – 350 с.
9. Народное хозяйство СССР. 1922–1972: Юбилейный статистический сборник. – М.: Соцэкгиз, 1972. – 848 с.

Монографии, статьи, учебная литература

1. Авакьян С.А. Проблемы народного представительства в Российской Федерации // Проблемы народного представительства в Российской Федерации / Под ред. С.А. Авакьяна. – М.: Изд-во МГУ, 1998.
2. Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс. – В 2 т. – М.: Юрист, 2005. – 749 с.
3. Авдеенкова М.П., Дмитриев Ю.А. Конституционное право в Российской Федерации: Курс лекций. – В 9 т. – Т. 1: Основы теории конституционного права. – М.: Изд-во «Весь Мир», 2005. – 384 с.
4. Автономов А.С. Основные категории и институты избирательного права // Избирательная кампания. – М., 1995.
5. Астафичев П.А. Избирательное право России: современное состояние и перспективы развития. – Орел, 1999.
6. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для юридических вузов и факультетов. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2005.
7. Белкин А.А. Избранные работы 90-х годов по конституционному праву. – СПб.: Юридический Центр-Пресс, 2003. – 321 с.
8. Белоновский В.Н. Избирательные права граждан и их защита // Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации: Учебник для вузов / Под ред. д.ю.н., проф. О.И. Тиунова. – М.: Норма, 2005. – 608 с.

9. Белоновский В.Н. О юридической природе избирательного права // Юриспруденция. – 2005. – № 7.
10. Белоновский В.Н. Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном праве. Историческая практика и современность / Под ред. проф. А.С. Прудникова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – 512 с.
11. Белоновский В.Н. Белоновский А.В. Представительство и выборы в России. – М.: ПРИОР, 1999. – 268 с.
12. Беляев И.Д. Судьбы земщины и выборного начала на Руси. – М., 1906.
13. Бибин И.А., Клинецвич А. Инструкция о выборах Советов и исполкомов РСФСР: Текст и постатейный комментарий с дополнениями и разъяснениями Президиума ВЦИК и Всероссийской Центр. избират. комис. – М.: Изд-во «Власть Советов» при Президиуме ВЦИК, 1930. – 74 с.
14. Биктагиров Р.Т., Шапиев С.М. Выборы депутатов Государственной Думы: организационно-правовые аспекты (обзор новейшего законодательства). – М.: Изд. Центральной избирательной комиссии, 2003. – 231 с.
15. Богданова Н.А. К вопросу о понятии и моделях народного представительства в современном государстве // Проблемы народного представительства в Российской Федерации / Под ред. С.А. Авакьяна. – М.: Изд-во МГУ, 1998. – С. 13–18.
16. Богдановская И.Ю. Прецедентное право. – М.: Наука, 1993.
17. Бондарь Н.С. Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом Российской Федерации. – М.: Юстицинформ, 2005. – 592 с.
18. Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России. – М.: Формула права, 2005. – 336 с.
19. Бузин А.Ю. Правовой статус избирательных комиссий: хронологический обзор российского законодательства // Вестник ЦИК РФ. – 2003. – № 2. – С. 110–129.
20. Булаков О.И. Двухпалатный парламент Российской Федерации. – СПб.: Юридический Центр-Пресс, 2003. – 750 с.
21. Веденеев Ю.А. Избирательная власть: исторический контекст, политико-правовая сущность и механизм осуществления // Бюллетень ЦИК РФ. – 1995. – № 2 (28). – С. 39–48.

22. Веденеев Ю.А. Политическая демократия и электорально-правовая культура граждан // Государство и право. – 1977. – № 2.
23. Веденеев Ю.А., Князев С.Д. Избирательные правоотношения: понятие, политико-правовое содержание и структура // Журнал Российского права. – 1998. – № 10-11. – С. 71–83.
24. Веденеев Ю.А., Навальный С.В. Избирательное право: роль и место в системе права России // Вестник ЦИК РФ. – 2003. – № 2 (140). – С. 63–73.
25. Веденеев Ю.А., Раудин В.И. Источники избирательного права Российской Федерации // Вестник ЦИК РФ. – 2003. – № 6 (144). – С. 160–172.
26. Вешняков А.А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. – М.: Изд-во «Весь Мир», 1997. – 184 с.
27. Витрук Н.В. Правовые позиции: понятие, природа, юридическая сила и значение // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 1999. – № 3 (28).
28. Водовозов В.В. Избирательное право в Европе и России. – Пб., 1906.
29. Выдрин И.В. Избирательное право Российской Федерации. – М.: Норма, 2004. – 256 с.
30. Гаджиев Г.А. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации как источник конституционного права // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. – 1999. – № 3.
31. Гаджиев Г.А. Постановления Конституционного Суда Российской Федерации как источник права // Право и жизнь. – 2000. – № 26.
32. Гасанов К.К. Основные права человека: вопросы неотчуждаемости: Монография. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2003. – 64 с.
33. Гессен В.М. Теория конституционного государства. – Пг., 1914.
34. Григорян Л.А. Народовластие в СССР. – М., 1972. – 296 с.
35. Гук П.А. Судебный прецедент как источник права. – Пенза, 2003.
36. Гурвич Г.С. Советское избирательное право // Советское строительство. – 1925. – № 2-3. – С. 6–20.
37. Дайси А.В. Основы государственного права Англии. – М., 1905.
38. Диденко Ю.Ю., Соломоницина И.О. Анализ влияния судебной практики на развитие избирательного законодательства Российской Федерации

- ской Федерации // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. – 2003. – № 2 (140). – С. 74–85.
39. Дихтяр А.И., Рогожкин И.А. Источники права и судебная практика // Российский судья. – 2002. – № 11.
40. Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. – Ростов-н/Д.: Феникс, 2004. – 864 с. (Высшее образование).
41. Дюги Леон. Конституционное право. Общая теория государства. – М., 1908.
42. Еллинек Г. Конституции, их история и значение в современном праве. – Пб., 1906.
43. Ефремова Н.Н. Становление избирательного права в России // Государство и право. – 1998. – № 3.
44. Зарубежное избирательное право: Учеб. пособие / Науч. ред. В.В.Маклаков. – М.: НОРМА, 2003. – 208 с.
45. Зивс С.Л. Источники права. – М.: Наука, 1981.
46. Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Избирательная система России: теория, практика и перспективы. – СПб.: Юридический Центр-Пресс, 2003. – 359 с.
47. Знаменский О.Н. Всероссийское Учредительное собрание: История созыва и политического крушения. – Л., 1976.
48. Зражевская Т.Д. Проблема конституционного закрепления принципов избирательной системы в Российской Федерации // Право и власть. – 2001. – № 1.
49. Иванов В.В. Договор в избирательном праве «сложносоставных» субъектов РФ // Правоведение. – 2000. – № 1.
50. Иванченко А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: История, теория, практика. – М.: Изд-во «Весь Мир», 1996. – 304 с.
51. Иванченко А.В. Об обжаловании решений и действий избирательных комиссий при проведении выборов депутатов Государственной Думы // Государство и право. – 1996. – № 9.
52. Игнатенко В.В. Юридическая ответственность и избирательный процесс. – М.: РЦОИТ, 2002. – 144 с.
53. Игнатенко В.В. Ответственность за нарушения законодательства о выборах и референдумах: основания и санкции: Учебное пособие. – Иркутск, 1998.

54. Игнатенко В.В., Ищенко Е.П. Юридическая ответственность за нарушения избирательного законодательства. – М.: РЦОИТ, 1999. – 96 с.
55. Избирательная кампания в Советы РСФСР в 1924-1925 гг. – М., 1925.
56. Избирательная реформа: опыт, проблемы, перспективы / Под ред. проф. В.Н. Васильева. – М.: Манускрипт, 1993. – 258 с.
57. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов / Отв. ред. д.ю.н. А.В. Иванченко. – М.: НОРМА, 1999. – 856 с.
58. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Учебник для вузов / Отв. ред. А.А. Вешняков. – М.: НОРМА, 2003. – 816 с.
59. Избирательное право: Учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 021100 «Юриспруденция» / [В.Н. Белоновский и др.]; под ред. К.К. Гасанова, В.Н. Белоновского. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007. – 351 с.
60. Итоги прошедших в 2003–2004 годах федеральных избирательных кампаний и задачи по совершенствованию подготовки и проведению выборов, референдумов: Материалы совещания с председателями избирательных комиссий субъектов Российской Федерации (Москва, 6 мая 2004 года). – М.: Центральная избирательная комиссия, 2004. – 87 с.
61. Ищенко Е.П., Ищенко А.Е. Избирательные споры: возникновение, разрешение, предупреждение. – М.: РЦОИТ, 2002. – 144 с.
62. Катков Д.Б., Корчиги Е.В. Избирательное право: Учебное пособие / Под ред. д.ю.н. Ю.А. Веденеева. – М.: Юриспруденция, 2001. – 288 с.
63. Ким А.И. Советское избирательное право: Вопросы теории избирательного законодательства и практики его применения. – М.: Юрид. лит., 1965. – 212 с.
64. Кистяковский Б.А. Государственное право (общее и русское): Лекции, читанные в Московском Коммерческом Институте в академическом 1908/ 09 г. – М., б/г.
65. Князев С.Д. Российское избирательное право: Учебник. – Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 2001. – 448 с.
66. Князев С.Д., Охотников Р.А. Избирательные споры: юридическая природа и порядок рассмотрения. – Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 2005. – 148 с.

67. Ковалевский М.М. Русская Конституция: Избирательное право. – Пб., 1906.
68. Ковлер А.И. Очерки истории парламентаризма // Парламенты мира. – М., 1991.
69. Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юрист, 2005. – 587 с.
70. Кокошкин Ф.Ф. Лекции по общему государственному праву. – М., 1912.
71. Колюшин Е.И. Избирательное право в системе публичного права // Вестник Моск. ун-та. – 1997. – № 1. (Сер. 18, Социология и политика).
72. Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России: Курс лекций. – М.: Изд-во МГУ, 1999. – 381 с.
73. Комаров С.А. Общая теория государства и права: Учебник. – 7-е изд. – СПб.: Питер, 2004. – 512 с.
74. Комментарий к Федеральному закону "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" с изменениями и дополнениями, внесенными Федеральным законом от 30 марта 1999 года № 55-ФЗ / Под ред. В.И. Васильева, А.А. Вешнякова, В.И. Лысенко. – М.: НОРМА, 1999. – 760 с.
75. Комментарий к Федеральному закону «О политических партиях» / Под ред. В.В. Лапаевой. – М.: Издание г-на Тихомирова М.Ю., 2003. – 250 с.
76. Конституционное право России: учебник для студентов вузов / Под ред. А.С. Прудникова, В.И. Авсеенко. – 2-е изд. перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007. – 687 с.
77. Конституционные права и свободы человека и гражданина в Российской Федерации: Учебник для вузов / Под ред. д.ю.н., проф. О.И. Тиунова. – М.: Норма, 2005. – 608 с.
78. Конституционный судебный процесс: Учебник для вузов / Отв. ред. М.С. Саликов. – М.: НОРМА, 2003. – 416 с.
79. Конституция, закон, подзаконный акт / Отв. ред. Ю.А. Тихомиров. – М., 1994.
80. Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. – М.: ИД «Городец», 2004. – 848 с.

81. Конюхова И.А. Конституционное право Российской Федерации. Общая часть: Курс лекций . – М.: ИД «Городец», 2006. – 592 с.
82. Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. 6-е изд. – Пб.: Изд. юрид. кн. маг. Н.К. Мартынова, 1904. – 364 с.
83. Котляревский С.А. Конституционное государство. Юридические предпосылки русских Основных Законов / Ред. и предисл. В.А. Томсинова. – М.: Зерцало, 2004. – 392 с.
84. Крылов Б.С., Окуньков Л.А., Постников А.Е., Студеникина М.С. Судебная практика рассмотрения дел о нарушениях избирательного законодательства. – М.: Изд-во Рудомино, 2000.
85. Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. – М.: Юрист, 2002. – 348 с.
86. Кучин М.В. Нормотворческая деятельность судебных органов Российской Федерации и судебный прецедент // Право и политика. – 2000. – № 5.
87. Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. – М.: Городец, 2003.
88. Лазаревский Н.И. Народное представительство и его место в системе государственных установлений. Конституционное государство. – Пб., 1905.
89. Лазаревский Н.И. Судебная и административная практика как источник права // Вестник гражданского права. – 1916. – № 1.
90. Лапаева В.В. Стратегия совершенствования российской избирательной системы // Законодательство и экономика. – 1997. – Вып. 11,12.
91. Лебедев В.М. Судебная власть в современной России: проблемы становления и развития. – СПб.: Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2001.
92. Лейкман Э., Ламберт Д. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. – М., 1958.
93. Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 687 с.
94. Лысенко В.И. Представительные начала и избирательные системы в контексте правового регулирования избирательного процесса // Вестник ЦИК РФ. – 1997. – № 3.
95. Марченко М.Н. Источники права: Учеб. пособие. – М.: ТК Вельби: Проспект, 2005. – 760 с.
96. Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации. – М.: Изд-во МГУ, 2003. – 304 с.

97. Мейер Г. Избирательное право: Историческая и общая части / Предисл. Г. Иеллинека. – М.: Издание В.М. Саблина, 1905.
98. Миль Дж. Представительное правление. – Пб., 1897.
99. Миронов А.В. Оценочные понятия в избирательном законодательстве Российской Федерации / Избирательная комиссия Иркутской области; Институт законодательства и правовой политики. – Иркутск, 2005. – 224 с.
100. Мишин А.А. Избирательное право и избирательные системы буржуазных стран. – М., 1962.
101. Монтескье Ш.Л. Избранные произведения. – М., 1995.
102. 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.: Типография Новости, 2003. – 896 с.
103. Нешатаева Т.Н. К вопросу об источниках права – судебном прецеденте и доктрине // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. – 2000. – № 5.
104. Новиков Ю.А. Избирательная система России: 90 лет истории / Под ред. Ю.А. Дмитриева. – М.: Манускрипт, 1996. – 632 с.
105. Общая теория государства и права. Академический курс. – В 3-х т. / Отв. ред. М.Н. Марченко. – 2-е изд. – Т. 2. – М., 2001.
106. Пахоменко Т. Избирательное законодательство и соблюдение законности // Законность. – 2000. – № 7, 8.
107. Петражицкий Л.И. Теория права и государства в связи с теорией нравственности. Т. 2. – Пб., 1907; последнее изд. – СПб.: Лань, 2000.
108. Петров А.А. Основы избирательного права и избирательного процесса в решениях Конституционного Суда Российской Федерации / Избирательная комиссия Иркутской области, Восточно-Сибирский филиал Российской Академии правосудия. – Иркутск, 2004. – 100 с.
109. Покровский Е.А. Проблемы реализации избирательного процесса в регионе Российской Федерации как источник конфликтности // Правоведение. – 1999. – № 1.
110. Постников А.Е. Избирательное право России. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1996.
111. Постников А.Е. Система Российского избирательного законодательства // Журнал российского права. – 1997. – № 1.

112. Представительная демократия и электорально-правовая культура / Общ. ред. и введение Ю.А. Веденеева, В.В. Смирнова. – М., 1997.
113. Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. В.С. Нерсисянца. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – 832 с.
114. Пылин В.В. Избирательное и референдумное право Российской Федерации: Учебно-практич. пособие. – СПб.: Юридический Центр-Пресс, 2003. – 561 с.
115. Рарог А.И. Правовое значение разъяснений Пленума Верховного Суда РФ // Государство и право. – 2001. – № 2.
116. Рогожин Н. Судебная практика как источник права при принятии решений арбитражным судом // Закон. – 2003. – № 1.
117. Рубинштейн Н.Л. К истории Учредительного собрания. – М.-Л., 1931.
118. Русинова С.И. Избирательная система по Конституции РСФСР 1918 года // Труды научной сессии, посвященной сорокалетию Конституции РСФСР 1918 года, 5-7 июля 1958 г. – М., 1959. – С. 110-116.
119. Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре или принципы политического права. – М.: Соцэкгиз, 1938.
120. Сафонов В.Е. Конституционные суды республик Российской Федерации на страже их Основного Закона // Проблемы укрепления конституционной законности в республиках Российской Федерации. – Уфа, 1998.
121. Скрипилев Е.А. Всероссийское Учредительное собрание: историко-правовое исследование / Отв. ред. П.Г. Семенов – М.: Наука, 1982. – 216 с.
122. Скуратов Ю.И. Свобода собраний, митингов и демонстраций: теория и практика // Советское государство и право. – 1989. – № 7.
123. Скуратов Ю.И. Концепция народного суверенитета и современное конституционное право // Личность и власть (конституционные вопросы): Межвуз. сб. науч. работ. – Ростов-н/Д., 1995.
124. Смирнов В.В. Правовые гарантии и принципы участия граждан в выборах // Правовая культура, электоральная активность и телевидение. – М., 1996.
125. Смирнов Л.В. Деятельность судов Российской Федерации как источник права // Журнал российского права. – 2001. – № 3.

126. Собянин А.А., Суховольский В.Г. Демократия, ограниченная фальсификациями: Выборы и референдумы в России в 1991–1993 гг. – М., 1995.
127. Сравнительное избирательное право: Учебное пособие / Науч. ред. В.В. Маклаков. – М.: НОРМА, 2003. – 208 с.
128. Сравнительное конституционное право. / Рук. проекта В.Е. Чиркин; ред. колл. А.И. Ковлер, В.Е. Чиркин, Ю.А. Юдин. – М., 1996.
129. Сталин И.В. Вопросы ленинизма. – 11-е изд. – М.: ОГИЗ, Государственное издательство политической литературы, 1939. – 611 с.
130. Страшун Б. А. Решения конституционного суда Российской Федерации как источник права // Конституционное правосудие на рубеже веков. – М., 2002
131. Стрекозов В.Г., Казанчев Ю.Д. Государственное (конституционное) право Российской Федерации. – М., 1997.
132. Судебная власть в России. Роль судебной практики / Под ред. Ю.А.Тихомирова. – М.: Изд-во ГУ ВШЭ, 2002.
133. Судебная практика в российской правовой системе. – СПб.: С.-Петерб. ун-та, 2003.
134. Судебная практика в светской правовой системе / Под ред. С.Н. Братуся. – М.: Юрид. лит., 1975.
135. Судебная практика как источник права. – М.: Институт государства и права РАН, 1997.
136. Теория государства и права: Учебник для вузов / Под ред. М.М. Расолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. – М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2000. – 640 с.
137. Тиунов О.И. О роли международно-правовых норм в формировании правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, касающейся права каждого на судебную защиту и равенства всех перед законом и судом // Российский ежегодник международного права. 2000. – СПб., 2000. – С. 27–49.
138. Тихомиров Л.В. Монархическая государственность. – М.: ГУП «Облиздат», ТОО «Алир», 1998. – 672 с.
139. Тихомиров Ю.А. Коллизионное право: учебное и научно-практическое пособие. – М.: Изд-ние г-на Тихомирова М.Ю., 2000. – 394 с.
140. Тихомиров Ю.А. Система конституционного законодательства // Законодательство и экономика. – 1998. – № 6.

141. Треушников М.К. Судебная защита избирательного права // Журнал Российского права. – 2000. – № 3.
142. Фарбер И.Е. Свободы и права человека в советском государстве. – Саратов, 1974.
143. Фарукшин М.Х. Свобода воли и юридическая ответственность // Вестник МГУ. – 1965. – № 1. (Право).
144. Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. – М.: Юрист, 1998.
145. Черных Е.В. О нормативном характере юридической ответственности // Вопросы теории государства и права. – Вып. 1(10). – Саратов, 1998.
146. Чистяков О.И. Конституция РСФСР 1918 года. – М.: Изд-во МГУ, 1984. – 206 с.
147. Чичерин Б.Н. О народном представительстве. – М., 1866.
148. Шершеневич Г.Ф. Общая теория права: Учеб. пособие. – В 2-х т. – М., 1995.
149. Шершеневич Г.Ф. Учебник русского гражданского права: По изд. 1907 г. – М., 1995.
150. Эбзеев Б.С. Правовое государство. Конституционный суд: Учеб. пособие для вузов. – М.: Закон и право: ЮНИТИ, 1996. – 349 с.
151. Эбзеев Б.С. Толкование Конституции Конституционным судом Российской Федерации: теоретические и практические проблемы // Государство и право. – 1998. – № 5.
152. Эсмен Адемир. Конституционное право. – М., 1908.