ВЕСТНИК Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского

Научный журнал | Основан в 2009 году | Выходит 6 раз в год

№ 1 (28) (январь — февраль) 2014

http://www.izpi.ru

СОДЕРЖАНИЕ

Поздравляем с юбилеем *(55 лет Виктору Васильевичу Игнатенко)* 3

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Гетьман Л.С. Документальность как принцип избирательного процесса: понятие и правовое значение 5

Подшивалов В.Е. Влияние антикоррупционной политики на избирательное законодательство Российской Федерации 12

Рымарев Д.С. Вина как субъективное условие конституционно-правовой ответственности участников выборов 18

Старовойтова Е.И. Реализация принципа законности в деятельности избирательных комиссий в Российской Федерации 24

Шин А.Г. Конституционно-правовая ответственность за избирательные правонарушения: понятие и особенности юридической природы 30

КОНСТИТУЦИОННОЕ (УСТАВНОЕ) ПРАВОСУДИЕ

Петров А.А. К вопросу о совершенствовании института решений Конституционного Суда Российской Федерации (инициативный законопроект) 37

Иванова Е.Л. Тенденции и перспективы участия органов конституционного (уставного) правосудия в защите избирательных прав и совершенствовании избирательного законодательства субъектов Российской Федерации 48

ПРАВОВОЕ КАЧЕСТВО НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Давыдова М.А. Правовое качество уставов муниципальных образований как научная категория 53

Ильенко И.А. К вопросу о правовом качестве муниципальных правовых актов (опыт Иркутской области) 59

Сведения об авторах 66

Правила представления статей в «Вестник Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского» 67

Учредитель и издатель — Иркутское областное государственное
научно-исследовательское казенное учреждение «Институт законодательства
и правовой информации имени М.М. Сперанского»

Журнал издается по решению ученого совета Иркутского областного государственного
научно-исследовательского казенного учреждения «Институт законодательства
и правовой информации имени М.М. Сперанского»

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

В.В. Игнатенко, доктор юридических наук, профессор —
председатель редакционного совета
и главный (научный) редактор журнала
А.А. Петров, кандидат юридических наук —
ответственный секретарь редакционного совета
Ю.В. Арбатская, кандидат юридических наук, доцент
Л.В. Гаврилова, кандидат юридических наук, доцент
В.Е. Подшивалов, кандидат юридических наук
С.В. Праскова, кандидат юридических наук, доцент
И.С. Суркова, кандидат юридических наук
С.Ю. Фильчакова, кандидат юридических наук, доцент

Редакционный совет работает на общественных началах

Редактор Л.Н. Заступова
Верстка Е.В. Бер

Адрес редакции: 664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31. E-mail: izpi@mail.ru

Электронная версия журнала размещена на официальном сайте Иркутского областного государственного научно-исследовательского казенного учреждения «Институт законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского» — http://www.izpi.ru

Рукописи, присланные в журнал, не возвращаются. Авторы несут полную ответственность за подбор и изложение фактов, содержащихся в статьях; высказываемые ими взгляды не обязательно совпадают со взглядами членов редакционного совета.

Перепечатка материалов, опубликованных в журнале, допускается только с письменного разрешения издателя. Любые нарушения авторских прав преследуются по закону.

© Иркутское областное государственное
научно-исследовательское казенное учреждение
«Институт законодательства и правовой
информации имени М.М. Сперанского», 2014

Подписано в печать 19.02.2014. Формат 60x88 1/8. Усл. печ. л. 8,5. Тираж 100 экз.
Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского

Поздравляем с юбилеем!

(55 лет Виктору Васильевичу Игнатенко)

Не может быть гения без исключительной энергии и исключительной работоспособности.

В. Либкнехт

Празднование юбилея — одна из добрых традиций, позволяющих человеку подвести итоги определенной части своей жизни, а его друзьям, коллегам, ученикам — оценить заслуги юбиляра.

26 февраля 2014 года исполнилось 55 лет доктору юридических наук, профессору, заслуженному юристу Российской Федерации Виктору Васильевичу Игнатенко. Благодаря этому событию нам предоставляется возможность не только поздравить удивительно талантливого и многогранного человека, но и выразить признательность за ту профессиональную и общественную деятельность, которой он столь успешно и плодотворно занимается.

Виктор Васильевич родился в поселке Архара Амурской области. В 1981 году с отличием окончил юридический факультет Иркутского государственного университета. На кафедре государственного права *alma mater* В.В. Игнатенко проработал преподавателем (1981—1986), а затем старшим преподавателем (1989—1990). В дальнейшем педагогическая деятельность перестала быть для него основной, но и по сей день Виктор Васильевич принимает активное участие в формировании умов начинающих юристов. С 1994 по 1996 год В.В. Игнатенко — профессор юридического факультета Иркутской государственной экономической академии, в 2005 году он возглавил кафедру общетеоретических правовых дисциплин Восточно-Сибирского филиала Российской академии правосудия. В настоящее время по совместительству сотрудничает с кафедрой конституционного и административного права Байкальского государственного университета экономики и права, осуществляя руководство аспирантами.

Научная деятельность В.В. Игнатенко начиналась в Свердловском юридическом институте им. Р.А. Руденко, где в 1989 году он защитил кандидатскую диссертацию на тему «Оценочные понятия в законодательстве об административной ответственности» под руководством профессора Д.Н. Бахраха. Позднее, в Екатеринбурге, в стенах Уральской государственной юридической академии состоялась успешная защита его докторской диссертации «Правовое качество законов об административных правонарушениях: теоретические и прикладные проблемы» (1999). В 2001 году ему было присвоено звание профессора.

Сфера научных интересов В.В. Игнатенко обширна: обеспечение правового качества законов в правотворческой деятельности, изучение механизма административно-деликтного законотворчества, теоретические и прикладные вопросы функционирования института конституционно-правовой ответственности в избирательном праве России. Активно Виктор Васильевич занимается вопросами конституционного (уставного) правосудия в субъектах Российской Федерации. Особенно весом его вклад в развитие избирательного права страны. Многочисленные фундаментальные и прикладные исследования снискали В.В. Игнатенко заслуженный авторитет среди юристов-административистов и специалистов в этой сфере.

Пожалуй, одним из ведущих качеств В.В. Игнатенко как ученого является стремление не только изучить тот или иной вопрос, «раскрыть» его, но и донести в своих работах существующие юридические тонкости административного или избирательного права до правоприменителей. Этот же принцип — сочетание научной работы и использования полученных результатов на практике — отличает деятельность Иркутского областного государственного научно-исследовательского учреждения «Институт законодательства и правовой

информации имени М.М. Сперанского», созданного во многом благодаря усилиям Виктора Васильевича.

В.В. Игнатенко — главный редактор «Академического юридического журнала» (с 2000 года) и научно-практического журнала «Избирательное право» (с 2006 года) — региональных изданий, завоевавших интерес широкой юридической общественности. Он также член редакционного совета «Вестника Избирательной комиссии Иркутской области», «Вестника Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского», «Российского юридического журнала». Его перу принадлежит более 200 научных публикаций, среди которых — монографии, учебники, учебные и научно-практические пособия.

Виктор Васильевич Игнатенко входит в состав Научно-методического совета при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, является членом диссертационных советов по защите диссертаций по юридическим наукам.

В.В. Игнатенко успешно сочетает научную и педагогическую работу с активным участием в общественно-политической жизни Иркутской области. В публичной политике Виктор Васильевич впервые заявил о себе в 1990 году. Замещал должность заместителя председателя, а затем — председателя Иркутского областного Совета народных депутатов (1991—1994), председателя комиссии по социально-культурному законодательству Законодательного собрания (1996—1997). Возглавлял Избирательную комиссию Иркутской области (1997—2008, 2010—2013). В 2009 году работал заместителем Губернатора Иркутской области — полномочным представителем Губернатора Иркутской области в Законодательном Собрании Иркутской области, в 2009 году возглавлял Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского, а с октября 2013 года по настоящий момент является заместителем Губернатора Иркутской области.

В.В. Игнатенко принимал участие в разработке целого ряда проектов федеральных и региональных законов. Он был членом конституционного совещания по подготовке проекта действующей Конституции Российской Федерации. Активно участвовал в подготовке проекта действующего Устава Иркутской области.

Заметной страницей биографии В.В. Игнатенко является его общественная деятельность. Он возглавляет Иркутское региональное отделение общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», является председателем редакционной коллегии городской газеты «Право выбора». Виктор Васильевич — член Союза журналистов России. Осмыслению драматичных событий современной российской истории посвящены многие его очерки и книги, представляющие интерес для широкого круга читателей.

Научная и общественно-политическая деятельность В.В. Игнатенко получила официальное признание. Он неоднократно удостаивался государственных наград и поощрений: «Заслуженный юрист Российской Федерации» (2003), почетный знак Центральной избирательной комиссии Российской Федерации «За заслуги в организации выборов» (2005), знак отличия «За заслуги перед Иркутской областью» (2005), благодарность Президента Российской Федерации (2006), медаль ордена «За заслуги перед Отечеством» II степени (2008), Почетная грамота Губернатора Иркутской области (2008), Почетная грамота Законодательного Собрания Иркутской области (2009), медаль «200 лет Министерству обороны» (2012) и др.

Значительное внимание Виктор Васильевич уделяет подготовке смены и созданию научной школы. В основе такой деятельности — стремление к научному познанию и желание увлечь этим молодых юристов. Под его руководством подготовлены и успешно защищены восемь кандидатских диссертаций, в настоящее время готовятся к защите две докторские диссертации, в которых он выступает научным консультантом. В.В. Игнатенко — талантливый организатор, способный объединить усилия многих ученых в создании масштабных научных работ. Так, под его руководством изданы четыре научно-практических комментария, словари по избирательному праву.

Настоящий выпуск научного журнала «Вестник Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского» включает в себя статьи учеников и коллег юбиляра. Это наша скромная попытка выразить ему свою признательность и уважение.

Многие лета Вам, Виктор Васильевич, крепкого здоровья и успехов в достижении новых высот и целей!

Редакционный совет

ББК 67.400.5

Л.С. Гетьман, кандидат юридических наук

Документальность как принцип избирательного процесса: понятие и правовое значение

В статье рассматривается принцип документальности избирательного процесса, обосновывается его значение и самостоятельность. Отмечается, что документирование избирательных действий является законодательным требованием к форме избирательного процесса. В результате такого документирования оформляются многочисленные избирательные документы, которые подтверждают законность произведенных действий и способствуют реализации избирательных прав. Автор предлагает собственное определение избирательного документа.

***Ключевые слова**: выборы; документирование; избирательный документ; избирательные действия; избирательный процесс; принцип; юридический процесс.*

Избирательный процесс, как и любой вид юридического процесса, основывается на определенных принципах. Оставляя за рамками настоящего исследования анализ таких категорий, как правовой принцип, процессуальный принцип, отметим в целом, что под принципом юридического процесса допустимо понимать основные, главные правила, в соответствии с которыми осуществляется деятельность субъектов процесса, обеспечивается единообразное осуществление традиционных и нетрадиционных юридических процессов [17, с. 62].

В современной российской юридической литературе отдельные авторы акцентируют внимание на существовании принципа документальности избирательного процесса, предлагая в ряде случаев несколько иное наименование указанного принципа. Так, принцип документальности избирательного процесса выделяется Е.В. Корчиго [17, с. 63]. По мнению В.В. Игнатенко, избирательный процесс базируется на таком принципе, как документирование осуществления избирательных действий и определения результатов выборов [9, с. 145]. М.И. Кукушкин и А.А. Югов называют в качестве принципа избирательного процесса документальный характер определения результатов голосования и итогов выборов [19, с. 81–86; 20, с. 16]. Как представляется, сужение принципа документальности, характеризующего в целом избирательный процесс, применительно к одной его стадии ограничивает значимость данного принципа. Кроме того, следует согласиться с утверждением, согласно которому принцип документального характера определения результатов голосования и итогов выборов не содержит существенную характеристику организации и участия в выборах в целом [33, с. 38]. Действительно, документирование избирательных правоотношений присуще в целом избирательному процессу на различных его стадиях, а не только применительно к определению итогов голосования и установлению результатов выборов.

Принцип документальности избирательного процесса означает фиксирование производства процессуальных действий в избирательных документах [17, с. 77]. Рассматриваемый нами принцип следует отнести к принципам, выявление которых возможно лишь в результате системного анализа некоторого количества правовых норм, в отличие, скажем, от закрепленных в законе принципов-норм [17, с. 54; 22, с. 32].

Считаем принцип документальности имманентно [28, с. 243] присущим избирательному процессу. Пояснить данное утверждение можно следующим образом. Избирательный процесс является видом юридического процесса и

вследствие этого обладает присущими ему признаками. Так, юридический процесс является деятельностью, которая подлежит обязательному документированию. Е.В. Корчиго, называя в качестве одного из признаков избирательного процесса его документированность, отмечает следующее: «Избирательный процесс представляет собой документированную деятельность, промежуточные и окончательные итоги которой оформляются правовыми актами» [17, с. 31]. Не вызывает сомнений утверждение, согласно которому в любой деятельности информация используется в двух видах: недокументированная и документированная [18, с. 6]. Правовое регулирование общественных отношений, связанных с оборотом информации, предполагает сочетание субстанционального и формального аспектов восприятия данного феномена: в соответствии с первым информация — это любые сведения (сообщения, данные), независимо от формы их представления; согласно второму информация — это только те сведения, которые содержатся на законодательно предусмотренных носителях, выражены в законодательно закрепленных формах [1, с. 80–81]. Таким образом, документированная информация зафиксирована на материальном носителе путем документирования с реквизитами, позволяющими определить такую информацию или в установленных законодательством Российской Федерации случаях ее материальный носитель [26]. Документальная фиксация результатов избирательных действий и процедур осуществляется при помощи системы официальных правовых документов, предусмотренных законодательством о выборах. Такими правовыми документами являются избирательные документы, которые представляют собой составленные (изготовленные) субъектами избирательного процесса и (или) адресуемые им официальные юридические документы, с которыми законодательство о выборах (избирательное законодательство) связывает возможность наступления юридически значимых последствий для организации и проведения выборов.

Для характеристики юридического процесса первостепенное значение имеет юридическая (процессуальная) форма, которая регламентирует как правовую деятельность граждан, должностных лиц и органов власти, так и официальные документы, в которых закрепляются итоги этой деятельности [11, с. 441–442]. Таким образом, форма — это правовая конструкция нормативного упорядочивания деятельности и соответствующих документов [3, с. 17]. Она представляет собой совокупность требований к действиям участников процесса, направленным на достижение конкретного результата. Включение в состав формы документов, имеющих юридическое значение, обязательно вследствие того, что юридические факты в избирательном процессе преимущественно имеют правовое значение лишь в том случае, если они надлежащим образом зафиксированы и оформлены [42, с. 54].

Несомненно, документирование избирательных действий является одним из важнейших правовых требований к форме избирательного процесса [8, с. 71]. При этом следует различать форму деятельности и форму правовых документов. Содержание формы деятельности сводится к установлению состава участников юридического процесса, их прав и обязанностей по совершению правовых действий, последовательности совершения названных действий. Форма документов обусловливает их содержание и юридическую действительность и выражается в требованиях относительно обязательных реквизитов документов, правовых последствий принятия документов, условий их юридической ничтожности.

Таким образом, содержание юридической (процессуальной) формы включает в себя совокупность единых, предусмотренных процессуальными нормами требований, предъявляемых к деятельности участников процесса и объективируемых в составных компонентах структуры юридического процесса [6, с. 98]. Ряд элементов организации избирательного процесса носит обслуживающий, вспомогательный (технологический) характер. Так, проведение выборов невозможно без их финансирования, а также определения времени совершения избирательных действий и установления требований к документированию стадий избирательного процесса. Следовательно, избирательные документы в качестве формальной составляющей режима избирательных кампаний являются технологическими компонентами избирательного процесса [16, с. 354], и без их использования представляется невозможным рациональная организация и проведение выборов.

Рассматривая правовое значение принципа документальности избирательного процесса в правоприменительной практике, следует согласиться с М.В. Баглаем, который характери-

зует принципы как обязательные требования и условия, без соблюдения которых любые выборы не могут быть признаны легитимными [5, с. 352–353]. Действительно, отступление от юридической процедуры изготовления и использования избирательной документации рассматривается как одно из оснований для признания выборов недействительными. Так, пункт 3 статьи 77 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [27] (далее — Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав) предусматривает, что суд соответствующего уровня может отменить решение избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов на избирательном участке, территории, в избирательном округе, в муниципальном образовании, в субъекте Российской Федерации, в Российской Федерации в целом также в случае нарушения правил составления списков избирателей, порядка формирования избирательных комиссий, порядка голосования и подсчета голосов (включая воспрепятствование наблюдению за их проведением), определения результатов выборов, незаконного отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов, признанного таковым после дня голосования, других нарушений избирательного законодательства, если эти нарушения не позволяют выявить действительную волю избирателей.

Как представляется, принцип документальности избирательного процесса находит практическое воплощение в следующих аспектах.

Во-первых, посредством фиксации производства процессуальных действий в избирательных документах обеспечивается точность и конкретность индивидуального правового регулирования при организации и проведении выборов. Общественные отношения, складывающиеся при организации и проведении выборов, помимо нормативного регулирования, нуждаются и в индивидуальной правовой регламентации. Таким образом, достигается повышение точности и определенности в правовом регулировании [24, с. 32]. Индивидуальное правовое регулирование осуществляется с помощью различных индивидуальных правовых средств, к которым относятся и индивидуальные правовые акты [4, с. 71; 15, с. 79; 39, с. 362–364; 40, с. 74]. Если говорить об индивидуальном правовом регулировании избирательных отношений, то необходимо признать, что определенная часть избирательных документов, которые являются индивидуальными правовыми актами-документами, может осуществлять индивидуальное правовое регулирование.

Общепринято выделение таких видов индивидуального правового регулирования, как автономное, координационное (договорное) и субординационное (правоприменительное) [14, с. 126–127; 24, с. 27; 39, с. 309–310]. Автономное индивидуальное правовое регулирование осуществляется путем совершения правомерных действий независимо от волеизъявления других лиц (например, заявление в письменной форме выдвинутого лица о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу служит избирательным документом, подтверждающим односторонний акт-волеизъявление кандидата на свое выдвижение и содержащим достоверные сведения о личности и статусе выдвигающегося лица). Проявлением использования при организации и проведении выборов договорного индивидуального правового регулирования, на наш взгляд, являются различные договоры (договор о сборе подписей, договор о выполнении работ (оказании услуг), связанных с избирательной кампанией кандидата или избирательного объединения, договор о предоставлении эфирного времени и печатной площади и др.) и соглашения. Результаты правоприменительного индивидуального правового регулирования представлены в документах, которые содержат решения индивидуального характера, имеют властно-обязательный характер и влекут правовые последствия в избирательном процессе (например, решения избирательных комиссий, касающиеся организации и проведения выборов). Избирательные документы выполняют конкретизирующую функцию, составляются на основе норм права, дополнительно упорядочивают общественные отношения в пределах и формах, предусмотренных законодательством о выборах. При помощи избирательных документов осуществляется уточнение применительно к определенным жизненным ситуациям объема прав и обязанностей субъектов избирательных отношений, установленных абстрактно-общей нормой права.

Во-вторых, документальность избирательного процесса предполагает подтверждение законности избирательных процедур и действий посредством надлежащего оформления избирательных документов, составление которых

предусмотрено законодательством о выборах по итогам совершения указанных процедур и действий. Полагаем, что избирательное действие не будет считаться законным, пока не будет составлен и оформлен требуемый в соответствии с законодательством о выборах избирательный документ.

Поскольку избирательная кампания кандидата, избирательного объединения представляет собой деятельность, законодательство о выборах закрепляет процессуальную форму ее осуществления. В научной литературе указывается, что процессуальные действия и процессуальные отношения могут повлечь юридические последствия только после соответствующего оформления в процессуальном акте [8, с. 71; 17, с. 33; 21, с. 112; 23, с. 169; 36, с. 40]. Подтверждением этому может служить анализ норм законодательства, которые всегда требуют, чтобы любое процессуальное действие было внешне оформлено составлением предусмотренного законом процессуального документа [36, с. 40].

Не является исключением и избирательный процесс. Он заключается в совершении его участниками избирательных процессуальных действий. Каждая стадия данного процесса представляет собой организованную совокупность избирательных процедур и действий, обеспечивающих реализацию избирательных прав и легитимную результативность выборов [8, с. 71]. К избирательным действиям относятся юридически значимые действия, посредством совершения которых субъекты избирательных правоотношений реализуют свои права и исполняют возложенные на них обязанности [21, с. 112]. Избирательные действия объединяются в относительно обособленные совокупности — избирательные процедуры, а затем стадии избирательного процесса [17, с. 33]. Совокупность юридически необходимых и достаточных процедур и действий как элементов избирательного процесса может обеспечить конституционно-правовую легитимность выборов [13, с. 72]. Законодательство о выборах устанавливает правила совершения избирательных действий и процедур. При этом предусматривается соответствующее документационное оформление совершения таких действий, которое рассматривается законодательством в качестве обязательного и необходимого. Например, процедура регистрации кандидата предполагает со стороны кандидата представление необходимых документов, участие в проверке подписей избирателей, а со стороны избирательной комиссии — проверку представленных документов, вынесение решения о регистрации кандидата или об отказе в регистрации.

Оценивая законность совершенных избирательных действий, соответствующая избирательная комиссия, а также суд в первую очередь анализируют представляемые документы, при составлении и использовании которых были допущены нарушения законодательства [29–32; 34]. Таким образом, объективация результатов избирательных действий и процедур в избирательных документах обеспечивает и гарантирует соблюдение законности, поскольку удостоверяет выполнение требований законодательства к форме закрепления совершаемых действий, дает возможность субъектам избирательных отношений в случае необходимости обжаловать данные результаты, а также проверить законность и обоснованность применения норм законодательства о выборах.

В-третьих, принцип документальности избирательного процесса считаем имеющим большое значение для обеспечения поступательности и непрерывности избирательного процесса. Избирательный процесс представляет собой многозначное понятие, трактуемое различными авторами дифференцировано [7, с. 5; 10, с. 279; 38, с. 30–33]. Так, он может рассматриваться как «регламентированный законодательством порядок организации и проведения выборов, состоящий из относительно самостоятельных стадий, которые отличаются друг от друга задачами, кругом участников и специфичностью их правового статуса, видами составляемых процессуальных документов, конечными результатами процессуальной деятельности» [9, с. 145]. В литературе отмечается наличие взаимосвязи и логической последовательности стадий избирательного процесса [37, с. 35]. В связи с этим особого внимания заслуживает выделение такого принципа избирательного процесса, как непрерывность и поступательность [17, с. 68; 25, с. 155].

Процесс обладает признаком цельности, единством возникновения, существования и окончания, т. е. последовательностью [12, с. 3]. Непрерывность процесса предполагает, что, начавшись в установленный срок, избирательный процесс проходит через все предусмотренные законом процессуальные стадии и обязательно заканчивается вынесением соответствующей избирательной комиссией акта по итогам выборов (это может быть определе-

ние результатов выборов и избранных лиц либо признание выборов несостоявшимися или недействительными) [17, с. 71]. Поступательность процесса означает заранее заданную последовательность смены стадий избирательного процесса.

Полагаем, что непрерывность и поступательность избирательного процесса обеспечивается посредством создания требуемых в соответствии с законодательством о выборах избирательных документов. В указанных документах аккумулируется юридически значимая информация, получаемая на конкретной стадии процессуальной деятельности. При этом, как правило, на основании одних избирательных документов принимаются другие избирательные документы. Таким образом, осуществляется фиксация результатов совершаемых избирательных процедур и действий и обеспечивается переход от одной процессуальной стадии к другой.

В-четвертых, представляется необходимым согласиться, что реализация как активного, так и пассивного избирательных прав производится путем документирования действий субъектов избирательных правоотношений [35, с. 37]. Отмеченную позицию поясним следующим образом. Реализация субъективных прав и обязанностей получает свое выражение в поведении участников конкретных правоотношений [2, с. 35; 41, с. 94]. Как правило, речь идет об актах реализации субъективных прав и обязанностей. Однако правоприменительные акты, которые в значительной степени распространены в избирательном процессе, являются документами индивидуального характера и позволяют осуществить практическую реализацию гарантированных нормативными правовыми актами прав и законных интересов граждан. Акты реализации субъективных прав и обязанностей и правоприменительные акты могут быть как в форме документов, так и в форме определенных действий субъектов, регулируемых правом и влекущих юридически значимые последствия [36, с. 25–26]. В избирательном процессе преимущественно используются акты-документы в качестве законного средства выражения воли участников избирательных процедур и действий. Вместе с тем допускаются устные обращения граждан по некоторым вопросам. Например, в соответствии с пунктом 8 статьи 17 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав при проведении выборов в федеральные органы государственной власти участковые комиссии, сформированные на избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации, вправе составлять список избирателей в день голосования по устным обращениям явившихся в участковую комиссию граждан Российской Федерации, постоянно проживающих за пределами территории Российской Федерации либо находящихся в длительных заграничных командировках. Абсолютное большинство избирательных документов исходит от компетентных государственных органов, в частности, избирательных комиссий. Участие граждан в документировании избирательных действий минимально: как правило, они подают различные заявления в избирательные комиссии, содержание которых связано с реализацией их избирательных прав (например, заявление гражданина Российской Федерации, обладающего активным избирательным правом, о включении его в список избирателей, о любой ошибке или неточности в сведениях о нем; заявление в письменной форме выдвинутого лица о согласии баллотироваться по соответствующему округу и др.).

В заключение следует отметить, что принцип документальности необходимо рассматривать в качестве одного из основных принципов избирательного процесса — он выражает формально-юридический характер правового регулирования общественных отношений по подготовке и проведению выборов и обеспечивает достоверность, подлинность и легитимность результатов избирательной процессуальной деятельности.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Азизов Р.Ф. оглы.* Правовое регулирование: информационный аспект : дис. ... канд. юрид. наук. — СПб., 2007. — 197 с.

2. *Алексеев С.С.* Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. — М. : Юрид. лит., 1966. — 187 с.

3. *Ахлюстин В.А.* Избирательный процесс в Российской Федерации: проблемы теории, правового регулирования и правоприменения : дис. ... канд. юрид. наук. — СПб., 2002. — 299 с.

4. *Бабаев В.К.*, *Баранов В.М.*, *Толстик В.А.* Теория права и государства в схемах и определениях : учеб. пособие. — М. : Юрист, 2001. — 251 с.

5. *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации : учебник. — М. : Норма, 2000. — 800 с.

6. *Беляев В.П.* Теоретические аспекты надзорно-процессуального производства // Журнал российского права. — 2006. — № 1. — С. 98–107.

7. *Борисов И.Б.*, *Малеев Ю.Н.* Основные права и обязанности государств в избирательном процессе // Московский журнал международного права. — 2002. — № 1. — С. 4–15.

8. *Игнатенко В.В.* Правовой статус участковых избирательных комиссий / Избирательная комиссия Иркутской области : учеб. пособие. — Иркутск, 2006. — 137 с.

9. *Игнатенко В.В.*, *Штурнев А.Е.* Словарь по избирательному праву : науч.-практ. изд-е. — Иркутск : Изд-во ИГЭА, 1999. — 400 с.

10. Избирательное право и избирательный процесс в РФ : учебник / отв. ред. А.А. Вешняков. — М. : Норма, 2003. — 816 с.

11. *Зайцев И.М.* Юридический процесс // Теория государства и права : учебник / под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. — М. : Юрист, 2000. — 776 с.

12. *Казанцев П.Г.* Понятие юридического процесса и его признаки // Арбитражный и гражданский процесс. — 2008. — № 12. — С. 2–5.

13. *Кальченко Л.Н.* Избирательный процесс в субъектах Российской Федерации (на примере Уральского федерального округа) : дис. ... канд. юрид. наук. — Челябинск, 2005. — 200 с.

14. *Кашанина Т.В.* Индивидуальное регулирование в правовой сфере // Советское государство и право. — 1992. — № 1. — С. 122–130.

15. *Кашанина Т.В.* Оценочные понятия в советском праве : дис. ... канд. юрид. наук. — Свердловск, 1974. — 185 с.

16. *Князев С.Д.* Избирательное право в правовой системе Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. — Владивосток, 1999. — 507 с.

17. *Корчиго Е.В.* Актуальные вопросы теории избирательного процесса в России : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2002. — 186 с.

18. *Кузьмин В.П.* Понятие и юридическая сущность информации // Информационное право. — 2009. — № 2. — С. 4–8.

19. *Кукушкин М.И.*, *Югов А.А.* Выборы — конституционный институт прямого народовластия в РФ // Российский юридический журнал. — 1996. — № 2. — С. 72–86.

20. *Кукушкин М.И.*, *Югов А.А.* Понятие и структура избирательного процесса // Выборы и референдумы. — 1998. — № 1. — С. 14–19.

21. *Кучин А.С.* Избирательная кампания кандидата, избирательного объединения: конституционно-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук. — Томск, 2006. — 205 с.

22. *Лившиц Р.З.*, *Никитинский В.И.* Принципы советского трудового права // Советское государство и право. — 1974. — № 8. — С. 31–39.

23. *Лукьянова Е.Г.* Процессуальное право и его место в структуре права : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2000. — 218 с.

24. *Минникес И.А.* Индивидуальное правовое регулирование: теоретико-правовой анализ : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Екатеринбург, 2009. — 54 с.

25. *Новикова Н.А.* Избирательное право Российской Империи в конце XVIII — первой половине XIX века (историко-юридическое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук. — Екатеринбург, 2006. — 243 с.

26. Об информации, информационных технологиях и о защите информации : федер. закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (в ред. от 2 июля 2013 г. № 187-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. — 2006. — № 31 (ч. 1). — Ст. 3448.

27. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 2 ноября 2013 г. № 303-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 24. — Ст. 2253.

28. *Ожегов С.И.* Словарь русского языка: ок. 60 000 слов и фразеологических выражений / под общ. ред. проф. Л.И. Скворцова. — М. : ООО «Издательство «Оникс»; ООО «Издательство «Мир и Образование», 2006. — 797 с.

29. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 7 марта 2007 г. по делу № 91-Г07-9 // СПС «КонсультантПлюс».

30. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 28 января 2008 г. по делу № 73-Г08-1 // СПС «КонсультантПлюс».

31. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 8 февраля 2008 г. по делу № 49-Г08-8 // СПС «КонсультантПлюс».

32. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 6 октября 2008 г. по делу № 66-Г08-23 // СПС «КонсультантПлюс».

33. *Петров И.В.* Реализация принципа равенства избирательных прав граждан в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2004. — 182 с.

34. Решение Верховного Суда Российской Федерации от 16 июля 2008 г. по делу № ГКПИ08-1403 // СПС «КонсультантПлюс».

35. *Свиридов Ю.К.* Доказывание по делам о защите избирательных прав граждан // Арбитражный и гражданский процесс. — 2008. — № 7. — С. 35—38.

36. *Струнков С.К.* Процессуально-правовые средства: проблемы теории и практики : дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2003. — 187 с.

37. *Хрусталев Е.Н.* Избирательный процесс в России. Понятие и стадии // Правоведение. — 1998. — № 2. — С. 32—35.

38. *Цыбуляк С.И.* Избирательный процесс: проблемы определения понятия // Государственная власть и местное самоуправление. — 2009. — № 5. — С. 30—33.

39. *Черданцев А.Ф.* Теория государства и права : учебник. — М. : Юрист, 1999. — 430 с.

40. *Шопина О.В.* Система правовых актов в современной России: проблемы теории : дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2002. — 220 с.

41. *Шундиков К.В.* Цели и средства в праве (общетеоретический аспект) : дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 1999. — 182 с.

42. *Якушев П.А.* Правообразующие юридические акты и поступки в механизме правового регулирования : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004. — 165 с.

ББК 67.401.02

В.Е. Подшивалов, кандидат юридических наук

Влияние антикоррупционной политики на избирательное законодательство Российской Федерации

В статье рассматриваются вопросы реализации антикоррупционной политики Российской Федерации в форме установления специфических ограничений и запретов в отношении лиц, участвующих на выборах в качестве кандидатов на замещение некоторых государственных и муниципальных должностей. Исследуется история включения в российское избирательное законодательство такого рода ограничений и запретов, правовые последствия их нарушения для кандидатов. В результате анализа дана оценка текущего состояния правового регулирования в указанной сфере и высказаны рекомендации по его совершенствованию.

Ключевые слова: *выборы; коррупция; антикоррупционная политика; доходы; расходы; обязательства имущественного характера; избирательные комиссии.*

Антикоррупционная политика Российской Федерации состоит из множества разнообразных компонентов и воздействует на содержание законодательных актов различной отраслевой принадлежности, нередко усиливая или иным образом взаимодействуя с требованиями, установленными законодателем для достижения иных по характеру целей. Одним из примеров сложного взаимодействия норм, одновременно преследующих цели реализации антикоррупционной политики и обеспечения реализации конституционного права граждан Российской Федерации избирать, представляет собой современное избирательное законодательство.

Согласно статье 6 Федерального закона от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [12] (далее — Федеральный закон «О противодействии коррупции») одной из мер по профилактике коррупции является предъявление квалификационных требований к гражданам, претендующим за замещение государственных и муниципальных должностей и должностей государственной и муниципальной службы, а также проверка в установленном порядке сведений, представляемых указанными гражданами. Статьями 8, 81, 121 названного Федерального закона установлены требования к лицам, претендующим на замещение такого рода должностей, представлять сведения о доходах, расходах, имуществе, обязательствах имущественного характера в отношении себя, своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Иными федеральными законами могут устанавливаться и иные требования в указанной сфере (статья 2 Федерального закона «О противодействии коррупции»). С учетом выборного порядка замещения некоторых государственных и муниципальных должностей, которые и будут рассматриваться в дальнейшем, антикоррупционные требования выражаются в установлении требований, обязанностей и запретов, адресованных кандидатам на соответствующие должности и лицам, замещающим указанные должности, а также в запрете одновременного замещения некоторых должностей или одновременного занятия определенными видами деятельности.

Основная часть упомянутых мер, в настоящее время рассматриваемых как составляющая антикоррупционной политики Российской Федерации, является традиционным элементом правового регулирования подготовки и проведения выборов в Российской Федерации, служащим для надлежащего информирования избирателей о кандидатах, а также косвенной оценки организаторских способностей кандидатов на примере организации своей избирательной кампании. Но в 2012–2013 годах круг таких требований и обязанностей существенно расширился как по содержанию, кругу лиц, так и по последствиям для участников избирательного процесса. Наблюдается качественное изменение общей картины избирательного процесса в части подхода законодателя к определению круга обязанностей кандидатов, что требует научного осмысления.

Имеются и иные направления влияния антикоррупционной политики Российской Федерации на избирательное законодательство, такие как совершенствование самих нормативных правовых актов о выборах путем проведения антикоррупционной экспертизы, но они требуют отдельного обсуждения.

Так, Федеральный закон от 6 декабря 1994 года № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав» [13] содержал отсылочную норму о том, что ограничения, связанные со статусом депутата, в том числе с невозможностью находиться на государственной службе, заниматься другой оплачиваемой деятельностью, устанавливаются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Принятый в соответствии с ним Федеральный закон от 21 июня 1995 года № 90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [4] вообще не содержал предписаний по этому вопросу.

В Федеральном законе от 17 мая 1995 года № 76-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» [8] впервые было предусмотрено, что в избирательную комиссию представляется декларация о доходах кандидата за два года, предшествующих году выборов (часть тринадцатая статьи 34); дальнейшая юридическая судьба содержащихся в представленной декларации сведений не определялась.

Федеральный закон от 19 сентября 1997 года № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [14], первый из нового поколения федеральных законодательных актов о выборах, в первоначальной редакции сохранил отсылочный способ определения видов деятельности, несовместимых со статусом депутата, выборного должностного лица (пункт 7 статьи 4). При этом впервые было предусмотрено, что в заявлении о согласии баллотироваться кандидат дает обязательство в случае избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата или замещением иной выборной должности (пункт 2 статьи 28). Заметно дополненная и усовершенствованная редакция данного Федерального закона, возникшая в результате внесения в него изменений в 1999 году [15], содержала также возможность установления требований к кандидату о представлении в избирательную комиссию сведений о доходах за год, предшествующий году назначения выборов, и об имуществе, принадлежащем кандидату (каждому кандидату из списка кандидатов) на праве собственности (пункт 1 статьи 32). Существенная недостоверность данных сведений являлась основанием к отказу в регистрации кандидата (пункт 9 той же статьи).

Аналогичный подход был реализован законодателем и в Федеральном законе от 24 июня 1999 года № 121- ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [5]. А в Федеральном законе от 31 декабря 1999 года № 228-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» [9] вновь содержались законодательные новеллы: к ходатайству о регистрации инициативной группы избирателей должны были быть приложены сведения о размере и об источниках доходов кандидата на должность Президента Российской Федерации, его супруга и детей кандидата, сведения об имуществе, принадлежащем кандидату, его супругу и детям кандидата на праве собственности, а также об обязательствах имущественного характера кандидата, его супруга и детей кандидата. Сведения о размере и об источниках доходов представлялись в виде копий деклараций о доходах гражданина, являющегося кандидатом, его супруга и детей кандидата за два года, предшествующих году назначения выборов Президента Российской Федерации. В случае регистрации кандидата указанные сведения в установленном ЦИК России объеме подлежали опубликованию (пункт 6 статьи 33 Федерального закона). Таким образом, были расширены круг лиц, сведения о которых должны быть представлены, срок, сведения о доходах за который содержатся в документах кандидата, а также впервые данный институт был связан с идеей информирования избирателей о кандидатах. Однако такой подход не был поддержан в Федеральном законе от 20 декабря 2002 года № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [6], в котором обязанность представлять сведения о доходах возложена на кандидата только в отношении него лично и только за год, предшествующий году назначения выборов (подпункт 2 пункта 7 статьи 38).

Переходя к действующим в настоящее время федеральным законодательным актам о выборах, следует прежде всего проанализировать требования Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на учас-

тие в референдуме граждан Российской Федерации» [16]. Пункт 9 статьи 4 указанного Федерального закона содержит перечень должностей, замещение которых невозможно одновременно с исполнением тех обязанностей, которые закреплены за соответствующим депутатом, выборным должностным лицом; вместе с тем данный перечень не является исчерпывающим, и в действительности иными федеральными законами установлены ограничения, дополняющие ограничения, предусмотренные вышеуказанными положениями. Таким образом, включение правовых норм, устанавливающих несовместимость обязанностей депутата, выборного должностного лица с занятием иными видами деятельности в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» вряд ли оправданно: эти правовые нормы все равно не охватывают весь круг ограничений, а по своему содержанию находятся в лучшем случае на периферии предмета регулирования указанного Федерального закона.

Пунктом 3 статьи 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусмотрена обязанность кандидата представить в избирательную комиссию сведения о размере и об источниках доходов кандидата (каждого кандидата из списка кандидатов) за год, предшествующий году назначения выборов, а также об имуществе, принадлежащем кандидату (каждому кандидату из списка кандидатов) на праве собственности (в том числе совместной собственности), о вкладах в банках, ценных бумагах. Данный Федеральный закон также предусматривает, что иным федеральным законом могут быть предусмотрены представление дополнительных сведений, а также представление сведений о размере и об источниках доходов и имуществе супруга кандидата. Со вступлением в силу Федерального закона от 2 мая 2012 года № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [3] в Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» непосредственно предусмотрено, что кандидат на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) также представляет сведения о размере и об источниках доходов и имуществе своих супруга и несовершеннолетних детей. В отличие от ранее действовавшего правового регулирования, обнаруженная недостоверность этих сведений влечет лишь направление сведений об этом в средства массовой информации, но не может повлечь отказ в регистрации кандидата либо исключение его из списка кандидатов (пункт 8 статьи 33, пункты 24, 26 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

С апреля 2013 года (см.: [1; 2]) при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, выборов глав муниципальных районов и глав городских округов кандидат представляет в избирательную комиссию сведения о принадлежащем кандидату, его супругу и несовершеннолетним детям недвижимом имуществе, находящемся за пределами территории Российской Федерации, об источниках получения средств, за счет которых приобретено указанное имущество, об обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации кандидата, а также сведения о таких обязательствах его супруга и несовершеннолетних детей; сведения о своих расходах, а также о расходах своих супруга и несовершеннолетних детей по каждой сделке по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), совершенной в течение последних трех лет, если сумма сделки превышает общий доход кандидата и его супруга за три последних года, предшествующих совершению сделки, и об источниках получения средств, за счет которых совершена сделка. Указанные сведения проверяются избирательной комиссией в порядке, установленном Президентом Российской Федерации (пункты 3^1 и 3^2 статьи 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Вместе с тем изданный по данному вопросу Указ Президента Российской Федерации от 6 июня 2013 года № 546 «О проверке досто-

верности сведений об имуществе и обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации, о расходах по каждой сделке по приобретению объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг и акций, представляемых кандидатами на выборах в органы государственной власти, выборах глав муниципальных районов и глав городских округов, а также политическими партиями в связи с внесением Президенту Российской Федерации предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации» [11] не содержит никаких механизмов получения сведений от располагающих необходимыми сведениями органов иностранных государств и (или) организаций, расположенных за пределами территории Российской Федерации. В этом отношении особенно показателен подпункт «а» пункта 9 Положения, утвержденного данным Указом, в котором срок ответа органов прокуратуры Российской Федерации, иных федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и других организаций на запрос избирательной комиссии о проверке сообщенных кандидатами сведений ограничен 10 днями, чего явно недостаточно для получения информации из-за рубежа по дипломатическим каналам или иным официальным способом. Между тем непредставление указанных сведений влечет отказ в регистрации, а за представление недостоверных сведений санкция непосредственно в законе не предусмотрена.

С апреля 2013 года при проведении выборов в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, выборов глав муниципальных районов и глав городских округов кандидат обязан к моменту своей регистрации закрыть счета (вклады), прекратить хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и (или) осуществить отчуждение иностранных финансовых инструментов (пункт 3^3 статьи 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Несоблюдение указанного требования влечет отказ в регистрации кандидата или исключение его из списка (подпункт $а^2$ пункта 24 и подпункт $в^2$ пункта 26 статьи 38 указанного Федерального закона).

В Федеральном законе от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [7] обязанность кандидата представлять сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера ограничена его собственными доходами, имуществом и обязательствами. Обязанность кандидатов представлять сведения о своих расходах отдельно не упоминается, а сведения о недвижимом имуществе, обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации, очевидно, включены в общие сведения об имуществе и обязательствах имущественного характера кандидата.

Федеральный закон от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» [10], напротив, расширил требования Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» о представлении сведений о доходах кандидата, его супруги (супруга) до периода в шесть лет, предшествующих году назначения выборов Президента Российской Федерации, и, таким образом, предусматривает представление в избирательную комиссию наиболее полных сведений о доходах, расходах, имуществе, обязательствах имущественного характера, счетах в банках кандидатов и его ближайших родственников.

На основании сделанного обзора истории становления требований к кандидату о раскрытии определенных сведений о себе и иных лицах, а также установлении ограничений, вытекающих из статуса депутата, выборного должностного лица, представляется важным отметить следующие обстоятельства.

Во-первых, в последнее время стремительно расширился круг сведений о кандидатах и их ближайших родственниках (супругах и несовершеннолетних детях), которые в обязательном порядке представляются кандидатами в избирательные комиссии, проверяются последними, но при этом не имеют сколько-нибудь существенной связи с избирательным процессом. Разноплановость соответствующих требований и сложность их выполнения кандидатом, необходимость совершения кандидатом действий, носящих необратимый характер (закрытие счетов в банках и др.) более не позволяют объяснить целесообразность их установления интересами информирования избирателей. Следовательно, приходится констатировать, что избирательные

комиссии в настоящее время выполняют не свойственные им функции обеспечения безопасности и прозрачности государственного (муниципального) управления, отвлекаясь от возложенных на них специфических задач защиты избирательных прав граждан и организации избирательного процесса.

Во-вторых, из сказанного вытекает то, что в силу особенностей избирательного процесса (скоротечность, жесткое регулирование оснований и сроков принятия решений о регистрации, отмене регистрации, аннулировании регистрации кандидатов и др.), а также положения избирательных комиссий в системе государственных (муниципальных) органов (отсутствие возможности обеспечить содержательные ответы государственных и муниципальных органов, организаций, тем более зарубежных, на запросы избирательных комиссий в целях проверки сообщенных кандидатами сведений) избирательные комиссии не могут эффективно выполнять подобные не свойственные им функции. Несомненно, более правильно осуществлять соответствующий контроль по окончании избирательного процесса, как реализацию статуса должностного лица.

В-третьих, ранее уже упоминалось, что на выборах в федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, на выборах глав муниципальных районов и глав городских округов кандидат обязан *к моменту своей регистрации* закрыть счета (вклады), прекратить хранение наличных денежных средств и ценностей в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и (или) осуществить отчуждение иностранных финансовых инструментов (пункт 33 статьи 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»). Таким образом, реализация одного конституционного права — права собственности (и смежных с ним гражданских прав) поставлена в зависимость от возможности реализации другого конституционного права — права быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, причем ограничение первых наступает уже в момент, когда нет и не может быть никаких гарантий, что соответствующий кандидат будет избран. Можно полагать, что имеются основания утверждать о нарушении федеральным законодателем частей 1 и 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации.

В-четвертых, антикоррупционное и избирательное законодательство не согласованы в аспекте содержания понятия «лицо, претендующее на замещение государственной или муниципальной должности». Федеральный закон «О противодействии коррупции» не содержит дополнительных указаний, в связи с чем процесс замещения государственной (муниципальной) должности воспринимается одностадийным (претендент на должность — лицо, замещающее должность); в случае, если должность замещается путем проведения выборов, необходимые антикоррупционные требования реализуются в избирательном процессе. Однако в случае, если речь идет о должности, например, председателя, заместителя председателя и иных руководящих должностях в представительном органе, персональный состав которого формируется на выборах, то в действительности антикоррупционные требования предъявляются не к претендентам на должности соответственно председателя, заместителя председателя представительного органа, а к претендентам на роль депутатов данного органа. Для случая, когда депутат представительного органа считается замещающим государственную либо муниципальную должность, строго последовательный вывод из требований Федерального закона «О противодействии коррупции» — о представлении сведений и проверке соблюдения антикоррупционных требований дважды, на каждой из стадий, — явно избыточен и не поддерживается практикой работы законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления. Если же депутат представительного органа не замещает государственной (муниципальной) должности, антикоррупционные требования избирательного законодательства вообще оказываются оторванными от обстоятельств, когда имеется смысл их применять.

В свою очередь, из взаимосвязи вышеизложенных положений следует, что при реализации антикоррупционных требований (включая требования о возможности одновременного занятия одним и тем же лицом нескольких должностей или несколькими видами деятельности) акцент должен быть сделан законодателем на регулярной проверке их соблюдения лицом, замещающим государственную (муниципальных) должность, а не на сколько угодно тщательной, но предварительной и заведомо однократной проверке их соблюдения в ходе избирательного процесса.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации : федер. закон от 2 апреля 2013 г. № 30-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2013. — № 14. — Ст. 1638.

2. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами» : федер. закон от 7 мая 2013 г. № 102-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2013. — № 19. — Ст. 2329.

3. О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» : федер. закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2013. — № 14. — Ст. 1648.

4. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 21 июня 1995 г. № 90-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 26. — Ст. 2398.

5. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 24 июня 1999 г. № 121-ФЗ (в ред. от 21 марта 2002 г.) // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 26. — Ст. 3178; 2002. — № 12. — Ст. 1093.

6. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ (в ред. от 25 июля 2006 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 51. — Ст. 4982; 2006. — № 31 (ч. I). — Ст. 3427.

7. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2005. — № 21. — Ст. 1919; 2013. — № 52 (ч. I). — Ст. 6961.

8. О выборах Президента Российской Федерации: федер. закон от 17 мая 1995 г. № 76-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 21. — Ст. 1924.

9. О выборах Президента Российской Федерации : федер. закон от 31 декабря 1999 г. № 228-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2000. — № 1 (ч. II). — Ст. 11.

10. О выборах Президента Российской Федерации : федер. закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 2. — Ст. 171; 2013. — № 52 (ч. I). — Ст. 6961.

11. О проверке достоверности сведений об имуществе и обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации, о расходах по каждой сделке по приобретению объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг и акций, представляемых кандидатами на выборах в органы государственной власти, выборах глав муниципальных районов и глав городских округов, а также политическими партиями в связи с внесением Президенту Российской Федерации предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 6 июня 2013 г. № 546 // Собрание законодательства РФ. — 2013. — № 23. — 2892.

12. О противодействии коррупции : федер. закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2008. — № 52 (ч. 1). — Ст. 6228; 2013. — № 52 (ч. 1). — Ст. 6961.

13. Об основных гарантиях избирательных прав : федер. закон от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ (в ред. 26 ноября 1996 г.) // Собрание законодательства РФ. — 1994. — № 33. — Ст. 3406; 1996. — № 49. — Ст. 5498.

14. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 1997. — № 38. — Ст. 4339.

15. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ (в ред. от 30 марта 1999 г.) // Собрание законодательства РФ. — 1997. — № 38. — Ст. 4339; 1999. — № 14. — Ст. 1653.

16. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г.) // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 24. — Ст. 2253; 2013. — № 52 (ч. 1). — Ст. 6961.

ББК 67.404.5

Д.С. Рымарев

Вина как субъективное условие конституционно-правовой ответственности участников выборов

В статье рассматриваются общие вопросы вины в избирательном праве. Автор анализирует данное понятие в зависимости от характера субъекта конституционно-правовой ответственности за избирательно-правовые деликты.

Ключевые слова: *конституционно-правовая ответственность; избирательно-правовой деликт; принцип вины; вина.*

В юридической литературе существуют многочисленные подходы к раскрытию содержания конституционно-правовой ответственности: конституционно-правовая ответственность как единство двух составляющих (негативной (ретроспективной) и позитивной (проспективной) [2, с. 61; 16, с. 36]; конституционно-правовая ответственность в негативном аспекте [3, с. 39; 4, с. 154; 7, с. 18; 8, с. 14; 12, с. 86; 13, с. 8; 28, с. 19–20; 32, с. 32–33]; конституционно-правовая ответственность как правоотношение ответственности [11, с. 11–12, 22; 15, с. 74] и другие [31, с. 39–43].

В рамках настоящей статьи конституционно-правовая ответственность участников выборов как разновидность конституционно-правовой ответственности рассматривается в негативном (ретроспективном) смысле, как ответственность за прошлое, за совершенное противоправное деяние, так как именно в этом аспекте существует проблема вины как необходимого условия конституционно-правовой ответственности за совершение избирательно-правовых деликтов.

Исходя из указанной узкой трактовки конституционно-правовая ответственность участников выборов определяется как *наступление неблагоприятных последствий для соответствующих субъектов в виде мер конституционно-правовой ответственности в случае нарушения ими юридических норм, охраняющих избирательно-правовые отношения.*

Особенностью *субъекта* данного вида ответственности является «обладание специальным правовым статусом в избирательном процессе — наделение его законодательством о выборах особым объемом прав и обязанностей, реализуемых этим субъектом в ходе избирательной кампании» [32, с. 40]. Наличие указанного правового статуса поставлено законодателем в зависимость от ряда условий, при наличии которых лицо может быть вовлечено в соответствующие правоотношения. При этом все субъекты избирательных правоотношений по количественной характеристике могут быть подразделены на индивидуальные (кандидаты, зарегистрированные кандидаты и т. д.) и коллективные субъекты (избирательная комиссия, избирательное объединение) [7, с. 19].

Согласно действующему избирательному законодательству к основным мерам конституционно-правовой ответственности участников выборов относятся: предупреждение, отказ в регистрации кандидата (списка кандидатов), отмена регистрации кандидата (списка кандидатов), расформирование избирательной комиссии [7, с. 19; 8, с. 17–18; 9, с. 518]. Таким образом, данные меры являются одной из ее отличительных особенностей.

В юридической литературе выделяются два основания конституционно-правовой ответственности: нормативное (конкретная правовая норма, которая нарушается) и фактическое (наличие в деянии лица конкретного состава правонарушения). Вместе с тем отмечается, что единственным фактическим основанием является деяние, содержащее все признаки состава конституционного деликта [1, с. 40; 5, с. 64; 6, с. 47; 8, с. 17–18; 13, с. 102; 17, с. 31]. При этом вина выступает условием применения соответствующих мер ответственности [11, с. 93; 14, с. 33].

В связи с этим в рамках настоящей статьи вина рассматривается как необходимое условие конституционно-правовой ответственности участников выборов, тогда как фактическим основанием для ее наступления является избирательно-правовой деликт (виновное, противоправное, общественно вредное деяние в форме действия или бездействия, посягающее на избирательные правоотношения, за совершение которого на основании законодательства о выборах к соответствующему субъекту избирательно-правовых отношений может быть применена мера конституционно-правовой ответственности).

Характеризуя вину как необходимое условие конституционно-правовой ответственности за избирательно-правовые деликты следует иметь в виду, что в содержательном плане вина индивидуальных субъектов отлична от понимания вины коллективных субъектов данного вида ответственности.

В этом как раз и проявляется одна из специфических особенностей проблемы вины в избирательном праве, объединяющей в себя два различных понятия о вине в зависимости от характера субъекта ответственности.

При обращении к проблеме вины в избирательно-правовой сфере представляется важным соотнести указанное понятие с понятием «виновность». Соотношение указанных понятий можно провести только в отношении индивидуальных субъектов конституционно-правовой ответственности за избирательно-правовые деликты, поскольку для коллективных субъектов данные понятия являются тождественными.

Вопрос о разграничении понятий «вина» и «виновность» наиболее детально разработан в уголовно-правовой сфере [29, с. 29]. Особого внимания для решения данной проблемы заслуживает исследование Е.И. Старовойтовой, которая обращалась к этому вопросу при характеристике презумпции невиновности. В частности, автор отмечает, что в юридической литературе, как правило, в понятие виновности вкладывается две группы обстоятельств: а) причастность лица к совершению преступного деяния, т. е. самоличность совершения его данным лицом; б) наличие вины — психическое отношение лица к своему противоправному поведению, имеющему форму умысла или неосторожности, и его последствиям [30, с. 70].

На наш взгляд, виновность в структуре конституционно-правовой ответственности участников выборов следует определять как вывод о причастности лица к соответствующему избирательно-правовому деликту, а также наличие вины этого лица в его совершении. При этом данное положение применимо только в отношении индивидуальных субъектов данного вида ответственности, тогда как природа вины коллективных субъектов иная и фактически включает в себя установление критериев виновного поведения.

Содержание вины индивидуальных субъектов конституционно-правовой ответственности за избирательно-правовые деликты заключается в сознательно-волевом отношении субъекта ответственности к содеянному, поскольку только сознание и воля как элементы психики человека имеют непосредственное отношение к праву.

При этом в содержание вины индивидуального субъекта рассматриваемого вида ответственности необходимо включать два элемента: интеллектуальный (лицо осознавало характер совершаемого деяния) и волевой (желало его совершения). Это связано с тем, что если лицо не осознавало характер совершаемого им избирательно-правового деликта в силу возраста, психического расстройства здоровья или иных причин, то в этом случае мера конституционно-правовой ответственности, которой мы это лицо подвергнем, не достигнет своей цели изменения отношения правонарушителя к содеянному, поскольку данное лицо не способно адекватно воспринять им совершенное.

Вместе с тем анализ судебной практики по избирательным спорам показывает, что вина лица в совершении избирательно-правового деликта, как правило, считается установленной, если имеется его причастность к соответствующему неправомерному деянию [21–23], при этом форма вины (умысел и неосторожность), за редкими исключениями, не исследуется [27, с. 14; 28, с. 76].

Из проанализированных нами 100 дел, рассмотренных Верховным Судом Российской Федерации в качестве кассационной (а в связи с принятием Федерального закона от 9 декабря 2010 года № 353-ФЗ [18] — апелляционной) инстанции за период с 1999-го по 2013 год, где либо сам суд, либо одна из сторон, участвующих в процессе, ссылается на необходимость исследования вины, в 78% дел Верховный Суд Российской Федерации обращался к исследованию вины индивидуальных субъектов конституционно-правовой ответственности за избирательно-правовые деликты, при этом в 23% случаев (18 дел) вина кандидата

(зарегистрированного кандидата) была установлена исходя из причастности данного лица к соответствующему противоправному деянию, т. е. его объективного отношения к содеянному.

Данный подход представляется недопустимым, поскольку причастность является только одним из элементов виновности лица в совершении избирательно-правового деликта, в то время как вторым ее элементом является наличие вины.

Доказывание вины исключает привлечение к ответственности лиц, которые причастны к действиям или их последствиям внешне похожим на правонарушения, но таковыми не являющимися [24, с. 91].

Без установления вины лица нельзя достигнуть тех целей, которые преследуют меры конституционно-правовой ответственности участников выборов. Не зная сознательно-волевого отношения лица к совершенному посягательству, недопустимо налагать на него меры ответственности, направленные на изменение отношения нарушителя к необходимости соблюдения правовых норм и совершенному правонарушению, поскольку мы не установили, как это лицо относится к содеянному.

В связи с этим факт констатации виновности только как причастности (объективного отношения) лица к избирательно-правовому деликту не позволяет в полной мере реализовывать принцип вины в избирательно-правовой сфере.

К основным видам коллективных субъектов конституционно-правовой ответственности за избирательно-правовые деликты относят избирательные комиссии и избирательные объединения [7, с. 19; 25, с. 44]. Таким образом, при решении вопроса о необходимости учета вины данных субъектов, прежде всего, следует руководствоваться позицией Конституционного Суда Российской Федерации, который в своем постановлении от 15 июля 1999 года № 11-П указал, что принцип соразмерности, выражающий требования справедливости, предполагает установление публично-правовой ответственности лишь за *виновное деяние* и ее дифференциацию в зависимости от тяжести содеянного, размера и характера причиненного ущерба, степени вины правонарушителя и иных существенных обстоятельств, обусловливающих индивидуализацию при применении взыскания. Указанные принципы привлечения к ответственности *в равной мере относятся к физическим и юридическим лицам* [26].

Надо отметить, что перед исследователями указанной проблемы стоит вопрос, что понимать под виной коллективного субъекта. На наш взгляд, следует согласиться с учеными, которые считают, что применительно к конституционно-правовой сфере нет необходимости за виной коллективного субъекта искать вину в этом руководителя или работника. Как справедливо отмечает В.А. Виноградов, данный вопрос связан со специальной правосубъектностью коллективных субъектов и вина коллективного субъекта не может быть сведена к сумме личной вины отдельных лиц [3]. Это может привести нас в плоскость другой юридической ответственности (например, в рамках трудового права), но в силу действующего избирательного законодательства отдельное лицо не будет подвергнуто соответствующим мерам конституционно-правовой ответственности. В частности, при совершении таких избирательно-правовых деликтов, как использование избирательным объединением в целях достижения определенного результата на выборах денежных средств помимо средств собственного избирательного фонда (подпункт «б» пункта 8 статьи 76 Федерального закона от 12 июня 2002 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Федеральный закон об основных гарантиях) [20]), подкуп избирателей (подпункт «г» пункта 8 статьи 76 Федерального закона об основных гарантиях), очевидно, что за данными противоправными действиями будут стоять конкретные физические лица (уполномоченные представители по финансовым вопросам, доверенные лица), но они не будут привлечены к конституционно-правовой ответственности, поскольку в этом случае будет применена только одна мера — отмена регистрации списка кандидатов в целом — на коллективный субъект (избирательное объединение).

При исследовании всех обстоятельств совершенного коллективным субъектом избирательно-правового деликта с целью соблюдения принципа виновной ответственности необходимо выяснить, была ли у данного лица свобода выбора вариантов поведения, мог ли данный субъект в сложившихся условиях принять иное решение или предотвратить неправомерное посягательство.

Сущность вины коллективного субъекта конституционно-правовой ответственности за

избирательно-правовые деликты состоит в том, что данная категория показывает, была ли у коллективного субъекта свобода выбора вариантов поведения в сложившейся ситуации, мог ли он принять иные меры к соблюдению возложенной на него обязанности. Таким образом, он признается виновным, если у него была такая свобода выбора.

Содержание вины коллективного субъекта — это фактически критерии его виновного поведения, позволяющие правоприменителю установить возможность выбора вариантов поведения коллективного субъекта. В этом аспекте понятия «вина» и «виновность» для коллективного субъекта являются тождественными.

Среди таких критериев выделяются: 1) ненадлежащее соблюдение коллективным субъектом установленных в избирательном законодательстве обязанностей; 2) данное деяние было выражено в действиях соответствующего органа либо лица (представителя) коллективного субъекта, который был прямо уполномочен в силу закона или по решению коллективного субъекта на совершение данного деяния (выполнение соответствующих функций); 3) коллективным субъектом в лице его уполномоченных лиц не были приняты все возможные меры к надлежащему исполнению обязанности и предотвращению нарушения.

В заключение настоящей статьи важно указать, что необходимость исследования вины субъекта конституционно-правовой ответственности за избирательно-правовые деликты при применении к нему соответствующих мер обусловлена тем, что данный вид ответственности носит карательный (штрафной) характер, поскольку ее меры направлены на то, чтобы наказать правонарушителя — ограничить его в реализации соответствующих прав, отказать в реализации этих прав или лишить его соответствующего избирательно-правового статуса.

Обязательность соблюдения принципа вины при привлечении лица к данному виду ответственности подтверждается судебной практикой последних лет и особым вниманием со стороны федеральных законодателей, где предпринимаются попытки внести соответствующие изменения об обязательном учете виновного начала при применении мер указанного вида ответственности.

В частности, депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от фракции КПРФ был внесен проект федерального закона № 393082-5 «О внесении изменения в статью 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [19] (далее — проект № 393082-5), которым предлагается подпункт «а» пункта 7 статьи 76 данного Федерального закона дополнить словами «, если вина зарегистрированного кандидата в сокрытии данных обстоятельств установлена судом».

В пояснительной записке к проекту № 393082-5 указывается, что в настоящее время понятие «вновь открывшиеся обстоятельства» трактуются только как обстоятельства, которые не были и не могли быть известны избирательной комиссии, зарегистрировавшей кандидата, и при разрешении споров по делам об отмене регистрации суды, руководствуясь данной нормой, не обращают внимания на наличие или отсутствие вины самого зарегистрированного кандидата.

В указанном проекте предлагается считать вновь открывшимися обстоятельствами только те, о которых избирательная комиссия не знала и не могла знать, а зарегистрированный кандидат намеренно скрывал их от избирательной комиссии.

Проект № 393082-5 был рассмотрен Советом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 29 июня 2010 года, в последующем был включен в Календарь рассмотрения вопросов Государственной Думой на 7 февраля 2012 года, но в дальнейшем работа над ним была приостановлена.

Также 22 февраля 2012 года в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации от фракции политической партии СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ был внесен проект федерального закона № 28717-6 «Избирательный кодекс Российской Федерации» [10] (далее — проект № 28717-6), который в части 6 статьи 8.2 регламентирует, что при решении вопроса об отмене регистрации кандидата, списка кандидатов, исключении кандидата из зарегистрированного списка кандидатов суд руководствуется принципом соразмерности санкций правонарушению, совершенному кандидатом, избирательным объединением. Указанная санкция может быть применена только при наличии вины соответствующего кандидата, избирательного объединения.

Данный проект № 28717-6 был снят с рассмотрения Советом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 9 апреля 2012 года.

Несмотря на то, что обозначенные проекты в части законодательного закрепления принципа виновной ответственности за избирательно-правовые деликты носят фрагментарный характер и не позволяют полностью охватить все вопросы, наработанные в теории избирательного права, однако это еще раз доказывает необходимость скорейшего решения указанной проблемы на уровне законодательной регламентации в пользу обязательного учета виновного начала в избирательно-правовой сфере.

При этом специфика вины в избирательном праве заключается в том, что она объединяет в себе две составляющие: понятие вины индивидуальных и понятие вины коллективных субъектов конституционно-правовой ответственности за избирательно-правовые деликты.

Хотя в любом случае вина выступает как необходимое условие рассматриваемого вида ответственности, которая каждый раз должна быть установлена правоприменителем при привлечении лица к соответствующим мерам конституционно-правовой ответственности.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Авдеенкова М.П.* Конституционно-правовая ответственность в России: проблемы становления и реализации : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2003.

2. *Боброва Н.А., Зражевская Т.Д.* Ответственность в системе гарантий конституционных норм (государственно-правовые аспекты). — Воронеж, 1985. — 156 с.

3. *Виноградов В.А.* Конституционно-правовая ответственность: системное исследование : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2005.

4. *Грызунова Е.В.* Правонарушение и юридическая ответственность в их соотношении : дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 2002.

5. *Забровская Л.В.* Конституционно-правовые деликты : дис. ... канд. юрид. наук. — М, 2003.

6. *Зражевская Т.Д.* Ответственность по советскому государственному праву. — Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1980. — 160 с.

7. *Игнатенко В.В.* Конституционно-правовая ответственность в избирательном процессе // Академический юридический журнал. — 2002. — № 3. — С. 18–29.

8. *Игнатенко В.В.* Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном процессе : учеб. пособие / Избирательная комиссия Иркутской области; Институт законодательства и правовой политики. — Иркутск, 2003. — 186 с.

9. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации : учебник для вузов / отв. ред. канд. юрид. наук А.А. Вешняков. — М. : Норма, 2003. — 816 с.

10. Избирательный кодекс Российской Федерации : проект федер. закона № 28717-6 // СПС «КонсультантПлюс».

11. *Казанцева О.Г.* Конституционно-правовая ответственность в современной федеративной России : дис. ... канд. юрид. наук. — Краснодар, 2006.

12. *Колосова Н.М.* Конституционная ответственность — самостоятельный вид юридической ответственности // Государство и право. — 1997. — № 2. — С. 86–91.

13. *Колосова Н.М.* Конституционная правовая ответственность в Российской Федерации. Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушения конституционного законодательства Российской Федерации. — М. : Городец, 2000. — 192 с.

14. *Кондрашев А.А.* Теория конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации : автореф. дис. ...д-ра юрид. наук. — Москва, 2011.

15. *Кошелев Е.В.* Конституционная ответственность в Российской Федерации, ее стадии : дис. ... канд. юрид. наук. — Омск, 2006.

16. *Лучин В.О.* Ответственность в механизме реализации Конституции // Право и жизнь. — 1992. — № 1. — С. 30–49.

17. *Никулина Т.В.* Проблемы конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации и ее субъектах (на примере Республики Коми) : дис. ... канд. юрид. наук. — Сыктывкар, 2001.

18. О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации : федер. закон от 9 декабря 2010 г. № 353-ФЗ // Российская газета. — 2010. — 13 дек.

19. О внесении изменения в статью 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» : проект федер. закона № 395082-5 // СПС «КонсультантПлюс».

20. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

21. Определение Верховного Суда РФ от 27 марта 2003 г. № 4-Г03-6 // Вестник ЦИК РФ. — 2003. — №3. — С. 88–96

22. Определение Верховного Суда РФ от 23 ноября 2004 г. № 91-Г04-23 // СПС «КонсультантПлюс».

23. Определение Верховного Суда РФ от 22 декабря 2004 г. № 60-Г04-20 // Вестник ЦИК РФ. — 2005. — № 2. — С. 142–148.

24. *Петров М.П.* Административная ответственность организаций (юридических лиц) : дис. ... канд. юрид. наук. — Саратов, 1998.

25. *Подшивалов В.Е.* Ответственность по избирательному праву: особенности юридической природы // Академический юридический журнал. — 2000. — № 1. — С. 41–44.

26. По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР «О Государственной налоговой службе РСФСР» и Законов Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» и «О федеральных органах налоговой полиции» : постановление Конституционного Суда РФ от 15 июля 1999 г. № 11-П // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 30. — Ст. 3988.

27. *Сидякин А.Г.* Принцип виновной ответственности и фактор вины в избирательном процессе // Журнал российского права. — 2005. — № 1. — С. 3–14.

28. *Сидякин А.Г.* Отказ в регистрации и отмена регистрации кандидата (списка кандидатов) : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2006.

29. *Скляров С.В.* Вина и мотивы преступного поведения как основание дифференциации и индивидуализации уголовной ответственности : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2004.

30. *Старовойтова Е.И.* Правовые презумпции в избирательном праве : дис. ... канд. юрид. наук. — Владивосток, 2012.

31. *Шон Д.Т.* Конституционная ответственность // Государство и право. — 1995. — № 7. — С. 35–43.

32. *Штурнев А.Е.* Конституционно-правовая ответственность за избирательные правонарушения в Российской Федерации : монография / Избирательная комиссия Иркутской области; Институт законодательства и правовой политики. — Иркутск, 2004. — 208 с.

ББК 67.400.5

Е.И. Старовойтова, кандидат юридических наук

Реализация принципа законности в деятельности избирательных комиссий в Российской Федерации

Статья посвящена исследованию реализации принципа законности в деятельности избирательных комиссий при организации и проведении выборов в Российской Федерации. В статье исследуются вопросы обжалования незаконных решений, действий (бездействия) избирательных комиссий. Также проанализировано соотношение отмены решения избирательной комиссии с мерами государственного принуждения.

Ключевые слова: *законность; избирательные комиссии; бремя доказывания; обжалование; меры государственного принуждения.*

Избирательные комиссии играют одну из ключевых ролей в избирательном праве Российской Федерации. Одним из основных принципов, на которых строится их работа в ходе организации и проведения выборов, является принцип законности.

В Российской Федерации соответствующими полномочиями по организации и проведению выборов наделены Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, избирательные комиссии муниципальных образований, территориальные избирательные комиссии, окружные избирательные комиссии и участковые комиссии. Законность решений, действий (бездействия) избирательных комиссий, прежде всего, предопределяется тем, что они должны быть приняты (осуществлены) на основе норм действующего законодательства. Избирательные комиссии осуществляют свои полномочия на основе Конституции Российской Федерации [10], Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [19] (далее — Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ), иных федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, муниципальных нормативных правовых актов.

Не вызывает сомнения, что законность является обязательным требованием, предъявляемым к государственной деятельности, однако определение понятия «законность» не столь однозначно в доктрине права.

Категория законности многоаспектна. В юридической литературе под понятием законности юристы-законоведы, как правило, понимают неуклонное исполнение законов и соответствующих им иных правовых актов органами государства, должностными лицами, гражданами и общественными организациями [27, с. 101].

В работах Н.Г. Александрова [2, с. 68], С.Н. Братуся [4, с. 118], П.М. Рабиновича [25, с. 121–122], Д.Н. Бахраха [3, с. 4] законность определяется как правовой режим, как режим общественных отношений, характеризующийся их соответствием нормам права (т. е. соблюдением и исполнением правовых предписаний).

В отечественном правоведении также встречается подход, характеризующийся максимально широким пониманием законности, при котором законность выступает «как политико-правовое явление, характеризующее процесс совершенствования государственно-правовой формы организации общества и реализации идеи социальной справедливости путем строгого и неуклонного соблюдения и исполнения действующего законодательства» [7, с. 18].

При этом законность нормативных актов рассматривается как самостоятельное социальное явление, выступающее составной частью более общего понятия — законности в целом [14, с. 117]. Например, под законностью решений (действий, бездействия) следователя (дознавателя и др.) понимается соблюдение (выполнение) последним в ходе принятия решения, производства действия либо осуществления бездействия норм материальных, а равно процессуальных отраслей права [18]. Однако, как отмечает Б.А. Осипян, «если изданный государством тот или иной закон не совсем правомерен и целесообразен для поддержания общего правопорядка, то даже самое точное и строгое исполнение данного закона нельзя считать актом гарантии закон-

ности, поскольку в этом случае генетически взаимосвязанные друг с другом понятия права и закона произвольно противопоставлены самим законодателем» [24, с. 86].

В оценке деятельности избирательных комиссий законность их решений, действий (бездействия) выражается в соблюдении норм действующего законодательства и осуществлении своих полномочий только в рамках закона.

Реализация принципа законности предполагает право обжаловать (оспорить) незаконные решения и действия (бездействие) избирательных комиссий. Решение, действие (бездействие) избирательной комиссии, противоречащее действующему законодательству либо принятое с превышением пределов установленной компетенции, подлежит отмене. При этом незаконное решение, действие (бездействие) избирательной комиссии может отменяться как в судебном порядке в соответствии с правилами гражданского процессуального законодательства, так и в порядке, предусмотренном статьей 75 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ, вышестоящей избирательной комиссией. В случае отмены незаконного решения избирательной комиссии нижестоящего уровня вышестоящая избирательная комиссия вправе принять решение по существу вопроса или направить нижестоящей избирательной комиссии, решение которой было отменено, соответствующие материалы на повторное рассмотрение. В случае, если нижестоящая избирательная комиссия повторно не рассмотрит вопрос, решение по существу данного вопроса вправе принять вышестоящая избирательная комиссия.

На основе эмпирического материала Пленум Верховного Суда Российской Федерации выработал единый подход в понимании решения, действия и бездействия избирательной комиссии при обжаловании их в судебном порядке. Так, к решениям избирательной комиссии, исходя из положений, содержащихся в подпунктах 21 и 38 статьи 2, пункте 1 статьи 28 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ, относятся облеченные в установленную форму (постановление, решение) или закрепленные в соответствующих протоколах окончательные решения по рассматриваемым вопросам, принятые комиссией коллегиально.

К действиям избирательной комиссии, которые могут быть оспорены в суде, относится волеизъявление комиссии, не облеченное в форму постановления или решения и не закрепленное в соответствующем протоколе, а также распоряжение или иное волеизъявление уполномоченных (в силу закона или специального поручения) членов соответствующей комиссии, совершенное ими в целях реализации полномочий комиссии по подготовке и проведению выборов и других возложенных на комиссию полномочий.

Под бездействием избирательной комиссии следует понимать неисполнение комиссией обязанности, возложенной на нее нормативными правовыми и иными актами, определяющими полномочия комиссии.

Под уклонением от принятия решения, являющимся одной из форм бездействия избирательной комиссии, следует понимать случаи, когда избирательная комиссия в силу закона обязана была рассмотреть вопрос на своем заседании в коллегиальном составе и принять по нему решение, облеченное в соответствующую форму или закрепленное в соответствующем протоколе (в частности, по вопросам, указанным в пункте 13 статьи 28 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ), однако свою обязанность не выполнила [16].

Также следует отметить, что данные определения отличаются от тех, которые даны Пленумом Верховного Суда Российской Федерации применительно к решениям, действиям (бездействию) органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных, муниципальных служащих [17]*.

* Так, к решениям относятся акты органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц, государственных, муниципальных служащих и приравненных к ним лиц, принятые единолично или коллегиально, содержащие властное волеизъявление, порождающее правовые последствия для конкретных граждан и организаций. При этом необходимо учитывать, что решения могут быть приняты как в письменной, так и в устной форме (например, объявление военнослужащему дисциплинарного взыскания). В свою очередь, письменное решение принимается как в установленной законодательством определенной форме (в частности, распоряжение высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), так и в произвольной (например, письменное сообщение об отказе должностного лица в удовлетворении обращения гражданина). К действию, по смыслу статьи 255 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации [6] (далее — ГПК РФ), относится властное волеизъявление соответствующих органов власти и лиц, которое не облечено в форму решения, но повлекло нарушение прав и свобод граждан и организаций или создало препятствия для их осуществления. К бездействию относится неисполнение органом власти, должностным лицом, служащим обязанности, возложенной на них нормативными правовыми и иными актами, определяющими полномочия этих лиц (должностными инструкциями, положениями, регламентами, приказами). К бездействию, в частности, относится нерассмотрение обращения заявителя уполномоченным лицом.

Как показывает анализ правоприменительной практики, нарушение принципа законности в деятельности избирательных комиссий, как правило, реализуется посредством принятия решений, действий (бездействия), не основанных на законе, либо осуществления своих полномочий вне рамок закона.

Например, в Определении от 28 ноября 2003 года № 84-Г03-10 Верховного Суда Российской Федерации [21] было установлено, что окружная избирательная комиссия отказала в приеме документов для регистрации кандидата ввиду непредоставления надлежащим образом составленных избирательных документов, необходимых для регистрации, в течение указанного для предоставления документов срока. В соответствии с подпунктом 3 пункта 8 статьи 47 Федерального закона от 20 декабря 2002 года № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [15] основанием к отказу в регистрации кандидата в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации может послужить отсутствие среди документов, представленных для регистрации, документов, необходимых в соответствии с Федеральным законом для регистрации кандидата. Следовательно, Закон не предоставляет права окружной избирательной комиссии отказать кандидату в принятии документов по мотиву отсутствия каких-либо необходимых для регистрации документов. Вследствие этого решение окружной избирательной комиссии было признано незаконным.

В другом своем решении Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации определила, что избирательная комиссия вышла за пределы своих полномочий [22]. Из материалов дела было установлено, что Избирательная комиссия Свердловской области направляла документы о проведении съезда и листы регистрации участников съезда политической партии на почерковедческую экспертизу, на основании результатов которой пришла к выводу о подделке избирательных документов. Между тем суд первой инстанции указал, что Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ не наделяет избирательную комиссию субъекта Российской Федерации полномочиями проверять достоверность подписей делегатов партийного съезда. При таких обстоятельствах Верховный Суд Российской Федерации пришел к выводу о превышении Избирательной комиссией Свердловской области полномочий по проверке документов (в том числе и не предусмотренных законом), представленных по предложению самой избирательной комиссии, и о законности оспоренного постановления ЦИК России об отмене решения Избирательной комиссии Свердловской области о регистрации списка кандидатов в депутаты от избирательного блока «Союз бюджетников Урала». С учетом изложенных мотивов Кассационная коллегия не согласилась с доводом кассационной жалобы о том, что при принятии решения об отказе в регистрации списка кандидатов Избирательная комиссия Свердловской области якобы не вышла за пределы имеющихся у нее полномочий по проверке порядка выдвижения списка кандидатов. Ни на чем не основано и утверждение в кассационной жалобе о том, что вступившими в законную силу постановлениями Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации якобы признавались законными аналогичные действия избирательной комиссии области по проверке порядка выдвижения списка кандидатов. Правомерными признавались действия Избирательных комиссий по получению от специалистов соответствующих заключений в отношении подписей избирателей и других лиц в подписных листах. Такое полномочие избирательной комиссии по проверке подписей в подписных листах предусмотрено статьей 38 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ.

Отдельно следует рассмотреть вопрос относительно распределения бремени доказывания оснований признания действий (бездействия) избирательных комиссий незаконными. Доказывание незаконности действий (бездействия) избирательных комиссий должно производиться с учетом презумпции законности ее действий (бездействия) и положений глав 23 и 26 ГПК РФ. По общему правилу, закрепленному в статье 249 ГПК РФ, обязанности по доказыванию обстоятельств, послуживших основанием для принятия нормативного правового акта, его законности, а также законности оспариваемых решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих возлагаются на орган, принявший нормативный правовой акт, органы и лиц, которые приняли оспариваемые решения или совершили оспариваемые действия (бездействие). Вместе с тем Верховный Суд Рос-

сийской Федерации в своем решении [23] указал, что по вопросу о распределении бремени доказывания между заявителем и избирательной комиссией наряду с данным правилом подлежат применению и нормы статьи 56 ГПК РФ, устанавливающей, что каждая сторона должна доказать те обстоятельства, на которые она ссылается как на основание своих требований и возражений, поскольку распределение обязанностей по доказыванию, предусмотренное статьей 249 ГПК РФ, в полном объеме применимо при оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц государственных и муниципальных служащих. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации является государственным органом, однако не является органом государственной власти с присущими ему властными полномочиями.

Стоит отметить, что выводы суда также распространяются на доказывание незаконности действий (бездействия) иных избирательных комиссий, поскольку они также не являются органами государственной власти или органами местного самоуправления и незаконность их действий (бездействия) должна доказываться в соответствии со статьей 261 ГПК РФ, устанавливающей суд признать оспариваемое решение или действие (бездействие) избирательной комиссии, должностного лица незаконным, если установлена обоснованность заявления.

Из части 1 статьи 259 ГПК РФ, пункта 1 статьи 75 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ также следует, что предметом судебного рассмотрения могут быть лишь такие решения избирательных комиссий, которые на время их оспаривания являются действующими, нарушающими избирательные права граждан, требующие судебного пресечения путем принятия одного из решений, указанных в пункте 6 статьи 75 указанного Федерального закона (см.: [20]).

Кроме того, в пункте 8 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 года № 2 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих» [17] указано, что не подлежат рассмотрению по нормам главы 25 ГПК РФ дела об оспаривании решений, действий (бездействия) органа государственной власти, органа местного самоуправления, избирательной комиссии, комиссии референдума, должностного лица, нарушающих избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации (порядок производства по таким делам определен главой 26 ГПК РФ).

Кроме того, необходимо рассмотреть вопрос о том, является ли отмена решения избирательной комиссии мерой ответственности. В соответствии с пунктом 11 статьи 20 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ решение комиссии, противоречащее закону либо принятое с превышением установленной компетенции, подлежит отмене вышестоящей комиссией или судом. При этом вышестоящая комиссия вправе принять решение по существу вопроса или направить нижестоящей комиссии, решение которой было отменено, соответствующие материалы на повторное рассмотрение. В случае если нижестоящая комиссия повторно не рассмотрит вопрос, решение по существу вправе принять вышестоящая комиссия.

В литературе существует две противоположные точки зрения относительно того, является ли отмена решения избирательной комиссии мерой ответственности. Так, С.А. Авакьян считает отмену решения комиссии мерой конституционно-правовой ответственности [1, с. 102], а В.В. Игнатенко [8, с. 19], А.А. Вешняков [5, с. 64] отмену решения избирательной комиссии к мерам конституционно-правовой ответственности не относят. Этот вопрос напрямую связан с более общим вопросом: является ли отмена незаконных актов санкцией конституционно-правовой ответственности в целом. М.А. Краснов [11, с. 47] и Т.Д. Шон [26, с. 38] не относят эту меру к санкциям конституционно-правовой ответственности. Противоположной точки зрения придерживаются Н.М. Колосова [9, с. 112], В.О. Лучин [13, с. 14].

На наш взгляд, верна позиция таких авторов, как В.В. Игнатенко, А.А. Вешняков, М.А. Краснов, Т.Д. Шон. Представляется, что если правовые неблагоприятные последствия отмены актов отсутствуют, то отмена актов мерой ответственности не является. Как отмечает Т.Г. Левченко, можно говорить о негативной оценке деятельности органа, ущербе имиджу, но эти последствия не носят правового характера. Отмену акта следует отнести к мерам правовосстановительным, так как основной целью отмены является восстановле-

ние нарушенных прав граждан и организаций [12, с. 70]. Вместе с тем, следует отметить, что отмена решения избирательной комиссии о результатах выборов может выступать в качестве меры ответственности, но для избранного кандидата, в случае выявления допущенных этим кандидатом нарушений, не позволяющих с достоверностью определить волеизъявление избирателей.

В заключение хотелось бы обратить внимание на то, что при осуществлении своих полномочий избирательные комиссии действуют, прежде всего, в интересах граждан как носителей избирательных прав, что соответствует статье 2 Конституции Российской Федерации, согласно которой человек, его права и свободы являются высшей ценностью, а признание, соблюдение и защита прав, свобод человека и гражданина выступают важнейшей обязанностью государства, его органов и должностных лиц. Вследствие этого важно указать на необходимость дальнейшего укрепления законности в деятельности избирательных комиссий.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Авакьян С.А.* Конституционное право России : учебный курс : в 2 т. — М. : Юристъ, 2005. — Т. 1. — 719 с.

2. *Александров Н.Г.* Законность и правонарушения в социалистическом обществе. — М. : Госюриздат, 1955. — 176 с.

3. *Бахрах Д.Н.* Вопросы законности в государственном управлении // Правоведение. — 1992. — № 3. — С. 3–12.

4. *Братусь С.Н.* Юридическая ответственность и законность (очерк теории). — М. : Юрид. лит., 1976. — 214 с.

5. *Вешняков А.А.* Конституционно-правовая ответственность в российском избирательном праве // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран / под ред. С.А. Авакьяна. — М. : Изд-во МГУ, 2001. — С. 63–71.

6. Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г. № 436-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 46. — Ст. 4532.

7. *Завидов Б.Д.* Комментарий к Закону о судоустройстве РСФСР (постатейный) / под ред. В.С. Анохина, И.Г. Заздравных ; науч. ред. Н.П. Курцев. — М. : Юстицинформ, 2003. — 239 с.

8. *Игнатенко В.В.* Конституционно-правовая ответственность в избирательном процессе // Академический юридический журнал. — 2002. — № 3 (9). — С. 18–29.

9. *Колосова Н.М.* Конституционная ответственность в Российской Федерации. Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. — М. : Городец, 2000. — 192 с.

10. Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. — 2009. — № 4. — Ст. 445.

11. *Краснов М.А.* Публично-правовая ответственность представительных органов за нарушение закона // Государство и право. — 1993. — № 6. — С. 46–56.

12. *Левченко Т.Г.* Конституционно-правовая ответственность в избирательном праве: сравнительно-правовой аспект (на примере России, Великобритании и США) : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2008. — 203 с.

13. *Лучин В.О.* Конституционные деликты // Государство и право. — 2000. — № 1. — С. 12–19.

14. *Макарова О.В.* Судебный контроль судов общей юрисдикции за соответствием нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти федеральным законам : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2005. — 190 с.

15. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации : федер. закон от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 51. — Ст. 4982 (утратил силу).

16. О практике рассмотрения судами дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 31 марта 2011 г. № 5 // Российская газета. — 2011. — 8 апр.

17. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании решений, действий (бездействия) органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, государственных и муниципальных служащих : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. № 2 // Российская газета. — 2009. — 18 февр.

18. О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 10 февраля 2009 г. № 1 // Российская газета. — 2009. — 18 февр.

19. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. от 2 ноября 2013 г. № 303-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 24. — Ст. 2253.

20. Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы граждан Петрова Юрия Михайловича и Решетовой Надежды Борисовны на нарушение их конституционных прав статьей 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 2 июля 2009 г. № 1036-О-О // СПС «КонсультантПлюс».

21. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 28 ноября 2003 г. № 84-Г03-10 // СПС «КонсультантПлюс».

22. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № КАС04-72 // СПС «КонсультантПлюс».

23. Определение Верховного Суда Российской Федерации от 8 октября 2008 г. № КАС08-478 // СПС «КонсультантПлюс».

24. *Осипян Б.А.* Правомерный закон и законодательный произвол // Адвокат. — 2009. — № 7. — С. 83—88.

25. *Рабинович П.М.* Упрочение законности — закономерность социализма: вопросы теории и методологии исследования. — Львов : Вища школа, 1975. — 260 с.

26. *Шон Т.Д.* Конституционная ответственность // Государство и право. — 1995. — № 7. — С. 35—43.

27. Юридический энциклопедический словарь / под ред. *А.Я. Сухарева*. — М. : Сов. энцикл., 1984. — 416 с.

ББК 67.400.5

А.Г. Шин, кандидат юридических наук

Конституционно-правовая ответственность за избирательные правонарушения: понятие и особенности юридической природы

В статье рассматриваются особенности юридической природы конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения. Автором предложено понятие конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения.

Ключевые слова: *выборы; конституционно-правовая ответственность; избирательное правонарушение; кандидат.*

Выборы являются основой формирования и функционирования действующей публичной власти. В государстве, именуемом правовым, ориентированном на построение гражданского общества, должны проводиться демократические, свободные и справедливые выборы.

В качестве одной из гарантий проведения выборов выступает институт юридической ответственности.

Юридическая ответственность в избирательном праве является публично-правовым средством обеспечения правопорядка при реализации гражданами избирательных прав, организации и проведения выборов [12, с. 8]. Традиционно она подразделяется на конституционно-правовую, административную и уголовную. Как отмечает В.В. Игнатенко, указанные виды ответственности отличаются друг от друга основаниями (нормативными, фактическими), санкциями, субъектным составом, процессуальной формой реализации, правовыми последствиями наказания виновных лиц [11, с. 4]. В своей совокупности они образуют единый охранительный правовой механизм законодательства о выборах.

Несмотря на то, что отечественный законодатель официально не употребляет термин «конституционно-правовая ответственность», нормативные положения, закрепляющие составы конституционно-правовых деликтов, санкции, регламентирующие порядок привлечения к конституционно-правовой ответственности виновных лиц, содержатся в значительном количестве правовых актов. О конституционно-правовой ответственности упоминает Конституционный Суд РФ в своих решениях [26; 27], а также Верховный Суд РФ [24]. Иные суды в настоящее время «осторожно» ограничиваются общим понятием «ответственность», хотя в некоторых судебных решениях говорится о «публично-правовой ответственности» [29]. Юридической же наукой конституционно-правовая ответственность признается самостоятельным видом юридической ответственности в течение уже достаточно длительного времени. Проблематике конституционно-правовой ответственности, ее базовым правовым категориям (конституционно-правовые деликты, санкции, основания, стадии) посвящены комплексные теоретические исследования [5; 8; 9; 17; 18; 20]. В настоящее время имеется и значительное количество работ, касающихся вопросов ответственности в отдельных областях конституционного права.

Сферой общественных отношений, где содержится значительное количество конституционно-правовых санкций, являются отношения, складывающиеся в связи с реализацией конституционного права избирать и быть избранным.

Следует отметить, что единого наименования рассматриваемой разновидности юридической ответственности не выработано. Используются достаточно различные термины: «конституционно-правовая ответственность» [3, с. 27], «государственно-правовая ответственность» [22, с. 18], «ответственность по избирательному праву» [13, с. 4—5; 28, с. 41—44], «избирательно-правовая ответственность»

[4, с. 16]. Отчасти такая ситуация продиктована давно существующим в юридической науке спором о «конституционном» и «государственном» праве [21, с. 217]. По сути, речь уже идет о своего рода «правовой традиции» [18, с. 14]. Вместе с тем некоторые позиции исследователей поддержать все-таки сложно. Например, А.Е. Помазанский называет соответствующую ответственность «юридической ответственностью по избирательному праву», под которой понимает применение в установленном процессуальном порядке к субъекту избирательного права, нарушившему предписания норм избирательного законодательства, мер государственного принуждения, выражающихся в отрицательных для него последствиях, связанных с реализацией пассивного избирательного права [29, с. 23]. При этом, по его замечанию, меры юридической ответственности по избирательному праву обладают определенными специфическими чертами, отличающими их от мер административной и уголовной ответственности [Там же].

Оставляя в стороне содержание самой формулировки, предложенной автором, которая в любом случае требует некоторых уточнений, отметим, что такой объемный термин в большей степени ассоциируется с институтом, частью системы российского права — юридической ответственностью, состоящей из подсистем, в роли которых выступают отдельные виды юридической ответственности (конституционно-правовая, административная, уголовная). Целесообразнее, на наш взгляд, придерживаться более узкого понятия — конституционно-правовая ответственность, как наиболее полно отражающего содержание правоотношений в электоральной сфере, являющейся составной частью конституционно-правовых отношений [38, с. 11—12].

В науке вопрос о месте конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения в системе юридической ответственности является дискуссионным. По мнению одних авторов, она является самостоятельным видом юридической ответственности [2, с. 31—32; 7, с. 51]. Другие относят ее к подвиду конституционно-правовой ответственности [11, с. 5; 16, с. 395]. Оригинальную точку зрения на видение конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения высказывает А.Д. Исхаков, предлагая ответственность, предусмотренную непосредственно нормами избирательного права специально для избирательных комиссий и зарегистрированных кандидатов в виде расформирования и отмены регистрации, считать самостоятельной специальной ответственностью [14, с. 127—128].

Конституционно-правовая ответственность — явление разноплановое, и ее меры, соответственно, находят свое выражение в различных видах правоотношений (избирательных, муниципальных и др.), в своей совокупности составляющих предмет конституционного права. По замечанию С.Э. Несмеяновой, конституционно-правовые деликты могут быть связаны с самыми разными объектами, закрепляемыми и регулируемыми Конституцией (права человека, целостность государства, федерализм) [23, с. 20]. Как верно отмечает А.С. Юсупов, конституционно-правовая ответственность разнообразна, ибо многовариантны конституционно-правовые отношения [39, с. 63].

Думается, что конституционно-правовая ответственность за избирательные правонарушения не может быть признана самостоятельным видом юридической ответственности, поскольку ее меры по своему содержанию и правовым последствиям не носят специфичного, отличного от иных мер конституционно-правовой ответственности характера. В этом свете даже предполагаемая отраслевая автономность избирательного права, указываемая некоторыми исследователями [4, с. 15], не может быть в достаточной мере убедительным доводом для выделения конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения в самостоятельный вид юридической ответственности.

В сфере избирательных правоотношений конституционно-правовая ответственность приобретает ряд следующих отличительных особенностей.

Прежде всего, она проявляется как разновидность ретроспективной юридической ответственности. Подобно ретроспективной юридической ответственности конституционно-правовая ответственность характеризуется тем, что наступает за совершенное правонарушение; устанавливается и применяется от имени государства; влечет публичное осуждение и негативные последствия для виновного лица; реализуется в установленной законом процессуальной форме.

Известно, что в конституционной доктрине есть свои последователи позитивной юридической ответственности. Однако в литературе

по избирательному праву возможность ее широкого толкования не находит какой-либо поддержки среди ученых. И с этим стоит согласиться. Такой подход к рассмотрению конституционно-правовой ответственности неизбежно приведет к ее смешению с явлениями, не обладающими признаками юридической ответственности (политической, моральной), поскольку, действительно, позитивная конституционно-правовая ответственность требует рассмотрения не только правовых, но и иных категорий неправового характера (правосознание, правовая культура) [36, с. 32].

В литературе нет устоявшегося мнения на понимание ретроспективной юридической ответственности. Исходя из того соображения, что центральное место в категории юридической ответственности все-таки занимает принуждение (посредством него она реализуется), представляется целесообразным и обоснованным в рамках настоящего исследования рассматривать конституционно-правовую ответственность за избирательные правонарушения в качестве меры правового принуждения. В специальной литературе данная концепция предстает, как правило, в качестве меры государственного принуждения [32, с. 54]. Однако в силу того, что меры юридической ответственности содержатся и применяются на основе права, целесообразнее в этой связи утверждать именно о мере правового, а не государственного принуждения. «Государственное принуждение, — отмечает А.И. Каплунов, — являясь разновидностью общесоциального и получив юридическое опосредование, обретает форму правового принуждения» [15, с. 11]. Учитывая сферу рассматриваемых общественных отношений, можно говорить еще точнее — о разновидности меры конституционно-правового принуждения.

Конституционно-правовая ответственность за избирательные правонарушения характеризуется специфичным основанием ее наступления.

Принимая во внимание вышесказанный тезис о том, что конституционно-правовая ответственность в избирательно-правовой сфере носит ретроспективный характер, ее фактическое основание может рассматриваться исключительно с узкой точки зрения — как совершение участником избирательных правоотношений общественно вредного противоправного виновного деяния.

Среди ученых нет устоявшегося мнения по вопросу о наименовании правонарушений в сфере избирательных правоотношений, влекущих наступление конституционно-правовой ответственности. В частности, встречаются такие названия, как конституционно-правовой деликт, избирательное правонарушение, избирательный деликт.

Анализ специальной литературы позволяет сделать вывод о том, что категория конституционно-правового деликта является общей, применима по отношению ко всем правонарушениям, совершение которых влечет применение мер конституционно-правовой ответственности. При этом, однако, не исключена возможность отдельного наименования специальных разновидностей правонарушений, посягающих на избирательные права граждан, — избирательные правонарушения.

Вместе с тем здесь можно натолкнуться на определенные сложности, так как, по существу, термин «избирательное правонарушение» применим к абсолютно любому правонарушению, посягающему на избирательные права, — конституционному, уголовному, административному.

Р.Г. Степанов в этой связи полагает, что во избежание неоднозначности достаточно говорить об «избирательных административных правонарушениях», «избирательных конституционных правонарушениях», «преступлениях против установленного порядка организации и проведения выборов и процедуры референдума» [36, с. 27].

С позицией автора сложно согласиться. Многие структурные элементы российского права носят комплексный характер, однако это не дает основания утверждать, например, об «избирательных гражданских правонарушениях», «налоговых административных правонарушениях», «уголовных конституционных правонарушениях» и т. д. Поскольку действующее законодательство не дает определения понятия избирательного правонарушения, то при исследовании особенностей отдельных правонарушений в каждом отдельном случае требуется свое пояснение, какой правовой природой обладает соответствующее противоправное деяние.

Общественная вредность избирательного правонарушения как его объективный признак выражается в посягательстве, угрозе посягательства на охраняемые законодательством о выборах общественные отношения, в дезорганизации нормального развития указанных общественных отношений.

Л.В. Забровская считает, что признаком лю-

бого правонарушения (в том числе и конституционно-правового деликта) является общественная опасность. Как указывает автор, отличает их при этом ее характер и степень [8, с. 17]. Не вдаваясь подробно в данную полемику, которая в достаточной мере освещена на страницах юридической литературы, считаем необходимым отметить, что категория общественной опасности характерна для уголовного права [17, с. 78] и не может, на наш взгляд, использоваться в иных отраслях права, в том числе конституционного.

Юридическим выражением общественной вредности избирательного правонарушения является противоправность. Противоправность избирательного правонарушения выражается в нарушении предписаний законодательства о выборах, отступлении поведения участников выборов от модели поведения, установленной избирательно-правовыми нормами.

С.А. Авакьян выделяет следующие виды противоправного поведения:

а) неприменение государственно-правовой нормы;

б) недолжное применение государственно-правовой нормы. Это может выразиться в недостаточно эффективной реализации предписаний нормы, в использовании одного из возможных вариантов поведения в ущерб другим при получении отрицательного результата;

в) прямое нарушение государственно-правовой нормы [1, с. 22].

Нередко избирательные правонарушения совершаются именно посредством прямого нарушения избирательно-правовой нормы. Что касается недолжного применения нормы, то данное обстоятельство не может служить основанием для применения мер конституционно-правовой ответственности, так как отсутствуют механизм определения и методика доказывания неэффективности реализации нормы или неправильности выбора вариантов поведения органа или должностного лица [17, с. 85].

Виновность как отличительный признак избирательного правонарушения имеет в рассматриваемой сфере свою специфику, отличную от содержания вины в административном и уголовном праве. Однако, несмотря на это, вина является обязательным условием при привлечении субъектов избирательного процесса к конституционно-правовой ответственности.

Нормативное основание конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения образует совокупность правовых норм, регулирующих избирательные отношения и закрепляющих составы соответствующих конституционно-правовых деликтов. Указанные нормы содержатся в Федеральном законе об основных гарантиях избирательных прав [24], Федеральном законе от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» [35], Федеральном законе от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» [34], а также в законах о выборах субъектов Российской Федерации.

Высказанное в науке мнение об отнесении к основанию конституционно-правовой ответственности правонарушения, нарушающего нормы не только конституционного, но и иных отраслей права (уголовного, административного) [33, с. 15—16], следует признать чрезмерно широким, не позволяющим выделить специфику конституционно-правовой ответственности.

В.А. Виноградов наряду с фактическим и нормативным основаниями выделяет и процессуальное основание конституционно-правовой ответственности, под которым предложено понимать решение компетентного органа о применении определенной конституционно-правовой санкции за совершение конституционно-правового деликта [6, с. 61].

В самом деле, процессуальный аспект в реализации конституционно-правовой ответственности имеет чрезвычайно важное значение, так как без него не представляется возможным достижение наказательной составляющей как основной цели данной разновидности юридической ответственности. Вместе с тем необходимо учитывать то, что, несмотря на глубокую связь с материальными нормами, процессуальные аспекты находятся несколько в иной плоскости, выполняют вторичную, служебную роль. Как справедливо отмечает Д.А. Липинский, «акт применения юридической ответственности выносится в соответствии с материально-правовой нормой, предусматривающей юридическую ответственность. Основой для вынесения акта применения юридической ответственности выступает материально-правовая норма» [19, с. 22]. В этой связи следует исходить из того, что процессуальное основание является неотъемлемой частью нормативного основания [10, с. 70].

Особенность конституционно-правовой от-

ветственности за избирательные правонарушения по сравнению с иными видами юридической ответственности проявляется в ее субъектах — участниках избирательных правоотношений, обладающих специальными избирательно-правовыми статусами. В отличие от конституционно-правовой ответственности к административной и уголовной ответственности за правонарушения в сфере избирательных правоотношений могут привлекаться лица, не наделенные избирательной правосубъектностью [37, с. 40]. Кандидат, избирательные объединения, избирательные комиссии, члены избирательных комиссий — таков перечень основных субъектов избирательных правоотношений, одновременно выступающих и в качестве субъектов конституционно-правовой ответственности.

Специфика конституционно-правовой ответственности обнаруживается и в ее санкциях, которые носят абсолютно-определенный характер, заключающийся в содержании строго фиксированной меры воздействия, не позволяющий изменить применяющим их органом. Это, опять же, позволяет увидеть ее отличие от административной и уголовной ответственности, наступающей за совершение соответствующих правонарушений, для которых характерны как относительно-определенные, так и альтернативные санкции. В этой связи интересной представляется высказанная в литературе точка зрения о возможности разработки относительно-определенных санкций конституционно-правовой ответственности, новых составов избирательных правонарушений, благодаря которым будет возможно учитывать две формы вины лица при применении соответствующих мер конституционно-правовой ответственности в рамках одного избирательного правонарушения [31, с. 39].

Реализация конституционно-правовой ответственности возможна как в административном, так и в судебном порядке. Административный порядок состоит в принятии решений, содержащих меры конституционно-правовой ответственности коллегиальными органами, организующими подготовку и проведение выборов — избирательными комиссиями (предупреждение; отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов). Применение отдельных мер конституционно-правовой ответственности (отмена регистрации кандидата, списка кандидатов; расформирование избирательной комиссии; отмена решения избирательной комиссии о признании кандидата избранным и др.) возможно только по решению суда общей юрисдикции.

В порядке критики А.Е. Штурнев отмечает, что уровень законодательной регламентации процессуального порядка привлечения к конституционно-правовой ответственности отличают фрагментарность и разрозненность нормативного оформления, множество пробелов законодательного регулирования, отсутствие единого законодательного акта, комплексно регулирующего специфику процессуального порядка привлечения к ответственности [37, с. 43].

Учитывая степень активности российского законодателя к избирательным правоотношениям, а также то внимание, которое уделяется исследователями проблематике избирательного права, полагаем, что подобные вопросы все же найдут свое разрешение, однако в настоящее время указанные недостатки, отмеченные ученым, остаются весьма актуальными.

Думается, что законодателю следовало бы отказаться от административного порядка применения отдельных мер конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения (отказ в регистрации, отказ в заверении списка кандидатов), установив возможность их применения исключительно по судебному решению. Юридическая квалификация деяния в качестве избирательного правонарушения с учетом особенностей отдельных элементов состава правонарушения (объекта, объективной стороны, субъекта, субъективной стороны) требует от правоприменителя высоких профессиональных познаний в области права, которыми, безусловно, могут не обладать в должной мере члены избирательных комиссий. Именно поэтому решение о привлечении к конституционно-правовой ответственности должен принимать суд.

Конституционно-правовая ответственность за избирательные правонарушения характеризуется правовыми последствиями, заключающимися главным образом в лишении виновного лица его специального избирательно-правового статуса. Данное обстоятельство отличает ее от иных видов юридической ответственности, направленных на обращение денежного взыскания либо ограничение свободы правонарушителя [37, с. 42]. Примерами мер конституционно-правовой ответственности, закрепленными Федеральным законом об основных гарантиях избирательных прав, влекущими указанные правовые по-

следствия, являются: отмена регистрации кандидата, списка кандидатов (подпункт «в» пункта 7, подпункт «в» пункта 8, пункт 9 статьи 76); исключение кандидата, признанного избранным, из списка кандидатов; отмена решения избирательной комиссии о признании кандидата избранным (пункт 6 статьи 70).

Вместе с тем лишение специального избирательно-правового статуса является не единственно возможным последствием наступления конституционно-правовой ответственности. В частности, в случае применения мер ответственности в виде вынесения предупреждения (пункт 5^1 статьи 20); отказа в заверении списка кандидатов (п. 14 ст. 35); отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов (подпункт «л» пункта 24, подпункт «к» пункта 25, подпункт «г» пункта 26 статьи 38) соответствующий субъект ответственности претерпевает своего рода иные ограничения избирательных прав.

Подытоживая анализ особенностей конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения, предлагаем следующее ее понятие: под конституционно-правовой ответственностью за избирательные правонарушения следует понимать меру конституционно-правового принуждения, применяемую к субъекту, совершившему избирательное правонарушение, выражающуюся в его публичном осуждении и влекущую наступление негативных последствий в виде лишения виновного субъекта специального избирательно-правового статуса либо применение к нему других мер, влекущих ограничение его прав в избирательном процессе.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Авакьян С.А.* Государственно-правовая ответственность // Советское государство и право. — 1975. — № 10. — С. 16—24.

2. *Авдеенкова М.П.* Конституционно-правовая ответственность в России: проблемы становления и реализации : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2003. — 200 с.

3. *Аминтаева А.А.* Отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов как вид конституционно-правовой ответственности за нарушения законодательства о выборах // «Черные дыры» в российском законодательстве. — 2008. — № 6.— С. 27—28.

4. *Бровченко В.П.* Юридическая ответственность в избирательном праве Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004. — 25 с.

5. *Виноградов В.А.* Конституционно-правовая ответственность: системное исследование : дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2005. — 348 с.

6. *Виноградов В.А.* Основание конституционно-правовой ответственности // Законодательство. — 2003. — № 2. — С. 52—61.

7. *Дмитриев Д.О.* Отказ в регистрации и отмена регистрации — основные меры конституционно-правовой ответственности кандидатов // Юстиция. — 2006. — № 6. — С. 51—59.

8. *Забровская Л.В.* Конституционно-правовые деликты : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2002. — 198 с.

9. *Зражевская Т.Д.* Ответственность по советскому государственному праву. — Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 1980. — 160 с.

10. *Иванова О.М.* Основания, цели и задачи юридической ответственности : дис. ... канд. юрид. наук. — Самара, 2009. — 202 с.

11. *Игнатенко В.В.* Юридическая ответственность участников выборов : учеб. пособие / Избирательная комиссия Иркутской области. — Иркутск, 2006. — 88 с.

12. *Игнатенко В.В.* Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном процессе : учеб. пособие / Избирательная комиссия Иркутской области ; Институт законодательства и правовой политики. — Иркутск, 2003. — 186 с.

13. *Игнатенко В.В.* Ответственность за нарушения законодательства о выборах и референдумах: основания и санкции : учеб. пособие. — Иркутск, 1998. — 47 с.

14. *Исхаков А.Д.* Юридическая ответственность за нарушения норм избирательного права Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — Казань, 2003. — 176 с.

15. *Каплунов А.И.* Об основных чертах и понятии государственного принуждения // Государство и право. — 2004. — № 12.

16. *Князев С.Д.* Очерки теории российского избирательного права : монография. — Владивосток, 1999.

17. *Кондрашев А.А.* Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации: теория и практика / Министерство внутренних дел России ; Сибирский юридический институт. — М. : Юристь, 2006. — 345 с.

18. *Кошелев Е.В.* Конституционная ответственность в Российской Федерации, ее стадии : дис. ... канд. юрид. наук. — Омск, 2006. — 211 с.

19. *Липинский Д.А.* Об актах применения конституционной ответственности // Юридический мир. — 2006. — № 7. — С. 22—25.

20. *Лучин В.О.* Конституционные деликты // Государство и право. — 2000. — № 1. — С. 12—19.

21. *Матейкович М.С.* Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук. — Тюмень, 2003. — 452 с.

22. *Мозолева Т.Г.* Понятие конституционно-правовой ответственности в избирательном праве // Журнал российского права. — 2004. — № 2. — С. 18—21.

23. *Несмеянова С.Э.* К вопросу о конституционной ответственности // Конституционное и муниципальное право. — 2002. — № 4.

24. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 24. — Ст. 2253.

25. Определение Верховного Суда РФ от 17 ноября 2005 г. по делу № 5-Г05-97 // СПС «КонсультантПлюс» (судебная практика).

26. *Подшивалов В.Е.* Ответственность по избирательному праву: особенности юридической природы // Академический юридический журнал. — 2000. — № 1. — С. 41—44.

27. *Помазанский А.Е.* Правовое регулирование финансирования избирательных кампаний в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2012. — С. 23.

28. По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» : постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П // Собрание законодательства РФ. — 2000. — № 25. — Ст. 2728.

29. По спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела : постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1999 г. № 17-П // Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 51. — Ст. 6364.

30. Решение Щелковского городского суда Московской области от 20 февраля 2012 г. // Обзор судебной практики по делам о защите избирательных прав граждан Российской Федерации на территории Московской области в 2012 г. : в 3 т. — М., 2012. — Т. 2. — С. 181.

31. *Рымарев Д.С.* Вина как субъективное условие привлечения к конституционной ответственности за избирательные правонарушения // Избирательное право. — 2006. — № 2. — С. 34—42.

32. *Самощенко И.С., Фарукшин М.С.* Ответственность по советскому законодательству. — М. : Юрид. лит., 1971. — 240 с.

33. *Скифский Ф.С.* Ответственность за конституционные правонарушения : науч. издание. — Тюмень : Тюмен. юрид. ин-т МВД РФ, 1998. — 16 с.

34. Собрание законодательства РФ. — 2005. — № 21. — Ст. 1919.

35. Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 31. — Ст. 3215.

36. *Степанов Р.Г.* Ответственность за правонарушения в сфере избирательного и референдумного права: административно-правовой аспект : дис. ... канд. юрид. наук. — СПб., 2006. — 203 с.

37. *Штурнев А.Е.* Конституционно-правовая ответственность за избирательные правонарушения в Российской Федерации : монография / Избирательная комиссия Иркутской области ; Институт законодательства и правовой политики. — Иркутск, 2004. — 208 с.

38. *Штурнева М.В.* Конституционно-правовая ответственность за подкуп избирателей : монография / Избирательная комиссия Иркутской области. — Иркутск, 2013. — 184 с.

39. *Юсупов А.С.* Теоретические проблемы развития конституционно-правовой ответственности // «Черные дыры» в российском законодательстве. — 2007. — № 1. — С. 62—63.

ББК 67.400.1

А.А. Петров, кандидат юридических наук

К вопросу о совершенствовании института решений Конституционного Суда Российской Федерации *(инициативный законопроект)*

Предложено комплексное законодательное решение вопросов совершенствования института решений Конституционного Суда Российской Федерации, учитывающее накопленный опыт функционирования федерального судебного конституционного контроля.

Ключевые слова: *Конституционный Суд Российской Федерации; решения Конституционного Суда Российской Федерации; Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»; законопроект.*

Представленный ниже инициативный проект федерального конституционного закона «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» разработан в целях совершенствования института решений Конституционного Суда Российской Федерации.

Как известно, Конституцией Российской Федерации предусмотрено, что полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации устанавливаются федеральным конституционным законом (часть 3 статьи 128). Поскольку решения Конституционного Суда выступают в качестве основного средства реализации его полномочий, то приведенное конституционное установление предполагает, что институт решений Конституционного Суда должен также найти свое закрепление на уровне федерального конституционного закона. Таковым в настоящее время является Федеральный конституционный закон от 21 июня 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее — Закон о Конституционном Суде). Кроме того, отдельные нормы, касающиеся решений Конституционного Суда, содержатся в других федеральных законах, а также в Регламенте Конституционного Суда Российской Федерации.

Системный анализ правовых предписаний, образующих институт решений Конституционного Суда, позволяет выявить следующие системные дефекты данного института, что предопределяет направления совершенствования правового регулирования по этому вопросу:

— незавершенность законодательного регулирования правоотношений, связанных с решениями Конституционного Суда, необоснованная раздробленность правовой регламентации между различными нормативными актами;

— несбалансированность регулирования применительно к различным видам решений Конституционного Суда (эта проблема порождена тем, что Закон о Конституционном Суде в настоящее время ориентирован главным образом на итоговые решения, принимаемые Конституционным Судом в порядке конституционного судопроизводства, в то время как вопросы, касающиеся принятия и действия других его решений, в том числе решений по вопросам организации деятельности Конституционного Суда, урегулированы — в лучшем случае — фрагментарно);

— некорректность использования термина «решение Конституционного Суда Российской Федерации» одновременно в качестве родового понятия, объединяющего все правовые акты Конституционного Суда, и видового понятия, указывающего на решения, прини-

маемые Конституционным Судом по вопросам организации своей деятельности;

— неполнота законодательно закрепленной классификации решений Конституционного Суда в части, определяющей возможное содержание решений Конституционного Суда (она включает лишь решения по вопросам конституционного судопроизводства и решения по вопросам организации деятельности Конституционного Суда, но не учитывает решений, принимаемых в порядке реализации полномочий, не связанных с осуществлением конституционного судопроизводства, а также по вопросам статуса судей Конституционного Суда);

— правовая неопределенность по вопросу о виде итоговых решений, принимаемых Конституционным Судом по делам о соответствии Конституции Российской Федерации инициативы проведения референдума Российской Федерации;

— необоснованная множественность видов итоговых решений Конституционного Суда, возникающая вследствие сохраняющейся неопределенности правового значения определений Конституционного Суда с «позитивным содержанием».

В целях преодоления выявленного несовершенства правового регулирования представляется необходимым произвести комплексную переработку положений Закона о Конституционном Суде в той его части, которая затрагивает решения Конституционного Суда Российской Федерации.

1. Представленным законопроектом предусматривается введение нового обобщающего понятия «правовой акт Конституционного Суда Российской Федерации» и соответствующее изменение нормативной классификации решений Конституционного Суда, которая в настоящее время отличается неполнотой и не отвечает потребностям конституционного судопроизводства (статья 71 Закона о Конституционном Суде). В частности, предлагается установить, что все решения Конституционного Суда, в которых дается содержательный ответ на требования, изложенные в обращении заявителя, принимаются в виде постановлений, выносимых именем Российской Федерации. Тем самым устраняются нормативные предпосылки для такой категории решений Конституционного Суда, как его определения «с позитивным содержанием», и ликвидируется необоснованная множественность видов итоговых решений Конституционного Суда. Понятие «решение Конституционного Суда Российской Федерации» будет относиться только к тем правовым актам Конституционного Суда, которые принимаются по вопросам конституционного судопроизводства. Также предусматриваются виды правовых актов Конституционного Суда, принимаемых по вопросам утверждения его посланий, реализации им права законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации и статуса судей Конституционного Суда (в настоящее время эти вопросы, по существу, не урегулированы законодательно).

2. Некоторые из предлагаемых изменений направлены на уточнение требований компетенционной легальности решений Конституционного Суда (статьи 9 и 12 Закона о Конституционном Суде). Так, в целях устранения имеющейся неопределенности вносятся уточнения в перечень субъектов, наделенных правом предлагать Президенту Российской Федерации кандидатуры на должности судей Конституционного Суда. Устраняется — с учетом изменения содержания принципа непрерывности конституционного судопроизводства — положение, согласно которому судья Конституционного Суда, достигший предельного возраста пребывания в должности судьи, продолжает исполнять обязанности судьи до принятия итогового решения по делу, начатому с его участием, или до назначения на должность нового судьи.

3. Сокращаются возможности усмотрения Конституционного Суда при принятии решения о рассмотрении дела без проведения слушаний в заседании Конституционного Суда (статья 47.1 Закона о Конституционном Суде). Одновременно устраняется необоснованная дифференциация возможности применения процедуры письменного конституционного судопроизводства в зависимости от вида оспариваемого правового акта. Устраняется положение, предусматривающее подтверждение Конституционным Судом ранее состоявшегося его решения о признании правового акта не соответствующим Конституции Российской Федерации.

4. Предлагается исключить положение, согласно которому решение о толковании Конституции Российской Федерации принимается большинством не менее двух третей от общего числа судей (статья 72 Закона о Конституционном Суде) (это правило не имеет достаточного обоснования, поскольку толкование Конституции Российской Федерации яв-

ляется неотъемлемым элементом содержания деятельности Конституционного Суда и дается при рассмотрении и разрешении им любого дела).

5. Закрепляется легальное определение понятия правовой позиции Конституционного Суда (новая статья 72.1). В целях обеспечения необходимой гибкости практики Конституционного Суда предлагается установить, что решение, не соответствующее ранее выраженной правовой позиции Конституционного Суда, может быть принято большинством не менее двух третей от общего числа судей Конституционного Суда по мотивированному предложению большинства участвующих в голосовании судей Конституционного Суда.

6. В целях повышения эффективности реализации полномочий Конституционного Суда в сфере нормоконтроля предлагается предусмотреть, что Конституционный Суд вправе выйти за рамки предмета обращения в случае, если проверка конституционности оспариваемых правовых актов, договоров и их отдельных положений невозможна без учета их взаимосвязи с другими правовыми актами, договорами и их отдельными положениями (статья 74 Закона о Конституционном Суде).

7. Вводится более четкое структурирование содержания правовых актов Конституционного Суда по вопросам конституционного судопроизводства (предлагается выделять в них вводную, описательную, мотивировочную и резолютивную части) (статья 75 Закона о Конституционном Суде).

8. Устраняются коллизии в правовом регулировании официальной рассылки и официального опубликования решений Конституционного Суда (статьи 77 и 78 Закона о Конституционном Суде).

9. Целый ряд принципиальных изменений вносится в положения о юридической силе и юридических свойствах решений Конституционного Суда (статья 79 Закона о Конституционном Суде). Так, в целях обеспечения реализации общепризнанного принципа правовой определенности предлагается установить, что решения Конституционного Суда вступают в силу по истечении десяти дней после дня их официального опубликования, а не со дня провозглашения или принятия, как это установлено в настоящее время. С учетом сложившейся практики и правовых позиций Конституционного Суда уточняется содержание свойства непреодолимости юридической силы решений Конституционного Суда, а также закрепляется правило, согласно которому выявление в решении Конституционного Суда конституционно-правового смысла правового акта, договора, их отдельных положений исключает их применение в любом ином истолковании. Правила о недопустимости применения правовых актов, договоров и их отдельных положений, аналогичных тем, которые ранее признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации, предлагается перенести в «общую часть» Закона о Конституционном Суде.

10. Уточняются обязанности органов публичной власти по принятию правовых актов, необходимость в которых возникает в связи с принятием решений Конституционного Суда (статья 80 Закона о Конституционном Суде).

11. С учетом сложившейся практики и правовых позиций Конституционного Суда корректируется регулирование процедур исправления неточностей в решениях Конституционного Суда и официального разъяснения решений Конституционного Суда (статьи 82 и 83 Закона о Конституционном Суде).

12. Корректировка ряда положений Закона о Конституционном Суде связана с перенесением положений о решениях Конституционного Суда из Регламента Конституционного Суда, который согласно статье 28 Закона о Конституционном Суде предназначен исключительно для регулирования вопросов внутренней деятельности Конституционного Суда. Кроме того, предлагается более полно урегулировать отношения, касающиеся правовых актов Конституционного Суда, не затрагивающих вопросы конституционного судопроизводства, в связи с явной недостаточностью имеющегося по этому вопросу законодательного материала.

Проект

Федеральный конституционный закон «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»

Статья 1

Внести в Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1994, № 13, ст. 1447; 2001, № 7, ст. 607; № 51, ст. 4824; 2004, № 24, ст. 2334; 2005, № 15, ст. 1273; 2007, № 7, ст. 829; 2009, № 23, ст. 2754; 2010, № 45, ст. 5742; 2011, № 1, ст. 1) следующие изменения:

1) в части первой статьи 3:

а) дополнить пунктом 6.1 следующего содержания:

«6.1) разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации вопросов референдума Российской Федерации и дела о соответствии Конституции Российской Федерации инициативы проведения референдума Российской Федерации по предложенному вопросу (предложенным вопросам) референдума Российской Федерации;»;

б) пункт 7 изложить в следующей редакции:

«7) осуществляет иные полномочия, установленные Конституцией Российской Федерации.»;

2) статью 6 изложить в следующей редакции:

«Статья 6. Общеобязательность решений и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации

Решения и выраженные в них правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации обязательны на всей территории Российской Федерации для всех законодательных (представительных), исполнительных и судебных органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, муниципальных органов, должностных лиц, юридических лиц, граждан и их объединений.»;

3) часть первую статьи 9 изложить в следующей редакции:

«Предложения о кандидатах на должности судей Конституционного Суда Российской Федерации могут вноситься Президенту Российской Федерации:

1) членами Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

2) депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации;

3) законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

4) Конституционным Судом Российской Федерации;

5) Верховным Судом Российской Федерации;

6) Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации;

7) Министерством юстиции Российской Федерации;

8) Генеральной прокуратурой Российской Федерации;

9) всероссийскими общественными объединениями юристов;

10) профессиональными объединениями юристов, создаваемыми и действующими на основании федеральных законов;

11) образовательными учреждениями высшего профессионального образования, реализующими образовательные программы по специальности «юриспруденция»;

12) научными организациями, осуществляющими научную деятельность в области права.»;

4) последнее предложение части первой статьи 12 исключить;

5) часть первую статьи 47.1 изложить в следующей редакции:

«Конституционный Суд Российской Федерации рассматривает и разрешает дела о соот-

ветствии Конституции Российской Федерации указанных в пункте 1 части первой статьи 3 настоящего Федерального конституционного закона нормативных правовых актов, проверять по жалобе на нарушение конституционных прав и свобод граждан конституционность закона, примененного в конкретном деле, или проверять по запросу суда конституционность закона, подлежащего применению в конкретном деле, без проведения слушания, если придет к выводу о том, что оспариваемые заявителем положения нормативного правового акта аналогичны нормам, ранее признанным не соответствующими Конституции Российской Федерации постановлением Конституционного Суда Российской Федерации, сохраняющим силу.»;

6) часть четвертую статьи 70 дополнить предложением следующего содержания:

«Судья Конституционного Суда Российской Федерации вправе принести свои замечания на протокол закрытого совещания судей Конституционного Суда Российской Федерации, которые рассматриваются тем же составом Конституционного Суда Российской Федерации.»;

7) наименование главы VIII изложить в следующей редакции:

«ГЛАВА VIII. ПРАВОВЫЕ АКТЫ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»;

8) статью 71 изложить в следующей редакции:

«Статья 71. Виды правовых актов Конституционного Суда Российской Федерации

Конституционный Суд Российской Федерации принимает правовые акты:

1) по вопросам конституционного судопроизводства — решения:

а) в форме постановлений:

итоговые решения по существу вопросов, перечисленных в пунктах 1, 2, 3, 3.1, 4 и 6.1 части первой статьи 3 настоящего Федерального конституционного закона. В этих случаях постановления Конституционного Суда Российской Федерации выносятся именем Российской Федерации;

решения об отказе в принятии обращений к рассмотрению в случае, если Конституционным Судом Российской Федерации будет установлено отсутствие оснований к рассмотрению дела, предусмотренных частью второй статьи 36 настоящего Федерального конституционного закона;

решения об официальном разъяснении решений Конституционного Суда Российской Федерации;

б) в форме заключений — итоговые решения по существу вопроса, указанного в пункте 5 части первой статьи 3 настоящего Федерального конституционного закона. Заключения Конституционного Суда Российской Федерации выносятся именем Российской Федерации;

в) в форме определений — решения по вопросам конституционного судопроизводства, за исключением вопросов, указанных в подпунктах «а» и «б» настоящего пункта;

2) по вопросам осуществления полномочий, указанных в пункте 6 части первой статьи 3 и в пункте 1 части второй статьи 21 настоящего Федерального конституционного закона, — постановления;

3) по вопросам организации деятельности Конституционного Суда Российской Федерации:

а) в форме приказов — по вопросам нормативного регулирования;

б) в форме распоряжений — в иных случаях;

4) по вопросам статуса судей Конституционного Суда Российской Федерации — приказы.»;

9) статью 72 изложить в следующей редакции:

«Статья 72. Принятие правовых актов Конституционного Суда Российской Федерации

Подготовка проекта правового акта Конституционного Суда Российской Федерации осуществляется судьями Конституционного Суда Российской Федерации в порядке, установленном Регламентом Конституционного Суда Российской Федерации.

Любой судья Конституционного Суда Российской Федерации, участвующий в голосовании по принятию правового акта Конституционного Суда Российской Федерации, вправе представить собственные материалы к проекту правового акта Конституционного Суда Российской Федерации, а также в письменном виде предлагать поправки к проекту правового акта Конституционного Суда Российской Федерации.

По требованию любого из судей Конституционного Суда Российской Федерации проект правового акта Конституционного Суда Российской Федерации или поправки к нему могут обсуждаться и голосоваться по частям.

Поправка к проекту правового акта Конституционного Суда Российской Федерации считается принятой, если за нее проголосовало большинство участвовавших в голосовании

судей Конституционного Суда Российской Федерации. В случае, если голоса судей Конституционного Суда Российской Федерации при голосовании за поправку к проекту правового акта Конституционного Суда Российской Федерации разделились поровну, поправка считается отклоненной.

Правовой акт Конституционного Суда Российской Федерации принимается открытым голосованием путем поименного опроса судей, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным конституционным законом. Правовой акт Конституционного Суда Российской Федерации не может быть принят без проведения голосования, даже если все участвующие в голосовании по его принятию судьи Конституционного Суда Российской Федерации с ним согласны. Председательствующий во всех случаях голосует последним. Судья Конституционного Суда Российской Федерации не вправе воздержаться при голосовании или уклониться от голосования.

Правовой акт Конституционного Суда Российской Федерации считается принятым при условии, что за него проголосовало большинство участвовавших в голосовании судей Конституционного Суда Российской Федерации, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным конституционным законом.

В случае, если при принятии постановления Конституционного Суда Российской Федерации по делу о проверке конституционности закона, иного правового акта, договора между органами государственной власти, не вступившего в силу международного договора Российской Федерации голоса разделились поровну, решение считается принятым в пользу конституционности оспариваемого акта, договора. Постановления Конституционного Суда Российской Федерации по спорам о компетенции во всех случаях принимаются большинством участвовавших в голосовании судей Конституционного Суда Российской Федерации.»;

10) дополнить статьей 72.1 следующего содержания:

«Статья 72.1. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации

Правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации является такое толкование положений Конституции Российской Федерации или такое конституционное толкование положений иных правовых актов, которое было использовано Конституционным Судом Российской Федерации в качестве доводов в пользу не менее чем двух принятых им решений.

Конституционный Суд Российской Федерации по мотивированному предложению большинства участвующих в голосовании судей Конституционного Суда Российской Федерации вправе большинством не менее двух третей от общего числа судей Конституционного Суда Российской Федерации принять решение, не соответствующее ранее выраженной правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации.

В решении Конституционного Суда Российской Федерации, не соответствующем ранее выраженной правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, должно содержаться указание на это обстоятельство. На правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, пересмотренную в порядке, установленном настоящей статьей, не распространяются положения статьи 6 настоящего Федерального конституционного закона.»;

11) статью 74 изложить в следующей редакции:

«Статья 74. Требования, предъявляемые к правовым актам Конституционного Суда Российской Федерации

Правовые акты Конституционного Суда Российской Федерации должны основываться на материалах, исследованных Конституционным Судом Российской Федерации.

Конституционный Суд Российской Федерации принимает решения, оценивая как буквальный смысл рассматриваемых правовых актов, договоров, их отдельных положений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе правового регулирования.

Конституционный Суд Российской Федерации принимает решение только по предмету, указанному в обращении. При принятии постановлений по вопросам, указанным в пунктах 1, 3 и 3.1 части первой статьи 3 настоящего Федерального конституционного закона, Конституционный Суд Российской Федерации вправе выйти за рамки предмета обращения в случае, если проверка конституционности оспариваемых правовых актов, договоров и их отдельных положений невозможна без учета их взаимосвязи с другими правовыми актами, договорами и их отдельными положениями.»;

12) статью 75 изложить в следующей редакции:

«Статья 75. Изложение правового акта Конституционного Суда Российской Федерации

Правовые акты Конституционного Суда Российской Федерации излагаются в виде документов.

В решении Конституционного Суда Российской Федерации в зависимости от характера рассматриваемого вопроса содержатся следующие сведения:

1) во вводной части:

а) наименование решения, дата и место его принятия; номер решения;

б) персональный состав Конституционного Суда Российской Федерации, принявший решение;

в) необходимые данные о сторонах;

г) формулировка рассматриваемого вопроса, поводы и основания к его рассмотрению;

д) нормы Конституции Российской Федерации и настоящего Федерального конституционного закона, согласно которым Конституционный Суд Российской Федерации вправе рассматривать данный вопрос;

2) в описательной части:

а) требования, содержащиеся в обращении;

б) фактические и иные обстоятельства, излагаемые сторонами;

(вариант: б) позиции сторон по делу;)

3) в мотивировочной части:

а) фактические и иные обстоятельства, установленные Конституционным Судом Российской Федерации;

б) нормы Конституции Российской Федерации и настоящего Федерального конституционного закона, которыми руководствовался Конституционный Суд Российской Федерации при принятии решения;

в) доводы в пользу принятого Конституционным Судом Российской Федерации решения, а при необходимости также доводы, опровергающие утверждения сторон;

4) в резолютивной части:

а) формулировка решения;

б) указание на окончательность и обязательность решения;

в) порядок вступления решения в силу, а также порядок, сроки и особенности его исполнения и опубликования.

Требования к изложению иных правовых актов Конституционного Суда Российской Федерации устанавливаются Регламентом Конституционного Суда Российской Федерации.

Решения Конституционного Суда Российской Федерации, предусмотренные подпунктами «а» и «б» пункта 1 статьи 71 настоящего Федерального конституционного закона, подписываются всеми судьями, участвовавшими в голосовании по их принятию. Иные правовые акты Конституционного Суда Российской Федерации подписываются Председателем Конституционного Суда Российской Федерации или лицом, исполняющим обязанности Председателя Конституционного Суда Российской Федерации.»;

13) статью 77 изложить в следующей редакции:

«Статья 77. Провозглашение решений Конституционного Суда Российской Федерации. Официальная рассылка правовых актов Конституционного Суда Российской Федерации

Постановления Конституционного Суда Российской Федерации, вынесенные по итогам рассмотрения дела с проведением слушаний в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, а также заключения Конституционного Суда Российской Федерации провозглашаются в полном объеме в открытом заседании Конституционного Суда Российской Федерации немедленно после подписания.

Решения Конституционного Суда Российской Федерации не позднее чем в двухнедельный срок со дня их подписания направляются:

1) судьям Конституционного Суда Российской Федерации;

2) сторонам;

3) Президенту Российской Федерации;

4) Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

5) Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации;

6) Правительству Российской Федерации;

7) Верховному Суду Российской Федерации;

8) Высшему Арбитражному Суду Российской Федерации;

9) Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации;

10) Генеральному прокурору Российской Федерации;

11) Председателю Следственного комитета Российской Федерации;

12) министру юстиции Российской Федерации;

13) другим органам государственной власти, государственным органам, органам местного самоуправления, муниципальным органам,

должностным лицам, юридическим лицам, гражданам и их объединениям — в случае, если Конституционный Суд Российской Федерации сочтет это необходимым.

Порядок официальной рассылки иных правовых актов Конституционного Суда Российской Федерации устанавливается Регламентом Конституционного Суда Российской Федерации.»;

14) статью 78 изложить в следующей редакции:

«Статья 78. Официальное опубликование правовых актов Конституционного Суда Российской Федерации

Правовые акты Конституционного Суда Российской Федерации подлежат официальному опубликованию в течение семи дней после дня их принятия.

Официальным опубликованием правового акта Конституционного Суда Российской Федерации считается первая публикация его полного текста в «Российской газете», «Собрании законодательства Российской Федерации», «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации» или первое размещение (опубликование) на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru).

В правовом акте Конституционного Суда Российской Федерации может быть предусмотрено его опубликование в иных изданиях, если это необходимо исходя из особенностей его содержания.»;

15) статью 79 изложить в следующей редакции:

«Статья 79. Юридическая сила правовых актов Конституционного Суда Российской Федерации

Правовые акты Конституционного Суда Российской Федерации, указанные в пункте 1 и подпункте «а» пункта 3 статьи 71 настоящего Федерального конституционного закона, вступают в силу по истечении десяти дней после дня их официального опубликования. Иные правовые акты Конституционного Суда Российской Федерации вступают в силу со дня их принятия.

Решение Конституционного Суда Российской Федерации окончательно, не подлежит обжалованию.

Решение Конституционного Суда Российской Федерации действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

Юридическая сила решения Конституционного Суда Российской Федерации не может быть преодолена путем принятия правового акта либо путем придания правовым актам, договорам, их отдельным положениям в правоприменительной практике смысла, отличающегося от их конституционно-правового смысла, выявленного в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации.

Акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу. Признанные не соответствующими Конституции Российской Федерации не вступившие в силу международные договоры Российской Федерации не подлежат введению в действие и применению.

Выявление в решении Конституционного Суда Российской Федерации конституционно-правового смысла правового акта, договора, их отдельных положений исключает их применение в любом ином истолковании.

Признание не соответствующими Конституции Российской Федерации федерального закона, нормативного акта Президента Российской Федерации, нормативного акта Правительства Российской Федерации, договора или отдельных их положений является основанием для отмены в установленном порядке положений других нормативных актов либо договоров, основанных на признанных неконституционными полностью или частично нормативном акте либо договоре либо воспроизводящих их или содержащих такие же положения, какие были признаны неконституционными.

Признание не соответствующими Конституции Российской Федерации нормативного акта субъекта Российской Федерации, договора субъекта Российской Федерации или отдельных их положений является основанием для отмены в установленном порядке органами государственной власти других субъектов Российской Федерации положений принятых ими нормативных актов либо заключенных договоров, содержащих такие же положения, какие были признаны неконституционными.

Положения нормативных актов либо договоров, указанных в частях шестой и седьмой настоящей статьи, не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами.

Решения судов и иных органов, основанные на актах или их отдельных положениях, признанных постановлением Конституционного Суда Российской Федерации неконституционными, либо основанные на истолковании правовых актов или их отдельных положений,

расходящемся с его конституционно-правовым смыслом, выявленном в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в случаях и порядке, установленных федеральным законом.»;

16) статью 80 изложить в следующей редакции:

«Статья 80. Обязанность органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления, муниципальных органов, должностных лиц по принятию правовых актов в связи с решением Конституционного Суда Российской Федерации

В случае, если из решения Конституционного Суда Российской Федерации вытекает необходимость принятия правовых актов, договоров:

1) Президент Российской Федерации не позднее трех месяцев после официального опубликования решения Конституционного Суда Российской Федерации вносит в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы законопроект или несколько взаимосвязанных законопроектов. Указанные законопроекты рассматриваются Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации во внеочередном порядке;

2) Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации не позднее двух месяцев после опубликования решения Конституционного Суда Российской Федерации принимают соответственно правовой акт Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации либо несколько взаимосвязанных правовых актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации;

3) законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации не позднее шести месяцев после официального опубликования решения Конституционного Суда Российской Федерации принимает соответствующий правовой акт или несколько взаимосвязанных правовых актов. Если из решения Конституционного Суда Российской Федерации вытекает необходимость принятия поправок к конституции (уставу) субъекта Российской Федерации либо закона (законов) субъекта Российской Федерации, то высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) вносит соответствующий законопроект (соответствующие взаимосвязанные законопроекты) в порядке законодательной инициативы в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации не позднее двух месяцев после официального опубликования решения Конституционного Суда Российской Федерации. Если по истечении шести месяцев после официального опубликования решения Конституционного Суда Российской Федерации законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации не будут приняты предусмотренные настоящим пунктом меры в связи с решением Конституционного Суда Российской Федерации, применяется механизм ответственности, предусмотренный федеральным законом;

4) высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации не позднее двух месяцев после официального опубликования решения Конституционного Суда Российской Федерации принимает соответственно правовой акт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации либо несколько взаимосвязанных правовых актов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Если по истечении двух месяцев после официального опубликования решения Конституционного Суда Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не будут приняты предусмотренные настоящим пунктом меры в связи с решением Конституционного Суда Российской Федерации, применяется механизм ответственности, предусмотренный федеральным законом;

5) федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъ-

ектов Российской Федерации, заключившие договор между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договор между органами государственной власти субъектов Российской Федерации, не позднее двух месяцев после официального опубликования решения Конституционного Суда Российской Федерации вносят в соответствующий договор изменения и (или) дополнения или прекращают действие договора;

6) федеральные органы исполнительной власти, иные федеральные государственные органы, органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, иные государственные органы субъекта Российской Федерации не позднее двух месяцев после официального опубликования решения Конституционного Суда Российской Федерации принимают соответствующий правовой акт или несколько взаимосвязанных правовых актов;

7) органы местного самоуправления, должностные лица местного самоуправления в течение трех месяцев после официального опубликования решения Конституционного Суда Российской Федерации принимают соответствующий муниципальный правовой акт или несколько взаимосвязанных муниципальных правовых актов. Если по истечении трех месяцев после официального опубликования решения Конституционного Суда Российской Федерации органом местного самоуправления, должностным лицом местного самоуправления не будут приняты предусмотренные настоящим пунктом меры в связи с решением Конституционного Суда Российской Федерации, применяется механизм ответственности, предусмотренный федеральным законом.»;

17) статью 82 изложить в следующей редакции:

«Статья 82. Исправление неточностей в решении Конституционного Суда Российской Федерации

Конституционный Суд Российской Федерации после провозглашения решения Конституционного Суда Российской Федерации может по инициативе органов и лиц, которым данное решение было направлено в соответствии со статьей 77 настоящего Федерального конституционного закона, исправить допущенные в нем неточности в наименованиях, обозначениях, описки и явные редакционные и технические погрешности.

Об исправлении неточностей в решении Конституционного Суда Российской Федерации выносится определение Конституционного Суда Российской Федерации, которое направляется тем же органам и лицам, которым соответствующее решение Конституционного Суда Российской Федерации направлялось в соответствии со статьей 77 настоящего Федерального конституционного закона.

Определение Конституционного Суда Российской Федерации об исправлении неточностей в решении Конституционного Суда Российской Федерации подлежит официальному опубликованию в тех изданиях, где было опубликовано соответствующее решение Конституционного Суда Российской Федерации.»;

18) статью 83 изложить в следующей редакции:

«Статья 83. Официальное разъяснение решения Конституционного Суда Российской Федерации

Решение Конституционного Суда Российской Федерации может быть официально разъяснено только самим Конституционным Судом Российской Федерации по ходатайству органов и лиц, которым оно направлялось в соответствии со статьей 77 настоящего Федерального конституционного закона.

Положения статей 37—39 настоящего Федерального конституционного закона применяются к ходатайству об официальном разъяснении решения Конституционного Суда Российской Федерации, если иное не вытекает из настоящей статьи.

Конституционный Суд Российской Федерации отказывает в принятии к рассмотрению ходатайства об официальном разъяснении решения Конституционного Суда Российской Федерации в случаях, если:

1) поставленные в ходатайстве вопросы не были предметом соответствующего решения Конституционного Суда Российской Федерации;

2) поставленные в ходатайстве вопросы не требуют какого-либо дополнительного истолкования решения Конституционного Суда Российской Федерации по существу.

Вопрос об официальном разъяснении решения Конституционного Суда Российской Федерации рассматривается в заседании Конституционного Суда Российской Федерации в таком же порядке, в каком это решение было принято. В случае, если вопрос об официальном разъяснении решения Конституционного Суда Российской Федерации подлежит рас-

смотрению в заседании с проведением слушания, в это заседание приглашаются ходатайствующие о разъяснении решения орган или лицо, а также органы и лица, выступавшие в качестве сторон по рассмотренному делу.

Об официальном разъяснении решения Конституционного Суда Российской Федерации выносится определение Конституционного Суда Российской Федерации, которое направляется тем же органам и лицам, которым соответствующее решение Конституционного Суда Российской Федерации направлялось в соответствии со статьей 77 настоящего Федерального конституционного закона.

Определение Конституционного Суда Российской Федерации об официальном разъяснении решения Конституционного Суда Российской Федерации подлежит официальному опубликованию в тех изданиях, где было опубликовано соответствующее решение Конституционного Суда Российской Федерации.»;

19) в статье 87:

а) часть первую дополнить пунктом 3 следующего содержания:

«3) о воздержании от признания нормативного акта или договора либо отдельных их положений не соответствующими Конституции Российской Федерации в случае, если правовые последствия такого признания не согласуются с целями осуществления полномочий Конституционного Суда Российской Федерации.»;

б) части вторую — четвертую исключить;

20) в пункте 3 части первой статьи 100 слова «либо о констатации факта, что примененная в конкретном деле норма ранее признана неконституционной постановлением Конституционного Суда Российской Федерации, сохраняющим силу» исключить.

Статья 2

Признать утратившим силу пункт 8 статьи 1 Федерального конституционного закона от 15 декабря 2001 года № 4-ФКЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 51, ст. 4824).

Статья 3

1. Настоящий Федеральный конституционный закон вступает в силу по истечении тридцати дней после дня его официального опубликования.

2. В период до дня вступления в силу настоящего Федерального конституционного закона Конституционный Суд Российской Федерации вносит в Регламент Конституционного Суда Российской Федерации изменения, вытекающие из положений Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (в редакции настоящего Федерального конституционного закона).

Президент
Российской Федерации

Москва, Кремль
_____ 20___ года
№ ___-ФКЗ

ББК 67.400.5

Е.Л. Иванова

Тенденции и перспективы участия органов конституционного (уставного) правосудия в защите избирательных прав и совершенствовании избирательного законодательства субъектов Российской Федерации

В статье исследуются актуальные тенденции в законодательстве субъектов Российской Федерации, регулирующем полномочия конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Рассматриваются высказываемые в науке и предлагаются собственные изменения и дополнения федерального и регионального законодательства по наделению конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации дополнительными полномочиями, которые могут быть потенциально востребованы в сфере избирательных правоотношений.

Ключевые слова: *конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации; избирательное законодательство субъектов Российской Федерации; выборы органов государственной власти субъектов Российской Федерации; выборы органов местного самоуправления.*

Выборы органов государственной власти субъектов Российской Федерации (далее — субъектов РФ) и органов местного самоуправления — один из важнейших элементов демократии, являющейся одновременно самым традиционным способом участия граждан в формировании наиболее близких к населению властей — региональной и муниципальной. Эффективность указанных выборов обусловливается целой системой факторов. Однако «стартовая» роль в этой системе принадлежит законодательству, которое регулирует организацию и проведение региональных и местных выборов.

В соответствии с частью1 статьи 11 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [11] (далее — Закон об основных гарантиях) законодательство Российской Федерации о выборах, кроме Конституции Российской Федерации и федеральных законов, составляют конституции (уставы), законы субъектов РФ, иные нормативные правовые акты о выборах, принимаемые в Российской Федерации. В юридической науке справедливо отмечается, что особое место среди региональных источников избирательного права занимают конституции (уставы) субъектов РФ. Применительно к избирательному праву их значение состоит в том, что они закрепляют правовые основы построения органов государственной власти и местного самоуправления соответствующих регионов [3]. В этой связи важным фактором является наличие эффективного механизма защиты положений конституций (уставов) субъектов РФ, способного защитить не только те нормы, которые непосредственно устанавливают основы избирательной системы в субъекте РФ, но и те, что посвящены организации и порядку взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в регионе. Ведущая роль здесь принадлежит конституционным (уставным) судам субъектов РФ. Несмотря на то, что сегодня они действуют только в 18 субъектах РФ, их значение в обеспечении качественного развития регионального избирательного законодательства очень заметно. За период существования органов конституционного (уставного) правосудия субъектов РФ ими было принято свыше семи десятков решений по вопросам избирательного права и избирательного процесса. Кроме того, как справедливо от-

мечает А.Л. Фартыгин, «почти в половине решений, принятых конституционными (уставными) судами, содержатся выводы о неконституционности обжалуемых законов и иных нормативных актов субъектов РФ, которыми нарушались избирательные и другие права, гарантированные Конституцией» [16, с.153].

Одновременно с этим в последнее время наблюдается тенденция снижения активности органов регионального конституционного (уставного) правосудия в сфере избирательных правоотношений. Так, из 13 итоговых решений по вопросам избирательного права и процесса, принятых Конституционным Судом Республики Саха (Якутия), только четыре приняты после вступления в силу действующего Закона об основных гарантиях. Большая часть важнейших для развития избирательного законодательства субъектов РФ правовых позиций была сформулирована в первое десятилетие функционирования современной избирательной системы также органами конституционного контроля Республики Бурятия, Республики Карелия, Республики Коми*.

В данной ситуации действительно создается впечатление некоторой пассивности конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Например, Д.С. Петренко, приводя убедительную статистику рассмотрения за последние годы конституционными (уставными) судами субъектов РФ и Конституционным Судом Российской Федерации и сопоставляя ее со статистическими данными за тот же период принятия решений конституционными судами земель Германии и федерального Конституционного Суда Германии, делает обоснованный вывод о большом разрыве в арифметическом соотношении рассмотрения дел органами конституционного контроля двух стран [12, с. 85–88].

К.А. Агаларова связывает данный факт с тем, что федеральное законодательство регламентирует все больший объем отношений, складывающихся в ходе проведения региональных и отчасти муниципальных выборов, а субъекты становятся более «послушными», что проявляется не только в сфере правового регулирования избирательных отношений, но и позволяет говорить о заметном уменьшении объема избирательного законодательства субъектов РФ, не соответствующего федеральному [1, с. 169–170]. Безусловно, повышение за последнее десятилетие качества регионального законодательства в целом является одной из первоочередных причин снижения общего числа обращений в конституционные (уставные) суды субъектов РФ. Вместе с тем низкая активность органов конституционного (уставного) правосудия субъектов РФ может быть связана и с другими обстоятельствами. Применительно к сфере избирательных правоотношений следует отметить общую ограниченность полномочий органов региональной конституционной (уставной) юстиции.

Так, сопоставляя данные органов регионального конституционного контроля России и зарубежных федераций в сфере электоральных отношений, нельзя забывать о различиях между их правовыми возможностями.

Например, согласно действующему законодательству Германии, конституционные суды немецких земель принимают решения:

1) по спорам о компетенции между высшими органами государственной власти земель;

2) по запросам определенной части депутатов парламента и земельного правительства о соответствии законов конституции земли (абстрактный нормоконтроль);

3) по запросам судов относительно конституционности законов, применяемых в конкретном деле (конкретный нормоконтроль);

4) по запросам группы депутатов (обычно — одной трети от числа членов парламента) в связи с разногласиями, возникающими при внесении изменений в конституцию. Такой вид контроля конституционных норм является предварительным и предусматривается в Баден-Вюртемберге, Баварии, Бремене, Гамбурге, Рейланд-Пфальце, Сааре;

5) по конституционным жалобам граждан, которые считают, что государственная власть нарушила их основные права (Бавария, Гессен, Саар, Берлин и во всех восточных землях);

6) по коммунальным жалобам, связанным с нарушением права на самоуправление (Баден-Вюртемберг, Бремен, Рейланд-Пфальц, Северный Рейн-Вестфалия, Саар, восточные земли);

7) по обвинению против членов правительства (кроме Берлина, Бранденбурга, Гессена, Мекленбурга-Передней Померании, Саксонии-Ангальт, Шлезвиг-Гольштейна и Тюрингии), депутатов (Баден-Вюртемберг, Бавария, Бранденбург, Нижняя Саксония, Саар и Саксония), членов счетной палаты (Гамбург);

* На основании данных СПС «КонсультантПлюс» (Сводное региональное законодательство) по состоянию на 15 декабря 2013 года.

8) по ходатайствам, затрагивающим реализацию законов о всенародных опросах и референдумах, в том числе при возражении против запрета собирать сведения и подписи; против констатации, что народная инициатива состоялась; против решения о результатах опроса и референдума (Берлин, Саар и в других землях, где такие институты имеются) [5, с. 140].

При этом все из перечисленных полномочий, за исключением двух последних, могут быть использованы судами в целях обеспечения соответствия нормативных правовых актов земель, а также действий и решений органов публичной власти в области избирательных правоотношений конституции земли. Кроме того, согласно законодательным положениям всех земель (за исключением Гессена и Шлезвиг-Гольштейна) их конституционные суды вправе рассматривать дела по ходатайствам о действительности выборов и по поводу утраты депутатом членства в парламенте. В Баварии, Гессене, Северном Рейн-Вестфалии, Рейланде-Пфальце конституционные суды наделяются и еще одним дополнительным полномочием в сфере обеспечения конституционно-правовой законности в сфере избирательного права. Они могут рассматривать дела по ходатайствам о лишении основного права, а также исключении партий, объединений, групп из выборов и голосований при нарушении ими конституционных положений [15, с. 41–43].

В России же, несмотря на диспозитивную формулировку федерального законодательства и наличие четко сформулированной правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации о том, что часть 1 статьи 27 Федерального Конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» [8] не препятствует закреплению в конституциях (уставах) субъектов РФ дополнительных, по сравнению с установленным перечнем, полномочий конституционных (уставных) судов субъектов РФ, не вторгающихся в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, других федеральных судов, и соответствующих компетенции субъекта РФ [13], сегодня наблюдается тенденция унификации полномочий конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Как показал сравнительный анализ законов субъектов РФ, регулирующих порядок организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов РФ, сегодня они в основном осуществляют три базовых полномочия:

1) рассмотрение дел о соответствии конституции (уставу) субъекта РФ нормативных правовых актов, договоров и соглашений субъекта РФ (это полномочие может реализовываться в порядке как абстрактного, так и конкретного нормоконтроля);

2) рассмотрение дел о толковании конституции (устава) субъекта РФ;

3) разрешение споров о компетенции между органами государственной власти соответствующего субъекта РФ, между органом государственной власти соответствующего субъекта РФ и органами местного самоуправления, а также между органами местного самоуправления, расположенными на территории соответствующего субъекта РФ.

При этом при рассмотрении и разрешении избирательных споров востребованными в настоящее время могут быть только первое и второе из обозначенных выше полномочий. Закон об основных гарантиях сегодня исключает какие-либо варианты для возникновения спора о компетенции между органами государственной власти субъектов РФ или между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления в процессе правового регулирования региональных и муниципальных выборов. Это во многом объясняет тот факт, что на фоне достаточно «богатой» практики органов конституционного (уставного) правосудия субъектов РФ по избирательным спорам, выработанной в порядке реализации иных полномочий, в порядке реализации полномочия по рассмотрению споров о компетенции выработано только одно решение — Постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 18 июня 1999 года [14]. Указанное решение было связанно с неопределенностью в полномочиях двухпалатного законодательного (представительного) органа государственной власти Республики Карелия относительно принятия закона «О Центральной избирательной комиссии Республики Карелия». Действующими конституциями (уставами) субъектов РФ не предусмотрена двухпалатная структура организации законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

Как отмечает О.А. Кожевников, «современное процессуальное законодательство довольно четко определяет подсудность и подведомственность споров, рассматриваемых федеральными судами, поэтому какое-либо существенное дополнение полномочий конституту-

ционных (уставных) судов предусмотреть трудно» [4, с. 63]. В то же время в науке конституционного права сегодня можно встретить предложения по наделению органов конституционного (уставного) правосудия субъектов РФ дополнительными полномочиями в целях обеспечения их более эффективного участия в защите избирательных прав и совершенствовании избирательного законодательства субъектов РФ. Так, В.В. Дмитриев, рассуждая о необходимости внесения поправок в статью 19, часть 2 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [9, с. 8] и в статьи 73, часть 1; 74, часть 1 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [10], считает, в частности, что следует указать на конституционный (уставный) суд субъекта РФ как на орган, устанавливающий в действиях органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления и их должностных лиц противоречия конституции (уставу) субъекта РФ, которые, в свою очередь, являются одним из оснований применения к указанным органам и лицам мер государственно-правовой ответственности, предусмотренных этими законами [2]. Данное предложение представляется актуальным.

Д.С. Петренко предлагает наделить органы конституционного (уставного) контроля полномочиями выносить решения о конституционности (уставности) учредительных документов региональных отделений политический партий, актов компетентных органов об отказе в регистрации, приостановлении деятельности или роспуске региональных отделений политических партий, по поводу действительности региональных, муниципальных выборов, лишения мандата и депутатской неприкосновенности депутата законодательного органа субъекта Федерации [12, с. 9–10]. К данному предложению следует подходить очень осторожно. Необдуманные шаги могут привести к ряду негативных последствий. Во-первых, для реализации подобного проекта понадобится осуществить согласованное реформирование полномочий как конституционных (уставных) судов субъектов РФ, так и полномочий судов общей юрисдикции, а значит, вносить изменения и в федеральное законодательство. Это необходимо в целях исключения конкуренции полномочий между органами судебного контроля. Во-вторых, создается угроза формирования противоречивой практики в разных субъектах РФ при решении одних и тех же вопросов, что может привести к нарушению целой совокупности политических прав граждан.

Полагаем, что следует обратить внимание и на такой момент. В последнее время в юридической литературе становится актуальной дискуссия об установлении двухступенчатой системы конституционной юстиции, где конституционные (уставные) суды субъектов РФ будут выполнять роль первой инстанции, а Конституционный Суд Российской Федерации — вышестоящей второй [6]. Рассуждая о перспективах и достоинствах такого решения, ученые в основном сосредоточены на предложениях законодательного закрепления возможности обжалования в Конституционном Суде Российской Федерации решений конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Вместе с тем налаживанию механизмов взаимодействия федерального и региональных органов конституционного правосудия уделяется недостаточно внимания. Сегодня сами конституционные (уставные) суды субъектов РФ не имеют возможности обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации, и эту проблему необходимо решать в первую очередь. В этой связи видится целесообразным часть 2 статьи 125 Конституции Российской Федерации после слов «органы законодательной власти субъектов РФ» дополнить словами «конституционный (уставный) суд субъекта РФ». За этим же должны последовать соответствующие изменения в Федеральный Конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» [7].

Таким образом, органы конституционного (уставного) правосудия субъектов РФ, несмотря на наблюдающуюся общую тенденцию унификации их полномочий, играют значимую роль в защите избирательных прав неопределенного круга лиц. Такая защита в большинстве случаев, конечно, носит опосредованный характер за счет влияния решений конституционных (уставных) судов субъектов РФ на качество избирательного законодательство субъектов РФ. В то же время для повышения эффективности участия органов конституционного (уставного) правосудия в процессе обеспечения законности при проведении конкретных избирательных кампаний необходимо дальнейшее развитие федерального и регионального законодательства. Предлага-

емые дополнения федерального законодательства позволят конституционным (уставным) судам субъектов РФ в отдельных случаях обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации, что скажется положительно как на развитии системы органов регионального конституционного (уставного) правосудия, так и избирательного законодательства субъектов РФ. Одновременно с этим и региональному законодателю следует брать на себя допустимую инициативу в рамках, очерченных федеральным законодателем, и осуществлять именно нормотворчество при регламентации полномочий конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Законодательство об органах конституционного (уставного) правосудия должно развиваться не только в области совершенствования общих вопросов их организации и деятельности, но и быть ориентированным на эффективность реализации отдельных полномочий конституционных (уставных) судов субъектов РФ, позволяющих посредством применения специальных механизмов обеспечить и поддержать состояние конституционно-правовой законности в конкретных сферах общественных отношений.

СПИСКОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Агаларова К.А.* Развитие избирательного законодательства субъектов Российской Федерации: конституционно-правовой анализ : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004. — 198 с.

2. *Дмитриев В.В.* Конституционная юстиция в субъектах Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2004. — 251 с.

3. *Игнатенко В.В., Князев С.Д., Кутафин О.Е., Михалева Н.А., Яшин А.А.* Избирательное право Российской Федерации : учеб. пособие. — Иркутск : Изд-во ВСЦИП, 2001. — 332 с.

4. *Кожевников О.А.* Нормативно-правовое регулирование конституционного правосудия на современном этапе развития РФ: проблемы и пути их решения // Российский юридический журнал. — 2013. — № 4 (91). — С.61–65.

5. *Кровельщикова В.В.* Конституционные суды земель Германии : дис. ... канд. юрид. наук. — Томск, 2004. — 189 с.

6. *Несмеянова С.Э.* Конституционное судопроизводство: возможна ли инстанционность // Российский юридический журнал. — 2013. — № 4 (91). — С. 66–70.

7. О Конституционном Суде Российской Федерации : федер. конст. закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (с посл. изм. от 5 апреля 2013 г.) // Российская газета. — 1994. — 23 июля.

8. О судебной системе Российской Федерации : федер. конст. закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ (с посл. изм. от 15 дек. 2012 г.) // Российская газета. — 1997. — 6 января.

9. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ (с посл. изм. от 28 декабря 2013 г.) // Российская газета. — 1999. — 19 окт.

10. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (с посл. изм. от 28 декабря 2013 г.) // Российская газета. — 2003. — 8 окт.

11. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (с посл. изм. от 28 декабря 2013 г.) // Российская газета. — 2002. — 15 июня.

12. *Петренко Д.С.* Конституционная (уставная) юстиция в субъектах Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2007. — 244 с.

13. По запросам Государственного Собрания Республики Башкортостан и Государственного Совета Республики Татарстан о проверке конституционности ч.1 ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» : определение Конституционного Суда Российской Федерации от 6 марта 2003 г. № 103-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. — 2003. — № 4.

14. Постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 18 июня 1999 г. // Собрание законодательства Республики Карелия. — 1999. — № 6.

15. *Сафонов В.Е.* Институт судебного конституционного контроля в зарубежных странах: история, теория, практика. — М. : Изд-во Российской академии правосудия, 2003. — 164 с.

16. *Фартыгин А.Л.* Проблемы организации конституционного (уставного) контроля в субъектах Российской Федерации: проблемы, взгляды, суждения. — Екатеринбург : ПРИС, 2002. — Вып. 8. — С. 151–154.

ББК 67.400.7

М.А. Давыдова

Правовое качество уставов муниципальных образований как научная категория

Статья посвящена анализу научной категории «правовое качество устава муниципального образования». Автором исследованы подходы к пониманию качества закона, качества нормативного правового акта, правового качества закона, а также свойства устава муниципального образования, на основании которых предложено определение понятия «правовое качество устава муниципального образования». Рассмотрены вопросы, связанные с деятельностью по оценке правового качества уставов муниципальных образований.

Ключевые слова: *правовое качество нормативных правовых актов; устав муниципального образования.*

Очевидно, что качество нормативного правового акта в значительной степени гарантирует стабильность и эффективность его действия [7, с. 24, 31; 5, с. 11; 16; 3; 17, с. 132]. В связи с этим вопросы, связанные с обеспечением качества нормативного правового акта в частности и законодательства в целом, являются весьма актуальными для научного сообщества и юристов-практиков.

В своем выступлении в 2005 году Председатель Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации А.А. Иванов на заседании ученого совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации обратил внимание на постепенное снижение качества российских законов. Среди причин сложившейся ситуации он назвал потерю интереса к юридической науке, снижение качества юридического образования, а также ряд серьезных проблем организационного характера. В частности, в выступлении указывалось на отсутствие единого порядка подготовки проектов законов и несогласованность при ведении законопроектных работ. Одним из направлений решения существующей проблемы А.А. Иванов назвал «повышение роли... науки в законопроектной деятельности» [8, с. 7]. Таким образом, определение содержания понятия «качество нормативного правового акта» имеет большое значение для обеспечения эффективности правового регулирования общественных отношений.

Реформирование местного самоуправления, расширение его полномочий и, как следствие, увеличение числа муниципальных правовых актов определяют актуальность исследования вопросов качества муниципального правотворчества, в первую очередь, правового качества уставов муниципальных образований. Для раскрытия содержания этой научной категории необходим анализ философского понимания качества, а также подходов юридической науки к пониманию качества закона, нормативного правового акта и теории правового качества.

Философские словари определяют *качество* как *совокупность существенных признаков и свойств*, которые отличают один предмет (явление) от другого и придают ему определенность. Совокупность или система существенных свойств предмета (явления) и есть его качество, в связи с чем познание качества предмета (явления) всегда означает раскрытие свойств, характеризующих этот предмет (явление) [22, с. 241; 23, с. 252—253; 13, с. 237].

В юридической науке достаточно внимания уделяется исследованию понятий «качество нормативного правового акта» и «качество закона»*.

* Помимо работ, касающихся правового качества в общем нормативных правовых актов, законов, имеются исследования, посвященные такому актуальному вопросу, как правовое качество правовых актов органов судебной власти [14, с. 11—17].

В настоящее время сформулированы различные подходы к раскрытию их содержания. Так, профессор С.В. Поленина рассматривает качество закона как совокупность юридического, социального и политического качества, характеризуемого степенью адекватности отражения в законе происходящих или будущих процессов, степенью соответствия способов регламентации определенных общественных отношений требованиям законодательной политики, а также рациональностью внутренней организации закона [15, с. 12–16]. В.А. Власов рассматривает качество закона с точки зрения его юридических, языковых, логических, социальных и политических характеристик [4, с. 17]. В.В. Красинский среди признаков качества закона называет: выполнение возложенной на закон роли социального регулятора, принятие закона с соблюдением установленных процедур в пределах предметов ведения, соответствие Конституции Российской Федерации и другим законодательным актам, а также проработанность юридической техники [10, с. 96].

Исследуя вопросы совершенствования деятельности по разработке проектов нормативных правовых актов, профессор Ю.А. Тихомиров указывает на необходимость соблюдения двух главных требований к правовому акту: его содержательность, которая обусловлена «правильным отражением регулируемых общественных отношений», и соблюдение правил юридической техники при оформлении текста правового акта. На основании этого он выделяет следующие критерии качества нормативного правового акта, соблюдение которых необходимо в рамках правотворческой деятельности:

1) восприятие правотворчества в качестве сложного процесса познания;

2) правильный выбор формы правового акта;

3) соблюдение установленного порядка разработки и принятия правового акта;

4) прогнозирование последствий принятия правового акта и обеспечение реализации правового акта [21, с. 7–8].

Е.В. Сырых под «качеством закона» понимает совокупность свойств, необходимо присущих закону как нормативному правовому акту, которые характеризуют его в качестве регулятора общественных отношений. На основании этого выделены следующие группы признаков, образующие качество закона:

1) признаки, характеризующие закон как источник права и нормативный правовой акт;

2) признаки, присущие нормам права, которые определяют содержание закона как регулятора общественных отношений [19, с. 44].

При этом среди признаков закона как источника права названы: регулирование законом наиболее значимых, типичных, устойчивых общественных отношений; принятие закона высшими органами власти или на референдуме; особый порядок принятия закона; высшая юридическая сила закона, содержанию которого не должны противоречить иные юридические документы; вступление закона в силу после официального опубликования [20, с. 127].

При раскрытии признаков закона, характеризующих его как регулятор общественных отношений, Е.В. Сырых указывает на необходимость обеспечения надлежащего качества закрепленных в нем норм права. Исходя из этого, ею выделяются следующие виды свойств нормы права: собственно-юридические, языковые, логические, социологические. Они определяют такие критерии качества закона, как:

1) нормативность, полнота и конкретность нормативно-правового регулирования (собственно-юридический аспект нормы права);

2) простота, краткость, ясность, точность (языковой аспект нормы права);

3) определенность, последовательность, непротиворечивость (логический аспект нормы права);

4) юридическая и социальная эффективность нормы права [19, с. 44, 49–50].

В юридической науке встречаются также определения понятия «качество закона», в основе которых лежит исключительно результат действия закона, степень эффективности его реализации. Так, В.Ф. Прозоров определяет качество закона «как потенциальную возможность выраженного в нем правового регулирования достичь желательных изменений в социальной сфере» [17, с. 77]. Профессор Н.А. Абузярова предлагает считать качественным тот закон, который способен удовлетворять потребности общества в соответствии с предназначением закона и который не оставляет возможности предпочтения одной правовой нормы другой или одного толкования закона другому [1, с. 17]. По мнению Ю.О. Алмаевой, качество закона — это совокупность свойств, обусловливающих способность закона оказывать положительное воздействие на подлежащие регулированию общественные отношения в соответствии с предназначением закона, не оставляющая возможности предпочте-

ния одной правовой нормы другой или одного толкования закона другому, а также содержащая эффективный механизм реализации правовых норм [2, с. 63].

Из приведенных выше примеров раскрытия содержания понятий «качество закона» и «качество нормативного правового акта» следует, что акцент делается на юридические составляющие данных понятий [4, с. 19; 19, с. 44]. Так, обращает на себя внимание замечание профессора С.В. Полениной о том, что «качество закона — понятие, прежде всего, юридическое» [16, с. 7]. На основании такого подхода была сформулирована теория *правового качества* закона [7; 11, с. 71–81; 12, с. 64–70; 9; 24], которая играет значительную роль в совершенствовании правотворческого процесса и непосредственно влияет на обеспечение эффективного действия отдельного закона и системы законодательства в целом.

Профессор В.В. Игнатенко рассматривает «качество закона» и «правовое качество закона» как род и вид. Он определяет правовое качество закона как вид качества закона и целостную устойчивую совокупность правовых свойств закона, которая является одной из предпосылок эффективного действия закона в соответствии с поставленными при его издании целями. Такими свойствами В.В. Игнатенко предлагает считать: свойства правовой легальности; инструментально-правовые свойства; технико-юридические свойства. При этом под свойствами правовой легальности понимаются правовые свойства соответствия закона нормативно-правовым требованиям, а именно: принятие закона в соответствии с нормотворческой компетенцией законодателя, соответствие предписаний закона нормам Конституции Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международного права, международным договорам Российской Федерации, а также нормам законов более высокой юридической силы. Инструментально-правовые свойства характеризуют «правовые особенности законодательной регламентации... правовых средств», имеющиеся в законе, а именно: полнота, точность, непротиворечивость. Технико-юридические свойства закона представляют собой правовые свойства техники его изложения [7, с. 9, 28–29]. Исходя из содержания указанных правовых свойств закона, профессор В.В. Игнатенко выделяет три относительно самостоятельных вида правового качества закона: качество правовой легальности, инструментально-правовое качество, технико-юридическое качество [7, с. 9].

В своем диссертационном исследовании С.А. Хвалёв предлагает понимать правовое качество конституции (устава) субъекта Российской Федерации не как совокупность свойств акта, а как комплекс законодательно определенных характеристик содержания, структуры, оформления, а также порядка принятия таких актов. Обосновывая свою позицию, он указывает, что конституция (устав) субъекта Российской Федерации может не обладать правовым качеством, но являться нормативным правовым актом, не утрачивая свои сущностные признаки. Таким образом, под правовым качеством конституций (уставов) субъектов Российской Федерации он понимает комплекс законодательно определенных характеристик содержания, структуры, оформления, а также их соответствия Конституции Российской Федерации, непротиворечивости федеральным законам, соблюдения формализованных правил юридической техники, а также характеристику наличия воли участников законодательного процесса на принятие акта конституционного (уставного) регулирования [24, с. 7, 47–51]. Полагаем, что такой подход к пониманию правового качества, безусловно, является заслуживающим внимания, но вместе с тем имеющим существенный недостаток. Так, по мнению С.А. Хвалёва, характеристики содержания, структуры, оформления и порядка принятия конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, составляющие их правовое качество, должны быть законодательно определены, а значит, доктринальные положения, требования, сформулированные судами, не должны учитываться при оценке наличия у конституции (устава) субъекта Российской Федерации правового качества. Полагаем, такой подход неоправданно занижает требования к правовому качеству нормативного правового акта.

На основании изложенного, при определении содержания исследуемой категории целесообразно руководствоваться тем, что *правовое качество устава муниципального образования является видом качества устава и представляет собой устойчивую целостную совокупность правовых свойств устава, которые определяют эффективность его действия в соответствии с требованиями Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»* [18] *и поставленными при его*

принятии целями. Учитывая положения данного Федерального закона, предлагаем выделить следующие свойства устава муниципального образования: высшая юридическая сила в системе муниципальных правовых актов, подзаконный характер, прямое действие, применение на всей территории муниципального образования, особый предмет правового регулирования, особый порядок принятия, изменения и вступления в силу. На основании этого можно сформулировать следующие группы правовых свойств устава муниципального образования, составляющих его правовое качество:

1) свойства, характеризующие его соответствие Конституции Российской Федерации, конституции (уставу) соответствующего субъекта Российской Федерации;

2) свойства, характеризующие его соответствие федеральным конституционным законам, федеральным законам, издаваемым в соответствии с ними иным нормативным правовым актам Российской Федерации, законам и иным нормативным правовым актам соответствующего субъекта Российской Федерации, а также отсутствие в нем коррупциогенных факторов;

3) свойства, характеризующие соблюдение установленной Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» процедуры принятия и вступления в силу устава муниципального образования;

4) свойства, характеризующие соблюдение требования Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» о принятии устава муниципального образования исключительно представительным органом муниципального образования (в установленном Федеральным законом случае — сходом граждан);

5) свойства, характеризующие степень соответствия выработанным наукой и правотворческой практикой, установленным нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации правилам юридической техники.

В зависимости от содержания перечисленных групп свойств устава муниципального образования, можно выделить *пять относительно самостоятельных видов правового качества устава муниципального образования: конституционность, законность, процедурная легальность, компетенционная легальность, технико-юридическое качество*.

При исследовании научной категории «правовое качество устава муниципального образования» следует уделить внимание вопросам, связанным с *деятельностью по оценке правового качества устава муниципального образования*. Так, оценка правового качества устава муниципального образования представляет собой «познавательно-отражательную деятельность» соответствующего субъекта, в результате которой устанавливается наличие или отсутствие видов правового качества посредством определения соответствия признаков каких-либо правовых свойств устава муниципального образования установленным нормативно-правовым и технико-юридическим требованиям. Соответственно, оценка правового качества предполагает наличие субъекта оценки, предмета оценки, критериев оценки и определенного характера оценки [7, с. 44–45; 6, с. 21].

Субъектами оценки правового качества устава муниципального образования являются лицо или группа лиц, которые устанавливают наличие или отсутствие у устава муниципального образования, подвергающегося оценке, необходимых видов правового качества в соответствии с определенными критериями. Профессор В.В. Игнатенко предлагает следующую классификацию субъектов оценки. В зависимости от наличия полномочий по осуществлению оценки выделяются официальные и неофициальные субъекты оценки. Официальные субъекты оценки, в свою очередь, в зависимости от наличия юридического значения производимой ими оценки подразделяются на «субъекты результативной официальной оценки» и «субъекты вспомогательной официальной оценки». «Субъекты результативной оценки» наделены властными полномочиями в правотворческом процессе либо полномочиями по принятию решения о соответствии оцениваемого акта правовым актам большей юридической силы. Таким образом, от «субъекта результативной официальной оценки» зависит судьба оцениваемого акта или его проекта [7, с. 45–47]. На основании приведенной классификации субъектами оценки правового качества устава муниципального образования могут быть: авторы проекта устава муниципального образования, субъекты правотворческой инициативы, участники публичных слушаний, представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, территориальный орган Минюста России, орган госу-

дарственной власти субъекта Российской Федерации, органы прокуратуры, суды общей юрисдикции, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, ученые, специалисты, другие органы и организации. Используя приведенную выше классификацию субъектов оценки, к субъектам официальной оценки устава можно отнести компетентных участников правотворческого процесса по принятию устава муниципального образования, а также субъектов, не являющихся участниками правотворческого процесса, но к компетенции которых отнесено осуществление оценки правового качества уставов муниципальных образований. Неофициальные субъекты оценки — это ученые, специалисты, представители средств массовой информации, общественных объединений и др. Особенность правового качества устава муниципального образования состоит в том, что к «субъектам результативной официальной оценки», помимо участников правотворческого процесса, уполномоченных принимать самостоятельные правотворческие решения, судов общей юрисдикции и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, следует отнести территориальные органы Минюста России, осуществляющие государственную регистрацию уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений и дополнений в уставы. «Субъектами вспомогательной официальной оценки» правового качества устава муниципального образования могут выступать эксперты, сотрудники юридических служб органов местного самоуправления, участники публичных слушаний, сотрудники органов государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющие правовую экспертизу устава в рамках ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, работники органов прокуратуры. Следует указать, что российское законодательство не предусматривает возможность осуществления легальной оценки конституционности с точки зрения соответствия устава муниципального образования Конституции Российской Федерации. Возможна оценка конституционности устава муниципального образования на предмет соответствии конституции (уставу) субъекта Российской Федерации. Предметом оценки правового качества, в широком смысле, является сам устав муниципального образования или его проект. В узком смысле предметом оценки служат какие-либо группы правовых свойств устава муниципального образования, составляющие определенный вид его правового качества [7, с. 48].

В заключение необходимо отметить, что отсутствие нормативно закрепленных критериев правового качества уставов муниципальных образований, а также фрагментарное регулирование процедуры его оценки затрудняет не только деятельность самих субъектов оценки, но и процесс разработки устава муниципального образования. Это обусловливает актуальность выработки научного подхода к пониманию правового качества уставов муниципальных образований и раскрытию содержания его видов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Абузярова Н.А.* Проблемы обеспечения законности в трудовых отношениях (теоретический аспект) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — Омск, 2000. — 47 с.

2. *Алмаева Ю.О.* О понятии и критериях качества трудового законодательства // Юрист. — 2008. — № 5. — С. 61—63.

3. *Вавилов С.В.* Борьба за качество законов // Эж-Юрист. — 2006. — № 31.

4. *Власов В.А.* Проблема качества закона в сфере закупок сельскохозяйственной продукции для государственных нужд // Законодательство и экономика. — 2003. — № 10. — С. 16—20.

5. *Зелепукин А.А.* Законодательство в современной правовой жизни российского общества // Правовая политика и правовая жизнь. — 2005. — № 4. — С. 6—15.

6. *Ивин А.А.* Основания логики оценок. — М., 1970. — 230 с.

7. *Игнатенко В.В.* Правовое качество законов об административных правонарушениях : дис. ... д-ра юрид. наук. — Екатеринбург, 1999. — 343 с.

8. *Иванов А.А.* Качество законов и деятельность арбитражных судов : выступление Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации А.А. Иванова на заседании ученого совета Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации 16 марта 2005 г. // Журнал российского права. — 2005. — № 4. — С. 3—9.

9. *Колкарева И.Н.* Проблемы теории правового закона и правовой законности : дис. ... канд. юрид. наук. — Ростов н/Д., 2002. — 170 с.

10. *Красинский В.В.* Качество российских законов // Право и политика. — 2005. — № 5. — С. 96—104.

11. *Нерсесян В.С.* Повышение правового качества законодательства как проблема юридической теории // 35 лет Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации и ее роль в развитии юридического образования : материалы Междунар. науч.-практ. конф. : в 2 т. (Москва, 13 октября 2005 г. / отв. ред. И.Э. Звечаровский. — М., 2005. — Т. 1. — С. 71—81.

12. *Нерсесян В.С.* Правовой закон как порождение понятийной теории // Журнал российского права. — 2008. — № 10. — С. 64—70.

13. Новая философская энциклопедия : в 4 т. / Ин-т философии РАН ; Нац. общ.-науч. фонд. — М. : Мысль, 2010. — 634 с.

14. *Петров А.А.* Правовое качество решений Конституционного Суда Российской Федерации (к постановке проблемы) // Академический юридический журнал. — 2012. — № 1. — С. 11—17.

15. *Поленина С.В.* Качество закона и совершенствование правотворчества // Советское государство и право. — 1987. — № 7. — С. 12—19.

16. *Поленина С.В.* Качество и эффективность законодательства. — М. : Ин-т государства и права РАН, 1993. — 227 с.

17. *Прозоров В.Ф.* Качество и эффективность хозяйственного законодательства в условиях рынка. — М. : Юрид. лит., 1991. — 160 с.

18. Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

19. *Сырых Е.В.* Критерии качества закона // Законодательная техника : науч.-практ. пособие / под ред. Ю.А. Тихомирова. — М. : Городец, 2000. — С. 42—58.

20. *Сырых Е.В.* О критериях качества федеральных законов в сфере экономики // Журнал российского права. — 2000. — № 2. — С. 127—129.

21. *Тихомиров Ю.А.* Юридическое проектирование: критерии и ошибки // Журнал российского права. — 2008. — № 2. — С. 3—9.

22. Философский словарь / под ред. И.Г. Фролова. — М. : Республика, 2001. — 719 с.

23. Философский энциклопедический словарь. — М., 1983. — 840 с.

24. *Хвалёв С.А.* Правовое качество конституций (уставов) субъектов Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. — Тюмень, 2011. — 226 с.

ББК 67.400

И.А. Ильенко, кандидат юридических наук

К вопросу о правовом качестве муниципальных правовых актов (опыт Иркутской области)

Статья посвящена исследованию качества правотворчества органов местного самоуправления в Иркутской области. На основе изучения понятия «правовое качество нормативных правовых актов» сделан вывод о наличии правотворческих дефектов в муниципальных правовых актах, даны рекомендации по совершенствованию муниципального правотворчества.

Ключевые слова: *муниципальные правовые акты; правовое качество нормативных правовых актов; правотворческие дефекты; регистр муниципальных нормативных правовых актов; правовая экспертиза нормативных правовых актов; антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов; муниципальные услуги и функции.*

Конституция Российской Федерации имеет историческое значение для развития системы местного самоуправления.

Использование общественных сил в управлении представляет собой одну из наиболее заметных закономерностей в российской истории. Общественное управление стало активно внедряться в административную практику Российской империи именно после реформ середины XIX века, хотя подобные институты встречались в практике Российского государства и в более ранние периоды [5, с. 72].

По смыслу Указа Александра II Правительствующему Сенату 1 января 1864 года признавалось за «благо призвать к ближайшему участию в заведовании делами, относящимися до хозяйственных польз и нужд каждой губернии и каждого уезда, местного их населения, посредством избираемых от оного лиц» [2, с. 28]. В отличие от предшествующих реформ и преобразований, земская (1864 год) и городская (1870 год) реформы Александра II более способствовали децентрализации управления и развитию местного всесословного самоуправления [1, с. 57].

Для советского периода развития России была характерна практически полная ликвидация реальной системы местного самоуправления и ее замена системой тоталитарного партийно-государственного руководства. В 1933 году было принято Положение «О городском Совете», которое окончательно огосударствило органы местной власти. Согласно данному Положению и Конституции 1936 года Советы определялись как «органы пролетарской диктатуры», призванные проводить политику центра на местах [4, с. 40].

Таким образом, Конституция Российской Федерации впервые провозгласила самостоятельность местного самоуправления. Согласно статье 12 Основного закона в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Кроме того, Конституция Российской Федерации содержит отдельную главу 8, посвященную местному самоуправлению, в которой закреплено, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения.

Особенностью конституционного правового регулирования выступает то, что Основной закон не упоминает муниципальные правовые акты.

Право жителей муниципального образования, органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по принятию муниципальных правовых актов закреплено статьей 43 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [13] (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ).

Вместе с тем право на осуществление муниципального правотворчества является важной гарантией самостоятельности местного самоуправления, в связи с чем представляется це-

лесообразным включение правовых норм о муниципальных правовых актах в главу 8 Конституции Российской Федерации.

Ежегодно в каждом субъекте Российской Федерации принимается несколько тысяч муниципальных правовых актов.

По информации управления Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области по региональной политике по состоянию на 1 января 2013 года проведена правовая и антикоррупционная экспертиза в отношении 2186 муниципальных нормативных правовых актов Иркутской области [19].

Исходя из результатов анализа заключений, подготовленных при проведении правовой и антикоррупционной экспертизы, можно сделать вывод о том, что в большинстве случаев составляются заключения о наличии в муниципальных нормативных правовых актах несоответствий законодательству, имеющему бóльшую юридическую силу, коррупциогенных факторов, нарушений правил юридической техники. По результатам проведенных экспертиз лишь 21% муниципальных нормативных правовых актов Иркутской области соответствует требованиям законодательства.

Таким образом, существует необходимость обеспечения правового качества муниципальных правовых актов.

Чтобы уяснить содержание понятия правового качества, необходимо обратиться к теории права. В.В. Игнатенко под правовым качеством закона понимает устойчивую целостную совокупность свойств правовой легальности, инструментально-правовых и технико-юридических свойств закона, которая является одной из предпосылок эффективного действия закона в соответствии с поставленными при его издании целями. В зависимости от содержания (предметной наполненности) правовых свойств закона необходимо выделение трех относительно самостоятельных видов правового качества закона: качество правовой легальности, инструментально-правовое качество, технико-юридическое качество [3, с. 7].

Среди наиболее часто встречающихся правотворческих дефектов муниципальных правовых актов необходимо отметить следующие:

1) принятие органами местного самоуправления правовых актов по вопросам, не отнесенным к вопросам местного значения и полномочиям данного уровня муниципальных образований;

2) непринятие актов по вопросам, которые должны быть урегулированы органами местного самоуправления (например, уставом должен быть урегулирован порядок внесения изменения в устав, что не всегда соблюдается; не устанавливаются гарантии осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления);

3) нарушения налогового законодательства: установление завышенных ставок местных налогов, неправильное толкование норм Налогового кодекса Российской Федерации, неправомерное расширение круга налогоплательщиков;

4) неопубликование муниципальных нормативных правовых актов;

5) несоответствие перечня вопросов местного значения аналогичному перечню, установленному федеральным законодательством;

6) ошибки в разграничении полномочий органов местного самоуправления;

7) неправильное определение формы муниципального правового акта, что также является коррупциогенным фактором и основанием для признания акта недействующим судом общей юрисдикции без рассмотрения содержания муниципального правового акта;

8) неправильное разграничение понятий муниципальной услуги и муниципальной функции при утверждении административных регламентов органов местного самоуправления.

Практика муниципального правового регулирования в Иркутской области исходит из того, что содержанием муниципальной функции, осуществляемой органом местного самоуправления Иркутской области, выступают только мероприятия по муниципальному контролю [18; 8].

Согласно пункту 2 статьи 2 Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [15] муниципальная услуга, предоставляемая органом местного самоуправления, — деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ и уставами муниципальных образований.

Таким образом, понятию «муниципальная услуга» присущи следующие признаки:

1) субъектом осуществления услуги является орган местного самоуправления;

2) предоставление муниципальной услуги осуществляется по запросам заявителей;

3) содержанием деятельности по предоставлению муниципальной услуги является решение вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ и уставами муниципальных образований.

В связи с этим муниципальная услуга касается вопросов местного значения. Все иные направления деятельности органов местного самоуправления следует отнести к муниципальным функциям.

В отдельных муниципальных образованиях Иркутской области принят административный регламент предоставления муниципальной услуги по рассмотрению обращений граждан в органах местного самоуправления [17]. При этом такая деятельность выступает муниципальной функцией, так как рассмотрение обращений граждан не закреплено статьями 14–16 Федерального закона № 131-ФЗ в качестве вопроса местного значения.

Дефекты правового качества муниципальных правовых актов обусловлены целым рядом причин, к которым необходимо отнести:

1) несвоевременное реагирование органов местного самоуправления на динамично изменяющееся федеральное законодательство (например, постановление мэра Иркутского районного муниципального образования от 25 ноября 2009 года № 8617 «Об утверждении Методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в документах положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» [16] содержит не соответствующий федеральному законодательству перечень коррупциогенных факторов);

2) несовершенство федерального законодательства, сложность и нечеткость его формулировок. Так, частью 7 статьи 4 Федерального закона от 21 июля 2005 года № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований» [6] одним из оснований отказа в государственной регистрации уставов муниципальных образований и актов о внесении изменений в уставы предусмотрено выявление в уставе муниципального образования коррупциогенных факторов. Однако частью 6 статьи 44 Федерального закона № 131-ФЗ такого основания для отказа в регистрации уставов муниципальных образований не закреплено;

3) несовершенство материально-технической базы органов местного самоуправления, отсутствие справочно-правовых систем;

4) отсутствие сотрудников органов местного самоуправления с юридическим образованием.

В связи с этим научный и практический интерес вызывают средства обеспечения правового качества муниципальных правовых актов Иркутской области. Эффективным средством обеспечения правового качества муниципальных правовых актов является правовая экспертиза. В ее основе лежит специальное исследование, производимое специалистами в области юридических наук с целью оценки правового качества муниципальных актов и их проектов. В рамках проведения правовых экспертиз экспертами осуществляется две основных функции: диагностическая (установление правотворческих дефектов) и профилактическая (предупреждение правотворческих дефектов) [3, с. 14].

Следует рассмотреть вопрос, возложена ли на органы местного самоуправления обязанность по проведению правовой экспертизы принимаемых ими муниципальных правовых актов.

Согласно статье 46 Федерального закона № 131-ФЗ порядок внесения проектов муниципальных правовых актов, перечень и форма прилагаемых к ним документов устанавливаются нормативным правовым актом органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления, на рассмотрение которых вносятся указанные проекты. Уставом муниципального образования должны определяться виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов (статья 44 Федерального закона № 131-ФЗ).

Таким образом, Федеральным законом № 131-ФЗ не установлена обязательность проведения правовой экспертизы муниципальных правовых актов и их проектов самими органами местного самоуправления. Однако, как указано в части 4 статьи 3 Федерального закона от 17 июля 2009 года № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [12] (далее — Федераль-

ный закон № 172-ФЗ), органы, организации, их должностные лица проводят антикоррупционную экспертизу принятых ими нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) при проведении их правовой экспертизы и мониторинге их применения.

При этом в соответствии с пунктом 1 статьи 2 Федерального закона № 172-ФЗ антикоррупционная экспертиза проектов муниципальных нормативных правовых актов является обязательной, что влечет обязательность проведения правовой экспертизы муниципальных нормативных правовых актов.

Порядок и методика проведения правовой экспертизы муниципальных правовых актов и их проектов должны быть детально урегулированы. Вместе с тем нормативные правовые акты многих муниципальных образований Иркутской области содержат лишь общие положения о необходимости или возможности осуществления правовой экспертизы органами местного самоуправления (например, часть 3 статьи 22 Устава города Иркутска [23], статья 30 Положения о муниципальных правовых актах города Иркутска, утвержденного решением Думы г. Иркутска от 21 октября 2004 года № 004 20-040012/4 «О Положении о муниципальных правовых актах города Иркутска» [22]).

Правовую и антикоррупционную экспертизу муниципальных нормативных правовых актов осуществляет также управление Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области по региональной политике. Порядок организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Иркутской области урегулирован Законом Иркутской области от 12 марта 2009 года № 10-оз «О порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Иркутской области» [7], Положением об отдельных вопросах организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Иркутской области, утвержденным постановлением Правительства Иркутской области от 29 мая 2009 года № 169-пп «О Положении об отдельных вопросах организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Иркутской области» [21].

Анализ применения перечисленных выше нормативных правовых актов свидетельствует о том, что нормативное регулирование порядка организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Иркутской области нуждается в совершенствовании в целях обеспечения единого правового пространства в Российской Федерации, своевременного размещения актуальной информации.

В соответствии с частью 2 статьи 8 Закона Иркутской области «О порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Иркутской области» муниципальные нормативные правовые акты, включенные в регистр муниципальных нормативных правовых актов Иркутской области и определяющие статус органов местного самоуправления муниципального образования Иркутской области, должностных лиц местного самоуправления, регулирующие вопросы муниципальной службы, управления и распоряжения муниципальной собственностью, устанавливающие либо отменяющие местные налоги, подлежат обязательной правовой и антикоррупционной экспертизе. В иных случаях экспертиза может быть проведена уполномоченным органом по собственной инициативе.

Как отмечено выше, лишь 21% муниципальных нормативных правовых актов соответствует требованиям законодательства, несмотря на то, что предварительные экспертизы проектов муниципальных нормативных правовых актов осуществляются также органами прокуратуры Иркутской области.

Таким образом, существует необходимость повышения правового качества муниципальных нормативных правовых актов, в том числе путем проведения правовой и антикоррупционной экспертизы всех муниципальных нормативных правовых актов, включаемых в регистр муниципальных нормативных правовых актов Иркутской области.

Такой способ правового регулирования воспринят нормативными правовыми актами многих субъектов Российской Федерации. Обязательность осуществления правовой и антикоррупционной экспертизы в отношении всех муниципальных нормативных правовых актов, включаемых в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, установлена статьей 11 Закона Архангельской области от 29 октября 2008 года № 592-30-ОЗ «Об организации и ведении регистра муниципальных нормативных правовых актов муниципальных образований Архангельской области» [14]; статьей 7 Закона Санкт-Петербурга от 3 декабря 2008 года № 752-138 «О регистре муници-

пальных нормативных правовых актов Санкт-Петербурга» [10]; пунктом 4.1 Положения о ведении регистра муниципальных нормативных правовых актов Тюменской области, утвержденного постановлением Правительства Тюменской области от 31 декабря 2008 года № 390-п «О ведении регистра муниципальных нормативных правовых актов Тюменской области» [20]; статьей 5-1 Закона Калининградской области от 10 марта 2009 года № 331 «О региональном регистре муниципальных нормативных правовых актов» [9] и другими нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Кроме того, Законом Иркутской области «О порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Иркутской области» не закреплена возможность осуществления повторной экспертизы муниципального нормативного правового акта.

Вместе с тем необходимость проведения повторной экспертизы муниципального нормативного правового акта может возникнуть в следующих случаях:

1) принят федеральный закон или правовой акт федерального органа государственной власти, правовой акт Иркутской области по вопросу, регулируемому муниципальным нормативным правовым актом;

2) внесены изменения в устав муниципального образования, перераспределяющие полномочия органов местного самоуправления (должностных лиц местного самоуправления);

3) есть основания полагать, что в экспертном заключении содержится ошибочное положение, отсутствует указание на имеющееся в муниципальном нормативном правовом акте противоречие действующему законодательству и экспертное заключение должно быть изменено.

Закрепление возможности осуществления повторной экспертизы муниципального нормативного правового акта позволит обеспечить актуальность ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Иркутской области.

Согласно части 2 статьи 6 Закона Иркутской области «О порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Иркутской области» в регистр муниципальных нормативных правовых актов Иркутской области включаются действующие муниципальные нормативные правовые акты вне зависимости от срока их действия.

Также в соответствии с пунктом 16 Положения об отдельных вопросах организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Иркутской области в регистре муниципальных нормативных правовых актов Иркутской области содержится следующая информация о действии муниципального акта:

«действующий» (если муниципальный акт является действующим);

«недействующий» (если муниципальный акт отменен или признан утратившим силу органом (должностным лицом) местного самоуправления, его принявшим, а также в случае признания судом муниципального акта недействующим);

«недействующий в части» (в случае признания судом муниципального акта недействующим в части);

«действие приостановлено» (если действие муниципального акта приостановлено);

«не вступил в силу» (в случае, если муниципальный акт принят, но в тексте имеется указание на вступление в силу по истечении определенного срока после официального опубликования (обнародования) или на дату вступления в силу).

Таким образом, пунктом 16 Положения об отдельных вопросах организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Иркутской области предусмотрена возможность включения в регистр муниципальных нормативных правовых актов Иркутской области не вступивших в силу муниципальных нормативных правовых актов, что не соответствует части 2 статьи 6 Закона Иркутской области «О порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Иркутской области».

В связи с этим пункт 16 Положения об отдельных вопросах организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Иркутской области требует приведения в соответствие с действующим законодательством.

В соответствии с пунктом 30 Положения об отдельных вопросах организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Иркутской области правовая экспертиза заключается в правовой оценке формы муниципального акта, его целей и задач, предмета правового регулирования, компетенции органа (должностного лица) мест-

ного самоуправления, принявшего муниципальный акт, а также содержащихся в нем норм на предмет соответствия требованиям Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, Уставу Иркутской области, законам и иным нормативным правовым актам Иркутской области, уставу муниципального образования Иркутской области, а также оценке соответствия муниципального акта требованиям юридической техники.

При этом в качестве содержания правовой экспертизы муниципального нормативного правового акта не закреплена правовая оценка соответствия порядка его принятия и обнародования (опубликования) требованиям Конституции Российской Федерации, федерального законодательства, законодательства Иркутской области и устава муниципального образования.

Вместе с тем в соответствии с пунктом 17 Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 года № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» [11] при рассмотрении дела об оспаривании нормативного правового акта суду надлежит выяснять порядок принятия нормативного правового акта, в частности, предусмотренные правила введения нормативных правовых актов в действие, в том числе правила их опубликования. Если суд установит, что при издании оспариваемого нормативного правового акта были нарушены требования законодательства хотя бы по одному из оснований, влекущих признание акта недействующим, он вправе принять решение об удовлетворении заявления без исследования других обстоятельств по делу, в том числе содержания оспариваемого акта.

В связи с этим отсутствие в Законе Иркутской области «О порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Иркутской области» положения, закрепляющего необходимость осуществления правовой оценки порядка принятия и обнародования (опубликования) муниципального нормативного правового акта требованиям Конституции Российской Федерации, федерального законодательства, законодательства Иркутской области и устава муниципального образования, влечет невозможность достижения цели обеспечения соответствия муниципальных нормативных правовых актов нормативным правовым актам более высокой юридической силы.

Исходя из изложенного выше, следует сделать вывод о необходимости обеспечения непротиворечивой и беспробельной правовой основы муниципального правотворчества на всех уровнях власти — федеральном (выразив надежду на большее внимание Конституции Российской Федерации и Федерального закона № 131-ФЗ к муниципальным правовым актам), региональном (в части совершенствования порядка организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Иркутской области) и местном (при разработке порядка и методики осуществления правовой экспертизы муниципальных правовых актов и их проектов).

В силу приближенности местного уровня власти к населению муниципального образования и специфики вопросов местного значения обеспечение эффективного муниципального правотворчества позволит реализовать права граждан на получение муниципальных услуг, комфортную среду проживания, осуществление и защиту местного самоуправления.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Герасименко Г.А.* Земское самоуправление в России. — М. : Изд-во «РАГС», 1990. — 264 с.

2. *Гильванова И.Н.* Местное общественное управление и местное самоуправление: соотношение понятий (историко-теоретический аспект) // Муниципальная служба: правовые вопросы. — 2013. — № 1. — С. 28–31.

3. *Игнатенко В.В.* Правовое качество законов об административных правонарушениях: теоретические и прикладные проблемы : дис. ... д-ра юрид. наук. — Екатеринбург, 1999. — 343 с.

4. *Кирилловых А.А.* К истории развития законодательства о местном самоуправлении // Государственная власть и местное самоуправление. — 2012. — № 2. — С. 40–43.

5. *Лаптева Л.Е.* Региональное и местное управление в России (вторая половина XIX века). — М. : Институт государства и права РАН, 1998. — 151 с.

6. О государственной регистрации уставов муниципальных образований : федер. закон от 21 июля 2005 г. № 97-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2005. — № 30 (ч. 1). — Ст. 3108.

7. О порядке организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Иркутской области : закон Иркутской области от 12 марта 2009 г. № 10-оз // Областная. — 2009. — 20 марта.

8. О разработке и утверждении административных регламентов исполнения муниципальных функций и административных регламентов предоставления муниципальных услуг Иркутского районного муниципального образования : постановление администрации Иркутского районного муниципального образования от 1 июля 2011 г. № 3436 // Ангарские огни. — 2011. — 25 нояб.

9. О региональном регистре муниципальных нормативных правовых актов : закон Калининградской области от 10 марта 2009 г. № 331 // Комсомольская правда в Калининграде (приложение «Официальный вестник»). — 2009. — 13 марта.

10. О регистре муниципальных нормативных правовых актов Санкт-Петербурга : закон Санкт-Петербурга от 3 декабря 2008 г. № 752-138 // Санкт-Петербургские ведомости. — 2008. — 11 дек.

11. О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части : постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 // Российская газета. — 2007. — 8 дек.

12. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : федер. закон от 17 июля 2009 г. № 172 ФЗ // Собрание законодательства РФ.— 2009. — № 29. — Ст. 3609.

13. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 40. — Ст. 3822.

14. Об организации и ведении регистра муниципальных нормативных правовых актов муниципальных образований Архангельской области : закон Архангельской области от 29 октября 2008 г. № 592-30-ОЗ // Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов четвертого созыва. — 2008. — № 30.

15. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг : федер. закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ // Собрание законодательства РФ. — 2010. — № 31. — Ст. 4179.

16. Об утверждении Методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в документах положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции : постановление мэра Иркутского районного муниципального образования от 25 ноября 2009 г. № 8617 // Ангарские огни. — 2009. — 11 дек.

17. Об утверждении Административного регламента по предоставлению муниципальной услуги «Организация приема граждан, обеспечение своевременного и полного рассмотрения устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов» : постановление администрации муниципального образования «г. Тулун» от 6 июня 2012 г. № 896 // Тулунский вестник. — 2012. — 7 июня.

18. Об утверждении Положения о порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения муниципальных функций : постановление администрации Ангарского муниципального образования от 29 декабря 2011 г. № 2851-па // Ангарские ведомости. — 2011. — 30 дек.

19. Официальный портал Иркутской области. — URL : http://irkobl.ru/government/local/registr/folder2/

20. Положение о ведении регистра муниципальных нормативных правовых актов Тюменской области : утв. постановлением Правительства Тюменской области от 31 декабря 2008 г. № 390-п «О ведении регистра муниципальных нормативных правовых актов Тюменской области» // Тюменская область сегодня. — 2009. — 20 янв.

21. Положение об отдельных вопросах организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Иркутской области : утв. постановлением Правительства Иркутской области от 29 мая 2009 г. № 169-пп «О Положении об отдельных вопросах организации и ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов Иркутской области» // Областная. — 2009. — 17 июня.

22. Положение о муниципальных правовых актах города Иркутска : утв. решением Думы города Иркутска от 21 октября 2004 г. № 004 20-040012/4 «О Положении о муниципальных правовых актах города Иркутска» // Ведомости органов городского самоуправления г. Иркутска. — 2004. — IV квартал (часть 1). — С. 23.

23. Устав города Иркутска : принят решением Думы города Иркутска от 20 мая 2004 г. № 003-20-430537/4// Ведомости органов городского самоуправления г. Иркутска. — 2004. — II квартал. — С. 11.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Гетьман Людмила Сергеевна — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела конституционного права. Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31); e-mail: wings_vogel@mail.ru

Давыдова Мария Александровна — ведущий научный сотрудник отдела административного и муниципального права. Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31); e-mail: m_dav@bk.ru

Иванова Елена Леонидовна — старший научный сотрудник отдела социального и финансового права. Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского, (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31); e-mail: lenai@list.ru

Ильенко Ирина Анатольевна — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела административного и муниципального права. Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31); e-mail: irina-irk@mail.ru

Петров Алексей Александрович — кандидат юридических наук, директор. Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31); e-mail: petrov-a-irk@mail.ru

Подшивалов Владимир Евгеньевич — кандидат юридических наук, заместитель директора. Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31); e-mail: helgon@yandex.ru

Рымарев Дмитрий Сергеевич — консультант правового отдела. Избирательная комиссия Иркутской области (664027, г. Иркутск, ул. Ленина, 1а); e-mail: rds-2002@mail.ru

Старовойтова Екатерина Игоревна — кандидат юридических наук, ведущий научный сотрудник отдела конституционного права. Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского (664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31); e-mail: vestra2003@mail.ru

Шин Антон Геннадьевич — кандидат юридических наук, юрист. ООО «Юридический центр» (664025, г. Иркутск, ул. Марата, 62/2); e-mail: shin_anton@mail.ru

ПРАВИЛА ПРЕДСТАВЛЕНИЯ СТАТЕЙ В «ВЕСТНИК ИНСТИТУТА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОВОЙ ИНФОРМАЦИИ ИМЕНИ М.М. СПЕРАНСКОГО»

В научной статье, представляемой для публикации в «Вестнике Института законодательства и правовой информации имени М.М. Сперанского», должны быть указаны следующие данные об авторе:

— фамилия, имя, отчество (полностью);

— место работы с указанием адреса организации и телефона;

— должность, ученая степень, ученое звание, почетное звание;

— контактная информация (почтовый адрес, телефон, адрес электронной почты).

К статье также должны быть приложены краткая аннотация и список ключевых слов на русском языке.

В статье должен быть указан код ББК (авторы могут ознакомиться с кодами основных классификаторов на сайте «Библиотечный комплекс» (http://lib.uni-dubna.ru/biblweb/Recomends/recomends_bibl_klassificacii.asp).

Текст статьи должен соответствовать следующим параметрам:

— объем статьи — 7—25 страниц формата А4;

— поля (верхнее, нижнее, левое, правое) по 20 мм;

— шрифт — Times New Roman, размер 14;

— интервал — полуторный.

Ссылки на нормативные правовые акты оформляются в виде постраничных комментариев с указанием следующих данных: вид нормативного правового акта, дата его принятия, номер, наименование (индивидуализированный заголовок). В одном комментарии не может быть указано более одного нормативного правового акта.

Ссылки на научную литературу и другие источники в тексте статьи оформляются в квадратные скобки с указанием номера соответствующего источника в списке литературы и источников, а также номера страниц, на которые ссылается автор. Список литературы и источников помещается в конце статьи. Литература и источники в указанном списке должны быть размещены в алфавитном порядке и оформлены в соответствии с ГОСТ7.1-2003. Список должен быть пронумерован.

Тексты статей и приложенных материалов направляются в редакцию журнала в письменном виде по адресу: *664003, г. Иркутск, ул. Горького, 31, Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского,* или по электронной почте (электронный адрес редакции: *izpi@mail.ru*).

Материалы аспирантов, соискателей принимаются при наличии рекомендации научного руководителя или, соответственно, кафедр вузов, отделов, секторов научно-исследовательских учреждений.

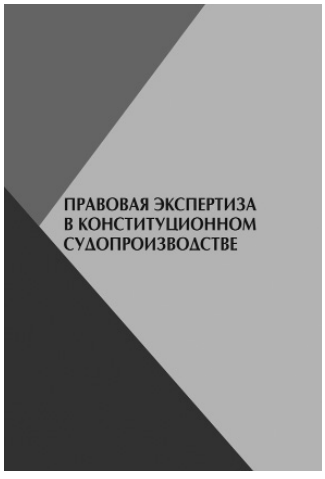
Решение о включении статей и других материалов в журнал принимает редакционный совет, который отбирает для опубликования работы, отвечающие требованиям актуальности и научной новизны.

Опубликование статей осуществляется на безвозмездной основе. Вознаграждение авторам не выплачивается.

Авторы несут полную ответственность за подбор и достоверность приведенных фактов, ссылок, а также за использование данных, не предназначенных для открытой печати.

Направляя статью в редакцию журнала, автор выражает свое согласие на ее опубликование и размещение в сети Интернет, а также на ее распространение в иных формах.

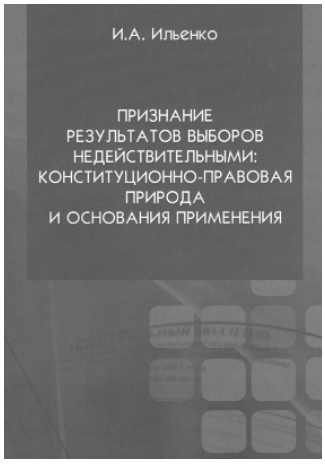
Вышли в свет новые издания Иркутского института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского



Правовая экспертиза в конституционном судопроизводстве / сост. В.В. Игнатенко, А.А. Петров ; Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского. — Иркутск, 2014. — 572 с.

Издание аккумулирует в себе экспертно-правовой опыт участия Института законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского в подготовке заключений по вопросам, поставленным судьями Конституционного Суда Российской Федерации по конкретным делам при их подготовке к рассмотрению.

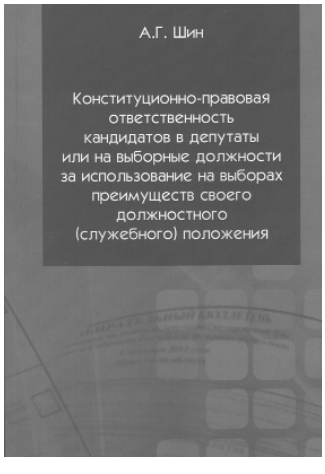
Для специалистов в области конституционного права, преподавателей и аспирантов юридических факультетов учреждений высшего профессионального образования.



Ильенко И.А. Признание результатов выборов недействительными: конституционно-правовая природа и основания применения : монография / Избирательная комиссия Иркутской области ; Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского. — Иркутск, 2013. — 232 с.

Автор исследует правовые основания признания результатов выборов недействительными. Рассмотрены особенности реализации признания результатов выборов недействительными в избирательном процессе, проанализированы вопросы совершенствования оснований и порядка признания результатов выборов недействительными.

Для организаторов выборов, судей, работников правоохранительных органов, а также для преподавателей и аспирантов юридических факультетов учреждений высшего профессионального образования.



Шин А.Г. Конституционно-правовая ответственность кандидатов в депутаты или на выборные должности за использование на выборах преимуществ своего должностного (служебного) положения : монография / Избирательная комиссия Иркутской области ; Иркутский институт законодательства и правовой информации им. М.М. Сперанского. — Иркутск, 2013. — 215 с.

Монография посвящена комплексному исследованию юридической природы конституционно-правовой ответственности кандидатов в депутаты или на выборные должности за использование на выборах преимуществ своего должностного (служебного) положения. На основе анализа судебной практики рассмотрены особенности квалификации использования преимуществ должностного или служебного положения как самостоятельного конституционно-правового деликта.

Для организаторов выборов, судей, работников правоохранительных органов, а также для преподавателей и аспирантов высших юридических учебных заведений.