

ВИДЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ

Аннотация. Статья посвящена вопросам исследования правового и индивидуального регулирования как видов регулирования конституционной ответственности в избирательном законодательстве Российской Федерации. Анализируются источники и формы правового регулирования, необходимость их унификации и кодификации. Рассмотрены основные особенности и проблемы реализации предупреждения как разновидности индивидуального регулирования.

Ключевые слова: конституционная ответственность в избирательном законодательстве, правовое и индивидуальное регулирование, форма права, источник права, избирательный кодекс, нормативный правовой акт, предупреждение.

TYPES OF REGULATION CONSTITUTIONAL RESPONSIBILITY IN THE ELECTORAL LEGISLATION

Abstract. The article discusses legal and individual regulation as types of regulation of constitutional responsibility in the electoral legislation of the Russian Federation. The author analyzes the sources and forms of legal regulation, the need for their unification and codification. The author also explores the main features and problems of implementing the notification as a form of individual regulation.

Keywords: constitutional responsibility in electoral legislation, legal and individual regulation, form of law, source of law, electoral code, normative legal act, notification.

Наиболее распространенной в научной среде точкой зрения по отношению к правовому регулированию общественных отношений является его ограничение понятием «нормативное регулирование», при этом под источниками (при их одновременном отождествлении с формами) права понимаются исключительно нормы права, содержащиеся по большей части в законодательстве, принятом в установленном порядке уполномоченными органами государственной власти². Данный подход отражает взгляды на регулирование общественных отношений с позиций юридического позитивизма.

ГЕТМАНСКАЯ Ольга Юрьевна — аспирант кафедры конституционного права им. Н. В. Витрука ФБГОУ ВО «Российский государственный университет правосудия», г. Москва

² См., например: Байтин М. И. Сущность права (современное нормативное правопонимание на грани двух веков). М., 2005.

Однако в настоящее время все большую популярность приобретает точка зрения, согласно которой вопрос о видах регулирования общественных отношений рассматривается с позиций интегративного правопонимания. К примеру, по мнению В. В. Ершова, данный вид социального регулирования общественных отношений теоретически более точно называется «правовым регулированием», согласно которому «нормы» вырабатываются не только в праве, но и в других социальных регуляторах, при этом «регулятором» общественных отношений в данном случае является право в целом, а не только нормы права, в нем содержащиеся¹. Под источниками права в рамках нашей концепции понимаются факторы (начала), творящие право. Соответственно, под формой права понимается внешнее выражение таких факторов (начал). С позиции интегративного понимания право, прежде всего, выражается в принципах и нормах права, содержащихся в системе форм международного и внутригосударственного права, реализуемых в государстве². Согласно теории интегративного правопонимания выделяются следующие формы российского права: нормативные правовые акты; нормативные правовые договоры; принципы права; обычаи³. В. Н. Корнев, в свою очередь, под правовым регулированием общественных отношений понимает целенаправленное упорядочивающее воздействие норм права и иных правовых средств (индивидуальных правовых актов, договоров, уставов и т.п.) на общественные отношения, поведение людей⁴. При этом в понятие правового регулирования включается нормативное правовое регулирование, индивидуальное правовое регулирование и саморегулирование.

Поскольку в избирательном законодательстве, как и в иных сферах, правовое регулирование до сих пор чаще всего рассматривается исключительно как нормативное, представляется актуальным исследовать иную классификацию, отвечающую современным научным течениям с позиций интегративного правопонимания. При исследовании видов регулирования института конституционной ответственности в избирательном законодательстве Российской Федерации представляется целесообразным решение задач по анализу содержания и характера правового и индивидуального видов регулирования указанного института, их соотношению и возникающей проблематике.

¹ См.: Ершов В. В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: Монография. М., 2018. С. 386.

² См.: Ершов В. В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений как парные категории // Российский судья. 2013. № 2. С. 12.

³ См.: Ершов В. В. Юридическая природа общих и гражданско-правовых принципов: дис ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 31.

⁴ См.: Корнев В. Н. Теория государства и права. М., 2014. С. 310.

Правовое регулирование конституционной ответственности в избирательном законодательстве

В научной литературе существует несколько подходов к определению круга источников (форм) института конституционной ответственности в целом и за нарушения избирательного законодательства в частности. Так, некоторые авторы в качестве источника конституционной ответственности признают помимо норм конституционного права нормы иных отраслей права⁵. Данный подход именуется широким и характеризуется включением в число источников конституционной ответственности за избирательные правонарушения помимо норм конституционного — норм уголовного и административного законодательства. При этом в рамках вышеуказанного подхода фактическими основаниями конституционной ответственности за нарушение избирательного законодательства, наряду с деяниями, нарушающими нормы права, признаются нарушение принятых правил политического поведения, аморальные поступки, а также иные действия, нарушающие нравственные нормы и этические устои общества.

Полагаем, в данном случае наблюдается существенный перевес в сторону позитивной ответственности⁶, что в рамках отрасли конституционного права представляется сомнительным с точки зрения уровня общественной опасности возникающих деликтов. Именно поэтому сторонники узкого подхода считают целесообразным для каждой отрасли выделять свою ответственность с соответствующими источниками (формами). Как справедливо утверждал М. С. Матейкович, формами конституционной ответственности за нарушение избирательного законодательства следует считать положения Конституции Российской Федерации и федеральные законы, конституции, уставы и законы субъектов Российской Федерации, регулирующие общественные отношения, связанные с организацией и проведением выборов⁷.

Таким образом, полагаем, что на современном этапе основной формой современного электорального права выступает нормативный правовой акт⁸ и, соответственно, он же является основной формой закрепления конституционной ответственности в избирательном законодательстве Российской Федерации.

⁵ См., например: Скифский Ф. С. Ответственность за конституционные правонарушения. Тюмень. 1998. С. 4; Лучин В. О. Конституционные деликты // Государство и право. 2000. № 1. С. 12.

⁶ См., например: Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма: Учебно-практическое пособие. М., 1998. С. 218; Она же. Современная конституционная модель российского федерализма: проблемы совершенствования и тенденции эволюции // Государство и право. 1999. № 11. С. 10.

⁷ См.: Матейкович М. С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации: проблемы теории и практики: автореф. дисс. д-ра юрид. наук. Саратов. 2003; Дзюба О. Н. Избирательные правонарушения и правовые меры борьбы с ними. Чиновник. 2006, № 1 (41), [Электронный ресурс] URL: <http://www.law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1231960>; Рымарев Д. С. Вина как необходимое условие конституционно-правовой ответственности участников выборов: монография. Иркутск. 2017.

⁸ См.: Эбзеев Б. С. Конституционное право России: Учебник. М., 2012. С. 347.

Первостепенной по значимости формой закрепления конституционной ответственности в избирательном законодательстве выступает Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее — Закон № 67-ФЗ). Статья 79 Закона № 67-ФЗ устанавливает, что ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах устанавливается федеральными законами. Данная бланкетная норма отсылает к двум кодифицированным актам — КоАП РФ и УК РФ⁹. Таким образом, по воле законодателя существование института конституционной ответственности за нарушение избирательного законодательства как такового на уровне нормативных правовых актов не закреплено. Однако на практике ряд выделяемых большинством ученых мер ответственности за избирательные деликты, содержащихся в нормах федерального законодательства, подпадает под определение конституционных, выделяемых большинством ученых: предупреждение; отказ в регистрации инициативной группы; отказ в регистрации кандидата или списка кандидатов; отмена регистрации кандидата или списка кандидатов; признание результатов выборов недействительными; отмена решения о признании кандидата избранным; отмена решения избирательной комиссии; расформирование избирательной комиссии, удаление наблюдателей и др. Все указанные меры конституционной ответственности в избирательном законодательстве содержатся в нормах следующих законов — Закона № 67-ФЗ, Федерального закона от 10 декабря 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (далее — Закон № 19-ФЗ), Федерального закона от 22 февраля 2014 г. № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (далее — Закон № 20-ФЗ), Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации» (далее — Закон № 5-ФКЗ) и Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» (далее — Закон № 95-ФЗ). Основной массив мер конституционной ответственности в вышеуказанных нормативных правовых актах тем или иным образом дублирует либо интерпретирует меры, закрепленные Законом № 67-ФЗ. При этом при дублировании и одновременном уточнении норм «рамочного» Закона № 67-ФЗ иногда происходит искажение их смысла.

Представляется возможным признать формой, в которой закрепляется конституционная ответственность в избирательном законодательстве, региональные акты, но с той оговоркой, что они не являются самостоятельной формой, поскольку содержат в себе лишь в той или иной степени

⁹ См.: Игнатов С. Л. Комментарий к Федеральному закону от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». М.: «Деловой двор», 2011 // СПС «ГАРАНТ».

конкретизированные меры, закрепленные законодательно на федеральном уровне.

Учитывая бланкетность норм, закрепляющих основания и меры конституционной ответственности в избирательном законодательстве, количество дублирующих друг друга нормативных правовых актов в этой области, представляется обоснованной высказываемая рядом авторов проблема применения всего этого массива¹⁰ и необходимость реформирования всей системы избирательного законодательства путем принятия специального кодифицированного правового акта, который занял бы центральное место в системе форм конституционной ответственности, к примеру, Избирательного кодекса Российской Федерации.

В постсоветской России на федеральном уровне рассматривалось несколько различных проектов избирательного кодекса России: в 1992 году, разработанный под руководством В. Балалы; в 1994 году, подготовленный под руководством В. Шейниса; в 2002–2007 годах идеи разработки концепции избирательного кодекса России содержались в постановлениях ЦИК России; в 2008–2010 годах, подготовленный группой экспертов под руководством А. Любарева. Стоит отметить, что в указанных проектах положения касательно ответственности изложены по смыслу практически идентично статье 79 Закона № 67-ФЗ, так же не конкретизированы, не систематизированы и умалчивают о правовых последствиях в случае нарушения указанных в этих проектах норм. Однако создание единого кодифицированного акта не соответствовало потребностям развития федеративных отношений в тот период, поскольку предполагало избыточную унификацию избирательного процесса для выборов всех уровней. Возобладал иной подход, предложенный экспертами ЦИК России, предполагавший рамочное регулирование гарантий избирательных прав граждан¹¹. В настоящее время этот вопрос вновь приобретает свою актуальность, к примеру, 27 июня 2018 года стало известно о заключении контракта между Российским фондом свободных выборов и МГУ им. М. В. Ломоносова на проведение научно-исследовательской работы по подготовке проекта избирательного кодекса Российской Федерации. Не-

¹⁰ См., например: Князев С. Д. Очерки теории российского избирательного права. Монография. Изд-во Дальневосточного ун-та, 1999. С. 44; Иванченко А. В. Избирательная система Российской Федерации в условиях становления многопартийности и ее роль в укреплении демократических основ российской государственности // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1998. № 9. С. 11; Доклад ЦИК России «О развитии и совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах». Приложение к постановлению ЦИК России от 6 октября 2000 г. № 111/1170-3 // Вестник ЦИК России. 2000. № 21. С. 47–90; Матейкович М. С. Указ. соч.; Хахук М. А. Конституционно-правовая ответственность за нарушения в сфере избирательного права. Юридические науки, С. 186 [Электронный ресурс] URL: <http://docplayer.ru/51332156-Konstitucionno-pravovaya-otvetstvennost-za-narusheniya-v-sfere-izbiratel'nogo-prava-hahuk-m-a-kubanskiy-gosudarstvennyy-universitet-g.html>.

¹¹ См.: Андриченко Л. В., Боголюбов С. А., Васильев В. И. и др. Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России): монография (под ред. Т. Я. Хабриевой). М.: «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ», ИД «Юриспруденция», 2013.

сомненно, в рамках подготовки проекта требуется пристальное внимание по отношению к основаниям, механизмам и последствиям привлечения к ответственности в избирательном законодательстве, в том числе конституционной.

Индивидуальное регулирование конституционной ответственности в избирательном законодательстве

Обращаясь к вопросу источников (форм) правового регулирования общественных отношений в области конституционной ответственности за нарушения избирательного законодательства, следует отметить, что актуальность приобретает концепция выделения некоторыми учеными наряду с правовым (нормативным) — индивидуального регулирования¹².

Правовое (нормативное) регулирование относится к начальному этапу регулирования, имеет общий характер и распространяется на все отношения определенного рода. Единичные же признаки фактических общественных правоотношений на практике могут учитываться в результате индивидуального регулирования общественных отношений в соответствии со сложившимися правоотношениями¹³.

Индивидуальное регулирование обладает рядом отличительных признаков: оно направлено на решение юридически значимых вопросов, которым нормой права не дана исчерпывающая регламентация; опирается в той или иной степени на усмотрение субъектов права; протекает в установленной законодательством процессуальной форме; индивидуальный правовой акт как результат индивидуального регулирования конкретизирует права и обязанности участников правоотношения¹⁴.

В рамках настоящей статьи к индивидуальному регулированию института конституционной ответственности в избирательном законодательстве предлагается отнести такую меру ответственности как предупреждение и рассмотреть ее основные особенности и проблемы практической реализации. Субъектный состав в применении данной меры варьируется в зависимости от нарушения положений нормативных правовых актов, в которых она закреплена:

1) пп. 5.1 п. 5 ст. 20 Закона № 67-ФЗ — соответствующая комиссия вправе вынести кандидату, избирательному объединению, инициативной группе по проведению референдума предупреждение, которое доводится до

¹² См.: например, Ершов В. В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений как парные категории // Российский судья. 2013. № 2. С. 8–17; Лазарев В. В. Избранные труды: В 3 т. М., 2010. Т. 1. С. 35, 36; Черданцев А. Ф. Теория государства и права: Учебник. М., 2003. С. 309.

¹³ См.: Ершов В. В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: Монография. М., 2018. С. 137.

¹⁴ См.: Исаков В. Б. Юридические факты в советском праве. М., 1984. С. 69.

сведения избирателей, участников референдума через средства массовой информации либо иным способом;

2) п. 4 ст. 12 Закона № 19-ФЗ — избирательная комиссия вправе вынести кандидату, политической партии предупреждение, которое доводится до сведения избирателей через средства массовой информации либо иным способом;

3) п. 3 ст. 98 Закона № 20-ФЗ — ЦИК России, окружная избирательная комиссия в пределах своей компетенции вправе вынести политической партии, кандидату предупреждение, которое доводится до сведения избирателей через средства массовой информации либо иным способом;

4) п. 3 ст. 85 Закона № 5-ФКЗ — ЦИК России, избирательная комиссия субъекта Российской Федерации в пределах своей компетенции вправе вынести инициативной группе по проведению референдума, инициативной агитационной группе предупреждение, которое доводится до сведения участников референдума через средства массовой информации либо иным способом;

5) пп. «в» п. 1 ст. 38 Закона № 95-ФЗ — органы, осуществляющие контроль за деятельностью политических партий, вправе выносить политической партии, ее региональному отделению или иному зарегистрированному структурному подразделению письменное предупреждение (с указанием конкретных оснований вынесения предупреждения) в случае осуществления ими деятельности, противоречащей положениям, целям и задачам, предусмотренным уставом политической партии;

6) п. 1 ст. 39 Закона № 95-ФЗ — в случае нарушения политической партией Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, Закона № 95-ФЗ и иных федеральных законов федеральный уполномоченный орган выносит политической партии письменное предупреждение с указанием допущенных нарушений и устанавливает срок их устранения, составляющий не менее двух месяцев.

7) п. 2 ст. 39 Закона № 95-ФЗ — в случае нарушения региональным отделением или иным структурным подразделением политической партии Конституции Российской Федерации, федеральных конституционных законов, Закона № 95-ФЗ и иных федеральных законов соответствующий территориальный орган выносит региональному отделению или иному структурному подразделению политической партии письменное предупреждение с указанием допущенных нарушений и устанавливает срок их устранения, составляющий не менее одного месяца.

Анализ положений указанных нормативных правовых актов выявил ряд теоретических и практических проблем.

Во-первых, хотя во всех положениях такая мера ответственности, как предупреждение, имеет ряд признаков, присущих индивидуальному регулированию, только нормами Закона № 95-ФЗ предусмотрена необходимость вынесения предупреждения в письменной форме. В иной деятельности

по вынесению предупреждения уполномоченными органами, а именно — избирательными комиссиями, на практике вынесение предупреждения встречается как в письменной¹⁵, так и простой устной форме, реализуемой посредством средств массовой информации. При этом наблюдается тенденция по отождествлению понятий «предупреждение» и «замечание» (к примеру, 2 февраля 2018 г. на 136-м заседании ЦИК России Председателем ЦИК России Э. А. Памфиловой было вынесено устное замечание пресс-секретарю Президента Российской Федерации Д. С. Пескову¹⁶, на самом деле по правовой форме являющееся предупреждением). Поскольку предупреждение «состоит в официальном осуждении от имени государства совершенного избирательного правонарушения и предостережении участника избирательного процесса о недопустимости противоправного поведения»¹⁷ и итоговым результатом индивидуального регулирования является вынесение соответствующего акта, полагаем необходимым внести изменения, конкретизирующие порядок вынесения предупреждения именно в письменной форме, в вышеуказанные нормативные правовые акты.

Во-вторых, законодательно не регулируемым, однако широко применяемым на практике является вынесение предупреждения ЦИК России нижестоящим избирательным комиссиям¹⁸ либо председателю нижестоящей избирательной комиссии¹⁹. Полагаем необходимым восполнение данного пробела в законодательстве путем включения в указанные нормативные правовые акты нормы, закрепляющей право ЦИК России выносить предупреждение нижестоящим избирательным комиссиям либо их председателям.

В-третьих, обеспокоенность вызывает тот факт, что положения всех вышеуказанных законов, кроме Закона № 95-ФЗ, не конкретизируют правовых последствий в случае продолжения субъектом, по отношению к которому вынесено предупреждение, противоправных действий. Представляется, что усовершенствование избирательного законодательства

¹⁵ Решение Московской городской избирательной комиссии от 2 ноября 2011 г. № 8/11 «О вынесении предупреждения политической партии «Коммунистическая партия Российской Федерации».

¹⁶ Подробнее о замечании см. [Электронный ресурс] URL: <http://www.cikrf.ru/news/cec/38483/>.

¹⁷ См.: Игнатенко В. В. Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном процессе: учебное пособие. Иркутск, 2003. С. 20.

¹⁸ К примеру, п. 1 постановления ЦИК России от 20 июля 2016 г. № 26/251-7 «Об упущениях в работе Избирательной комиссии Курской области и ее должностных лиц в период подготовки к выборам депутатов Курской областной Думы шестого созыва» звучит следующим образом: «Предупредить Избирательную комиссию Курской области (председатель Г. Д. Заика) о недопустимости нарушений законодательства о выборах в своей деятельности и потребовать неукоснительного соблюдения требований Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» при организации работы по приему документов от избирательных объединений и кандидатов, а также на всех иных стадиях избирательного процесса».

¹⁹ К примеру, п. 2 постановления ЦИК России от 8 февраля 2018 г. № 139/1141-7 «О неотложных мерах реагирования, направленных на совершенствование деятельности Избирательной комиссии Московской области и контроль за соблюдением законодательства о выборах при проведении выборов 18 марта 2018 года на территории Московской области» звучит следующим образом: «Предупредить председателя Избирательной комиссии Московской области И. А. Коновалову о возможности выражения ей недоверия со стороны Центральной избирательной комиссии Российской Федерации».

в данном направлении представляется немаловажным как для законодателя, так и для дальнейших научных исследований.

В заключение хотелось бы отметить, что правовое регулирование общественных отношений в сфере конституционной ответственности за нарушения избирательного законодательства призвано обеспечить единый порядок регулирования общественных отношений, а индивидуальное их регулирование направлено на учет каждой конкретной ситуации. Только при одновременном применении правового и индивидуального регулирования можно достичь эффективного воздействия права на общественные отношения.

Список литературы

1. Андриченко Л.В., Боголюбов С.А., Васильев В.И. и др. Конституция Российской Федерации: от образа будущего к реальности (к 20-летию Основного Закона России): монография (под ред. Т.Я. Хабриевой). М.: «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ», ИД «Юриспруденция», 2013.
2. Байтин М.И. Сущность права (современное нормативное понимание на грани двух веков). М., 2005.
3. Дзюба О.Н. Избирательные правонарушения и правовые меры борьбы с ними. Чиновник. 2006, № 1.
4. Ершов В.В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений: Монография. М., 2018.
5. Ершов В.В. Правовое и индивидуальное регулирование общественных отношений как парные категории //Российский судья. 2013. № 2.
6. Ершов В.В. Юридическая природа общих и гражданско-правовых принципов: дис ... канд. юрид. наук. М., 2009.
7. Иванченко А.В. Избирательная система Российской Федерации в условиях становления многопартийности и ее роль в укреплении демократических основ российской государственности //Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1998. № 9.
8. Игнатенко В.В. Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном процессе: учебное пособие. Иркутск, 2003.
9. Игнатов С.Л. Комментарий к Федеральному закону от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». М.: «Деловой двор», 2011.
10. Исаков В.Б. Юридические факты в советском праве. М., 1984.

11. Князев С. Д. Очерки теории российского избирательного права. Монография. Изд-во Дальневосточного ун-та, 1999.
12. Лазарев В. В. Избранные труды: В 3 т. М., 2010. Т. 1.
13. Лучин В. О. Конституционные деликты // Государство и право. 2000. № 1.
14. Матейкович М. С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации: проблемы теории и практики: автореф. дисс. д-ра юридич. наук. Саратов. 2003.
15. Рымарев Д. С. Вина как необходимое условие конституционно-правовой ответственности участников выборов: монография. Иркутск. 2017.
16. Скифский Ф. С. Ответственность за конституционные правонарушения. Тюмень. 1998.
17. Умнова И. А. Современная конституционная модель российского федерализма: проблемы совершенствования и тенденции эволюции // Государство и право. 1999. № 11.