

И.Г. ЧИСТОБОРДОВ

Административно-правовой режим референдума и избирательной кампании

Важные исторические события по воссоединению России и Крыма стали мощным катализатором, позволившим произвести глубинные сдвиги в геополитическом ландшафте. Сегодня, наверное, для всех совершенно очевидно, что международные отношения переживают переходный период. Значение этого периода заключается в становлении полицентричной международной системы. Начатый процесс формирования многополярного мира проходит непросто, сопровождается повышением турбулентности экономического и политического пространства.

В то же время сокращаются возможности исторического Запада, который перестает доминировать в мировой экономике и политике. Имевшийся потенциал рассредоточивается, центры силы смещаются на Восток, в первую очередь в Россию и страны Азиатско-Тихоокеанского региона. Эффектный выход на авансцену мировой политики Российской Федерации лидерам западных государств не по душе, и они пытаются сохранить свои привычные позиции. Однако сегодня это сопряжено с усилением глобальной конкуренции.

Политическое руководство России понимает, что в сложившихся условиях попытка строить отдельные «оазисы спокойствия и безопасности» в собственной стране не имеют перспективы. Единственной надежной страховкой от возможных потрясений является создание экономических и политических союзов на основе исторических связей. При этом на первый план выходят вопросы обеспечения устойчивого прогресса, духовного и интеллектуального развития населения, осознающего свое единство с братскими славянскими народами.

Одновременно повышается значение фактора цивилизационной идентичности. Стремление вернуться к корням, воссоединиться со своими соотечественниками постепенно возрастает. На этом фоне Россия всецело осознает свою особую ответственность за поддержание безопасности

ЧИСТОБОРДОВ Илья Григорьевич – старший преподаватель кафедры управления деятельностью служб обеспечения общественного порядка Академии управления МВД России, подполковник полиции, кандидат юридических наук

в «русском мире» как на глобальном, так и на региональном уровне и нацелена на совместные действия со всеми заинтересованными государствами для решения этой задачи.

Примечательно, что процесс нового возвышения России начат значимой демократической процедурой – референдумом, ставшим прецедентом в международных отношениях. Он позволил выявить истинные настроения русской цивилизации, тенденцию сближения позиций соотечественников. Безусловно, после двадцати трех лет прессинга со стороны западных держав необходимо было создать условия беспрепятственной реализации избирательных прав граждан, которые только после создания безопасного административно-правового режима референдума смогли выразить свои истинные настроения.

В стремительной процедуре вхождения Крыма в состав Российской Федерации можно выделить следующие основные этапы:

11 марта 2014 года Верховный Совет Автономной Республики Крым и Севастопольский городской совет приняли Декларацию о независимости;

16 марта 2014 года был проведен референдум по двум вопросам: «Вы за воссоединение Крыма с Россией на правах субъекта Российской Федерации?» и «Вы за восстановление действия Конституции Республики Крым 1992 года и за статус Крыма как части Украины?»;

17 марта 2014 года Владимир Путин подписал Указ о признании Российской Федерацией Республики Крым в качестве суверенного и независимого государства;

18 марта 2014 года в Георгиевском зале Кремля в присутствии руководителей Крыма и Севастополя Владимир Путин выступил с обращением к Федеральному Собранию Российской Федерации, после этого был подписан Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов;

19 марта 2014 года Конституционный Суд Российской Федерации признал Договор соответствующим Конституции Российской Федерации;

20 марта 2014 года Государственная Дума ратифицировала Договор;

21 марта 2014 года Совет Федерации ратифицировал Договор. Президент Российской Федерации Владимир Путин подписал Федеральный конституционный закон «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя». Был образован Крымский федеральный округ.

Эти события имеют колоссальное значение не только для России, но и для всего мирового сообщества. Возрастающая волна патриотизма населения свидетельствует о возрождении национального достоинства, стремлении к ведению независимой государственной политики, позволяющей россиянам отстаивать собственные интересы. Россия сегодня набирает политический вес, двигаясь по пути восстановления статуса мировой державы.

Воссоединение стало возможным в результате создания условий беспрепятственной реализации прав граждан Крыма на самоопределение. Появились предпосылки для защиты населения полуострова от запугивания и угроз. Образовался новый подход к проведению выборов и референдумов, обеспечивающий безопасность граждан, а именно административно-правовой режим выборов и референдума. Он был введен в действие для реализации избирательных прав граждан Крыма, соблюдения общественного порядка и нормального функционирования институтов демократического общества.

Такой подход позволил обеспечить безопасность граждан Крыма во время голосования от возможных нападений на избирательные участки со стороны украинских радикалов и защитил избирателей от диверсий и провокаций со стороны националистов и новоиспеченных властей Украины.

Для осмысления крымского процесса необходимо обратиться к теоретической значимости. Важно отметить, что развитие гражданского общества представляет собой сложный и противоречивый процесс. В процессе его созревания происходит обострение противоречий, носящих различный характер (социальный, техногенный, экономический, природный). Это может привести к возникновению социальных конфликтов, которые наносят ущерб (иногда необратимый) государственным и общественным интересам. Важная роль в их предотвращении принадлежит праву.

Право выступает регулятором общественных отношений с помощью различных методов правового регулирования. В теории права под понятием метода правового регулирования принято понимать совокупность приемов и способов, используемых при регламентации конкретных общественных отношений, возникающих в процессе достижения определенных целей.

Одним из основных методов является административно-правовой, применяемый для регулирования управленческих отношений, в которых субъекты права чаще всего находятся в соподчиненном отношении друг к другу. Объем их взаимных прав и обязанностей определяется нормативными актами, а не взаимными соглашениями, как это присуще гражданско-правовому методу. В то же время в теории управления в качестве фундаментального положения, не подвергающегося сомнению, сложилось мнение о том, что управление (в том числе и государственное) «будет только тогда эффективным, когда оно не сводится лишь к воздействию субъекта на объект, а является процессом их определенного взаимодействия»¹.

Подобный подход к формированию принципов взаимодействия между управляющим субъектом и управляемым объектом при установлении раз-

¹ Россинский Б.В. О предмете и системе административного права / Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития (Материалы научной конференции. Москва, 28 ноября 2001 г.). М., 2002. С.40–49.

личных административно-правовых режимов можно рассматривать только в качестве вспомогательного. Чтобы лучше понять природу правовых режимов, необходимо исходить из общей характеристики правового режима, выступающего в качестве основного (первичного) по отношению ко всем остальным.

С термином «режим» мы довольно часто встречаемся в повседневной жизни, быту, в технических и экономических науках. Этот термин нашел применение в философии и таких отраслях права, как теория государства и права, конституционное, гражданское, уголовно-исполнительное, трудовое, земельное, административное право и др., он часто употребляется в разговорной речи и в литературе.

Слово «режим» имеет в русском языке несколько значений.

Так, по С.И. Ожегову и Н.Ю. Шведовой, ему соответствуют три смысловых значения: 1) распорядок дел, действий; 2) условия деятельности, работы, существования чего-нибудь, например рабочий режим, режим работы машины; 3) государственный строй, например, реакционный режим военной диктатуры².

Энциклопедический словарь раскрывает этимологию французского слова «régime» и латинского «regimem» – управление³. В нем указаны такие же, как и вышеприведенные, значения данного слова: государственный строй, метод управления; установленный распорядок жизни; совокупность правил, мероприятий, норм для достижения какой-либо цели. Исходя из этих определений, можно утверждать, что режим в контексте излагаемого материала означает «установленный порядок жизни»⁴.

Целью административно-правового режима является создание стабильного порядка в государстве и обществе, что предполагается достичь посредством неукоснительного соблюдения прав и законных интересов граждан. Действия государства и его структур в рамках обеспечения прав граждан и, как следствие, общественной безопасности прежде всего направлены на создание и поддержание необходимого уровня защищенности.

Объектами общественной безопасности являются права и свободы, жизнь и здоровье граждан, собственность, государственные и общественные институты, функционирование которых обеспечивает удовлетворение жизненно важных интересов. Административно-правовой режим составляет совокупность определенных законодательством приемов и методов, используемых органами государственной власти в процессе регулирования общественных отношений для достижения поставленных целей.

Институт административно-правовых режимов широко используется не только в теории, но и в практической деятельности. Его применение

² Ожегов С.И., Шведова Н.Ю. Толковый словарь русского языка. М., 1993. С. 969.

³ Советский энциклопедический словарь. М., 1990. С. 1124.

⁴ Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. М., 1998. Т. 3. С. 1670.

связано с необходимостью четкой регламентации определенного порядка юридически обязательных действий субъектов права в целях обеспечения международной (порядок использования воздушного пространства, территориальных вод, космоса, международных проливов, эфира, отдельных участков суши; противодействие радиационной, экологической, военной и другим видам опасности) и внутригосударственной безопасности. Целью введения внутригосударственных режимов является обеспечение: суверенитета и обороны государства; общественного порядка и общественной безопасности; охраны здоровья и жизни граждан; функционирования институтов гражданского общества и государственных институтов.

Классификация любого, в том числе и правового, явления начинается с поиска и определения того, что одновременно лежит в основе деления и в то же время является консолидирующим обстоятельством, позволяющим разделить исследуемое явление на части, чтобы лучше изучить как целое. Классификация правовых режимов, осуществляемая законодателем и исследователями, проводится по различным основаниям:

- по сфере действия – наиболее общее основание классификации, позволяющее подразделять режимы на международно-правовые и внутригосударственные правовые;
- по отрасли права – наиболее популярен административно-правовой режим, который в силу комплексного характера административного законодательства может одновременно отражаться в различных отраслях права;
- по продолжительности действия – режимы временные и постоянные;
- по основанию установления;
- по объекту правового воздействия;
- по субъекту реализации устанавливаемых правовых предписаний.

В практике государственное управление далеко не всегда в достаточной мере обеспечивается необходимыми административно-правовыми режимами, что влечет за собой многочисленные нарушения со стороны чиновников (в том числе и факты коррупции). Поэтому существует необходимость установления конкретных полномочий, в рамках которых должны действовать государственные служащие. Законодательством определяется совокупность приемов и методов, используемых органами государственной власти в процессе регулирования общественных отношений для выполнения поставленных задач. Целью введения административно-правовых режимов является обеспечение: суверенитета и обороны государства; общественного порядка и общественной безопасности; охраны здоровья и жизни граждан; функционирования институтов гражданского общества.

Субъектами правового воздействия выступают конкретные лица и организации: граждане, должностные лица, общественные объединения, юридические лица. Эффективность соблюдения ими правовых предписа-

ний в данном случае непосредственным образом оказывает влияние на качество и уровень законности в сфере государственного управления. Регламентация административно-правовых режимов осуществляется нормативными правовыми актами различной юридической силы. Определенную роль в формировании правовой основы здесь играют нормативные правовые акты органов исполнительной власти, которые могут:

- устанавливать определенные виды административно-правовых режимов;
- предусматривать перечень актов правоприменения во исполнение норм, содержащихся в соответствующих федеральных законах;
- содержать правоприменительные полномочия и другие юридически значимые действия.

Среди ученых, занимающихся исследованием сущности и содержания различных правовых режимов нет единства точек зрения на сущность тех административно-правовых режимов, которые являются обязательной составной частью особых правовых режимов.

Так, Л.Л. Попов формулирует административно-правовой режим как определенный нормами административного права особый порядок функционирования его субъектов, направленный на упорядочение общественных отношений в соответствующей сфере государственного управления⁵.

В.Б. Рушайло считает, что административно-правовой режим «есть установленная в законодательном порядке совокупность правил деятельности, действий или поведения лиц, а также порядок реализации ими своих прав в определенных ситуациях обеспечения и поддержания общественной безопасности специально созданными для этой цели государственными органами и общественными объединениями»⁶.

А.В. Мелехин представляет административно-правовой режим как определенную законодательством совокупность приемов и методов, используемых органами государственной власти в процессе регулирования общественных отношений для достижения поставленной цели⁷.

Ю.А. Тихомиров полагает, что «административно-правовой режим представляет собой специфический порядок деятельности субъектов права в различных сферах государственной жизни», и разделяет режимы по критерию их цели на три большие группы. Первая группа охватывает административно-правовые режимы для определенных государственно-правовых состояний (чрезвычайного и военного положений, охраны государственной границы, таможенных границ, регулирования внешне-торговой деятельности, включая протекционизм и др.). Вторая группа включает в себя функциональные административно-правовые режимы,

⁵ Попов Л.Л. Административное право в Российской Федерации: Учебник для бакалавров. М., РГ-Прогресс, 2014. С. 207.

⁶ Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы. М., 2000. С. 24.

⁷ Мелехин А.В. Административное право Российской Федерации: Учебник. М., 2011. С. 378.

призванные обеспечить функции управления и сферы деятельности (налоговой, санитарной, экологической и т.д.). Третья группа объединяет легализующие режимы, касающиеся как официальной регистрации юридических и физических лиц, так и регламентации нормативных требований к видам деятельности⁸.

Предложенная Ю.А. Тихомировым классификация, думается, требует дополнения. Следует выделить четвертую группу: режимы, позволяющие гражданам реализовать свои права в какой-либо сфере общественных отношений, например, административно-правовой режим избирательной кампании, который предоставляет возможность гражданам реализовать свои права в определенный промежуток времени и на определенной территории с помощью уполномоченных на то органов. Полагаю, избирательную кампанию с момента назначения (объявления даты) выборов и до подведения итогов голосования можно рассматривать как одну из разновидностей административно-правовых режимов.

Административно-правовой режим представляет собой сложное, многогранное правовое явление, состоящее в специфическом комплексе приемов и средств регулирования общественных отношений. Он закреплен нормативно и тесно связан с соответствующей группой общественных отношений – предметом правового регулирования.

Исходя из наличия различных точек зрения, рискну предложить собственную дефиницию административно-правового режима, определив его как совокупность правовых установлений и необходимых процедур, гарантирующих порядок реализации гражданами своих прав и обязанностей в определенный период времени и на определенной территории, в условиях обороны и обеспечения федеральными органами государственной власти, государственными органами субъектов Российской Федерации, органами муниципального самоуправления безопасности государственного устройства, защиты интересов личности и общества в целом.

Выделив четвертую группу административно-правовых режимов, позволяющую реализовать гражданам свои права в какой-либо сфере общественных отношений, предлагаю также авторское определение административно-правового режима референдума и избирательной кампании, который представляется как совокупность правил, закрепленных в юридических нормах, содержащихся в нормативных правовых актах, регулирующих избирательный процесс. Указанный режим вводится в действие изданием правового акта уполномоченного на то должностного лица (либо органа) на определенный промежуток времени на территории проведения выборов, с целью обеспечения избирательных прав граждан, общественного порядка и функционирования институтов демократиче-

⁸ Тихомиров Ю.А. Курс административного права и процесса: Учебник. М., 1998. С. 404.

ского общества. Организующая роль по обеспечению административно-правового режима избирательной кампании отводится специально созданным избирательным комиссиям, которые координируют деятельность государственных и муниципальных органов.

С учетом совокупности правовых установлений (актов) и необходимых процедур административно-правовому режиму избирательной кампании характерны следующие основные признаки:

- порядок проведения выборов четко регламентирован нормативными правовыми актами;
- строго определена процедура реализации избирательных прав граждан;
- момент назначения и объявления даты выборов можно определить как введение в действие избирательного административно-правового режима;
- избирательный административно-правовой режим вводится в действие с момента издания правового акта соответствующего должностного лица либо уполномоченного на то органа;
- объявление итогов голосования нужно считать окончанием действия избирательного административно-правового режима;
- избирательный режим вводится на определенной территории (территории проведения выборов) в зависимости от уровня проведения выборов (федеральный, региональный, муниципальный);
- четко определены субъекты правового воздействия, реализующие свое пассивное и активное избирательное право;
- введением в действие избирательного административно-правового режима обеспечивается легитимная смена власти, что позволяет сохранить государственное устройство и функционирование институтов гражданского общества;
- организованы специальные органы, предназначенные осуществлять подготовку и проведение выборов на различных уровнях (избирательные комиссии);
- государственные органы исполнительной власти приобретают дополнительные полномочия и обязанности;
- определена юридическая ответственность за нарушение избирательных прав граждан (нарушения избирательного режима).

Административно-правовой режим избирательной кампании также можно охарактеризовать как комплекс общественных отношений, складывающихся в процессе проведения выборов, закрепленный юридическими нормами и обеспеченный совокупностью организационных, технических, технологических, информационных и других средств. От других административно-правовых режимов его отличают следующие признаки:

во-первых, значимость общественных отношений, регулируемых при помощи права, которые осуществляются для сохранения устойчивости функционирования общества и государства;

во-вторых, использование особых принципов, форм и методов деятельности органов государственной власти в обеспечении избирательных прав граждан;

в-третьих, режим не только выражает степень налагаемых ограничений, но и позволяет в определенный период и на определенной территории реализовать избирательные права граждан.

Таким образом, существующие в настоящий момент классификации административно-правовых режимов, предложенные различными авторами, возможно дополнить новой группой режимов, позволяющих гражданам реализовывать свои права в какой-либо сфере общественных отношений, например в избирательной кампании. Выделенный автором административно-правовой режим избирательной кампании имеет свои специфические признаки. Эти признаки позволяют утверждать, что исследуемый режим отличается от других административно-правовых режимов прежде всего своей направленностью, а именно сконцентрирован на реализации избирательных прав граждан.