

На правах рукописи

ЦЫБУЛЯК Сергей Иванович

**ДЕФЕКТЫ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО
РЕГУЛИРОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Тюмень – 2010

Работа выполнена на кафедре конституционного и муниципального права Института государства и права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

Научный руководитель

доктор юридических наук, профессор

МАТЕЙКОВИЧ Максим Станиславович

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук, профессор,

Заслуженный юрист Российской Федерации

ИГНАТЕНКО Виктор Васильевич

кандидат юридических наук

СЕРКОВ Станислав Валерьевич

Ведущая организация

Федеральное государственное

образовательное учреждение высшего

профессионального образования

«Южный федеральный университет»

Защита состоится «28» мая 2010 года в 15:00 часов на заседании диссертационного совета Д 212.274.06 при Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет» по адресу: 625003, г. Тюмень, ул. Ленина, 38 (зал заседаний Ученого совета).

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Тюменский государственный университет».

Автореферат разослан «___» апреля 2010 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор юридических наук,
профессор



В.Д. Плесовских

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Дефектность права в целом и избирательного права в частности – объективное явление. Сегодня едва ли не самая богатая, противоречивая правоприменительная практика в конституционно-правовой сфере связана именно с избирательными правоотношениями.

Правовые дефекты оказывают крайне негативное влияние на развитие избирательного права и его сегментов. Из-за дефектности избирательного законодательства многие демократические процедуры не находят должной реализации на практике, ослабевают механизмы конституционно-правовой охраны избирательных прав российских граждан. Избирательные дефекты могут посягать на основы конституционного строя, в т.ч. на принцип народного суверенитета, могут обусловить нелегитимность сформированных органов публичной власти.

Разнообразие дефектов правового регулирования избирательных отношений, их видовых особенностей свидетельствует о сложном характере правовой дефектности. При этом различные виды дефектов (пробелы, коллизии, коррупциогенные избирательные нормы и др.) требуют присущих только им способов устранения.

В настоящее время продолжается реформирование отечественной избирательной системы. В ежегодном Послании Федеральному Собранию от 12 ноября 2009 г. Президент Российской Федерации Д.А. Медведев предложил уделить особое внимание укреплению демократических институтов на региональном уровне. В частности, им были предложены меры по оптимизации численности депутатов органов законодательной власти субъектов Российской Федерации, уменьшению «заградительного барьера» для прохождения в региональные парламенты политических партий, отказу в перспективе от сбора подписей в поддержку выдвижения кандидатов и т.д. Вопросам совершенствования политической системы было посвящено отдельное заседание Государственного Совета Российской Федерации 22 января 2010 г.

Таким образом, современное состояние избирательного законодательства далеко от стабильности. Непрерывающаяся модификация российской избирательной системы может порождать новые дефекты. В этой связи назрела необходимость проведения самостоятельного научного исследования теории дефектов конституционного регулирования избирательных отношений и практики их устранения. Такое исследование позволило бы избежать ряда ошибок в процессе осуществления модернизации отечественной политической системы.

Степень научной разработанности исследуемой темы.

В отечественном правоведении избирательная проблематика получила освещение с середины 19-го века в работах П.И. Новгородцева, Г.Ф. Шершеневича, К.П. Победоносцева, В.М. Гессена, Н.И. Лазаревского, Н.М. Коркунова, В.В. Водовозова, Б. Велихова и др.

В советский и постсоветский периоды вопросы избирательного права, в том числе его принципов, форм реализации в России и за рубежом, рассматривались в работах А.А. Аскерова, Г.В. Барабашева, И.Л. Ильинского, А.И. Кима, М.Г. Кириченко, В.Ф. Котока, И.Д. Левина, А.И. Лепешкина, А.А. Мишина, В.С. Основина, И.Е. Фарбера, Б.В. Щетинина и др.

В настоящее время активно исследуют проблемы народовластия, теории избирательного права, практику конституционного правосудия в сфере выборов, вопросы ответственности за избирательные правонарушения С.А. Авакьян, П.А. Астафичев, Н.А. Боброва, Н.С. Бондарь, Ю.А. Веденеев, В.И. Васильев, А.А. Вешняков, Г.А. Гаджиев, В.В. Игнатенко, В.Т. Кабышев, С.Д. Князев, А.Н. Кокотов, Е.И. Колюшин, В.В. Комарова, В.О. Лучин, В.И. Лысенко, С.Ю. Марочкин, М.С. Матейкович, В.В. Невинский, А.Е. Постников, Т.М. Пряхина, Б.А. Страшун, С.В. Судакова, А.П. Сунцов, Г.Н. Чеботарев, А.Е. Штурнев, Б.С. Эбзеев и др.

При написании работы использовались труды теоретиков права, в т.ч. С.С. Алексеева, Н.А. Власенко, О.Ю. Винниченко, Н.В. Витрука, В.Б. Исакова, В.В. Лазарева, Е.Г. Лукьяновой, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, В.Д. Перевалова, Ю.А. Тихомирова, Р.О. Халфиной и др. Кроме того, были использованы работы таких зарубежных авторов, как Н.Л.А. Hart, Albert V. Dicey, C.G.J. Morse, McClean, Adrian Briggs и др.

Отдельные аспекты дефектности законодательства проанализированы в диссертационных исследованиях по конституционному праву и иным отраслевым наукам: **докторских диссертациях** – Князев С.Д. Избирательное право в правовой системе Российской Федерации (проблемы теории и практики). Владивосток, 1999; Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации: проблемы теории и практики. Тюмень, 2003; Мясников А.П. Избирательная система как политико-правовой институт формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления. Ростов-на-Дону, 2005 и др.; **кандидатских диссертациях** – Судакова С.В. Проблемы обеспечения единства федерального и регионального избирательного законодательства. Екатеринбург, 2003; Миронов А.В. Оценочные понятия в избирательном законодательстве Российской Федерации. Ир-

кутск, 2004; Босова Е.Н. Избирательное законодательство: проблемы систематизации. Уфа, 2005 и др.

Однако подверженное бесконечным изменениям отечественное избирательное право, активное развитие избирательных технологий, обширная судебная практика непрерывно ставят новые задачи для исследователей-конституционалистов.

Цель диссертационного исследования заключается в получении новых юридических знаний в сфере теории дефектов права, влияния данных дефектов на состояние конституционно-правового регулирования избирательных отношений, а также в определении юридических способов устранения дефектов избирательного законодательства.

Достижение названной цели предполагается через решение следующих задач:

1. Определить понятие дефекта права, а также отразить специфические особенности отдельных видов правовых дефектов.
2. Выявить причины появления дефектных правовых норм, регулирующих избирательные отношения.
3. Раскрыть понятие «избирательных отношений» и определить пределы их регулирования конституционным правом.
4. Раскрыть содержание терминов «пробел», «коррупциогенность» и «коллизия» в правовом регулировании избирательных отношений, а также выявить их конкретные проявления в действующем законодательстве.
5. Выявить пути устранения дефектности правового регулирования избирательных отношений.
6. Отрастить проблемы, тенденции и перспективы муниципального правового регулирования избирательных отношений.
7. Внести конкретные предложения по совершенствованию норм избирательного законодательства с целью устранения их дефектности.

Теоретическую и методологическую основы исследования составили работы ведущих отечественных и зарубежных исследователей по философии, социологии, общей теории права, по конституционному праву и другим отраслям юридической науки, в которых рассматриваются вопросы, относящиеся к теме диссертации.

Решению поставленных задач диссертационного исследования способствовало применение различных методологических подходов.

В работе использовались **диалектико-материалистический метод** исследования государства, права, демократии и обусловленные им иные методы достижения новых юридических знаний, что позволило всесторонне, полно, объективно рассмотреть соответствующие госу-

дарственно-правовые явления, определить их общие признаки, связи, соотношения. Стремясь углубить знания о закономерностях регламентации избирательных прав, преодолеть дискуссионные проблемы в данной сфере, автор использует ключевой для диалектики метод *восхождения от абстрактного к конкретному*. Сформированный в процессе скрупулезного поиска и фиксации реальных свойств рассматриваемых явлений категориальный (понятийный) аппарат образует основы теоретической концепции исследования.

С восхождением от абстрактного к конкретному тесно связан *системно-структурный* метод. Восхождение от абстрактного к конкретному и системность исследования становятся возможными благодаря универсальным логическим средствам познания — *анализу и синтезу*. Так, в результате проведенного в диссертации анализа выявлены составляющие понятия «правовой дефект», виды дефектов и их специфические особенности, а также юридически значимые причинно-следственные связи, связанные с нормативно-правовой регламентацией избирательных отношений. Опираясь на аналитический метод, синтез приводит к необходимым обобщениям.

Достижению поставленной научной цели во многом способствовало и применение *исторического* метода исследования. Так, путем рассмотрения генезиса теории дефектов российского избирательного законодательства выявлен ряд новых видов дефектов. Исторический метод используется в работе в тесном сочетании с *логическим* методом.

В целях получения эмпирического материала, необходимого для последующего логического осмысления государственно-правовых явлений, использовался целый ряд специальных методов: статистический, сравнительный, конкретно-социологический, формально-логические методы толкования права и др.

Метод *моделирования* имел существенное значение при разработке конкретных рекомендаций по модернизации избирательного законодательства.

Объектом исследования являются общественные отношения, регулируемые избирательным правом (в том числе нормативными актами, содержащими дефекты).

Предметом диссертационного исследования выступают нормы избирательного права, правоприменительные акты, выявленные в них дефекты, причины появления дефектов в юридических нормах, предлагаемые наукой способы их устранения.

Научная задача, решенная в результате исследования: разработка теории дефектов правового регулирования избирательных отношений – автором предложен ряд концептуальных элементов; выявле-

ние причин дефектности – соответствующие факторы сгруппированы, проведена видовая дифференциация дефектов; определение путей устранения дефектов – обоснованы авторские рекомендации.

Научная новизна исследования обусловлена тем, что диссертация является одной из первых работ, в которой дифференцированы, сгруппированы, проанализированы известные науке и лично выявленные автором дефекты правового регулирования избирательных отношений, выявлены соответствующие причинно-следственные связи, обоснован комплекс рекомендаций по устранению дефектов.

В работе раскрыто современное содержание понятия правового дефекта, а также отражены специфические особенности видов правовых дефектов, выявлены причины появления дефектных конституционных норм, регулирующих избирательные отношения. Диссертантом уточнен ряд дефиниций, в частности, «дефекта права», «избирательных отношений», «коллизий правового регулирования», «коррупциогенности» и т.д.

Автором определены и обоснованы пределы регулирования избирательных отношений нормами конституционного права, выявлены существующие пробелы либо избыточность правового регулирования.

В работе дифференцированы и сгруппированы разновидности дефектов правового регулирования, а также отражены их конкретные проявления в действующем избирательном законодательстве.

Автором обобщены правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам избирательного права, установлено их влияние на устранение дефектов правового регулирования, выявлена степень учета данных позиций в законодательстве.

В диссертации излагается новое видение соотношения объема правового регулирования избирательных отношений Российской Федерации и её субъектами. Исследование позволило также раскрыть проблемы, тенденции и перспективы муниципального правового регулирования избирательных отношений.

В работе выработаны и обоснованы конкретные рекомендации по совершенствованию норм избирательного законодательства с целью устранения их дефектности.

На защиту выносятся следующие положения диссертационного исследования:

1. В широком смысле дефект в праве есть такое состояние правовых норм, при котором регулирование общественных отношений нарушает оптимальный баланс интересов общества, государства. В узком смысле, более значимом, правовой дефект есть низкое качество правового регулирования, в силу которого затрудняется применение соответ-

ствующих правовых норм, порождаются негативные политические и социально-экономические явления, необоснованно ущемляются личные и общественные интересы.

2. Причины дефектности правовых норм могут быть разделены на объективные и субъективные. При этом к объективным причинам следует относить только те факторы, которые реально не могут быть обусловлены поведением людей, ответственных за правотворчество и правоприменение.

К объективным причинам относятся чрезвычайные ситуации природного характера, социальные, экономические, исторические, внешнеполитические факторы.

К субъективным причинам дефектности правовых норм следует отнести несоблюдение процедур принятия нормативных актов, установленных Конституцией и законодательством, умаление институтов непосредственной демократии при разработке и принятии нормативных актов, эгоистические интересы, недобросовестность разработчиков проектов нормативных актов и нормотворческих органов, злоупотребление политической целесообразностью принятия того или иного акта, игнорирование научных принципов нормотворчества.

Причины дефектности избирательных норм во многом совпадают с причинами дефектности правовых норм как таковых. Специфическими для норм избирательного права факторами являются следующие: 1) избирательное законодательство по своему содержанию всегда вынуждено подстраиваться под политические задачи людей, занимающихся нормотворчеством; 2) период реализации норм избирательного права очень короткий, поскольку избирательная кампания длится всего несколько месяцев, в течение которых законодательные новеллы не применяются; 3) большое значение публичной власти в общественно-политической и социально-экономической жизни России, что порождает чрезвычайную агрессивность избирательных технологий; 4) низкий уровень правовой культуры избирателей; 5) чрезмерно частая модернизация избирательного законодательства.

3. Избирательные отношения включают в себя общественные отношения, возникающие в связи с подготовкой и проведением выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления, в том числе семейные отношения, корпоративные отношения, политические отношения, религиозные отношения, информационные отношения, а также избирательные отношения, урегулированные правом, - избирательные правоотношения. Все избирательные отношения, как правовые, так и не требующие правовой регламентации, оказывают существенное влияние на процесс осуществления принадлежащей многона-

циональному народу Российской Федерации власти. При этом в Российской Федерации присутствует избыточное правовое регулирование избирательных отношений, прежде всего, процессуального характера, что следует признать дефектом правового регулирования.

4. Пробелы в избирательном праве представляют собой частный случай дефектности права, при котором отдельные избирательные отношения либо не урегулированы избирательным правом вообще, либо урегулированы им не полностью, в то время как такое регулирование необходимо. Пробел в избирательном праве не может быть преодолен посредством аналогии, исходя из природы данного публично-правового института. В избирательных отношениях задействованы интересы территориальных публичных коллективов, поэтому любое распространение аналогии на неурегулированные законодателем, действующим от имени избирательного корпуса, отношения, неизбежно нарушает интересы избирательного корпуса.

5. Недостаточная транспарентность (прозрачность) механизма финансирования избирательных кампаний кандидатов и политических партий является примером коррупциогенности соответствующих норм избирательного законодательства. В этой связи необходимо законодательно отказаться от финансирования избирательных кампаний со стороны физических и юридических лиц, ограничившись пожертвованиями только со стороны самих субъектов выдвижения – политических партий и самовыдвинувшихся кандидатов.

Целесообразно также наделить Центральную избирательную комиссию Российской Федерации и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации полномочиями по проведению антикоррупционной экспертизы проектов соответственно федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации.

6. В целях обеспечения открытости механизма составления списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями, нужно законодательно развивать институт предварительного партийного голосования – «праймериз» – при соответствующем контроле со стороны избирательных комиссий.

7. Коллизии между различными федеральными законами, между федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации неизбежны в силу множественности этих актов и их частой модификации. Способом преодоления данных коллизий могло бы стать принятие Избирательного кодекса Российской Федерации.

Помимо коллизий собственно избирательных норм возникают также коллизии в понимании конституционных норм, регулирующих избирательные отношения. Это выражается, в частности, при формиро-

вании Конституционным Судом Российской Федерации противоречивых позиций. Для устранения таких противоречий необходимо, чтобы, пересматривая ранее сформулированную позицию, Суд всякий раз указывал основания пересмотра.

Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, в которых формулируются условия непротиворечивости отдельных законоположений нормам Конституции России, фактически создают новые конституционно-правовые нормы, восполняющие пробелы в правовом регулировании избирательных отношений. Таким образом, Конституционный Суд создает коллизионные нормы, в которых закрепляются условия непротиворечивости рассматриваемых законоположений Конституции страны.

8. В Российской Федерации сложилась негативная ситуация с реализацией решений Конституционного Суда, в том числе, по вопросам избирательного права и процесса. Так, до настоящего времени не разработаны компенсаторные механизмы при нарушении избирательных прав, не подлежащих восстановлению, на что указывалось Судом еще в 2002 г. В этой связи необходимо введение серьезных мер юридической ответственности за неисполнение решений Конституционного Суда.

9. Дефектом конституционного регулирования избирательных отношений является разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и её субъектами по вопросам регулирования и защиты прав и свобод человека и гражданина (статьи 71 и 72 Конституции Российской Федерации). В результате дополнительные гарантии избирательных прав граждан фактически не могут быть установлены, так как это неизбежно ведет к регулированию данных прав либо их ограничению. Данная проблема требует рассмотрения Конституционным Судом для выработки адекватной правовой позиции.

Основная нагрузка по регулированию избирательных отношений должна быть перераспределена в пользу Российской Федерации (федерального уровня) с целью обеспечения всем российским гражданам единых федеральных избирательных правомочий и единых избирательных гарантий их реализации. В свою очередь, субъекты Федерации должны быть наделены правом организационного обеспечения реализации избирательных прав, но не правом их регламентации.

10. Правовые возможности для регулирования избирательных отношений на муниципальном уровне существенно ограничены прерогативами субъекта Российской Федерации. Это является дефектом, поскольку лишает муниципальные образования самостоятельности в решении соответствующих вопросов местного значения. В перспективе

необходимо перераспределение прерогатив субъектов Федерации и муниципальных образований в пользу последних (в части регулирования избирательных отношений).

Теоретическая и практическая значимость исследования выражается в том, что критический анализ взглядов, идей, изложенных в научной литературе, а также выводы, сделанные на основе обобщения теоретических и нормативных источников, позволили получить ряд качественно новых знаний, касающихся дефектности правового регулирования в целом и правового регулирования избирательных отношений в частности.

Исследование освещает значимые аспекты теории дефектов правового регулирования избирательных отношений в Российской Федерации: начиная с постановки проблемы (от общего к частному), изучения разновидности дефектов (пробелов, коллизий, коррупциогенности и т.д.) в правовом регулировании, и завершая определением путей устранения дефектности и перспектив развития избирательного законодательства.

Положения диссертационного исследования могут применяться в учебном процессе при проведении занятий по дисциплине «Конституционное право России» и соответствующим спецкурсам, а также при разработке учебных и методических пособий.

Выводы и предложения диссертационного исследования могут служить ориентиром при разработке нормативных правовых актов различных уровней.

Апробация результатов диссертационного исследования. Выводы и предложения диссертации обсуждались на заседаниях кафедры конституционного и муниципального права Тюменского государственного университета. Участие в международных и всероссийских научно-практических конференциях позволило автору уточнить тему диссертационного исследования и выявить новые элементы концепции дефектов избирательного права, которые в последующем были закреплены в настоящей работе.

Положения диссертационного исследования были использованы при проведении практических занятий по отдельным темам курса «Конституционное право России» в Тюменском государственном университете и соответствующим спецкурсам.

Структура диссертации. Настоящая работа состоит из введения, 3 глав, включающих 9 параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Во введении обосновывается выбор и актуальность темы исследования, описывается степень её научной разработанности, поставлены цель и задачи диссертационной работы, раскрывается теоретическая и методологическая база исследования.

Глава первая «Дефектность правового регулирования: постановка проблемы (от общего к частному)» состоит из двух параграфов. **В первом параграфе** рассматривается понятие и виды дефектов правового регулирования.

Автор рассматривает понятие «дефекта права» в узком и широком смыслах. В широком смысле дефект в праве есть такое состояние правовых норм, при котором регулирование общественных отношений нарушает оптимальный баланс интересов общества, государства. Однако в целях исследования данного феномена более важное значение имеет т.н. «узкое определение». В узком смысле правовой дефект есть низкое качество правового регулирования, в силу которого затрудняется применение соответствующих правовых норм, порождаются негативные политические и социально-экономические явления, необоснованно ущемляются личные и общественные интересы.

Дефекты права имеют свои разновидности, которые классифицируются в работе по нескольким основаниям.

По характеру негативного влияния на содержание правового регулирования (содержательное свойство заложенных в них недостатков) дефекты можно разделить на пробелы в праве, противоречия (коллизии) правовых норм, неопределенность правового регулирования, нарушения требований юридической техники при построении текстов нормативных актов, нерациональное размещение норм в системе права, чрезмерное дублирование правил поведения в актах разной юридической силы, избыточное правовое регулирование.

Дефекты могут носить также общий, доктринальный характер. В этом случае мы имеем дело с несоответствием официальных правил поведения общепринятым представлениям о демократическом, правовом, социальном государстве, нормам морали, нравственности, иными словами – с неверным, искаженным отражением или полным игнорированием в писаном праве тех прогрессивных идей, которые составляют основу права естественного.

По степени распространения на систему права автор разделяет общие дефекты права и конкретные дефекты права. Общие дефекты права могут распространять свое негативное влияние на правовой институт, отрасль права и даже систему права в целом. Попадая внутрь

комплексного института, дефект может косвенно затронуть несколько соответствующих отраслей права.

Общие дефекты всей системы права могут быть обусловлены дефектностью Конституции как основного закона государства. Некоторые конституционные дефекты могут порождать дефекты всей правовой системы. Текст Основного закона может содержать спорные и даже ошибочные конституционные идеи, обусловленные слабым прогнозированием перспектив конституционного развития, неблагоприятной экономической и политической обстановкой, в которой происходили разработка и принятие главного юридического документа страны. Негативные последствия конституционных дефектов часто нивелируются через толкование конституционных норм.

Конкретные дефекты права проявляются в частных коллизиях, пробелах, могут быть следствием элементарной невнимательности и легко устраняются в процессе текущего нормотворчества.

В зависимости от механизма появления и развития следует различать собственно дефекты права и дефекты нормотворческого процесса. Дефекты нормотворческого процесса рано или поздно трансформируются в дефекты права, поскольку регламентные нормы создаются именно для обеспечения качества нормотворчества.

Во втором параграфе рассматриваются причины дефектности правовых норм.

Как отмечается в диссертации, дефекты в праве являются следствием противоречивых многофакторных явлений, преодоление которых представляет колоссальную по сложности научно-практическую задачу.

Автор считает оправданным деление причин дефектности правовых норм на объективные и субъективные. При этом к объективным причинам следует относить только те факторы, которые реально не могут быть обусловлены поведением людей, ответственных за правотворчество и правоприменение.

Для преодоления субъективных причин дефектности правовых норм автором обосновано предложение о введении запрета на принятие органами публичной власти и должностными лицами в период избирательных кампаний каких-либо социальных обязательств, связанных с дополнительными расходами бюджета, смягчением ответственности, уменьшением комплекса обязанностей граждан.

Причины дефектности избирательных норм во многом совпадают с причинами дефектности правовых норм как таковых. Однако здесь, указывает диссертант, существуют некоторые особенности: 1) избирательное законодательство по своему содержанию всегда вынуждено

подстраиваться под политические задачи людей, занимающихся нормотворчеством; 2) период реализации норм избирательного права очень короткий, поскольку избирательная кампания длится всего несколько месяцев, в течение которых законодательные новеллы не применяются; 3) большое значение публичной власти в общественно-политической и социально-экономической жизни России, что порождает чрезвычайную агрессивность избирательных технологий; 4) низкий уровень правовой культуры избирателей; 5) чрезмерно частая модернизация избирательного законодательства.

Бесконечная модернизация избирательного законодательства приводит, по мнению диссертанта, к системным дефектам. Так, Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» по состоянию на 1 января 2010 г. изменялся 36 раз. Весьма распространенной стала практика, когда изменения вносятся в поправочные законы. Дробление поправок достигает нескольких уровней. В условиях, когда каждая избирательная кампания проводится по новым правилам, очень трудно провести полноценное обобщение опыта применения правовых норм и сформировать научные стандарты регулирования избирательных отношений.

Глава вторая «Избирательные отношения и избирательное право: пробелы, коллизии и коррупциогенность в правовом регулировании» состоит из четырех параграфов. В первом параграфе рассматриваются избирательные отношения и пределы их регулирования конституционным правом.

Автор исследует природу избирательных отношений, их социальный характер и специфические черты. Диссертант приходит к выводу о том, что избирательные отношения включают в себя общественные отношения, возникающие в связи с подготовкой и проведением выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления, в том числе семейные, корпоративные, политические, религиозные, информационные отношения, а также избирательные отношения, урегулированные правом, - избирательные правоотношения.

Избирательные отношения не ограничиваются исключительно периодом избирательной кампании, а включают в себя также отношения, связанные, в частности, с постоянным учетом избирателей, функционированием государственной автоматизированной системы (ГАС «Выборы»), повышением правовой культуры участников избирательных отношений в межвыборный период.

Избирательное право, с одной стороны, регулирует основополагающие отношения, то есть те, которые определяют содержание

всех остальных отношений в соответствующей сфере (признание свободных выборов высшим непосредственным выражением принадлежащей народу власти, включение активного и пассивного избирательных прав в перечень основных прав и свобод личности в стране, основные принципы избирательного права – всеобщее равное прямое при тайном голосовании, установление перечня выборных органов публичной власти и должностных лиц и т.д.), а, с другой стороны, регулируют весь комплекс конкретных избирательных отношений (на всех стадиях избирательного процесса).

Избирательные правоотношения являются частью как политических, так и конституционных отношений в государстве. Поэтому они представляют собой в интегрированном виде политико-правовые отношения.

Избирательные правоотношения имеют соответствующие пределы регулирования конституционным правом. Существование названных пределов правового регулирования обусловлено необходимостью установления (соблюдения) баланса частных и публичных интересов.

Дефектность норм избирательного права может быть выражена неправильным определением пределов правового регулирования избирательных отношений. Примерами последнего может быть как чрезмерное (избыточное) правовое регулирование избирательных отношений, прежде всего, процессуальных, так и недостаточное регулирование указанных отношений (существование пробелов в правовом регулировании). Кроме того, может присутствовать и нерациональное правовое регулирование.

Во втором параграфе рассматриваются пробелы в отечественном избирательном праве.

Пробелы в избирательном праве представляют собой один из дефектов правового регулирования (частными случаями дефектности права), при котором отдельные избирательные отношения либо не урегулированы избирательным правом вообще, либо урегулированы им не полностью, в то время как такое регулирование необходимо. При этом пробел в избирательном праве может находить свое проявление, в том числе, как недоработка концепции или текста норм избирательного права.

Пробелы в избирательном праве, по мнению диссертанта, можно разделить на следующие виды: 1) пробел как неполнота нормы избирательного права или соответствующего правового регулирования (пробелы *de lege lata*); 2) пробел как полное отсутствие нормы избирательного права (пробелы *de lege ferenda*); 3) пробельность правовой идеи, приводящая к вакууму в правовом регулировании избирательных от-

ношений (недоработка концепции, идеи); 4) пробел в двух или более смежных концепциях (идеях) регулирования избирательных отношений, когда отсутствует их согласованность; 5) пробел в концепции избирательного закона или иного нормативного акта; 6) пробел в форме избирательного акта (в частности, неполнота конституционного регулирования избирательных отношений, приводящая к неоправданному расширению дискреционных полномочий законодателя); 7) коллизионный пробел; 8) пробел в процессуальном сопровождении материальной избирательной нормы; 9) пробел, возникающий в результате признания нормативного акта компетентным органом недействительным, неконституционным либо прекращения действия нормативного акта в результате истечения срока, на который он был принят.

Диссертант считает недопустимым применение для преодоления пробелов в избирательном праве аналогии закона и аналогии права, исходя из природы данного публично-правового института. В избирательных отношениях задействованы интересы территориальных публичных коллективов, поэтому любое распространение аналогии на неурегулированные законодателем, действующим от имени избирательного корпуса, отношения, неизбежно нарушает интересы избирательного корпуса.

Кроме того, применение аналогии всегда связано с решением конкретного вопроса. Оно носит индивидуальный характер и не имеет обязательной силы для решения других идентичных вопросов. Придание такой общеобязательности – дело конкретных нормотворческих органов.

В третьем параграфе уделено внимание вопросам коррупциогенности норм избирательного права.

Дефекты в правовом регулировании избирательных отношений могут находить свое выражение в коррупциогенности норм конституционного законодательства, имеющей крайне негативные последствия.

Автор делит коррупциогенные факторы, присутствующие в отечественном избирательном законодательстве, на четыре группы:

1. Коррупциогенные факторы, связанные с реализацией властных полномочий в качестве дискреционных, в т.ч.: а) широта дискреционных полномочий избирательных комиссий и иных органов, обеспечивающих проведение выборов; б) определение компетенции избирательных комиссий по формуле «вправе»; в) завышенные требования к лицу, предъявляемые для реализации принадлежащего ему избирательного права и др.

2. Коррупциогенные факторы, связанные с наличием правовых пробелов (подробно рассмотрены в предыдущем параграфе).

3. Коррупциогенные факторы системного характера: а) ложные цели и приоритеты в сфере избирательных отношений; б) коллизии норм избирательного законодательства; в) нарушение баланса интересов избирателей и избирательного корпуса в целом; г) отсутствие контроля, в том числе общественного, за государственными (муниципальными) органами и служащими в период проведения выборов; д) отсутствие информации (нарушение режима прозрачности информации) в сфере избирательных отношений и др.

4. Коррупциогенные факторы, связанные с несовершенством юридической техники составления актов избирательного законодательства: а) наличие неопределенных избирательных норм в действующем законодательстве; б) наличие многочисленных отсылочных норм в избирательном законодательстве.

Учитывая снижение нагрузки на постоянно действующие избирательные комиссии в условиях сокращения количества проводимых в стране выборов, автор считает целесообразным наделить Центральную избирательную комиссию Российской Федерации и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации полномочиями по проведению антикоррупционной экспертизы проектов соответственно федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации.

Недостаточная транспарентность (прозрачность) механизма финансирования избирательных кампаний кандидатов и политических партий признается в работе примером коррупциогенности соответствующих норм избирательного законодательства. В этой связи, по мнению автора, законодателю необходимо отказаться от финансирования избирательных кампаний со стороны физических и юридических лиц, ограничившись пожертвованиями только со стороны самих субъектов выдвижения – политических партий и самовыдвинувшихся кандидатов.

В целях обеспечения открытости механизма составления списков кандидатов, выдвинутых политическими партиями, диссертант рекомендует законодательно развивать институт предварительного партийного голосования – «праймериз» при соответствующем контроле со стороны избирательных комиссий.

В четвертом параграфе анализируются коллизии в правовом регулировании избирательных отношений.

Негативными последствиями существования правовых коллизий является то, что в действительности остается «неурегулированной» сфера общественных отношений, регулирование которой необходимо. При коллизиях в избирательном законодательстве нормы права фактически перестают регулировать те общественные отношения, на которые направлена их регулятивная функция. Двусмысленность правовых

норм либо их противоречивость другим нормам права ведут к тому, что цель создания и содержание такой правовой нормы нивелируется.

Юридические коллизии в сфере избирательного права разграничены в диссертации следующим образом: 1) коллизии между нормативными актами или отдельными правовыми нормами избирательного права; 2) коллизии в избирательном правотворчестве (издание взаимоисключающих норм права); 3) коллизии в правоприменении избирательных норм (непоследовательное или непостоянное выполнение правовых предписаний); 4) коллизии норм избирательного права, устанавливающих полномочия различных субъектов права (например, полномочий избирательных комиссий различного уровня); 5) коллизии целей и идей конституционно-правового регулирования избирательных отношений; 6) коллизии между правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам избирательного права; 7) коллизии между правовыми нормами, регулирующими избирательные отношения, и нормами, регулирующими другие общественные отношения; 8) коллизии между нормами различных уровней правового регулирования или одинакового; 9) коллизии между правовым регулированием избирательных отношений федерального уровня и регулированием этих отношений на уровне субъектов Российской Федерации, коллизии между Конституцией России и договорами Российской Федерации.

В обобщенном виде способы разрешения (преодоления) юридических коллизий в избирательном праве можно представить следующим образом: 1) принятие нормативного акта о внесении изменений в уже существующие акты либо их замена; 2) толкование действующих избирательных норм; 3) издание единого кодифицированного избирательного закона вместо нескольких противоречивых (разрозненных) законодательных актов; 4) приостановление действия акта на определенное время (до приведения в единство всей системы актов); 5) предоставление при коллизиях права непосредственного выбора между противоречивыми нормами избирательным комиссиям соответствующего уровня (без предварительной процедуры признания акта судом недействующим).

Помимо коллизий собственно избирательных норм права возникают также коллизии в понимании конституционных норм, регулирующих избирательные отношения. Это выражается, в частности, при формировании Конституционным Судом Российской Федерации противоречивых позиций. Для устранения таких противоречий необходимо, чтобы, пересматривая ранее сформулированную позицию, Суд всякий раз указывал основания пересмотра.

Глава третья «Пути устранения дефектности правового регулирования избирательных отношений в Российской Федерации» состоит из трех параграфов. В **первом параграфе** диссертант отмечает положительную роль правовых позиций Конституционного Суда в устранении различных видов дефектов избирательного законодательства.

Так, диссертант делает вывод о том, что Конституционный Суд России при обнаружении пробела в законодательном регулировании избирательных отношений может либо прямо указать законодателю на необходимость устранения пробела, либо подтвердить наличие пробела, но ограничиться лишь его констатацией.

Помимо противоречий положений Конституции России и актов меньшей юридической силы Конституционный Суд выявляет также коллизии между конституционно защищаемыми ценностями, в частности, между правом на свободные выборы и свободой слова и выражения мнений, между равенством избирательного права и принципами федерализма, между прямым избирательным правом и единством системы исполнительной власти и т.д. Данные коллизии разрешаются Судом посредством установления приоритета той или иной ценности в зависимости от конкретных социально-исторических событий и обстановки. В данном случае Конституционный Суд фактически создает коллизионные нормы.

Конституционным Судом формулируются и некоторые позиции теоретического плана (в частности об индивидуальной природе пассивного избирательного права), которые позволяют корректировать дефектные нормы избирательного права.

Автор отмечает, что дефектность избирательного законодательства нередко обусловлена дефектностью правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку именно на основе последних разрабатывается (совершенствуется) избирательное право. В работе проанализированы несколько дефектных, с точки зрения диссертанта, позиций.

Кроме того, в Российской Федерации сложилась негативная ситуация с реализацией решений Конституционного Суда, в том числе, по вопросам избирательного права. Так, до настоящего времени не разработаны компенсаторные механизмы при нарушении избирательных прав, не подлежащих восстановлению, на что указывалось Судом еще в 2002 г. В этой связи, по мнению диссертанта, необходимо усиление юридической ответственности за неисполнение решений Конституционного Суда.

Во **втором параграфе** исследуются проблемы соотношения федерального избирательного законодательства и избирательного законодательства субъектов Российской Федерации.

Диссертант считает, что Конституция Российской Федерации наделяет федерального законодателя правом самостоятельно определять оптимальное соотношение объема федерального и регионального правового регулирования избирательных отношений.

В настоящее время основная нагрузка по правовому регулированию избирательных отношений приходится на федеральный уровень. Субъекты Российской Федерации лишились возможности самостоятельно определять целый ряд параметров избирательной системы, применяемой при выборах в органы государственной власти. Диссертант поддерживает названную тенденцию и полагает, что субъекты Федерации должны быть наделены лишь правом организационного обеспечения реализации избирательных прав, но не правом их регламентации.

Как показывает практика, законодательство субъектов Российской Федерации по вопросам избирательного права часто повторяет федеральные нормы. При этом нормы-дублиеры фактически не регулируют избирательные отношения и лишь затрудняют правоприменение: в мотивировки правоприменительных решений приходится включать ссылки сразу на две нормы – основную и дублирующую. Дефект осложняется ситуацией, когда из-за изменения федеральной нормы какое-то время продолжает существовать противоречащая ей норма-дублер.

Автор также утверждает, что остаточная компетенция субъектов Федерации не содержит полномочий по регулированию избирательных отношений.

Диссертант поддерживает и аргументирует идею принятия Избирательного кодекса Российской Федерации, который позволит урегулировать значительную часть электоральных отношений на всей территории Российской Федерации, установить возможные модели и процедуры реализации избирательных прав в зависимости от особенностей субъектов Федерации, установить равные условия граждан по участию в избирательных отношениях независимо от места проживания.

В **третьем параграфе** рассматриваются перспективы муниципального правового регулирования избирательных отношений.

Действующее федеральное и региональное законодательство относит регулирование отдельных избирательных отношений (в частности, нормирование организации муниципальных избирательных комиссий) к ведению муниципальных образований.

Однако в настоящее время возможности для регулирования избирательных отношений на муниципальном уровне существенно ограни-

чены прерогативами субъекта Российской Федерации, что признается в работе существенным дефектом. В целях обеспечения реализации конституционных норм о местном самоуправлении автор считает необходимым расширение степени самостоятельности местных сообществ в регулировании избирательных отношений.

Однако такая самостоятельность не должна быть абсолютной. В частности, по мнению диссертанта, в Российской Федерации дефектно урегулирован вопрос выборности глав муниципальных образований, так как его решение (из трех предложенных федеральным законодателем вариантов) отнесено в сферу муниципального нормотворчества. Происходит дифференциация объема избирательных прав граждан в зависимости от места жительства. В этой связи целесообразно установить на федеральном уровне единую для всей России модель замещения должности главы муниципального образования при одновременном расширении правомочий населения по решению других вопросов организации местной публичной власти, как-то: выбор типа избирательной системы на муниципальных выборах, формирование избирательных комиссий муниципальных образований, определение условий для признания кандидата избранным в орган местного самоуправления и т.д.

В заключении обобщены результаты, подведены наиболее важные итоги проведенного исследования.

Основные положения диссертации изложены в следующих публикациях автора:

**Ведущие рецензируемые журналы,
входящие в перечень, утвержденный ВАК России**

1. Цыбуляк С.И. Проблемы повышения электоральной активности избирателей // Политика и общество. 2007. №5. (0,5 п.л.)
2. Цыбуляк С.И. Избирательный процесс: проблемы определения понятия // Право и политика. 2009. №5. (0,5 п.л.)
3. Цыбуляк С.И. Избирательное право, избирательная система, избирательный процесс: проблемы соотношения понятий // Право и государство: теория и практика. 2009. № 6. (0,9 п.л.)
4. Цыбуляк С.И., Киракосян А.В., Винниченко Е.О. Правовое обеспечение модернизации политической системы Российской Федерации // Вестник Тюменского государственного университета. 2010. № 2. (0,5 п.л./0,3 п.л.)

Иные издания

5. Цыбуляк С.И. Проблемы определения объекта конституционно-правового регулирования // Реализация права в современной России: проблемы теории и практики. Сборник научных статей аспирантов, соискателей и магистрантов Института государства и права Тюменского государственного университета. Тюмень: изд-во ТюмГУ, 2008. № 9. (1,0 п.л.)
6. Цыбуляк С.И. О понятии избирательного процесса // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 5. (0,5 п.л.)

Подписано в печать «23» апреля 2010 г.
Объем 1,0 п.л. Формат 60x84/16. Тираж 100 экз.
Заказ № 85.

Издательство «Вектор Бук»
625004, Тюмень, ул. Володарского, 45.
Тел. (3452) 46-54-04, 46-90-03.