

4. Российская Федерация. Президент. Национальный план противодействия коррупции: Указ Президента РФ от 31 июля 2008 года // Российская газета. 2008. 5 августа. С. 7.

5. Российская Федерация. Законы. О противодействии коррупции: Федер. закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ // Российская газета. 2008. 30 декабря. С. 18.

6. Панфилова Е. Стенографический отчет о заседании Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека / <http://kremlin.ru/transcripts/6074>.

Российская Федерация. Президент. Об обеспечении в 2009 году государственной поддержки некоммерческих неправительственных организаций, участвующих в развитии институтов гражданского общества: Распоряжение 2009. 16 марта. № 160-рп // Собрание законодательства Российской Федерации. 2009. № 12, ст. 1421.

7. Российская Федерация. Законы. О внесении изменений в Федеральный закон «О некоммерческих организациях»: федер. закон от 17.07.2009 № 170-ФЗ // Российская газета. 2009. 22 июля. С. 7.

8. Медведев Д.А. // Стенографический отчет о заседании Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека. <http://kremlin.ru/transcripts/6074>.

9. Фалалеев М. Агент обрывает связи // Российская газета — Федеральный выпуск № 5046 (222). 2009. 24 ноября. С. 17.

10. Кабанов К.В. Стенографический отчет о заседании Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека / <http://kremlin.ru/transcripts/6074>.

11. Организация Объединенных Наций. Генеральная Ассамблея. Конвенция против коррупции: Резолюция 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии // Собрание законодательства РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

12. Южаков В.Н. Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»: гипотеза оценки регулирующего воздействия // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 3. С. 5-16.

Виталий Александрович ГОРБУНОВ —
доцент кафедры теории и истории
государства и права
Института государства и права
Тюменского государственного университета,
кандидат юридических наук
justice555@mail.ru

УДК (342.81+340.1)

ПРАВОВОЙ ФЕНОМЕН ЗАКОННОГО ИНТЕРЕСА В РОССИЙСКОМ ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРАВЕ

LEGAL PHENOMENON OF LEGITIMATE INTEREST IN RUSSIAN ELECTORAL LAW

АННОТАЦИЯ. Статья посвящена исследованию правового феномена законного интереса и его особенностей в российском избирательном праве. Автор рассматривает отдельные проявления законного интереса в указанной области и дает им юридическую оценку.

SUMMARY. The article is devoted to the research of legal phenomenon of legitimate interest and its particularities in Russian electoral law. The author considers certain cases of legitimate interest in the specified field and gives them legal evaluation.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Законный интерес, публичный интерес, избирательное право.

KEY WORDS: Legitimate interest, public interest, electoral law.

В российском избирательном праве широкое распространение получила категория «законный интерес». При этом до настоящего времени в юридической науке общепризнанной дефиниции названного понятия не выработано. Между тем речь идет не об абстрактной юридической конструкции, а о понятии, закрепленном и в международно-правовых документах, и в отечественных источниках права, в том числе в Конституции Российской Федерации.

Правовой феномен «законного интереса» вызывает активные дискуссии в научной среде, прежде всего, по вопросу о соотношении с другими родственными категориями, в частности, с субъективным правом, поскольку нередко в законодательстве они идут в неразрывной связи.

Упоминание о законных интересах можно встретить, кроме того, в решениях Конституционного Суда Российской Федерации, который часто пользуется не только самим термином «законный интерес», но и различными его модификациями (применительно к конкретным носителям): публичный интерес, частный интерес, интерес общества, интерес муниципальных образований, интерес государства, интерес личности и т.п. Анализ этих видов законного интереса имеет серьезное значение как для признания его юридического существования, так и для его правовой защиты.

Многообразие субъектов-носителей законных интересов свидетельствует о сложном характере их взаимоотношений. Их интересы могут вступать в противоречие между собой. В этой связи необходимо выявление критериев нахождения баланса интересов, а также случаев, когда законный интерес должен иметь приоритет перед субъективным правом.

Значимым в настоящее время является также анализ конституционно-правовых форм, способов и механизмов защиты законных интересов личности, общества и государства, поскольку основная часть процессуальных (процедурных) правовых норм касается регламентации механизмов защиты только субъективных прав. Законным интересам такого внимания до настоящего времени не уделено.

В целях исследования законных интересов в избирательном праве в первую очередь необходимо определиться с самим понятием «законный интерес». Применительно к различным носителям последнего предлагаются следующие понятия:

- Законный интерес личности — это стремление лица к определенному благу, состоянию, к удовлетворению потребности при условии, что реализация данного стремления не запрещена законом и не обеспечена четко фиксированной юридической обязанностью других лиц содействовать такой реализации. Благо может выступать как материальное, духовное (моральное) и др.

- Законный интерес общества (общественный интерес) — это общий интерес (стремление) всех членов общества либо его значительной части к достижению определенного блага, состояния, к удовлетворению потребностей.

- Законный интерес государства (государственный интерес) — это комплекс сбалансированных потребностей личности и общества, реализация которых обеспечивается институтами государственной власти во взаимодействии с общественными объединениями. Таким образом, государственные интересы являются частью общественных интересов, реализуемых в основных сферах деятельности органов публичной власти: экономической, внутривластной, социальной,

международной, военной, пограничной и т.д. К числу приоритетных государственных интересов могут быть отнесены: обеспечение суверенитета народа, территориальной целостности, развитие демократии, укрепление политической стабильности, совершенствование национальных и федеративных отношений и т.д.

Законный интерес личности является более широкой категорией по отношению к субъективным правам личности. Субъективное конституционное право есть законный интерес, обеспеченный корреспондирующими обязанностями государства и других лиц. При отсутствии необходимых гарантий со стороны государства субъективное конституционное право фактически остается лишь законным интересом.

Одной из самых динамично развивающихся сфер российского права является избирательное законодательство. Оно регламентирует особую сферу публичных отношений и представляет собой нормативную основу для такой отрасли публичного права, как избирательное право.

В круг участников названных отношений входит не только личность, но и общество, государство. Эти субъекты, взаимодействуя между собой, действуют в своих интересах. По этой причине в данной отрасли права также используется правовая категория — законный интерес.

При реализации интересов различных субъектов как во время выборов на государственную должность, в орган публичной власти, так и на стадии подготовки к ним нередко возникают определенные сложности. Это связано не только с тем, что избирательное законодательство зачастую имеет множество пробелов, но и вследствие существования законных интересов.

Происходящие политические «веяния» и тенденции изменяют установленный баланс интересов, меняется избирательное законодательство. В такие периоды законодатель старается учесть интересы населения, устранить найденные схемы злоупотребления субъективными правами в избирательном процессе, а также вводит новеллы в праве, соответствующие мировым демократическим тенденциям формирования правящей элиты, основной целью которой стала бы реализация общественно-значимых стремлений.

Часть избирательных интересов опосредована в субъективных избирательных правах, другая же часть интересов остается менее конкретизированной, поэтому составляет собственно электоральные законные интересы. Последние характеризуются большим разнообразием.

Под электоральным интересом, по нашему мнению, следует понимать такие стремления, реализация которых опосредована необходимостью участия в избирательном процессе (как на стадии подготовки, так и непосредственно в момент выборов, а также и после них) либо зависит от осуществления данного процесса (в том числе, когда субъект интереса не вступает в этот процесс), либо иным образом связана с ним, и указанное стремление лежит в правовой плоскости, не нарушая правовых принципов.

Одним из примеров законного интереса, существующего в рамках избирательного права Российской Федерации, является публичный законный интерес, возникающий при сборе подписей в поддержку кандидатов, списков кандидатов на выборные государственные должности, в представительный орган государственной власти или местного самоуправления.

В законодательных актах, регламентирующих избирательный процесс, содержатся обязательные требования, от выполнения которых зависит принятие положительного решения о регистрации. Одно из них — сбор определенного числа подписей граждан, обладающих активным избирательным правом, в под-

держку кандидата, списка кандидатов. Для чего установлена данная норма? Представим ситуацию, при которой бы все, кто пожелает, были зарегистрированы. В день голосования избиратели не смогли бы не только сделать осознанный выбор, но даже, вероятно, не успели бы прочитать весь текст бюллетеня. Если же говорить о стадии предвыборной агитации, то равное использование каждым кандидатом средств массовой информации привело бы к заполнению всех государственных, муниципальных СМИ только предвыборными материалами и, соответственно, к ограничению прав граждан на другую информацию. Таким образом, законодатель правильно установил «заградительный» барьер на ограничение круга баллотирующихся кандидатов в целях защиты публичного интереса граждан России.

Кроме того, и сами кандидаты имеют законный интерес в ограничении количества претендентов. В данном ограничении уже заложен элемент состязательности: возможность проверки электоральных предпочтений задолго до дня голосования.

Сбор подписей в поддержку претендента — так называемый «заградительный пункт» — является законным средством сохранения государства и отражает баланс интересов всего общества в стабильном развитии.

В постановлении от 17 ноября 1998 г. №26-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»[1] Конституционный Суд Российской Федерации также определил, что, устанавливая порядок выдвижения и регистрации кандидатов, законодатель вправе в интересах избирателей предусмотреть специальные предварительные условия, позволяющие исключить из избирательного процесса тех его участников, которые не имеют достаточной поддержки избирателей. К ним относится требование собрать в поддержку кандидатов подписи избирателей в порядке и количестве, определяемых федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации, для представления этих подписей при регистрации кандидатов соответствующей избирательной комиссией. Это условие было признано Конституционным Судом РФ соответствующим Конституции РФ, так как оно в равной мере распространяется на всех кандидатов и не нарушает гарантии равенства избирательных прав. Данная правовая позиция Конституционного Суда РФ сохраняет свою силу.

Электоральный законный интерес заложен и в ч. 2 ст. 32 Конституции РФ: «граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления». В данном случае право быть избранным не означает, что в случае стремления лица получить должность он непременно ее получит. Государство предоставляет возможность выдвинуть кандидатуру, собрать подписи либо внести избирательный залог, зарегистрироваться, вести агитацию и т.д. Что касается главного результата участия кандидата в выборах — его избрания на выборную должность или в представительный орган, то данный результат не зависит напрямую от самого кандидата и не может быть обеспечен государством. Избрание — это законный интерес кандидата и коллективное право (интерес) избирательного корпуса.

С одной стороны, законодательством указывается, что единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. В связи с этим закреплено его право избирать. С другой стороны, данный массовый субъект не всегда обладает единым мнением и в его рядах

нередко складываются достаточно противоречивые интересы. Часть населения желает видеть в числе «избранных» одних лиц, другая часть — совершенно иных.

В такой ситуации избиратель, обладая правом «избирать» и реализуя его, преследует свой законный интерес, который не гарантирован со стороны государства, так как иные избиратели могут не разделять выбор данного избирателя. Политические взгляды в обществе достаточно часто неоднородны. Поэтому, отдавая свой голос конкретному кандидату в депутаты, гражданин не может потребовать и принудительно исполнить свой интерес в избрании именно этого лица на выборную должность. Иначе нарушалось бы активное избирательное право другого гражданина, чья позиция несколько иная. Кроме того, согласно ч. 3 ст. 17 Конституции РФ, «осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц».

Сказанное свидетельствует о том, что субъективное право «избирать» защищается государством до определенного момента, предоставляя лицу возможность выразить свою политическую позицию. После такого выражения защитить свое субъективное право можно исключительно в случае, когда были фальсифицированы итоги выборов.

Фальсификация итогов выборов означает нарушение активного избирательного права населения страны. Однако реально отстаивать свое названное право единичным представителям, то есть отдельным гражданам, бывает не под силу. Так, представить доказательства о фальсификации итогов голосования во всех субъектах Российской Федерации, на всех уровнях избирательной системы фактически невозможно. Во-первых, гражданина не допустят к избирательным бюллетеням, если последний не обладает соответствующим статусом, позволяющим принимать участие в данном процессе. Даже если появится названное право в одном субъекте федерации, то получить аналогичный статус в других субъектах Российской Федерации либо в действительности проверить названную процедуру во всех регионах неосуществимо.

Во-вторых, обращение в защиту общественных интересов не будет иметь положительного результата, поскольку такое лицо не уполномочено гражданским обществом на указанные действия.

Когда общество не обладает возможностью реально повлиять на итоги проводимых выборов или защитить свои права, то в большей мере данное состояние характеризует лишь законный интерес.

В этой связи каждый гражданин, реализуя свое активное избирательное право, сразу же реализует свой законный интерес в избрании (либо неизбрании) лица на выборную государственную должность либо в выборный орган публичной власти.

Вместе с тем ситуация может измениться, если защиту указанного права осуществляют институты гражданского общества, наделенные действенными юридическими средствами. В этом случае уже будет присутствовать не законный интерес, а субъективное право.

Недавние новеллы в избирательном законодательстве, касающиеся исключения из избирательного бюллетеня графы «против всех», также затрагивают законные интересы граждан. Так, Федеральный закон от 12 июля 2006 г. № 107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)» [2] исключил из Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие

в референдуме граждан Российской Федерации» возможность голосовать «против всех кандидатов».

В этой связи уместно упомянуть постановление от 14 ноября 2005 г. № 10-П [3], где Конституционный Суд Российской Федерации указал на следующее: «Нормативное содержание права на предвыборную агитацию, в котором воплощаются интересы избирателей, направленные на формирование персонального состава выборного органа публичной власти, включает правомочие участников избирательного процесса, в том числе избирателей, осуществлять агитационную деятельность, имеющую целью побудить голосовать на выборах определенным образом. Поэтому если федеральный законодатель в порядке реализации своих дискреционных полномочий признал возможность голосования на выборах посредством заполнения графы «против всех» в избирательном бюллетене, он обязан урегулировать и проведение соответствующей предвыборной агитации» (п. 2).

Принцип свободных выборов предполагает, в частности, наличие у избирателей права выражать свою волю в любой из юридически возможных форм голосования в соответствии с установленными законодателем процедурами, с тем чтобы исключалась возможность искажения существа волеизъявления избирателей; воля избирателей может быть выражена голосованием не только за или против отдельных кандидатов, но и в форме голосования против всех внесенных в избирательный бюллетень кандидатов.

Именно такую «юридически возможную форму голосования» законодатель предпочел исключить вместо ее конкретизации, чтобы не допустить злоупотребления отдельными лицами своими субъективными избирательными правами — срыв выборов.

Между тем в настоящее время необходимо признать наличие публичного законного интереса в изменении избирательного законодательства — в возврате права голосования против всех.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной им в определении от 18 июля 2006 г. № 348-О, «само по себе отсутствие ... положения о включении в избирательный бюллетень строки «Против всех кандидатов» («Против всех списков кандидатов») не ограничивает и не нарушает избирательные права заявителя, поскольку не препятствует его участию в избрании выборных органов публичной власти и в реализации права быть избранным в них, выражать свою волю в любой из юридически возможных форм голосования на выборах в соответствии с установленными процедурами».

Таким образом, по мнению Суда, действующая редакция названного федерального закона соответствует Конституции РФ и конституционным принципам.

Сторонники прежней редакции названного бюллетеня отстаивают следующую позицию. Графа «Против всех кандидатов» позволяет выразить и реализовать соответствующий законный интерес тогда, когда ни один кандидат не пользуется поддержкой лица. Ранее ст. 6 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [4] устанавливала, что «граждане Российской Федерации голосуют на выборах и референдумах соответственно за кандидатов (списки кандидатов), а в случаях, предусмотренных законом, — и против всех кандидатов (против всех списков кандидатов), за вынесенные на референдумы вопросы или против них непосредственно».

Тем самым согласно пп. «б» п. 1 ст. 70 прежней редакции названного федерального закона выборы признавались соответствующей избирательной комиссией не состоявшимися в случае, если в одномандатном или едином избирательном округе число голосов избирателей, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов по отношению к другому кандидату (другим кандидатам), меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов.

Обладая указанным законным интересом, граждане могли реализовать последний посредством проведения других выборов, в которых в перечень кандидатов были бы включены иные имеющие поддержку населения кандидаты.

Следует отметить, что возможность ограничения права голосовать против всех кандидатов содержалась и в прежней редакции п. 8 ст. 63 данного Федерального закона. Так, «законом субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено, что при проведении выборов в органы государственной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления строка «Против всех кандидатов» («Против всех списков кандидатов») в избирательном бюллетене не помещается».

Применение на уровне субъекта Российской Федерации названной нормы было направлено на искоренение случаев злоупотребления своим правом. В связи с тем, что проведение выборов требует значительных финансовых ресурсов, формируемых за счет различных поступлений, при умышленном срыве выборов использование указанных ресурсов происходит нецелесообразно, не направляются в действительно нужные сферы общественной жизни. Таким образом, затрагиваются публичные интересы не только в избирательной сфере, но и в других не менее общественно значимых областях.

Государство, с одной стороны, лишило себя возможности таким путем отслеживать количественную составляющую «поддержки» кандидата населением. С другой стороны, выборы состоятся при любом раскладе политических предпочтений избирателей.

По нашему мнению, необходимо вернуть графу «Против всех кандидатов» в избирательный бюллетень. Это позволит обеспечить истинно демократический избирательный процесс. В ином случае политические законные интересы граждан не учитываются.

Другой новеллой, имеющей непосредственное отношение к рассмотренной ситуации, является исключение нормы, устанавливающей явку избирателей, по которой можно было признать выборы несостоявшимися. Теперь законодатель стимулирует участников избирательного процесса — граждан более активно участвовать в электоральных процедурах, поскольку иное поведение приведет к тому, что победит кандидат, не имеющий поддержки у избирателей. Последнее может нарушить их электоральные законные интересы от проводимых выборов.

Подчеркивая разнообразие рассматриваемой правовой категории, можно привести следующий пример. Законный интерес граждан в том, чтобы была установлена оптимальная процедура регистрации избирателей и возможность выражения своей политической позиции без дополнительных предварительных приготовлений, например, в возможности проголосовать без открепительного удостоверения в случае, когда лицо находится в другом населенном пункте.

Речь идет о том, что при современном развитии электронных систем и средств коммуникации вполне предусмотрительно было бы создание такого механизма взаимодействия органов, отвечающих за проведение голосования,

когда голосование избирателя на одном избирательном участке влекло автоматическое исключение возможности его голосования на другом участке.

Итак, законные интересы в избирательном праве Российской Федерации не менее важны, чем в других отраслях права. Часто они носят публичный характер, поэтому их защита может приводить даже к ограничению субъективных прав отдельных индивидов и их объединений.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 48. Ст. 5969.
2. Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 29. Ст. 3125.
3. Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 47. Ст. 4968.
4. Собрание законодательства Российской Федерации. 2002. № 24. Ст. 2253.

*Оксана Александровна ПОТАПСКИХ —
аспирант кафедры конституционного
и муниципального права
Института государства и права
Тюменского государственного университета
potapskikh_o@mail.ru*

УДК 345.5

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ИНИЦИАТИВЫ НАСЕЛЕНИЯ КАК ФОРМЫ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ПРАВОТВОРЧЕСТВЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ THEORETICAL AND LEGAL FOUNDATIONS OF LAWMAKING INITIATIVE OF POPULATION AS A FORM OF PUBLIC PARTICIPATION IN LAWMAKING OF LOCAL SELF-GOVERNING BODIES

АННОТАЦИЯ. Статья посвящена одной из основных форм участия населения в правотворчестве органов местного самоуправления — правотворческой инициативе населения. Проведенное исследование позволяет сформировать ряд рекомендаций по дальнейшему совершенствованию муниципального правового регулирования данной формы.

SUMMARY. The article is devoted to the analysis of one of the main forms of public participation in lawmaking of local self-governing bodies — lawmaking initiative of the population. The analysis allows forming a number of recommendations with regard to further improvement of municipal legal regulation of this form.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА. Правотворческая инициатива населения, форма участия населения, правотворчество органов местного самоуправления.

KEY WORDS. Lawmaking initiative of population, form of public participation, lawmaking of local self-governing bodies.

Природа местного самоуправления предопределяет отведение населению роли активного субъекта правотворческого процесса в муниципальном образовании и необходимость реальной реализации этой роли в жизни.

Каково же положение дел на современном этапе в муниципальных образованиях Российской Федерации? Общей тенденцией, имеющей корни в советском периоде нашей государственности, можно считать отсутствие инициативы населения, его слабую роль в муниципальном правотворчестве, значительное