

И. В. Билоконь

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН

*Работа представлена кафедрой административного права
Санкт-Петербургского университета МВД России.*

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор В. И. Кайнов

В статье рассматриваются организационно-правовые гарантии конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными, а также проблемы правового регулирования избирательных отношений. Анализируются основные факторы нарушений избирательного законодательства.

The article deals with the organizational and legal guarantees of the Russian Federation citizens' constitutional rights to vote and be elected, as well as the problems of the legal regulation of suffrage. The main factors of electoral legislation violations are analysed.

Исследуя и анализируя правовую природу конституционных прав граждан РФ избирать и быть избранными, возможно

сделать вывод, что она включает в себя целый комплекс самостоятельных, но взаимосвязанных между собой прав и свобод: пра-

во избирать; быть избранным; участвовать в выдвижении кандидатов; участвовать в предвыборной агитации; участвовать в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий; участвовать в иных избирательных действиях. Таким образом, избирательные права граждан представляют собой сложный комплекс конституционных, а также производных от них иных прав и свобод человека и гражданина, обеспечивающих свободный характер выборов в органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Право избирать и быть избранными стоит в центре всех процессов формирования органов государства, т. е. носит властеобразующий характер. Всеобщие выборы органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также референдумы предоставляют гражданам уникальную возможность контроля, составляют основу правовой связи гражданина со своим государством и демократизма этого государства. Избирательные права являются одним из стержневых элементов, образующих конституционный статус личности. Они являются самой доступной, эффективной, регулярно повторяемой возможностью непосредственно участвовать в управлении делами государства и решении вопросов местного значения.

Реализация избирательных прав и избирательного законодательства невозможна вне правоотношений. Фундамент избирательных правоотношений составляют конституционные правоотношения, складывающиеся в связи с реализацией ст. 32 Конституции Российской Федерации, закрепляющей избирательные права граждан. Они не только предполагают императивную необходимость надлежащего организационного, материального, финансового, законодательного и иного обеспечения таких прав граждан, но и непосредственно выступают в качестве публично-правовой основы всех избирательных правоотношений. Именно в конституционно-правовом отношении, опосредующем избирательные

права граждан и корреспондирующие им обязанности государства, лежит социально-политический смысл всех избирательных правоотношений, которые являются необходимым условием для практической реализации избирательных прав граждан и иных участников выборов.

Избирательные правоотношения обладают специфическими особенностями: выступают важнейшим элементом юридической основы формирования и функционирования всех институтов системы представительной демократии; составляют избирательный процесс, включающий совершение целого ряда избирательных действий; публичная функция избирательных правоотношений не замыкается на правовое обеспечение процесса организации и проведения выборов, а распространяется также и на создание надлежащих условий реализации избирательных прав граждан в период между выборами; приоритет судебной защиты избирательных правоотношений; субъектами таких правоотношений выступают граждане Российской Федерации; иностранные граждане; органы государственной власти; органы местного самоуправления; избирательные комиссии; общественные объединения; средства массовой информации; предприятия, учреждения, организации, а также их должностные лица.

Конституция Российской Федерации значительным образом повлияла на динамичное развитие избирательного законодательства, что свидетельствует о растущем значении выборов как для государства, так и для общества: увеличилось общее количество законодательных актов о выборах, расширился объем правового регулирования различных аспектов проведения выборов, изменилась структура правового регулирования.

К основным тенденциям развития правового регулирования избирательных отношений можно отнести: регулирование практически всех основных элементов избирательного процесса (назначение выборов, формирование избирательных комис-

сий, сбор подписей избирателей, предвыборная агитация, финансирование избирательных кампаний, подведение итогов голосования (результатов выборов), обжалование нарушений избирательных прав граждан и т. д.) стало более подробным; в избирательном законодательстве появились новые институты и процедуры (избирательный залог, расформирование избирательных комиссий и др.); в сферу законодательного регулирования попали некоторые отношения, ранее специально не регламентировавшиеся в рамках избирательного законодательства (гарантии, обеспечивающие периодическое проведение выборов, бюджетное финансирование подготовки и проведения выборов и целый ряд других); увеличивается круг субъектов избирательного процесса (с 1993 г. контроль за проведением выборов наряду с другими субъектами осуществляют иностранные (международные) наблюдатели, с 1997 г. у иностранных граждан появляется возможность принимать участие в выборах в органы местного самоуправления); усиление антикриминальной направленности.

Систему избирательного законодательства составляют: международно-правовые акты (Всеобщая декларация прав человека 1948 г., Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г., Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод 1952 г., Венецианской комиссией Совета Европы разработаны «Руководящие принципы относительно выборов» 2002 г., Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств 2003 г.); Конституция РФ; федеральные законы, непосредственно регулирующие избирательные отношения («Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ, «О выборах Президента Российской Федерации» от 10.01.2003 г. № 19-ФЗ, «О выборах депутатов Государственной Думы Феде-

рального Собрания Российской Федерации» от 18.05.2005 г. № 51-ФЗ, «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» от 26.11.1996 г. № 138-ФЗ, «О политических партиях» от 11.07.2001 г. № 95-ФЗ, «О референдуме Российской Федерации» от 28.06.2004 г. № 5-ФКЗ); федеральные законы иных отраслей права («Гражданский кодекс РФ Ч. 1 от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ, «Гражданский процессуальный кодекс РФ» от 14.11.2002 г. № 138-ФЗ, «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан» от 27.04.1993 г. № 4866-1; «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 г. № 82-ФЗ; «О благотворительной деятельности и благотворительных организациях» от 11.08.1995 г. № 135-ФЗ; «О средствах массовой информации» от 27.12.1991 г. № 2124-1; «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ; «О гражданстве РФ» от 31.05.2002 г. № 62-ФЗ и др.; Указы Президента РФ; Постановления Правительства РФ; Постановления Центризбиркома РФ.

Региональные законодательные акты о выборах можно подразделить: на законы, посвященные вопросам организации и поведения выборов депутатов законодательного органа; избирательные кодексы, регулирующие все виды региональных и муниципальных выборов, референдум, отзыв депутата и выборного должностного лица; законы, содержащие кодификационные элементы, в частности регулирование некоторых институтов, стадий и процедур организации и проведения региональных и муниципальных выборов, иных избирательных действий. В настоящее время на региональном уровне наблюдается тенденция к использованию кодифицированной формы регулирования выборов при соблюдении требований Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

К проблемам правового регулирования избирательных отношений можно отнести: отсутствие четкой правовой базы механизма защиты избирательных прав; непоследовательное распределение компетенции между Федерацией и ее субъектами; значительная часть вопросов оказывается отнесенной к ведению Российской Федерации, что влечет за собой расширение объема федерального регулирования в пределах совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов; принципы и содержание избирательных прав граждан раскрываются не в Конституции, а на уровне федерального законодательства; пробелы и юридическо-технические несовершенства отдельных положений избирательного законодательства.

Совершенствование избирательного законодательства должно осуществляться в следующих направлениях: уточнение правовой основы выборов и обеспечение прямого действия принципов и норм федерального избирательного законодательства; укрепление демократических начал избирательного процесса; обеспечение большей степени открытости избирательного процесса.

К основным причинам нарушений избирательных прав относят нестабильность российского избирательного законодательства, когда каждые федеральные, региональные и местные выборы проходят в соответствии с новыми правилами, что не создает необходимых юридических гарантий, не способствует эффективному противодействию названным нарушениям и не позволяет осуществлять защиту избирательных прав граждан.

Особенность правонарушений в избирательной сфере заключается в том, что противоправность деяний, нарушающих законодательство о выборах и референдумах, ограничена временными рамками избирательной кампании, подготовки и проведения референдума. Помимо общих сроков избирательной кампании, подготовки и проведения референдума существуют вре-

менные периоды, которыми ограничено осуществление тех или иных избирательных прав граждан и права граждан на участие в референдуме.

Всю совокупность правонарушений в избирательной сфере в зависимости от характера избирательных действий можно разделить на группы: правонарушения в сфере обеспечения выборов, т. е. совершаемые субъектами, обладающими в избирательных правоотношениях властными полномочиями; правонарушения в сфере соблюдения законности, субъектами которых являются иные физические и юридические лица.

Непосредственными объектами правонарушений законодательства о выборах и референдумах являются: общественные отношения, связанные с обеспечением соблюдения и реализации прав и обязанностей участников избирательного процесса (ст. 5.1, 5.4, 5.5, 5.6, 5.7, 5.13, 5.15 КоАП РФ, ст. 141 УК РФ); общественные отношения, возникающие в связи с проведением предвыборной агитации, агитации при проведении референдума (ст. 5.8–5.12 КоАП РФ); общественные отношения, возникающие в связи с финансированием избирательной кампании, а также участников и организаторов выборов (ст. 5.17–5.21 КоАП РФ, ст. 141.1 УК РФ); избирательные общественные отношения процедурного характера, связанные с реализацией установленного порядка проведения выборов (ст. 5.3, 5.14, 5.22–5.25 КоАП РФ, ст. 142, 142.1 УК РФ).

К специальным субъектам таких правонарушений можно отнести: должностные лица, в том числе должностные лица средств массовой информации, а также председатели избирательных комиссий, комиссий референдума; члены избирательных комиссий, комиссий референдума, в том числе заместитель председателя, секретарь избирательной комиссии; кандидаты, зарегистрированные кандидаты, лица, являвшиеся кандидатами, зарегистрированные кандидаты, лицо, избранное депута-

ОБЩЕСТВЕННЫЕ И ГУМАНИТАРНЫЕ НАУКИ

том; уполномоченные представители по финансовым вопросам инициативной группы по проведению референдума; работодатели; руководители благотворительных организаций, религиозных объединений, члены избирательных комиссий, лица, замещающие государственные и муниципальные должности, государственные и муниципальные служащие, военнослужащие при исполнении ими своих служебных или должностных обязанностей либо использующие при агитации преимущества должностного или служебного положения.

Наличие специального субъекта административного правонарушения законода-

тельства о выборах и референдумах является квалифицирующим признаком в квалифицированных составах правонарушений. Ответственность специального субъекта по отношению к общему значительно выше.

В качестве санкций за административные правонарушения в сфере избирательного законодательства установлен административный штраф; за уголовные преступления – штраф, обязательные работы, исправительные работы, арест, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью, лишение свободы.