

28. Шинод В.И. Некоторые вопросы управления в органах прокуратуры (методический аспект) // Проблемы теории законности, методологии и методики прокурорского надзора: сб. науч. трудов. М., 1994.

29. Хайек Ф. Дорога к рабству // Вопросы философии. 1990. № 11.

30. Алексеев С.С. Право – надежда наша. Екатеринбург, 1999.

31. Алексеев С.С. Теория права. М., 1995.

32. Ефремов А.Ф. Принципы и гарантии законности. Самара, 1999.

33. Овод А.В. Принцип законности в публичном праве: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2005.

34. Чеботарев Г.Н. Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации. Тюмень, 1997.

35. Тихомиров Ю.А. Коллизионное право. М., 2000.

E.A. Volodkina
The Legal Phenomenon
of Elections Cancellation
(Postponing) in Russia's Electoral
System and Its Influence
on the Election Process

The legal regulation of elections' cancellation is analyzed in the context of the normatively set obligatory procedure of their appointment. The current legislation norms and guarantees and the existing legal collisions are revealed.

Key words and word-combinations: electoral system, obligatory character of elections appointment, cancellation of election, postponing of elections.

Правовое регулирование вопроса об отмене выборов анализируется в свете принципа их обязательного назначения. Показаны имеющиеся в законодательстве нормы-гарантии и выявлены правовые проблемы.

Ключевые слова и словосочетания: избирательная система, обязательность назначения выборов, отмена выборов, перенос выборов.

УДК 342.84(470+571)
ББК 67.400.5(2Рос)

E.A. Володькина

**ПРАВОВОЕ ЯВЛЕНИЕ
ОТМЕНЫ (ПЕРЕНОСА)
ВЫБОРОВ
В ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЕ
РОССИИ
И ЕГО ВЛИЯНИЕ
НА ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ
ПРОЦЕСС**

Отечественная избирательная система формируется в условиях становления российского гражданского общества и правового государства. Действующее избирательное законодательство направлено на развитие положений Конституции РФ и должно определять юридические гарантии, позволяющие народу в полной мере выражать принадлежащую ему власть.

Принципы обязательности и периодичности проведения выборов относятся к числу основополагающих для организации избирательного процесса. Однако некоторые особенности правового регулирования поряд-

ка организации и проведения выборов зачастую приводят к нарушениям указанных принципов. Выборы могут быть отменены (перенесены) как до формального начала (опубликования решения о назначении выборов), так и в ходе уже начавшегося избирательного процесса.

Действия (бездействие), направленные на отмену (перенос) выборов, способны препятствовать началу законного избирательного процесса или даже делать его невозможным. В этом случае явление отмены (переноса) выборов имеет глубокое отрицательное воздействие на избирательную систему и, как следствие, на государственное управление в целом. В то же время отмена (перенос) выборов может стать правовым инструментом, который призван остановить избирательный процесс, начатый с существенными нарушениями материальных или процессуальных норм права. В этом случае рассматриваемое правовое явление приобретает не свойственные ему, на первый взгляд, правовосстанавливающую и правоохранительную функции.

Выборы модерируют общественно-политическое пространство, и этот процесс носит далеко не только правовой характер. Они побуждают государственные органы и устранять обнаружившиеся очевидные правовые пробелы, и учитывать определенные политico-экономические эффекты, возникающие в связи с подготовкой и реализацией избирательного процесса. Например, совмещение «федеральных» выборов с региональными и (или) муниципальными позволяет организаторам существенно сэкономить финансовые средства, оптимизировать организационные усилия, повысить степень участия избирателей.

Зачастую, для того чтобы совместить выборы разных уровней, требуется перенести на другой срок одну из них. Реализуемая в Российской Федерации практика, направленная на увеличение определенных законом случаев переноса выборов, позволяет говорить о формировании нового правового явления отмены (переноса) выборов.

Хотя в избирательном законодательстве присутствует целый блок норм, регулирующих перенос выборов, сегодня это явление далеко не в полной мере регулировано нормами права, что порождает значительное количество судебных споров, связанных с определением законности назначения или неназначения, отмены либо переноса выборов.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» содержит норму-гарантию обязательного назначения выборов. Он же определяет, что если уполномоченный на то орган или должностное лицо не назначит выборы в положенные сроки, выборы назначаются соответствующей избирательной комиссией. В случае неназначения выборов избирательной комиссией суд общей юрисдикции принимает решение, в соответствии с которым в установленные сроки назначаются и проводятся выборы [1, ст. 10]. Появление такой «тройной» гарантии назначения выборов считалось правовым достижением избирательного законодательства России. Специалистами отмечалось, что «судебные гарантии обязательности назначения выборов исключают даже малейшие возможности для уклонения от решения вопроса о дате их проведения» [2].

Однако из самой формулировки нормы Федерального закона следует, что законодательно допускается ситуация, когда органы, управомоченные назначить выборы, не делают этого. При этом законодатель никак не оговорил обстоятельства и (или) причины неназначения выборов. К тому же практика реализации нормы-гарантии показывает: сроки проведения выборов могут быть настолько существенно изменены, что справедливо будет говорить о фактической отмене выборов, а не просто об их переносе (отложении). Например, в Республике Ингушетия до 2002 г. выборы не проводились в течение 9 лет [3].

Определенные проблемы с реализацией принципов обязательности и периодичности выборов возникают в связи с модернизацией публичного управления в Российской Федерации. Так, значительное количество судебных споров, призванных разрешить вопрос об определении правомерности действий по назначению выборов или бездействия, связанного с их неназначением, связано с начавшейся в 2003 г. реформой местного самоуправления. Складывающаяся в условиях отсутствия должного нормативного регулирования судебная практика лишь в 2009 г. легла на основу изменений, внесенных в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [4]. Теперь установлено, что в случае принятия решения о формировании представительного органа муниципального района из глав поселений и из депутатов представительных органов, входящих в состав муниципального района, выборы в представительный орган муниципального района не назначаются.

Указанные изменения были внесены для того, чтобы избежать возникающую в этой ситуации несогласованность положений двух федеральных законов. Первоначально аналогичные поправки предполагалось внести и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...». Впоследствии авторы проекта от этого отказались в связи с тем, что внесение изменений в Федеральный закон о местном самоуправлении якобы является достаточным правовым основанием для разрешения коллизионной ситуации [5]. Однако такая постановка вопроса возможна только в том случае, если Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав...» воспринимать как абсолютно самостоятельный правовой документ, не включенный в систему нормативных правовых актов Российской Федерации. Общий принцип обязательности и периодичности выборов, установленный ст. 9 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...», не предполагает исключений. В конечном итоге, несогласованность двух Федеральных законов в вопросе назначения / неназначения выборов так и не была устранена.

Действующее законодательство содержит значительное количество случаев переноса выборов, допустимых согласно положениям закона. В частности, Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав...» в ст. 8 устанавливается, что по истечении срока полномочий органов или депутатов, действующих в период действия чрезвычайного или военного положения, указанные органы и депутаты исполняют свои полномочия до прекращения действия чрезвычайного или военного положения и избрания нового состава ука-

занных органов или депутатов. Представляется, что это единственный оправданный случай переноса выборов с точки зрения прямого действия принципов обязательности и периодичности проведения выборов, базирующихся на международных избирательных стандартах.

Возможности для переноса выборов, вступающие в существенное противоречие с принципом обязательности назначения выборов, заложены и в предусмотренным ст. 10, 81.1, 82 указанного Федерального закона механизме совмещения дней голосования на выборах органов государственной власти и местного самоуправления с днем голосования на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, и в многочисленных регулируемых законом случаях продления или сокращения сроков полномочий органов государственной власти субъектов и органов местного самоуправления с целью совмещения различных видов выборов. Представляется, что, решая организационные вопросы (объективно возникающие при организации значительного числа разноуровневых выборов), нельзя пренебрегать важнейшими принципами избирательного права. Решение проблем организации избирательного процесса не является достаточным основанием для переноса выборов и непроведения их в сроки, установленные уставами (конституциями) субъектов Федерации и уставами муниципальных образований.

Правовую проблему отмены выборов, призванной остановить избирательный процесс, начатый с существенными нарушениями материальных норм права, необходимо начать с формулирования условий, которые должны быть выполнены, чтобы выборы считались назначеными законно. Как следует из логики Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав...», к их числу можно отнести следующие условия:

выборы должны проводиться в целях формирования органов государственной власти, органов местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица;

избираемые органы и должностные лица должны быть предусмотрены нормативными правовыми актами соответствующего уровня;

нормативными правовыми актами соответствующего уровня должно быть установлено, что определенные органы и должностные лица избираются на выборах (а не формируются путем делегирования полномочий, например);

выборы должны быть назначены только тем органом или должностным лицом, к компетенции которых это отнесено нормативным правовым актом;

орган или должностное лицо, наделенное полномочиями по назначению выборов, должны обладать такими полномочиями в момент принятия решения о назначении выборов (т.е., например, представительный орган должен находиться в правомочном для принятия такого решения составе);

выборы должны быть назначены в сроки, установленные нормативным правовым актом.

Невыполнение любого из этих условий может привести к отмене выборов как самим органом, назначившим эти выборы, так и судом.

Отмена выборов после их назначения в настоящее время происходит при полном отсутствии правовой регламентации процедуры. Возникающие при этом

общественные отношения в большей части определяются «правотворчеством судов», а в остальной – осуществляются по собственной логике правопримениеля. Конечно, господствующая сегодня в науке нормативистская теория права не признает судебного правотворчества. Однако, как отмечают специалисты, «правотворческая деятельность судов в правовой системе России формально (официально) не признается... но реально существует и через высшие судебные инстанции влияет на развитие права» [6, с. 13]. В настоящее время суды выносят решения по конкретным делам об отмене (переносе) выборов, применяя расширительное толкование имеющихся в законах норм. Правоприменители, таким образом, основывают свои действия на судебных актах, содержащих толкование обоснованности или необоснованности совершения специальными субъектами действий (бездействия), направленных на отмену (перенос) выборов.

Имеющийся сегодня правовой пробел может быть устранен дополнением действующего избирательного законодательства положениями, конкретизирующими, в какие сроки и какие решения в связи с отменой начавшейся избирательной кампании должны принимать избирательные комиссии; в какие сроки должны быть возвращены финансовые средства, направленные на подготовку и проведение выборов в соответствующий бюджет; какова судьба гражданско-правовых договоров, заключенных субъектами избирательного процесса и пр.

Проведенное исследование, на наш взгляд, позволяет сделать вывод, что явление отмены (переноса) выборов сегодня включено в избирательную систему России, но не входит в избирательный процесс.

Изучаемое явление, основываясь зачастую на правовых нормах, сходных с правовыми нормами, регулирующими такую стадию избирательного процесса, как назначение выборов, вступает в остро противоречие не только с целями избирательного процесса, но и с принципами обязательности и периодичности выборов, которые положены в его основу. Даже в тех случаях, когда отмена выборов происходит после начала избирательной кампании, на одной из стадий избирательного процесса, данное правовое явление в избирательный процесс не включается, а прерывает, останавливает его. Отмена выборов, произошедшая внутри избирательного процесса, может свидетельствовать о нарушениях норм материального или процессуального права, допущенных в процессе организации выборов.

Таким образом, отмена (перенос) выборов в российском законодательстве – явление сложное и многоаспектное. С одной стороны, в нормативных правовых актах содержатся нормы, регулирующие отмену (перенос) выборов в определенных случаях; с другой стороны, отмена (перенос) выборов происходит и за пределами имеющегося правового поля. В этом случае отмена (перенос) выборов оказывает существенное влияние на избирательную систему в целом. При этом нельзя забывать, что исследуемое правовое явление – не безусловно отрицательное явление российской избирательной системы; напротив, отмена выборов может быть даже необходима для восстановления прав, нарушенных их незаконным назначением.

Библиографический список

1. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федер. закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ в ред. от 27 дек. 2009 г. // СЗ РФ. 2004. № 24. Ст. 2253; 2009. № 52, ч. 1. Ст. 6433.
2. Киязев С.Д. Принципы российского избирательного права // Правоведение. 1998. № 2; URL: <http://lawlist.narod.ru/library/magazine/pravoved/1998/2.htm> (дата обращения: 16.02.2010).
3. URL: <http://www.ingushetia.org/news/304.html> (дата обращения: 05.07.2010).
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ в ред. от 5 апр. 2010 г. // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822; 2010. № 15. Ст. 1736.
5. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/> (дата обращения: 16.02.2010).
6. Джсура В.В. Правотворчество органов судебной власти // Сибирский юридический вестник. 2006. № 2.

A.S. Deeva
Legal Policy of the Russian State
at Forming
the Information Society

Legislative regulation of information-communication technologies in conditions of transition to the information society is studied. Special attention is paid to the analysis of the problem of citizens' awareness level improvement and the transparency of state bodies.

Key words and word-combinations: the state, legal policy, civil society, the media, information society.

Исследуется законодательное регулирование информационно-коммуникационных технологий в условиях перехода к информационному обществу. Особое внимание уделяется анализу проблемы повышения уровня информированности граждан и транспарентности государственных органов.

Ключевые слова и словосочетания: государство, правовая политика, гражданское общество, средства массовой информации, информационное общество.

УДК 351
ББК 67.401.11

А.С. Деева

ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА В ВОПРОСЕ ФОРМИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА

Конец XX – начало XXI в. считается новым этапом научно-технической революции, связанным с внедрением во все сферы жизни инфокоммуникационных технологий (ИКТ) – необходимой базы для перехода к информационному обществу. Как отмечается в Декларации принципов построения информационного общества [1, с. 28], такие технологии открывают совершенно новые перспективы достижения более высоких уровней развития и оказывают огромное влияние на все аспекты жизнедеятельности.

В настоящее время в Российской Федерации сформировались необходимые условия