

ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО И РАЗВИТИЕ ДЕМОКРАТИИ

ИНСТИТУТ ГАРАНТИЙ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ ГРАЖДАН: ПРЕДМЕТ, МЕТОД, ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

© 2012 г. Виктория Вячеславовна Вискулова¹

Краткая аннотация: в статье обосновывается существование самостоятельного института избирательных прав граждан, анализируются особенности его предмета и метода. Автор констатирует, что предмет рассматриваемого института не просто схож с предметом подотрасли избирательного права, но и составляет максимальную долю объема последнего: центральным элементом предмета института гарантий избирательных прав граждан выступает статус (положение) избирателя и кандидата, а правовое положение иных участников избирательного процесса рассматривается сквозь призму реализации и защиты электоральных прав указанных категорий граждан. Специфика метода института заключается в количественном преобладании предписаний и запретов, обуславливающих общую императивность метода, при ведущей роли центрального дозволения – права избирать и быть избранным.

Annotation: the author of the article substantiates existence of the independent institute of citizens' elective franchise; analyzes peculiarities of its object and method. The author states that the object of the considered institute is not only similar to a subject of the elective franchise, but also is a maximum part of the volume of the last. Electorship as well as candidate status comprise the central element of the Institute of citizens' elective franchise guarantees. As for the legal status of the elective process other participants, it is considered through a prism of implementation and protection of the citizens' electoral rights. Specificity of the institute method consists of quantitative prevalence of instructions and bans causing general imperativeness of the method, at the leading part of the central permission – the right to elect and be elected.

Ключевые слова: система права, институт права, гарантии избирательных прав граждан, выборы, предмет и метод правового регулирования.

Key words: system of law, institution of law, a guarantee of citizens' elective franchise, elections, a subject and a method of legal regulation.

Избирательное законодательство России, отражающее предмет избирательного права, функционально ориентировано на создание гарантий свободного волеизъявления граждан при проведении выборов и референдумов. Это проявляется не только в содержании правовых норм, но и в наименовании основополагающего акта о выборах – Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” от 12 июня 2002 г.² (далее – Федеральный закон от 12 июня 2002 г.), являющегося третьим в истории отечественного права рамочным законом электоральной направленности. Исторически отражение гарантийной терминологии в названиях нормативных актов, знаменующее формирование гарантийной подотрасли избирательного законодательства, характерно исключительно для государств СНГ. В 1994 г. законы об основных гаран-

тиях избирательных прав граждан были приняты в России и Узбекистане, в 1999 г. – в Туркменистане. В большинстве же зарубежных государств основные положения об осуществлении гражданами избирательных прав аккумулированы либо в законах о выборах (Германия, Швеция, Финляндия, Япония, Ирландия), избирательных кодексах (Аргентина, Мексика), либо в актах о народном представительстве (Великобритания, Австралия, Индия). В международном праве гарантии избирательных прав рассматриваются преимущественно сквозь призму соответствующих принципов (наглядный тому пример – Свод рекомендуемых норм при проведении выборов, разработанный Венецианской комиссией в 2002 г.).

Легализация в нормативных документах термина “гарантии избирательных прав и права на участие в референдуме граждан” способствовала исследованию его роли в системе не только законодательства, но и права. В настоящей работе ограничимся вопросами, связанными с правом граждан избирать и быть избранными в органы власти.

¹ Заместитель председателя избирательной комиссии Амурской области, доцент кафедры конституционного права Амурского государственного университета, кандидат юридических наук (E-mail: viskulova@mail.ru).

² См.: Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

Признавая избирательное право подотраслью конституционного права, гарантии избирательных прав граждан в структурном понятийном ряду, берущем начало от категории “система права”, могут либо претендовать на статус самостоятельного института, либо рассматриваться в качестве автономных правовых норм. Можно ли утверждать о наличии в системе российского права института гарантий избирательных прав граждан? Для углубленного рассмотрения поставленного вопроса необходимо обратиться к критериям деления права на такие его структурные элементы, как институты. Каковы они?

При разрешении данной проблемы представители юридической науки придерживаются полярных точек зрения. А.А. Кононов считает, что критерии выделения институтов практически отсутствуют³. Другие авторы за основу деления права на институты принимают предмет правового регулирования, отвечающий на вопрос о том, какие отношения регулируются соответствующим структурным подразделением права. Так, Д.А. Липинский подчеркивает, что регулирование схожих, качественно однородных отношений выступает признаком правового института⁴. По А.Я. Вышинскому, допускается регулирование институтами государственного права общественных отношений, отражающих, закрепляющих и развивающих общественный и государственный строй данного общества⁵. Ю.А. Дмитриев уточняет, что правовые институты непосредственно не регулируют общественные отношения, но имеют лишь учебно-научное значение как совокупность норм, у которых есть общий предмет регулирования⁶.

В юридической литературе при всем многообразии дефинирования предмета правового регулирования превалирует подход к нему как к способу структурирования правового материала на основе выделения той совокупности общественных отношений, которые по своей природе могут поддаваться правовому регулированию. Например, В.Д. Сорокин отмечает, что правовой институт имеет свой предмет регулирования, присущий только ему и представляющий собой

группу однородных общественных отношений⁷. С.С. Алексеев называет предмет правового регулирования главным системообразующим фактором, присущим любой структурной единице права, в том числе и институту⁸. Таким образом, общность регулируемых нормами права отношений и выступает “ядром” предмета правового регулирования института.

Науке известны попытки исследования данной категории путем изучения ее внутреннего строения. Если рассматривать *структуру предмета* правового регулирования, то В.Д. Сорокин предлагает следующую (на примере единого предмета правового регулирования, присущего всей системе права): статус субъекта права; конкретные связи, которые возникают между людьми, т.е. правоотношения; поведение без правоотношений в форме реализации запретов, соблюдения установленных правил. С.С. Алексеев, критикуя включение В.Д. Сорокиным в предмет правового регулирования юридического статуса субъектов, в качестве элементов предмета регулирования различает содержание и характер поведения, положение субъектов, объекты, условия возникновения и функционирования отношений.

Знание структуры предмета правового регулирования института важно для определения критериев однородности, общности регулируемых нормами права отношений, составляющих предмет правового регулирования института. Соответствующие отношения не могут быть абсолютно идентичны друг другу; их общность и отнесение к единому институту являются частным случаем одной из важнейших философских проблем правоведения – выяснения соотношения отдельного и общего в праве. По мнению Д.А. Керимова, под общим в праве следует понимать единство всех правовых явлений, выраженное в сходстве или общности их свойств, связей и отношений⁹. Это замечание следует учитывать и при исследовании предмета регулирования правового института. В юридической литературе подчеркивается разная природа общественных отношений, образующих единый предмет правового регулирования.

В качестве примера приведем концепцию деления общественных отношений, подлежащих правовому регулированию, на организационные и “организуемые”. Исследуя данный вопрос,

³ См.: Кононов А.А. Общенаучная концепция системы права // Правоведение. 2003. № 3. С. 13.

⁴ См.: Липинский Д.А. О системе права и видах юридической ответственности // Там же. № 2. С. 29.

⁵ См.: Советское государственное право / Под ред. А.Я. Вышинского. Учеб. М., 1938. С. 86.

⁶ См.: Дмитриев Ю.А. К вопросу об определении предмета отрасли конституционного права // Гос. и право. 2002. № 7. С. 18.

⁷ См.: Сорокин В.Д. Метод правового регулирования. Теоретические проблемы. М., 1976. С. 92.

⁸ См.: Алексеев С.С. Структура советского права. М., 1975. С. 48, 49.

⁹ См.: Керимов Д.А. Методология права. Предмет, функции, проблемы философии права. М., 2009. С. 195.

В.М. Горшенев не только выделяет критерии разграничения данных отношений (организационные отношения строятся на началах субординации, устанавливаются по вертикали и приобретают качество процедурно-процессуальных, а “организуемые” – основываются на началах координации, устанавливаются по горизонтали и имеют качество локальных организационных отношений), но и справедливо отмечает, что “в качестве предмета регулирования оба вида отношений в различном соотношении и с разной степенью связи между собой одинаково имеют место применительно ко всем отраслям права”¹⁰. Подобное соотношение и степень связи как раз и скрыты структурой предмета правового регулирования. Очевидно, не будет ошибкой распространить данное замечание и на институты права.

Чтобы установить факт существования в отечественной системе права института гарантий избирательных прав граждан, в первую очередь необходимо определить его предмет. Это предполагает поиск того комплекса однородных общественных отношений, на регулирование которых обращены нормы института. Очевидно, что в качестве таковых отношений следует рассматривать отношения по признанию, реализации и защите избирательных прав граждан, находящиеся под воздействием учредительных, регулятивных и охранительных норм. Закономерен вопрос: в чем же тогда заключается отличие предмета регулирования рассматриваемого института от предмета регулирования избирательного права как подотрасли конституционного права? Дело в том, что в современной юридической науке весьма распространено отождествление предмета избирательного права именно с регулированием субъективных прав граждан (активного, пассивного) и порядка осуществления этих прав¹¹. С.Д. Князев по этому поводу справедливо подчеркивает чрезмерную распространенность в доктрине идентификаций предмета избирательного права с общественными отношениями, связанными с осуществлением права граждан избирать и быть избранными в органы государственной и муниципальной власти. Не разделяя столь персонифицированного подхода к предмету избирательного права, ученый предлагает включать в него весь срез электоральных политических отношений, охватывающий как различные аспекты реали-

зации избирательных прав граждан, так и “весь спектр вопросов социализации выборов, представляющих собой не только форму обеспечения субъективных электоральных возможностей, но и средство их адекватной привязки к групповым и общественным политическим интересам”¹².

Безусловно, выборы представляют сегодня одну из социальных ценностей, выступая основным механизмом воспроизводства публичной власти и обеспечивая ее передачу, ротацию. Отношения по определению роли выборов в коррекции политической системы государства, конечно, составляют предмет избирательного права. Более того, избирательное право охватывает общественные отношения, составляющие основу политической системы государства, а также обусловленные его федеративным устройством; в избирательном процессе задействованы многие участники: помимо собственно граждан это – избирательные комиссии, избирательные объединения, органы государственной власти, органы местного самоуправления, средства массовой информации и многие другие, отношения между которыми также формируют предмет рассматриваемой подотрасли. Названные отношения, нередко находящиеся на “периферии” избирательного процесса, обеспечивают его необходимую инфраструктуру. Однако не будет преувеличением сказать, что все эти отношения в той или иной степени выстраиваются вокруг одной центральной идеи – реализации избирательных прав граждан. Поэтому Ю.А. Веденеев и Н.М. Миронов совершенно справедливо называют главным предметом избирательного права определение политического публичного права граждан, т.е. их политической субъектности¹³. Сколько ни провозглашай предметом избирательного права отношения по избранию выборных должностных лиц, учреждению механизмов воспроизводства представительной государственной и муниципальной власти, в их центре всегда будут индивидуальные избирательные права граждан. Очевидно поэтому С.Д. Князев в доктринальном определении предмета российского избирательного права все же ограничивается общественными отношениями, опосредующими осуществление и защиту права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления и процедуру реализации этого права

¹⁰ Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972. С. 30.

¹¹ См.: Постников А.Е. Избирательное право России. М., 1996. С. 13; Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. Учеб. М., 2001. С. 360.

¹² Князев С.Д. Российское избирательное право. Владивосток, 2001. С. 8.

¹³ См.: Веденеев Ю.А., Миронов Н.М. Современное избирательное право: понятие и система // Вестник ЦИК России. 2004. № 8. С. 78.

в процессе организации и проведения выборов и в межвыборный период¹⁴.

Можно констатировать, что предмет института гарантий избирательных прав граждан не просто схож с предметом подотрасли избирательного права, но и составляет максимальную долю объема последнего. В этом нет ошибки. Как известно, в зависимости от различных оснований классификации одни и те же нормы включаются в состав разных институтов. Это способствует “иерархии” последних, когда один из них в какой-либо части является составной частью другого, более широкого, а общая институциональная совокупность и формирует отрасль (подотрасль). Так, в системе конституционного права выделяют базовые институты, например институт основ правового положения граждан, институт непосредственной демократии. Избирательное право, избирательная система, выборы, называемые многими авторами самостоятельными институтами¹⁵, по отношению к вышеназванным базовым институтам будут лишь субинститутами, включающими в качестве структурной части группу норм о гарантиях избирательных прав. В свою очередь, гарантии избирательных прав граждан можно рассматривать и в качестве базового, “материнского”, института, объединяющего нормы специальных институтов: избирательных комиссий, избирательных объединений, конституционной ответственности за нарушение избирательных прав, защиты избирательных прав и др. Это предполагает некоторую общность предметов их регулирования при всем различии структур. Если взять за основу внутреннее строение предмета правового регулирования, предложенное В.Д. Сорокиным и С.С. Алексеевым, центральным элементом предмета института гарантий избирательных прав граждан выступит статус (положение) избирателя и кандидата, а правовое положение иных участников избирательного процесса будет рассматриваться сквозь призму реализации и защиты электоральных прав указанных категорий граждан; в этом же аспекте будут выстраиваться организационные и “организуемые” отношения между ними и иными участниками электоральных процедур.

Отмеченная схожесть предметов регулирования различных институтов предполагает выяв-

ление и иных критериев для их разграничения. С.С. Алексеев называет три признака, присущих правовому институту: однородность содержания, заключающаяся в регулировании строго определенной разновидности общественных отношений; юридическое равенство (комплексность) норм как главный признак, свидетельствующий о том, что нормы, образующие институт, выступают как единый комплекс; законодательная обособленность¹⁶. Среди вышеназванных признаков института предмет непосредственно отражает только первый, требующий применения юридических средств воздействия. Комплексность норм и их законодательная обособленность являются следствием таких их свойств, как цельность и однородность юридического содержания, которые, в свою очередь, рассматриваются С.С. Алексеевым в качестве проявления метода правового регулирования¹⁷. Поэтому помимо предмета в качестве критерия деления права на институты правильно называть и метод правового регулирования как специфический способ, средство воздействия на поведение участников отношений в данной области общественной жизни.

В советском праве долгое время ученые-юристы не обращались к вопросу о наличии своего метода правового регулирования у того или другого института, хотя и признавали специфику приемов регулирования у иных (по отношению к отраслям) подразделений системы права. Впервые этот вопрос исследовал В.Д. Сорокин, сделавший вывод о наличии всех оснований к рассмотрению метода правового регулирования не в качестве признака, присущего исключительно отрасли, т.е. одному уровню структуры, а как свойства всей системы права в целом, включая институты и нормы¹⁸. Сегодня же о методе регулирования говорят применительно ко всем звеньям системы права.

По мнению М.И. Байтина и Д.Е. Петрова, метод регулирования, характерный для правового института, раскрывает специфику взаимосвязи и совместного воздействия на определенный вид или комплекс общественных отношений схожих между собой, “родственных” юридических норм, образующих данный институт. При этом простые правовые институты обладают методом регулирования составляющих их норм. Сложные отрас-

¹⁴ См.: Князев С.Д. Указ. соч. С. 27.

¹⁵ См.: Авакьян С.А. Государственно-правовые институты: понятие и формирование // Сов. гос. и право. 1977. № 2. С. 26; Барабашев Г.В. Избирательное право и избирательные системы буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости // Государственное право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости. Учеб. М., 1970. С. 193, 194.

¹⁶ См.: Алексеев С.С. Проблемы теории права. Т. 1. Основные вопросы общей теории социалистического права. Свердловск, 1972. С. 140.

¹⁷ См.: Алексеев С.С. Общие теоретические проблемы системы советского права. М., 1961. С. 23.

¹⁸ См.: Сорокин В.Д. Указ. соч. С. 94, 95.

левые институты основаны на сочетании разных средств и способов правового регулирования, а межотраслевые (комплексные) – в силу присущих им особенностей не имеют единого метода правового регулирования, поскольку состоят из норм с различными регулятивными свойствами и с различной отраслевой принадлежностью¹⁹. Подобная точка зрения представляется весьма спорной ввиду неоднозначности самой концепции единого метода элементов системы права. Правильно отмечает В.М. Горшенев: “Институт же права, представляющий собой совокупность норм, по-видимому, должен выражать не один, а столько конкретных методов, сколько он объединяет норм права”²⁰. Если метод правового регулирования рассматривать в качестве производного от типа, способа соответствующего регулирования (дозволения, предписания и запрета), закрепленного правовыми нормами, то следует признать множественность методов правового регулирования (даже в рамках одной нормы, например, в ее диспозиции и санкции). Этого не отрицают и авторы, называющие среди методов правового регулирования, присущих нормам и состоящим из них институтам, *императивный, диспозитивный, поощрительный, рекомендательный*. Это – классическая точка зрения, имеющая ряд вариаций.

В каждом институте применяется не один, а несколько методов; о единстве метода можно говорить лишь условно как о результате сочетания трех первичных способов регулирования с различным удельным весом каждого из них. Только в этом смысле представляется возможным согласиться с Д.А. Керимовым о доказанности факта существования своего метода регулирования у элементов системы права²¹. На наш взгляд, такое компилирование метода правового регулирования присуще всем институтам: простым, сложным, унитарным и комплексным, – и обособление в этом ряду последних, как это сделано М.И. Байтиным и Д.Е. Петровым, вряд ли целесообразно. Очевидно, прав В.Д. Сорокин, отметивший, что метод правового регулирования может существовать только как совокупность всех трех первичных компонентов – дозволения, предписания и запрета, которые не могут существовать изолированно друг от друга; эффективное преобладание одного из компонентов обеспечивается “страховочным”

присутствием других²². Дозволение, предписание и запрет – это внутренние составные части метода правового регулирования, а пропорции между ними зависят от предмета регулирования института. Одна из этих частей выступает преобладающим регулятором общественных отношений, а остальные функционально его обеспечивают.

Заметим, что в юридической литературе метод правового регулирования раскрывается не только через дозволения, предписания и запреты, но и через иные способы воздействия – принуждение, убеждение и поощрение. В этом вопросе заслуживает внимания концепция В.М. Горшенева, рассматривающего метод правового регулирования как итог конкретизации трех последних категорий. По мнению ученого, метод не только устанавливает состояние воли, но и направлен на результат “с определенным видом и определенной мерой объективированного поведения”²³. Таким образом, метод отражает не только соответствующий способ воздействия (принуждение, убеждение, поощрение), но и конкретный вид поощрения, наказания и т.д. Названная концепция не противоречит идее структурирования самого метода правового регулирования и важна попыткой разграничения метода и способов правового воздействия.

Конкретность нормативного предписания как характеристика метода правового регулирования предполагает отражение последнего в нормах права. Это обуславливает распространенность в юридической науке концепций, обосновывающих типологию методов правового регулирования с учетом видовой принадлежности правовых норм. На наш взгляд, подобная тождественность недопустима, иначе придется признать существование восстановительного, компенсационного, процессуального и каких-либо иных методов регулирования поведения субъектов права, не имеющих самостоятельных способов воздействия на общественные отношения. Так, В.М. Горшенев, обосновывая существование методов материально-правового и процессуально-правового характера, в качестве классификационного основания выбрал особенности общественных отношений, составляющих предмет правового регулирования (“организуемые” и организационные отношения). Однако даже если остановиться на разновидностях этих методов (методы материально-правового характера ученый предлагает разделить на методы, гарантирующие устойчивость общественных от-

¹⁹ См.: Байтин М.И., Петров Д.Е. Метод регулирования в системе права: виды и структура // Журнал рос. права. 2006. № 2. С. 88, 89.

²⁰ Горшенев В.М. Указ. соч. С. 79.

²¹ См.: Керимов Д.А. Философские проблемы права. М., 1972. С. 294.

²² См.: Сорокин В.Д. Правовое регулирование. Предмет, метод, процесс (макроуровень). СПб., 2003. С. 112.

²³ Горшенев В.М. Указ. соч. С. 81.

ношений; методы стимулирующего назначения; методы принудительного воздействия, а методы процессуального характера – дифференцировать на методы правотворчества и методы правоприменения), то можно заметить наличие одних и тех же способов регулирования как у методов материальных, так и процессуальных. Например, запреты, отражающие элемент принуждения к определенному варианту поведения, гарантировать устойчивость общественных отношений, стимулировать определенный вариант поведения, приоритетный для государства, а также находить отражение и в правотворчестве, и в правоприменении.

В то же время абсолютно отрицать детерминизм метода правового регулирования от вида правовых норм тоже нельзя, поскольку *дозволение*, определяющее границы и содержание возможного поведения субъектов, отражается, как правило, в диспозиции такого вида регулятивных норм, как управомочивающие; *предписание* как определение должного поведения субъектов, от которого при определенных условиях нельзя уклониться, содержится в диспозициях обязывающих норм; *запреты* как компонент метода правового регулирования, устанавливающий обязанность воздержаться от определенных действий, характерны для запрещающих правовых норм. Предписания и запреты присущи императивному (административно-правовому) методу правового регулирования, а дозволения – диспозитивному (гражданско-правовому). Разделяя точку зрения В.Д. Сорокина о том, что поощрительные и рекомендательные нормы представляют собой разновидность уполномочивающих норм, согласимся с ним в том, что рекомендации и поощрения являются неким синтезом дозволения и предписания, не составляющим самостоятельного способа воздействия на общественные отношения²⁴. Поэтому выделять поощрительный, рекомендательный методы правового регулирования вряд ли целесообразно.

В чем заключаются особенности метода правового регулирования, характерные для института гарантий избирательных прав граждан? Безусловно, ему присущи те же основные черты, что и методу конституционного права, а именно: превалирование волевого воздействия в сочетании с отдельными элементами договора. В избирательном праве также доминирует императивный метод, не допускающий отступлений и иной трактовки правовых предписаний. Абсолютное

большинство норм этой подотрасли права, в том числе и гарантийных, носят императивный характер (начиная от гарантий обязательности выборов с четкой регламентацией процедуры их назначения и заканчивая гарантиями прав граждан при установлении результатов выборов). Посредством такого способа правового регулирования, как предписание, провозглашено большинство норм избирательного права. В рамках института гарантий избирательных прав граждан в форме предписаний утверждаются положения об органах, обеспечивающих реализацию избирательных прав, об участниках избирательного процесса, о содержании его основных стадий, вне которых реализовать активное и пассивное избирательное право невозможно.

Запреты как обязанности воздержаться от совершения определенных действий в рассматриваемом институте также присутствуют. Безусловный гарантийный характер имеют п. 3 ст. 3 Федерального закона от 12 июня 2002 г., запрещающий оказывать воздействие на гражданина Российской Федерации с целью принудить его к участию или неучастию в выборах либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению; п. 1 ст. 40, устанавливающий, что кандидаты не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения, а также некоторые другие нормы. Помимо запретов, связанных с невозможностью совершать какие-либо действия, избирательному праву присущи, как справедливо отмечает А.А. Макарец, и запреты в скрытом виде, сформулированные путем учреждения ответственности за отдельные виды поведения²⁵. Для института гарантий избирательных прав граждан это замечание также актуально, например сложно отрицать гарантийный характер п/п. “з” п. 7 ст. 76 рамочного Закона, устанавливающего ответственность кандидата за сокрытие сведений о судимости в форме отмены регистрации кандидата в судебном порядке. Запреты могут проявляться и через систему ограничений прав участников избирательного процесса, которые не должны быть чрезмерными. Это регулярно подчеркивается как международными, так и национальными судами. Например запрет на произвольное ограничение мнений или информации как гарантия свободы выборов неоднократно подтверждался Европейским Судом по

²⁴ См.: Сорокин В.Д. Метод правового регулирования. Теоретические проблемы. С. 107.

²⁵ См.: Макарец А.А. Дозволения, запреты и позитивные обязывания в избирательном режиме: проблемы метода правового регулирования // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 1. С. 7.

правам человека²⁶; ограничение права граждан Российской Федерации, имеющих вид на жительство на территории иностранного государства, на участие в управлении делами государства в качестве члена территориальной избирательной комиссии с правом решающего голоса признано Конституционным Судом РФ чрезмерным запретом при формировании избирательных комиссий, имеющих статус гарантии избирательных прав граждан²⁷. Перечень подобных решений можно продолжить.

С.С. Алексеев также предложил разграничивать запрещающие нормативные предписания и запреты как формы правового регулирования (“запреты, как таковые”), близкие по своим функциям правовым принципам, “растворяющиеся” в праве через дозволительное и разрешительное регулирование и входящие в “орбиту” государственного права²⁸. С.А. Авакьян также видит специфику метода конституционного права в том, что запреты в нем выглядят не как формально императивное правило, но как невозможность иного варианта поведения²⁹. В отношении метода института гарантий избирательных прав граждан эти мнения следует учитывать. Действительно, выдвижение кандидатов в иных формах (помимо самовыдвижения, выдвижения избирательным объединением либо в составе списка кандидатов), по сути, запрещено; регистрация кандидатов, кроме как на основании подписей избирателей и **решения о выдвижении кандидата, принятого политической партией, ее региональным отделением или иным структурным подразделением** невозможна; финансирование избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений помимо собственных избирательных фондов недопустимо; список таких “завуалированных” запретов можно продолжить. В то же время такие предписания-запреты одновременно можно рассматри-

вать и как дозволения (право на непосредственное выдвижение, выдвижение в составе списка кандидатов, право на регистрацию посредством сбора подписей избирателей либо на основании предпочтения, предоставленной **политическим партиям и их структурным подразделениям**, право на наполнение избирательных фондов из нескольких допустимых законом источников и право не производить никаких расходов из избирательного фонда). Все эти предписания-запреты-дозволения гарантируют избирательные права граждан!

Таким образом, при всем количественном доминировании в избирательном праве предписаний и запретов роль дозволений не менее значима. Будучи юридическим разрешением совершать те или иные действия либо воздерживаться от их совершения по своему усмотрению, дозволение олицетворяет собой субъективное право, отраженное в управомочивающей норме. Участие в выборах в России, в отличие от некоторых стран (Австралия, Бельгия, Нидерланды и др.³⁰), является правом, но не обязанностью избирателей. А в случаях, когда речь идет о нормах, формулирующих права граждан, метод дозволений, по мнению акад. О.Е. Кутафина, становится ключевым элементом правового регулирования, призванным обеспечить социальную свободу и активность индивида, осуществление реальных прав человека³¹. Ученый рекомендовал рассматривать дозволение не только как меру возможного поведения, но и как такую меру поведения, которая обеспечивает возможность выбора варианта собственного поведения, проявления активности. При таком подходе приходится констатировать, что диспозитивных норм в избирательном праве мало, а в последнее время наблюдается тенденция к их сокращению. Самый яркий пример диспозитивности до недавнего времени был присущ стадии выдвижения и регистрации кандидатов, списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями. Имеется в виду возможность выбора участниками избирательного процесса наиболее приемлемого основания для регистрации – подписей избирателей или избирательного залога. Подобная вариативность дополнительно гарантировала возможность регистрации кандидатов, списков кандидатов. Другой пример сокращения дозволений в избирательном праве – аннулирование графы “против всех” в бюллетенях,

²⁶ См., например: постановление Европейского Суда по правам человека от 14 октября 2010 г. Дело “Андрешко (Andrushko) против Российской Федерации” (жалоба № 4260/04); решение Европейского Суда по правам человека от 19 февраля 1998 г. “Боуман (Bowman) против Соединенного Королевства” // СПС “Гарант”.

²⁷ См.: постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности подпункта “а” пункта 1 и подпункта “а” пункта 8 статьи 29 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” в связи с жалобой гражданина А.М. Малицкого» от 22 июня 2010 г. // Там же.

²⁸ См.: Алексеев С.С. Правовые запреты в структуре советского права // Правоведение. 1973. № 5. С. 43–48.

²⁹ См.: Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебн. курс. Т. 1. М., 2010. С. 74.

³⁰ Подробнее см.: Сравнительное избирательное право / Под ред. В.В. Маклакова. М., 2003. С. 36.

³¹ См.: Кутафин О.Е. Избр. труды. В 7-ми т. Т. 1. Предмет конституционного права. М., 2011. С. 36, 37.

принятое ввиду неконституционности идеи создания избирательного фонда в поддержку такого виртуального “кандидата”³².

Конечно, это не означает, что диспозитивных норм в избирательном праве не осталось вообще, в частности в институте гарантий избирательных прав граждан. Достаточно вспомнить норму, закрепленную в п. 3 ст. 1 рамочного Закона, предусматривающую возможность учреждения федеральными конституционными законами, иными федеральными законами, законами субъектов РФ дополнительных гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации. Подобные нормы в первую очередь и формируют демократический потенциал отечественной избирательной системы. Таким образом, сочетание предписаний, запретов и дозволений в рамках метода правового регулирования института гарантий избирательных прав граждан можно охарактеризовать как количественное преобладание предписаний и запретов, обуславливающих общую императивность метода, при ведущей роли центрального дозволения – права избирать и быть избранным.

Выше обосновывалась позиция автора, отрицающего самостоятельное существование каких-либо иных (поощрительных, рекомендательных и иных) методов правового регулирования. Применительно к институту гарантий избирательных прав граждан остается добавить, что его уполномочивающим нормам редко присущи поощрительные либо рекомендательные функции. В то же время отрицать их существование нельзя. Так, российскому избирательному праву в качестве гарантии прав кандидатов на стадии определения результатов выборов известны нормы, поощряющие их предыдущую активность. Долгое время эти нормы олицетворялись с формулой, закрепленной в п. 5 ст. 83 ныне утратившего силу Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” от 20 декабря 2002 г. В соответствии с п. 5 этой статьи при получении кандидатами по одномандатному избирательному округу равного числа голосов избранным считался кандидат, зарегистрированный раньше. Сегодня такой подход сохранился лишь в законодательстве о выборах

некоторых субъектов РФ (например, п. 3 ст. 96, п. 4 ст. 106 Избирательного кодекса Тюменской области 2003 г.; п/п. 1, 2, 4 п. 5 ст. 89 Избирательного кодекса Свердловской области от 29 апреля 2003 г. № 10-ОЗ). После того как подобная практика была оспорена в Конституционном Суде РФ как не соответствующая ст. 3 и 19 Конституции РФ, в законодательство субъектов РФ стала вводиться несколько иная модель определения победителя при равенстве полученных несколькими кандидатами голосов, учитывающая их электоральную активность. Избранными стали признаваться кандидаты, *уведомившие* избирательную комиссию о своем выдвижении раньше³³.

В конституционном праве иногда отстаивается точка зрения о существовании автономного гарантийного метода правового регулирования. Например, А.П. Солдатов и В.М. Решетин видят его проявление в конституционных принципах гарантирования отдельных институтов, воплотившихся в обязанностях государства не только организовать их судебную защиту, но и обеспечить их организационную, финансовую и экономическую самостоятельность³⁴. В избирательном праве подобный подход не менее популярен. Так, Р.Т. Биктагиров наряду с императивным и диспозитивным методами регулирования электоральных отношений подчеркивает широкое применение гарантийных процедур в процессе реализации, защиты и восстановления нарушенных избирательных прав граждан. Это позволяет ученому сделать вывод о том, что “метод гарантий составляет специфическую характеристику избирательного права как публичного политического права”³⁵. Ю.А. Веденеев обращает внимание на внутреннюю природу соответствующего метода: политические, организационные, финансовые, информационные, юридико-технические условия и средства, в целостном единстве обеспечивающие реализацию субъективного избирательного права граждан. По его мнению, “фактически и юридически гарантии представляют из себя требования, адресованные ко всем участникам

³² См. об этом: постановление Конституционного Суда РФ «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”, пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» от 14 ноября 2005 г. // СПС “Гарант”.

³³ См.: определение Конституционного Суда РФ «О прекращении производства по делу о проверке конституционности положения пункта 2 статьи 59 Закона Калининградской области “О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления Калининградской области” в связи с жалобой гражданина В.В. Худенко» от 12 ноября 2008 г. // Там же.

³⁴ См.: Солдатов А.П., Решетин В.М. Гарантии и защита прав местного самоуправления. Славянск-на-Кубани, 2008. С. 15–17.

³⁵ Биктагиров Р.Т. Становление избирательного права России как научная и практическая проблема // Вестник ЦИК России. 2008. № 10. С. 150.

избирательного процесса, физическим и юридическим лицам, органам государственной власти и органам местного самоуправления, обязывающие соблюдать такой стандарт в организации и проведении выборов, который обеспечивает действительное политическое волеизъявление граждан на всех стадиях избирательного процесса”³⁶. Как видим, в данном случае гарантии рассматриваются в качестве требований. Последние же есть не что иное, как обязанности совершить те или иные действия либо воздержаться от них! Иными словами, предписания либо запреты! Это подчеркивал и О.Е. Кутафин, выделявший среди норм конституционного права предписания, устанавливающие содержание и гарантии прав человека и гражданина как ограничения императивного характера; в то же время гарантийный характер признавался ученым и за дозволениями, использование которых предписывается конституционно-правовыми нормами³⁷.

По нашему мнению, вряд ли целесообразно выделять в качестве самостоятельного метода правового регулирования, присущего институту гарантий избирательных прав граждан, метод гарантий, поскольку последние проявляются посредством предписаний, запретов и дозволений. Другое дело, что они накладывают отпечаток на общую характеристику метода рассматриваемого института, составляя одну из его особенностей. В современном конституционном праве (как и в теории права) популярна точка зрения о раскрытии метода правового регулирования не через пропорциональное сочетание типов, способов такого регулирования, а путем перечисления их особенностей. В избирательном праве такой подход также распространен. Действительно, содержательная сторона приемов и способов юридического воздействия, присущая институту гарантий избирательных прав граждан, позволяет в числе специфических черт юридического инструментария, используемого институтом, предположить *признание* избирательных прав граждан, реализуемых посредством выборов, высшим проявлением принадлежащей народу власти; *возложение* на государство обязанности гарантировать свободное волеизъявление граждан на выборах; *содействие* реализации избирательных прав граждан со стороны всех органов государственной власти, органов местного самоуправления; *создание* необходимой нормативной основы для практического претворения прав граждан избирать и быть

избранными с четким, объективно обусловленным распределением всего нормативного массива между Федерацией и ее субъектами; *подробное законодательное регулирование* общественных отношений по реализации избирательных прав граждан; *сочетание* материально-правовых и процессуально-правовых начал в регулировании отношений в процессе гарантирования избирательных прав граждан; *превалирование принуждения* как способа воздействия на общественные отношения, составляющие предмет института; *провозглашение* особенностей правовых статусов избирателей, кандидатов как предопределяющих содержание статусов иных участников избирательного процесса; *приоритетность* активных форм реализации избирательных прав (использования и исполнения); *учреждение* конституционно-правовой ответственности и применение конституционно-правовых санкций как гарантий реализации избирательных прав граждан; *наличие* специфических приемов формирования, изменения, прекращения прав граждан в избирательном процессе.

Приведенные действия субсидиарно характеризуют метод института гарантий избирательных прав граждан при его общем императивном характере с количественным превалированием предписаний и запретов. Естественно, метод института мало чем отличается от метода самого избирательного права. Однако отличия все же есть: специфические способы, средства, составляющие метод института, проецируются на поведение участников избирательного процесса исключительно с единственной целью – обеспечить реализацию избирательных прав граждан; вне указанной цели статус иных участников в рамках института не регулируется. Соответствующая задача решается методами иных институтов избирательного права.

В заключение можно констатировать, что институт гарантий избирательных прав граждан представляет собой комплекс относительно однородных нормативно-правовых предписаний, регулирующих отношения по признанию, реализации и защите отмеченных прав. Указанные отношения составляют максимальную долю объема предмета правового регулирования самого избирательного права как подотрасли конституционного права; более того, они являются “ядром” последнего, поскольку все отношения в избирательном праве выстраиваются вокруг одной центральной идеи – реализации избирательных прав граждан. При этом базовый институт гарантий избирательных прав граждан включает нормы специальных ин-

³⁶ Веденеев Ю.А., Мостовицков В.Д. Введение в избирательное право. Учебн. пос. М., 2003. С. 21.

³⁷ См.: Кутафин О.Е. Указ. соч. С. 38.

ституты (субинституты). Это предполагает некоторую общность предметов их регулирования при всем различии структур. Центральным элементом предмета института гарантий избирательных прав граждан выступает статус (положение) избирателя и кандидата, а правовое положение иных участников избирательного процесса рассматривается сквозь призму реализации и защиты электоральных прав указанных категорий граждан; в этом же аспекте выстраиваются организационные и “организуемые” отношения между всеми участниками избирательного процесса.

В соответствии со спецификой составляющих его норм рассмотренный институт имеет смешанную материально-процессуальную природу, выполняет регулятивную и охранительную функции. Его предписания рассчитаны как на регулирование правомерного поведения субъектов, так и на реализацию мер властного воздействия: правовое обеспечение, правовую защиту, юридическую ответственность. В институте гарантий избирательных прав граждан сочетаются классические пути формирования институтов, отмеченные С.А. Авакьяном: установление новых правил принципиального значения, постепенное упрочение определенного вида общественных

отношений и их последовательная регламентация³⁸. Действительно, ряд его норм появились как первоначальная данность (например, связанные с избирательной правосубъектностью граждан, моделями избирательных систем), некоторые – как нормативное оформление практики, в которой (либо в пресечении которой) были заинтересованы правотворческие органы. Интегрирование двух взаимосвязанных реальностей – правовых норм и общественной практики, воспринимаемой через призму ее правового отражения, – присуще и рассмотренному институту.

О единстве метода правового регулирования института гарантий избирательных прав граждан можно говорить лишь условно как о результате сочетания трех первичных компонентов – дозволения, предписания и запрета, не существующих изолированно друг от друга. Такое сочетание можно охарактеризовать как количественное преобладание предписаний и запретов, обуславливающих общую императивность метода, при ведущей роли центрального дозволения – права избирать и быть избранным.

³⁸ См.: Авакьян С.А. Государственно-правовые институты: понятие и формирование // Сов. гос. и право. 1977. № 2. С. 25.