



## ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО: РОЛЬ И МЕСТО В СИСТЕМЕ ПРАВА РОССИИ

Наука и практика свидетельствуют о том, что формирование новой отрасли права - сложный, длительный процесс, сопровождающийся поиском убедительных аргументов, опровержением сложившихся устаревших представлений. Наш анализ различных подходов к оценке избирательного права за период с конца 80-х годов – т.е. с начала демонтажа однопартийной системы и провозглашения демократических реформ, в том числе в сфере избирательного права, дает основание считать избирательное право отдельной формирующейся отраслью права. Кроме того, сейчас избирательное право уже изучается в вузах как учебная дисциплина.

### **Объективные основания для формирования избирательного права**

Наличие и реальное существование объектов, по поводу которых возникают определенные отношения, формирование и реализация каких-либо видов социально значимой деятельности, предполагают функционирование определенных социальных регуляторов. В качестве таковых, как известно, выступают мораль и право.

Право – один из древнейших феноменов – сопровождало жизнь человеческого общества на протяжении всей его истории. Оно выступает в качестве универсального средства организованного взаимодействия индивидов, создающего условия для их разумного социального бытия. Право, как и сама жизнь, - живой развивающийся организм. Развитие цивилизаций, укладов, формаций в социальном организме общества порождало разные формы деятельности, которые отражали определенные общественные отношения. В свою очередь общественные отношения в процессе своего развития специализировались и разделялись, что приводило к возникновению новых и смене уже сложившихся отношений. Соответственно возникали новые нормы и новые взаимосвязи этих норм. Право - это динамически развивающаяся система, свойства которой изменяются в процессе развития общества точно так же, как изменяются культура, язык человечества. Зарождение и функционирование избирательного права подтверждает этот общий процесс.

Регулирование общественных отношений в сфере избирательного права с начала XXI века обретает все большее значение и определенность,

что дает основание считать его самостоятельным предметом правовых отношений. Главным вопросом в сфере избирательных отношений является вопрос о власти. Без его решения они утрачивают смысл, теряют свою целевую направленность, становятся безобъективными, а права и обязанности их участников лишаются практического предназначения. Именно с помощью избирательного права можно цивилизованно влиять на механизмы воспроизводства представительной государственной и муниципальной власти, вовлекая в этот процесс как государственные выборные политические институты, так и институты гражданского общества.

Помимо выделения вопроса о власти необходимо отметить еще как минимум две причины значимости избирательного права в современных условиях.

На теоретическом уровне необходимо учитывать, что объективно оно функционирует как право, детерминированное экономическими, политическими и иными потребностями общества. Стратегические изменения в экономике, формирование рыночных отношений неизбежно повлекли за собой серьезные изменения в политике страны: в жизни общества стали действовать такие принципы, как многопартийность, многообразие идеологий и др. Все эти преобразования потребовали возрождения и в последующем поэтапного качественного преобразования избирательного права.

Не менее важной причиной формирования избирательного права следует считать социальную. Электоральные политические отношения включают в себя как различные аспекты персонифицированной реализации избирательных прав, 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. В связи с этим оправдано вовлечение в российскую практику мирового опыта избирательных процедур, но при этом необходим как их сравнительный анализ, так и изучение последующего привития на почве российских реалий.

Следует отметить, что названные причины: политическая (вопрос о власти), экономическая (отказ от монополизма как в экономике, так и в по-

литике), социальная (ресурс развития - молодежь - средний класс - пенсионеры) – все же не объясняют до конца необходимость создания особой отрасли права, какой является избирательное право.

Избирательное право обладает определенным потенциалом воздействия на сознание человека, формируя посредством общественного мнения навыки демократических традиций, воспитывая и организуя одновременно. В условиях, когда нормативное поле сформулировано не до конца, правила социального, экономического и политического взаимодействия периодически изменяются. Ключевым фактором становятся правосознание и правовая культура населения, обеспечивающие поддержание определенного формального порядка в функционировании властных отношений, становлении демократического порядка организации выборов.

Таким образом, мы приходим к выводу о необходимости выделения предмета избирательного права, а отношений, которые порождаются в связи с реализацией избирательного права, - в самостоятельную область правового регулирования.

#### ***Избирательное право как комплексная отрасль права***

Как известно, любая отрасль права представляет собой организованную совокупность взаимосвязанных правовых норм, образующих целостное единство. В научной литературе утвердилась точка зрения о том, что в основе деления права на отрасли и институты лежат два критерия: предмет и метод правового регулирования<sup>1</sup>. Данная точка зрения не изменилась до сих пор. Так, В.В. Лазарев отмечает, что «каждая отрасль права имеет свой предмет правового регулирования – соответствующую область общественных отношений... Когда возникают новые общественные отношения, которые необходимо регулировать с помощью права, возникают основания и для выделения новой отрасли права. Однако только предмета правового регулирования недостаточно для разграничения отраслей права, поскольку общественные отношения чрезвычайно многообразны... Поэтому необходим второй критерий – метод правового регулирования как совокупность приемов, способов, средств воздействия права на определенную сферу общественных отношений»<sup>2</sup>.

С.Н. Махина считает отраслью права такую группу норм, которая регулирует соответствующий комплекс общественных отношений специфическими приемами и методами<sup>3</sup>.

Рассматривая право как систему, состоящую из элементов восходящего уровня – норма, институт, подотрасль, отрасль, система права в целом, - попытаемся определить соответственно предмет и метод избирательного права. Хотя, говоря об избирательном праве, более корректно говорить о системе методов, а не об одном из них.

Известно, что вся совокупность отношений по поводу избирательного права регулируется нормами национального права (Российской Федерации), нормами международного права (международные избирательные стандарты), а также соответствующими договорами Российской Федерации с другими государствами, в целом образующими систему избирательного права, функционирующую на основе общих принципов.

Вопрос состоит в том, что сегодня у ученых-юристов в целом нет единой точки зрения на то, куда следует отнести избирательное право: к институту права, подотрасли или отрасли. Неоднозначность подходов к оценке места и роли избирательного права в российской правовой системе предоставляет нам возможность высказать свою точку зрения на данный вопрос. Однако прежде всего следует остановиться на самом понятии избирательного права.

По мнению А.Е. Постникова, избирательное право представляет совокупность правовых норм, регулирующих право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления и порядок осуществления этого права<sup>4</sup>.

Д.Б. Катков и Е.В. Корчиго термин «избирательное право» склонны рассматривать в двух смыслах: в объективном смысле (позитивное избирательное право) – как систему правовых норм, регулирующих порядок подготовки и проведения выборов, в субъективном смысле (субъективное избирательное право) – как право гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления<sup>5</sup>.

На наш взгляд, наиболее емкой является следующая дефиниция: *избирательное право представляет собой систему правовых норм, сформированных в нормативных правовых актах, которые регулируют общественные отношения, деятельность (принципы и правила поведения) субъектов, устанавливают их права и обязанности – выборы в органы государственной власти и выборные органы местного самоуправления*<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. – М., 1999. – С. 353.

<sup>2</sup> Лазарев В.В., Липень С.В. Теория государства и права: Учеб. для вузов. – М., 1998. – С. 222.

<sup>3</sup> Махина С.Н. Административный процесс: проблемы теории, перспектива правового регулирования. – Воронеж, 1999. – С. 181.

<sup>4</sup> Постников А.Е. Избирательное право России. – М.: ИНФРА-НОРМА, 1996. – С. 13.

<sup>5</sup> Катков Д.Б., Корчиго Е.В. Конституционное право России: Учебное право / Отв. ред. Ю.А.Веденеев. – М.: Юриспруденция, 1999. – С. 117.

<sup>6</sup> Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / Отв. ред. А.В. Иванченко. – М.: НОРМА, 1999. – С. 29.

Ряд ученых полагает, что у нас в стране формируется выборное право. По их мнению, современное понимание выборов как демократического принципа организации общественной жизни, определенного состояния политической системы предполагает и новый подход к осмыслению массива нормативно-правовых актов, регулирующих общественные отношения по выборам, которые можно рассматривать как выборное право. Так, А.А. Югов считает выборное право совокупностью правовых норм, составляющих ряд институтов, которые опосредуют юридические возможности (права, обязанности, ответственность, нормативные правила и процедуры) всех участников избирательного процесса (граждан, общественных объединений, органов власти)<sup>1</sup>.

Полагаем, что данное определение имеет право на существование как точка зрения его автора. Вместе с тем предложенное нами и традиционно закрепленное понятие «избирательное право» (в положениях Конституции России, в принятых федеральных законах, в законах субъектов Федерации), на наш взгляд, шире понятия «выборное право», так как включает в себя ряд последовательных стадий, направленных на решение основного вопроса воспроизводства власти. Более того, мы считаем, что «выборное право» предполагает функционирование института выборщиков, а это и есть как раз сужение прав гражданина как участника избирательного процесса. Избиратель, в нашем понимании, выступает как главное действующее лицо избирательного процесса, участвуя в многократных, многочисленных действиях в качестве не только лица, осуществляющего выбор, но и члена избирательной комиссии, кандидата в депутаты, члена общественной организации, избирательного блока и др. Другими словами, ценность такого подхода состоит в том, что он позволяет идти от субъекта права – главного двигателя правовой действительности<sup>2</sup>.

Какое же место занимает избирательное право в системе российского права?

Как мы уже отмечали, ряд ученых относит его к правовому институту, другие – к подотрасли. Так, А.Е. Постников полагает, что «обширность правового регулирования выборов в Российской Федерации, обилие актов избирательного законодательства и достаточно четкая структурированность правовых институтов, входящих в избирательное право, позволяют утверждать, что оно является не институтом, а подот-

раслью конституционного права»<sup>3</sup>. Косвенно этой точки зрения придерживается и А.Н. Кокотов – в контексте рассмотрения вопросов развития конституционного права как отрасли<sup>4</sup>.

На наш взгляд, избирательное право в научном плане представляет собой сложное правовое, политическое и социальное явление. По существу реализация участниками избирательного процесса принадлежащих им избирательных прав составляет основу возникновения и функционирования институтов народовластия. Другими словами, можно говорить о «воспроизводстве власти» в условиях демократического государства.

Используя системный подход для структурного анализа права, С.С. Алексеев пришел к выводу о существовании определенной иерархии в строении правовой материи, различных уровней в системе права. В частности, наряду с основными отраслями права и специальными отраслями он выделил также вторичные правовые общности – комплексные отрасли<sup>5</sup>. Анализ научной литературы показывает, что вопрос о природе комплексных отраслей права является сегодня дискуссионным. Причины, которые вызывают у ряда ученых сомнение в «самостоятельности» данных отраслей, состоят в том, что, во-первых, комплексная отрасль не имеет единого предмета и метода, во-вторых, эти отрасли являются не отраслями права, а отраслями законодательства. Контрдоводом данному положению может служить утверждение о том, что «комплексные отрасли права зарождаются, как правило, в недрах одной из существенных отраслей права, постепенно расширяя сферу своего влияния на другие отрасли и формируя специальный нормативный материал»<sup>6</sup>. Более того, комплексные отрасли строятся на принципиально иных началах, чем основные отрасли, к которым мы справедливо причисляем и конституционное право.

Интересно мнение В.И. Протасова о том, что, «достигнув определенного уровня развития, система права переходит к регулированию целостных социальных сфер независимо от их юридической однородности. Право как бы переходит от функциональной организации социальной сферы к ее территориальной организации. Если формирование основной отрасли идет от юридического начала – метода, то комплексной – от социального начала, то есть предмета»<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Югов А.А. Избирательный процесс по законодательству Российской Федерации и ее субъектов // Проблемы науки конституционного права. – Екатеринбург: Изд-во УрЮА, 1998. – С. 238.

<sup>2</sup> См.: Семитко А.П. Развитие правовой культуры как правовой прогресс. – Екатеринбург, 1996. – С. 282.

<sup>3</sup> Постников А.Е. Указ. соч. – С. 14.

<sup>4</sup> Конституционное право как отрасль российского права // Проблемы науки конституционного права / Отв. ред. А.Н. Кокотов, М.И. Кукушкин. – Екатеринбург, 1998. – С. 20-21.

<sup>5</sup> Алексеев С.С. Структура советского права. – М., 1975. – С. 184.

<sup>6</sup> Там же. – С. 194.

<sup>7</sup> Протасов В.И. Теория государства и права. Проблемы теории права и государства: Вопросы и ответы. – М., 1999. – С. 37.

С.С. Алексеев, развивая идею «комплексной отрасли», считает более оправданным использование понятия «комплексное образование» или «комплексная отрасль законодательства»<sup>1</sup>. Входящие в его состав нормы по своим исходным параметрам остаются в основных отраслях под их общим юридическим влиянием<sup>2</sup>, образуя одновременно комплексную отрасль законодательства. Это положение подтверждает нарастающую в правоведении тенденцию к пониманию неразделенности системы права и системы законодательства.

Анализ структуры комплексной отрасли права, смоделированной С.С. Алексеевым, позволяет выделить следующие ее признаки:

- наличие совокупности норм, которые не могут быть распределены по основным отраслям права;
- интеллектуально-волевое единство совокупности норм, входящих в комплексную отрасль, которое объективируется в системе позитивного права в виде определенных самостоятельных кодифицированных актов;
- подчинение норм и институтов комплексной отрасли определенным специфическим общим принципам и понятиям, которые являются катализаторами компоновки комплексных правовых общностей отрасли;
- факт дублирования норм комплексной отрасли (то есть их нельзя абсолютно достоверно отнести к той или иной основной отрасли права);
- наличие в надотраслевом пространстве предпосылок объективного обособления норм, составляющих комплексную отрасль;
- особые приемы и методы регулирования, складывающиеся в комплексной отрасли права и пронизывающие всю ее правовую ткань (они не создают самостоятельного специфического метода и механизма регулирования общественных отношений, однако их наличие обуславливает существование того самого «нерастворимого остатка», о котором пишет С.С. Алексеев)<sup>3</sup>.

Представляется, что нормы избирательного законодательства объединяются в особую юридическую общность не по главным, а по вторичным юридическим особенностям, не нарушая системы и структуры основных отраслей (конституционного, административного, финансового) права и не исключая из их состава каких-либо норм. Юридические особенности избирательного законодательства как особой юридической общности заключаются в особых принципах, общих положениях, специфических приемах регулирования, особых правовых категориях, понятиях и институтах. Названные элементы позволяют говорить о наличии в избирательном праве «специфического от-

раслевого оттенка». Подтверждается это тем, что, во-первых, нормы избирательного законодательства удается «распределить» по основным отраслям, во-вторых, выявить их подлинный правовой смысл только в рамках основных отраслей невозможно.

При более детальном изучении избирательного права можно выделить присущие ему новые качества и согласиться с В.Н. Протасовым, что предмет комплексной отрасли права юридически разнороден, но при этом в целом представляет собой определенную систему. В отличие от него предмет основной отрасли права юридически однороден, единого образования не составляет, а регулируемые его участки как бы «разбросаны» по всему спектру общественных отношений и собираются в предмет лишь по признаку метода<sup>4</sup>.

Избирательное право как комплексная отрасль права содержит нормы различных отраслей права, однако это не механическое объединение данных норм, а качественно новое целостное правовое образование. В избирательном праве соединяется правовой материал различных отраслей права, что обогащает его содержание.

Общественные отношения, возникающие в процессе реализации гражданами своих избирательных прав, можно отнести к конституционным, административным и другим. Однако не вызывает сомнения то, что данная группа правоотношений образует особую группу, присущую избирательному праву и составляющую специфику его предмета.

Исходя из вышеизложенного, полагаем в целях совершенствования регулирования избирательных правоотношений целесообразным и необходимым выделить избирательное право в самостоятельную комплексную отрасль российского права. Уже сегодня можно констатировать, что, во-первых, подобное образование состоит из комплекса нормативно-правовых актов, отражающих порядок легитимной смены власти в стране; во-вторых, строится на ряде основополагающих конституционных и отраслевых принципов; в-третьих, включает нормы материального права, устанавливающие объем предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов, их полномочных органов по вопросам организации избирательного процесса; в-четвертых, состоит из ряда взаимосвязанных институтов; в-пятых, допускает применение мер ответственности к участникам избирательных правоотношений.

Для правильного в научном отношении определения предмета избирательного права необходимо: 1) с общетеоретических позиций обосновать понятие предмета правового регулирования, охарактеризовать его структурные элементы и уровни (для более глубокого понимания избирательного правового регулирования); 2) в соответствии с имеющими место

<sup>1</sup> Алексеев С.С. Общая теория права. – М., 1981. – Т.1. – С. 252 - 259.

<sup>2</sup> См.: Российское законодательство: проблемы и перспективы. – С. 81 - 82.

<sup>3</sup> Там же.

<sup>4</sup> Протасов В.Н. Что и как регулирует право. – М., 1995. – С. 39 - 45.

правовыми реалиями в стране определить круг общественных отношений, регулируемых избирательным правом.

Основу предмета избирательного права составляют общественные отношения, возникающие в процессе функционирования избирательной системы России и направленные на формирование органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Определенный вклад в освещение данного вопроса внес С.Д. Князев<sup>1</sup>, считающий, что:

- избирательное право и сопутствующее ему законодательство без всякого преувеличения приобретают особый социально-политический статус и как следствие вполне обоснованно претендуют на самостоятельную роль в публично-правовой системе России;

- предмет избирательного права охватывает механизмы воспроизводства государственной и муниципальной власти, призванные обеспечить их гармоничное согласование с потребностями и интересами гражданского общества;

- предмет избирательного права целесообразно характеризовать сквозь призму электоральных отношений, складывающихся как на межличностном, так и на уровне социализации выборных институтов власти в масштабах публично-территориальных образований;

- избирательное право является универсальным регулятором выборов и имеет предметом своего специфически юридического воздействия весь спектр избирательных отношений;

- избирательное право вовлекает в орбиту правового обеспечения избирательных отношений нормы сопредельных институтов различных отраслей права. Вследствие этого предмет избирательного права приобретает комплексный характер, испытывая на себе воздействие норм различных отраслей российского права.

Правовое регулирование, как известно, – это целенаправленное воздействие на поведение людей и общественные отношения с помощью правовых (юридических) средств. Общеизвестна точка зрения о том, что в сферу правового регулирования входят отношения, для которых характерен ряд признаков, а именно: в них находят отражение как индивидуальные интересы членов общества, так и интересы общесоциальные; реализуются взаимные интересы их участников, каждый из которых идет на некоторое ущемление своих интересов ради удовлетворения интересов другого; отношения строятся на основе согласия выполнять определенные правила, признавать обязательность этих правил, которые подкреплены достаточно действенной силой.

Ю.А. Веденеев и С.Д. Князевым<sup>2</sup> считают, что избирательные правоотношения выступают как общественные отношения, возникающие в связи с реализацией гражданами конституционного права на участие в управлении делами государства, права избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления.

В соответствии с Законом «Об основных гарантиях избирательного права и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в качестве субъектов избирательных правоотношений выступают граждане России, иностранные граждане, кандидаты в депутаты, депутаты представительных органов власти, общественные объединения, партии и движения, избирательные комиссии, государственные органы (органы законодательной и исполнительной власти, правоохранительные органы), а также органы местного самоуправления.

На наш взгляд, *избирательные правоотношения – это урегулированные нормами избирательного законодательства общественные отношения, представляющие собой комплексную форму социального взаимодействия, участники которых, обладая взаимными юридическими правами и обязанностями, реализуют содержащиеся в этих нормах предписания по поводу осуществления ими избирательных прав.*

Избирательные правоотношения образуют определенную группу отношений, в которую, по нашему мнению, входят:

- правоотношения, возникающие в процессе реализации субъектами своего избирательного права в соответствии со статьей 4 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»;

- правоотношения, возникающие в процессе осуществления избирательными комиссиями действий, решений по организации выборов в соответствии с конкретными федеральными законами «О выборах Президента Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации» и избирательными законами субъектов Федерации;

- правоотношения, возникающие в процессе создания и функционирования общественных объединений, целью которых является участие в избирательном процессе и вхождение по итогам выборов в структуры власти всех уровней;

- правоотношения, возникающие в процессе осуществления полномочий кандидатов в депутаты в сфере финансирования избирательной кампании (создание избирательных фондов, расходование денежных средств, выделенных из бюджета, и др.);

<sup>1</sup> Князев С.Д. Предмет современного российского избирательного права // Гос-во и право. – 2000. – № 5. – С. 31-40.

<sup>2</sup> Веденеев Ю.А., Князев С.Д. Избирательные правоотношения: понятие, политико-правовое содержание и структура // Вест. Центр. избир. комиссии Российской Федерации. – 1998. – № 2. – С. 69.

- избирательные отношения, возникающие в процессе взаимодействия доверенных лиц кандидата, наблюдателей в избирательных кампаниях;

- избирательные отношения, возникающие в процессе рассмотрения фактов, связанных с нарушением избирательного законодательства.

Избирательные правоотношения возникают и осуществляются в основной своей массе в период проведения избирательных кампаний. Последние выступают как бы стартовой площадкой, основанием для совершения избирательных действий и, следовательно, являются началом избирательного процесса.

«Избирательный процесс» – это одно из основных понятий избирательного законодательства. Под избирательным процессом понимается «технологическая инфраструктура и форма реализации конституционных принципов организации периодических свободных выборов и обеспечения избирательных прав граждан в рамках предусмотренной законом последовательности совершения комплекса избирательных действий и избирательных процедур»<sup>1</sup>. Избирательный процесс представляет собой способ обеспечения реализации и защиты активного и пассивного избирательного права граждан.

Избирательный процесс как юридическая категория обладает определенными общими свойствами. Во-первых, – это юридическая форма реализации государственной власти, «воспроизводства власти». Ю.А. Веденеев отмечает, что «именно через демократические выборы формируются ответственные перед гражданами органы государственной власти и управления, именно через участие в избирательном процессе осуществляется воздействие на государственную политику, именно законные выборы являются наиболее эффективной и юридически безусловной формой реализации и защиты гражданами собственных экономических и социальных интересов»<sup>2</sup>.

Во-вторых, избирательный процесс – понятие динамичное, означающее деятельность органов государственной власти, избирательных комиссий, осуществляемую в определенных компетенционных рамках и в определенной последовательности.

В-третьих, он представляет собой юридическую деятельность – как по содержанию, так и по результатам. Его целью является достижение определенного правового результата – избрание органов власти, который находит выражение в определенных актах как органов государственного управления, так и органов правосудия.

В-четвертых, все стороны избирательного процесса опосредуются правовым регулированием с помощью процессуальных форм. Однако специфика избирательного права состоит в том, что избирательный процесс не претендует на роль процессуальной от-

расли права. Он обслуживает только отношения, характерные для него, оставаясь при этом в составе избирательного права.

Таким образом, очевидно, что избирательные правоотношения носят сложный и смешанный характер, а в целом являются комплексными правоотношениями. Обладая известной самостоятельностью от составляющих их элементов, они имеют присущие только им основания возникновения, изменения, прекращения.

Подтверждением комплексного характера избирательных правоотношений является наличие постоянных, периодически повторяющихся элементов, которые носят индивидуальный характер для каждой конкретной избирательной кампании. В частности, это обязанности по соблюдению избирательного законодательства избирательными комиссиями всех уровней; постоянные элементы правоотношений, возникающие по поводу реализации субъектами своего избирательного права; обязанности по сбору подписей в поддержку кандидатов в депутаты, партий и общественных объединений, необходимых для регистрации. Это периодически повторяющиеся элементы в зависимости от участия тех или иных категорий субъектов в той или иной избирательной кампании; это обязанность подачи сведений о размере и об источниках доходов кандидата в депутаты, которые носят индивидуальный характер.

Следует отметить, что одни избирательные правоотношения возникают по воле участников правовой связи («по единичной инициативе»), а другие – в результате определенных юридических действий (в соответствии с «коллективной волей» участников). Так, назначение даты выборов является тем стартовым событием, которое порождает в последующем ряд комплексных избирательных правоотношений. В первом случае это происходит по инициативе «единичной», во втором – «коллективной» воли участников.

Анализ комплексных избирательных правоотношений позволяет определить и обосновать их место в механизме правового регулирования. Развитие комплекса избирательных правоотношений, связанных с организацией демократических выборов в современной России, способствовало приобретению ими самостоятельной нормативно-правовой регламентации, выделению их в самостоятельный вид правоотношений. В данном контексте избирательные правоотношения должны будут играть роль «среднего звена» между единичными и общерегулятивными правоотношениями.

Методы правового регулирования лежат в основе разграничения основных классических отраслей права: конституционного, административного,

<sup>1</sup> См.: Избирательное право и избирательный процесс. – М., 1999. – С. 255.

<sup>2</sup> Веденеев Ю.А. Политическая демократия и электорально-правовая культура // Гос-во и право. – 1997. – № 2. – С. 36.

гражданского и др. Отрасли, производные от этих отраслей, образующих большие или меньшие семейства классических отраслей права, несут отпечаток методов своей исходной отрасли. Для нас важно установить основные признаки метода регулирования в избирательном праве. В этой связи необходимо напомнить, что данная категория права имеет следующие цели:

- предписание действовать определенным образом в конкретной ситуации (юридический факт) в пределах предметной сферы отношений; определение правил поведения, отношений субъектов права;
- установление организационных мер и структур для обеспечения установленных предписаний (правил);

- установление структур (с определением их прав и обязанностей), действующих в случаях нарушения нормативно предусмотренных правил поведения субъектов права в пределах регулируемой сферы (отрасли) отношений и реализующих принудительные меры в случаях нарушения порядка, предусмотренного нормами права.

В теории права утвердилось общее мнение о том, что каждой отрасли присущ свой метод или сочетание методов правового регулирования. В теории правового регулирования принято выделять два метода правового воздействия: метод децентрализованного регулирования, построенный на координации целей и интересов сторон в общественных отношениях, и метод централизованного императивного регулирования, базирующийся на отношениях субординации между участниками общественных отношений.

Значительные изменения в нашей жизни, демократизация общественных процессов обусловили тот факт, что в недрах конституционного права сформировалась отрасль избирательного права, которая не является ни классической, ни чистой. Это - отрасль «третьего уровня классификации», отрасль комплексная по методам правового регулирования. Вот почему корректно говорить не об одном методе, а о множестве и разнообразии методов, взаимодополняющих друг друга в пределах одной предметной отрасли (в данном случае - избирательного права).

Рассматривая избирательное право как комплексную отрасль, мы акцентируем внимание на том, что оно в процессе своего функционирования использует различные методы, свойственные как публичному, так и частному праву. *Под методом избирательного права следует понимать совокупность юридических приемов и средств, с помощью которых осуществляется правовое регулирование общественных отношений, составляющее предмет избирательного права. Вместе с предметом метод служит юридическим критерием выделения избирательного права в самостоятельную отрасль.*

Характерные черты метода правового регулирования состоят в следующем: во-первых, он является инструментом государственного воздействия на соответствующие общественные отношения, объективно нуждающиеся в таком воздействии; во-вторых, обусловлен характером социально-правовой среды, то есть единым предметом правового регулирования; в-третьих, имеет специфическую в общесоциальном плане материально-правовую основу в виде установленных или санкционированных государством юридических правил (норм), система которых образует российское право.

Так, для децентрализованного метода регулирования, используемого в избирательном праве, характерно, во-первых, равноправие участников избирательных правоотношений; во-вторых, автономия участников избирательных правоотношений, которая означает способность субъекта права свободно (независимо от других) формировать свою волю на участие в избирательных действиях; в-третьих, самостоятельность избирательных правоотношений, выражающаяся в возможности самостоятельно распоряжаться, к примеру, кандидату в депутаты, финансовыми средствами, аккумулированными в избирательном фонде, нести ответственность за нарушение избирательного законодательства, возмещать ущерб (как моральный, так и материальный), причиненный его неправомерными действиями.

Это находит выражение в следующем. Во-первых, участники избирательных правоотношений имеют имущественную самостоятельность в вопросах наличия финансовых средств, возможность их использования в рамках избирательного фонда. Во-вторых, в рамках данного метода применяется в основном косвенное воздействие на участников избирательных правоотношений в целях стимулирования их активной деятельности и выбора оптимальных вариантов поведения в той или иной ситуации, например, в период проведения предвыборной агитации. В-третьих, не менее важным является наличие в избирательных правоотношениях обязательных участников, в отношении которых устанавливаются определенные рамки поведения. В качестве примера сошлемся на необходимость создания каждым кандидатом в депутаты избирательного фонда, для которого установлены определенные нижний и верхний пределы, обязательность возврата денежных средств при определенных условиях и т.д.

В избирательном праве используется и метод централизованного императивного правового регулирования. Для него характерно, во-первых, то, что правоотношения строятся на принципах субординации, подчиненности. Так, субъект принятия решений (Центральная избирательная комиссия Российской Федерации) не связан согласием избирательных комиссий субъектов Федерации, которым она направляет свои решения. Во-вторых, субъекты, выполняющие властные функции, действуют самостоятельно в пределах

предоставленных им полномочий (избирательные комиссии всех уровней). В-третьих, одним из признаков, свойственных публично-правовому методу, является позитивное обявование, которое находит выражение в подготовке и издании актов, регламентирующих общие подходы, задачи, цели, функции конкретного органа, или выполняет роль конкретного индивидуально-предписания на совершение конкретных юридических значимых действий.

В юридической литературе отмечается, что в комплексных отраслях права данные методы в зависимости от характера регулируемых отношений выступают в различных вариантах и сочетаниях. Так, Б.Б. Черепяхин отмечает, что выбор той или иной формы правового регулирования зависит от содержания регулируемых отношений, а также от ряда условий, которые, вместе взятые, требуют, чтобы законодатель избрал для данных отношений именно такой, а не иной способ их юридического построения с целью сделать правовое регулирование наиболее эффективным, целесообразным, способствующим прогрессу, воплощению в жизнь гуманистических идеалов правового общества<sup>1</sup>.

Специфика методов избирательного права, сочетание конституционного регулирования, административных способов обеспечения особенностей деятельности по выборам органов представительной власти, привлечения всего арсенала регулирующих, контрольных, стимулирующих принудительных мер в процессе обеспечения соблюдения избирательного законодательства объясняют место избирательного права в системе права в целом. Избирательное право является специфической комплексной отраслью, находящейся во взаимодействии с другими отраслями права.

Таким образом, комплексный метод правового регулирования, присущий избирательному праву, дает нам возможность полагать, что именно он выступает в качестве фундамента всего правового материала, формирующего самостоятельное структурное подразделение, отрасль избирательного права.

Подтверждением верности данного подхода является точка зрения Ю.А. Веденеева и С.Д. Князева<sup>2</sup>: «Избирательное законодательство не имеет унифицированной юридической структуры, а охватывает собой комплекс норм различной отраслевой принадлежности, возникающие на его основе избирательные правоотношения характеризуются тесным единством и органической взаимосвязью в обеспечении реализации избирательных прав граждан, хотя, взятые в отдельности, они могут при этом тяготеть к различным отраслям российского права – конституционному, административному, финансовому, уголовному, трудовому, гражданско-процессуальному и некоторым другим».

Рассмотренные выше характеристики избирательного права позволяют сформулировать дефиницию избирательного права. Другими словами, наша задача состоит в том, чтобы на понятийном уровне выработать соответствующее понятие, а на уровне реального функционирования избирательного права, используя выработанное понятие, отграничить действие и развитие избирательного права от других социальных институтов.

### **Основные институты избирательного права**

Самостоятельность отрасли права можно проверить через ее институты. Любая самостоятельная отрасль является организованной совокупностью взаимосвязанных правовых норм, образующих целостное единство, то есть представляет собой определенную систему. И избирательное право, на наш взгляд, не является исключением. Особенностью избирательного права является внутриотраслевая, межинституциональная расчлененность его норм. Другими словами, нормы одного и того же института могут одновременно тяготеть к нормам других институтов. Избирательное право содержит нормы о выборах, о демократическом правовом государстве, о статусе личности, о статусе представительных органов власти. Поэтому возникает вопрос о поиске такого системообразующего фактора, который интегрирует отраслевые нормы в структурные правовые общности. Другой особенностью избирательного права является межотраслевой характер значительного числа институтов избирательного права, в реализации которого задействованы нормы административного, гражданского, финансового, уголовного права.

Юридическая специфика избирательного права как системы проявляется через призму его отличительных признаков: а) однородность фактического содержания; б) юридическое единство образующих его норм; в) полнота и беспрепятственность регулируемых отношений; г) строго формальный характер; д) выполнение специфических функций и наличие собственных принципов; е) особый субъективный состав; ж) относительная самостоятельность и автономность в системе в целом. При этом роль ведущего критерия для систематизации институтов избирательного права играет предмет права (основной системообразующий фактор).

В системе избирательного права действуют все уровни правовых институтов – прежде всего такие общие для всех отраслей права институты, как субъект права, ответственность, правоотношение. Но имеются и специфические – это институты избирательной системы в России, принципов избирательного права; институт выборов Президента

<sup>1</sup> Черепяхин Б.Б. К вопросу о частном и публичном праве. – М., 1994. – С. 34.

<sup>2</sup> Веденеев Ю.А., Князев С.Д. Избирательные правоотношения // Гос-во и право. – 1999. – № 5. – С. 30.



Российской Федерации; институт выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации; институт выборов высших должностных лиц и законодательных (представительных) органов в субъектах Российской Федерации; институт референдума России и институт референдума в субъектах Федерации; институт местного референдума.

Проблематика правового института требует более углубленного исследования, так как только точность и однозначность терминов и понятий, характерных для того или иного института, позволяют наиболее корректно сформулировать содержание конкретного института и обеспечить культуру правового регулирования в определенной отрасли правовых отношений.

Характеризуя избирательное право как самостоятельную отрасль, нельзя обойти вопрос о возможности выделения в ней общей и особенной частей, что характерно для большинства отраслей российского права. Является общепризнанным, что возможность выделения общей части - это одним из главных показателей единства и однородности отраслевого регулирования. Как отмечает С.С. Алексеев, если не удастся образовать в науке полноправную общую часть, то это свидетельствует о том, что соответствующая совокупность норм не является основной отраслью права<sup>1</sup>.

Мы полагаем, что избирательное право обладает статусом отрасли, а следовательно, вполне логично и целесообразно выделить в нем общую и особенную части. Общая часть предметно регламентирует определенные аспекты общественно-государственной деятельности, касающиеся приобретения и передачи властных полномочий выборным представителям. Она базируется на единых для всего нормативного массива данной отрасли принципах избирательного права, которые действуют и применяются в подавляющем большинстве ее институтов, опосредующих отдельные виды избирательных правоотношений. Особенная часть выступает как форма реализации субъективного политического права, отражает технологию участия избирателей в осуществлении власти. Другими словами, она выступает как способ предметной интеграции норм, регулирующих отдельные виды избирательных правоотношений. Обе части органически связаны и в совокупности образуют политико-правовой механизм формирования основных институтов представительной и выборной демократии, что позволяет исключить дублирование нормативного материала, устранить громоздкость юридических конструкций, облегчить восприятие и изучение данной отрасли права.

### **Источники избирательного права**

Источниками избирательного права считаются исходящие от государства или признаваемые им официально документальные способы выражения и закрепления норм права, придания им юридического, общеобязательного значения. Официальный публичный характер источникам права придается двумя способами: а) путем правотворчества, когда нормативные документы принимаются (издаются) компетентными государственными органами; б) путем санкционирования, когда государственные органы в том или ином виде одобряют социальные нормы (обычаи, корпоративные нормы).

К источникам избирательного права относятся: акты и нормы международного права (международные избирательные стандарты), Конституция России, федеральные законы, регулирующие отношения в данной сфере, подзаконные правовые акты субъектов нормотворчества, акты Конституционного и Верховного суда Российской Федерации, нормативные акты субъектов федерации.

Существуют три основных вида источников права: а) нормативные юридические акты; б) санкционированные обычаи; в) судебный либо административный прецедент. По мнению С.С. Алексеева<sup>2</sup>, правовой акт - это надлежащим образом (словесно-документально) оформленное внешнее выражение воли государства, его органов, должностных лиц, выступающее в качестве носителя содержательных элементов правовой системы - юридических норм, правоположений практики, индивидуальных предписаний, автономных решений лиц. Под правовым актом он понимает:

- действие (поведение), как правило, правомерное, т.е. юридический факт, являющийся основанием тех или иных правовых последствий;
- результат правомерного действия, т.е. юридически значимый, содержательный элемент правовой системы (юридическая норма, индивидуальное предписание, акт «автономного» регулирования), вошедший в правовую ткань вследствие правотворческой, властной индивидуально-правовой или автономной деятельности субъектов;
- юридический документ, т.е. внешнее словесно-документальное оформленное выражение воли, закрепляющее правомерное поведение и его результат.

В развитие конституционной основы избирательного права принят ряд действующих сейчас федеральных законов: «О гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О выборах Президента Российской Федерации», «О выборах депутатов

<sup>1</sup> Алексеев С.С. Проблемы теории государства и права: Курс лекций. – Свердловск, 1973. – Т. 2. – С. 375.

<sup>2</sup> Он же. Общая теория права. – М., 1982. – Т. 2. – С. 192.

Государственной Думы Федерального Собрания», «О референдуме в Российской Федерации».

Значительная работа по формированию нормативной базы избирательного права осуществляется субъектами Российской Федерации. Специфика избирательного права, необходимость использования значительного массива информации придают определенное значение подзаконным нормативным актам: рекомендациям, инструкциям, положениям, решениям.

Кроме законов, непосредственно регулирующих избирательные правоотношения, необходимо выделить отдельные нормы, направленные на обеспечение реализации избирательных прав, - прежде всего статьи 141, 142 Уголовного кодекса, статьи 5-1 – 5-25 Административного кодекса Российской Федерации. В основном они направлены на установление ответственности за преступления и правонарушения, связанные с нарушением избирательного права.

В ряде законов России, и прежде всего в Федеральном законе «О средствах массовой информации», содержатся нормы, прямо или косвенно направленные на обеспечение и реализацию избирательного права. Отметим попутно, что данный информативный акт недостаточно согласован в части взаимодействия СМИ и избирательных комиссий, что приводит в конечном итоге к серьезным издержкам в освещении избирательных кампаний, к спорам.

Отдельно следует дать характеристику законов субъектов Федерации, регламентирующих реализацию избирательного права. Для краткости их обозначения иногда используется термин «региональное законодательство».

В соответствии с пунктами 2 и 4 статьи 76 Конституции России законы субъекта Федерации принимаются по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также по вопросам, находящимся вне пределов федерального и совместного ведения (предметы ведения субъектов Федерации).

Законы субъекта Федерации по предметам совместного ведения принимаются в соответствии с изданными по предметам совместного ведения федеральными законами. Это значит, что право творческие полномочия субъектов Федерации, отношения которых могут регулироваться законами субъектов, определяются на основе федеральных законов по предметам совместного ведения. При этом федеральные законы устанавливают полномочия субъектов в регулируемой среде общественных отношений. Для эффективной защиты избиратель-

ных прав граждан России был подготовлен и принят в 1994 году Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», который заложил основу устойчивой законодательной базы в сфере избирательного права.

В дальнейшем регулирование избирательных прав строилось на разработке избирательного законодательства субъектов. Как отмечает А.Е. Постников, «рамочное федеральное регулирование выборов в субъектах РФ с целью защиты избирательных прав граждан являлось единственно возможной формой обеспечения самостоятельности субъектов РФ в выборе избирательной системы и адекватных норм избирательного процесса, отвечающих специфике условий политического, правового и социального развития субъекта РФ»<sup>1</sup>.

В настоящее время создана система законодательства субъектов Российской Федерации, регулирующая избирательные права граждан на основе федерального законодательства. Она состоит из законов о выборах глав исполнительных органов государственной власти (губернатора, главы администрации, президента и т.д.), о выборах органов местного самоуправления. В ряде субъектов, и в том числе в Красноярском крае, приняты законы об избирательной комиссии, о местном референдуме и др. Основное требование к принятию законов состоит в их соответствии Конституции России и уставу субъекта Федерации.

Санкционированные обычаи - это вошедшие в привычку правила, которым государство придало общеобязательное значение и соблюдение которых оно гарантирует своей принудительной силой. Однако функционирование общественных отношений и связей не всегда требует прямого государственного воздействия - нередко эффективными оказываются механизмы саморазвития и саморегулирования. В этом контексте небезынтесным будет и обращение к нетрадиционному источнику права, каким является обычай. Вопрос об обычае как источнике права в юридической литературе остается в настоящее время дискуссионным<sup>2</sup>.

Правовые обычаи прямо не зафиксированы в нормах действующего законодательства (за исключением ч. 4.1 ст. 5 ГК РФ). Данный источник права применяется в случае наличия пробелов в законодательстве, неурегулированности нормами права тех или иных общественных отношений. По существу, правовой обычай направлен на регламентацию таких социальных отношений и связей, которые составляют предмет определенной отрасли права или же непосредственно с ним связаны.

<sup>1</sup> Постников А.Е. Избирательное право России. – С. 93.

<sup>2</sup> Более подробно см.: Шебанов А.Ф. Форма советского государственного права. – М., 1968. – С. 47 - 48; Лучин В.О. Источники советского государственного права. – Куйбышев, 1976. – С. 35; Зивс С.Л. Источники права. – М., 1981. – С. 152 - 161.

Роль обычая для каждой отрасли права различна. В избирательном праве сфера его распространения ограничена. Безусловно приоритетной формой права был и остается нормативный акт. Вместе с тем правовой обычай нельзя недооценивать. Приведем лишь несколько примеров, подтверждающих это. Так, норма-обычай, регулирующая избирательные правоотношения, была зафиксирована в Конституции России 1918 года в статье 66 (гл. 14 разд. 4), где говорилось о том, что выборы производятся, согласно устоявшимся обычаям, в дни, устанавливаемые местными советами. Традиционно такими днями стали выходные (воскресенье). В последующем данная норма о дне голосования (воскресенье) нашла закрепление в избирательных законах.

Порядок голосования на заседаниях избирательных комиссий остается традиционным, т.е. согласие или несогласие подтверждается поднятием руки. Данная норма нигде не закреплена и используется традиционно. Но, согласно зарубежному опыту, возможны и другие способы (формы). Участие международных наблюдателей в первых демократических выборах в России в начале 90-х годов было следованием международному обычаю, который восприняли многие страны, стремившиеся показать свою приверженность идеалам демократии. Сегодня эта норма нашла закрепление в федеральном законодательстве. Таким образом, мы не можем не видеть, что функционирование правовых обычаев в избирательном праве остается актуальным и сегодня.

Рассматривая обычай как источник права, следует остановиться на правовых обыкновениях – деловых, судебных, правовых традициях<sup>1</sup>.

Судебный или административный прецедент выступает как судебное или административное решение по конкретному юридическому делу, которому придается общеобязательное юридическое значение. Вопрос о том, является ли судебный прецедент источником права, неоднократно ставился и обсуждался как на общетеоретическом уровне, так и на уровне отдельных отраслевых дисциплин. Несмотря на многочисленные дискуссии, прецедент по-прежнему формально не признается в качестве источника российского права.

Вместе с тем юридическая практика свидетельствует о том, что с момента создания Конституционного суда произошло расширение сферы применения судебной практики. И как следствие – наличие тенденции заметного изменения отношения к прецеденту среди юристов-исследователей и практиков. Другими словами, прецедент медленно и

уверенно «пробивает себе дорогу в российской правовой системе»<sup>2</sup>. Признание прецедента в качестве источника права будет содействовать восполнению пробелов в праве, в нормативно-правовом регулировании, созданию определенных условий и предпосылок для дальнейшего развития юридических отраслей, в том числе и избирательного права.

Так, Н.А. Богданова, размышляя о роли постановлений Конституционного суда в развитии конституционного права, отмечала, что «правовая природа» этих постановлений «позволяет рассматривать их как юридические источники науки конституционного права»<sup>3</sup>. Полагаем, что это в полной мере относится и к избирательному праву, так как конституционное право по отношению к нему выступает в качестве «материнского». Нормативный характер постановлений Конституционного суда состоит в том, что они имеют общеобязательный характер, распространяются на неопределенный круг субъектов и предполагают многократность применения.

Без сомнения, решения Конституционного суда Российской Федерации вносят значительный вклад в становление системы избирательного законодательства, способствуют обеспечению единообразного применения законов, обогащают избирательную практику современным правопониманием. Принимая решения, Конституционный суд руководствуется не только содержанием норм избирательного права и практикой их применения, но и принципами правотворчества в области избирательных правоотношений. Можно назвать ряд решений Конституционного суда, сыгравших значительную роль в развитии избирательной системы России. Так, в ходе рассмотрения запроса о проверке конституционности ряда норм Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Конституционный суд сформулировал важнейший принцип законности в сфере политических отношений: неизменность избирательного законодательства в ходе избирательной кампании.

Своим решением по делу о проверке некоторых статей Конституции Республики Коми (15 января 1998 г.) Конституционный суд способствовал формированию регионального законодательства о выборах и референдумах, отвечающего требованиям Конституции Российской Федерации, общепризнанным нормам и международным принципам. Эти и другие примеры подтверждают, что практика Конституционного суда затрагивает важнейшие этапы избирательного процесса, начиная с назначения

<sup>1</sup> Более подробно см.: Белкин А.А. Обычаи и обыкновения в государственном праве // Правоведение. – 1998. – № 1.

<sup>2</sup> Гранат Н.Л. Источники права // Юрист. – 1998. – № 9. – С. 9.

<sup>3</sup> Богданова Н.А. Конституционный суд Российской Федерации в системе конституционного права // Вестник Конституционного суда РФ. – 1997. – № 3. – С. 63.

выборов и завершая подведением итогов голосования и публикацией результатов выборов, и тем самым существенно влияет на правоприменительную деятельность избирательных комиссий<sup>1</sup>.

В целом механизм конституционного правосудия оказывает существенное влияние на формирование избирательного права как самостоятельной отрасли. Решения Конституционного суда Российской Федерации не только образуют юридическое содержание новых институтов избирательного права, но и определяют политико-правовой смысл современного избирательного процесса.

### ***Избирательное право как учебная дисциплина***

Регулирование прав и свобод человека и гражданина, в том числе избирательных прав, избирательной системы в целом, претерпело за последние годы существенные изменения. Еще несколько лет назад трудно было себе представить возможность функционирования принципа многопартийности, введение мажоритарной и пропорциональных избирательных систем, альтернативных выборов и др. Сегодня - это реалии, позволяющие говорить о том, что избирательное право - новое право. Следовательно, необходимо уточнить его содержание и формы преподавания, выяснить его специфику, опыт и методику преподавания избирательного права зарубежных стран, наличие и уместность возможных спецкурсов.

С учетом изложенного ясно, что сегодня назрела реальная необходимость выделения из конституционного права учебной дисциплины избирательного права: на первоначальном этапе возможен спецкурс «Избирательное право и избирательный процесс», а в дальнейшем - формирование отдельной учебной дисциплины.

В первую очередь необходимо, чтобы студенты изучили базовые правовые категории: принципы, функции, источники избирательного права, - правоприменительную практику в ходе избирательного процесса, вопросы юридической ответственности за нарушение избирательного законодательства, тесно увязав это с теорией государства и права. Затем необходимо также изучение историко-правовых аспектов развития избирательного права, сравнительного избирательного права, международных избирательных стандартов.

Очень важно, что изучение дисциплины избирательного права дает возможность каждому преподавателю и студенту заявить о своей гражданской позиции. Становится вполне реальной уникальная ситуация, когда каждый участник дискуссии может выступать и как избиратель, и как возможный кандидат в представительный орган власти. На занятиях при этом должен присутствовать дух поис-

ка, широкий спектр мнений по обсуждаемым вопросам. Студенты должны научиться отстаивать собственную точку зрения, а не останавливаться лишь на близких для преподавателя точках зрения. Преподаватель, в свою очередь, должен воспитывать у студентов чувство гражданственности, уважение к праву. При этом собственное мнение преподавателя не должно оказывать излишнего влияния на его педагогические обязанности, должно быть разумным.

Обоснование актуальности преподавания избирательного права делает важным и вопрос о написании учебников и учебных пособий по избирательному праву, так как имеющиеся в настоящее время не в полной мере отражают глубину проблем избирательного права. Считаем целесообразной практику привлечения к подготовке таких учебников специалистов в данной отрасли права, практиков. Возможны и обсуждения содержания учебников, готовящихся к выходу, в рамках «круглых столов», научных конференций с участием широкой научной общественности.

Оправдавшем себя следует считать изложение учебного материала в двух частях (общей и особенной), что позволяет вычленив теоретические и собственно практические вопросы. При этом уместна постановка вопроса о разумном сочетании двух частей данной дисциплины. Изучение общей части избирательного права будет способствовать развитию у студентов системного мышления, что позволит им достаточно уверенно ориентироваться в постоянно меняющемся избирательном законодательстве. В особенной части целесообразно рассматривать вопросы сравнительного избирательного права зарубежных стран с тем, чтобы студенты могли выявить наиболее оптимальные, применимые в российской правовой системе, модели избирательных систем и возможности их рационального функционирования.

Безусловно, развивающаяся правовая система субъектов Федерации влияет на формирование избирательного права, и соответствующим образом эти особенности должны отражаться в преподаваемом курсе. Однако без практики весь процесс обучения будет незаконченным; вероятно, одной из главных задач преподавания избирательного права будет построение учебного процесса на практике. Это может осуществляться по нескольким направлениям. Прежде всего следует вовлекать в учебный процесс специалистов-практиков, увеличить долю практических занятий, создать комплекс ролевых игр, задач, нестандартных ситуаций. Именно в ходе практических занятий студентам предоставляется возможность изучить современные методы управления избирательным процессом, особенно в критических и нестандартных ситуациях, освоить навыки принятия оперативных административных

---

<sup>1</sup> Более подробно см.: Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного суда Российской Федерации (1992-1999): Материалы «круглого стола». – М., 2000. – С. 8 - 60.

решений в условиях острого дефицита времени на осуществление тех или иных избирательных действий. Особенно это важно для студентов, обучающихся по государственно-правовой специализации.

Немаловажно и то, что перечисленные меры будут способствовать решению важнейшей государственной задачи – повышения правовой культуры участников избирательного процесса.



УДК 351.83

В.А. Власов

### ОСОБЕННОСТИ ПОРЯДКА ЗАКЛЮЧЕНИЯ ДОГОВОРОВ В СФЕРЕ ЗАКУПОК СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПРОДУКЦИИ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД

Под заключением договора понимается достижение сторонами в надлежащей форме соглашения по всем существенным условиям договора в порядке, предусмотренном законодательством. Общегражданское законодательство устанавливает общие нормы, регулирующие порядок заключения договоров, специальное законодательство отражает специфику заключения договоров в различных сферах.

Отдельные авторы утверждают, что Федеральный закон от 2 декабря 1994 г. «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» детально регулирует порядок заключения и исполнения договоров закупки и поставки сельскохозяйственной продукции для государственных нужд<sup>1</sup> (далее - ФЗ от 2 декабря 1994 г.).

Однако анализ содержания данного закона позволяет сделать совершенно противоположный вывод. В частности, в рассматриваемом законе не определен порядок заключения государственных контрактов (в нем о них вообще не упоминается), не создан юридический механизм, позволяющий довести исполнение госзаказов по закупке сельскохозяйственной продукции для государственных нужд до конкретных товаропроизводителей (поставщиков), а также потребителей (покупателей), не отражено формирование структуры договорных связей. Его положения не позволяют четко определить правовой статус госзаказчика, правовой статус потребителя (покупателя), порядок наделения правами госзаказчика, характер взаимоотношений между госзаказчиком и публично-правовым образованием (РФ, субъект РФ), характер взаимоотношений между госзаказчиком и потребителем (покупателем).

Кроме того, возлагая на госзаказчика обязанность по осуществлению выбора товаропроизводителей (поставщиков) сельскохозяйственной продукции для государственных нужд (п. 2 ст. 4), данный закон не указывает способ осуществления данного выбора (Гражданский кодекс РФ, гл. 28), устанавливает две

формы заключения договора: направление оферты либо организация торгов.

В статьях 447 - 449 первой части ГК РФ закреплены общие положения заключения договора на торгах. При этом договор с контрагентом может быть любым, кроме таких, сама суть которых в принципе не допускает такого способа заключения (например, договор дарения). Норма, изложенная в пункте 1 статьи, гласит: «Договор, если иное не вытекает из его существа, может быть заключен путем проведения торгов. Договор заключается с лицом, выигравшим торги» - и, бесспорно, носит общий характер. Как известно, торги может организовать любая сторона будущего договора: и продавец, и покупатель. Но анализ остальных положений статьи 447 и других статей, посвященных торгам, позволяет сделать такой вывод: все положения данной статьи (кроме п. 1), а также статей 448 и 449 регулируют торги продавца; торги покупателя в них не описаны.

Так, например, пунктом 2 статьи 447 установлено, что «в качестве организатора торгов может выступать собственник вещи или обладатель имущественного права, либо специализированная организация». В пункте 6 статьи 447 указано, что правила, предусмотренные статьями 448 и 449, применяются к публичным торгам, если иное не предусмотрено процессуальным законодательством. Под публичными торгами здесь понимаются торги, проводимые судами, независимо от желания собственника, при распродаже конфискованного имущества. Такое положение можно считать следствием существенной недоработки разработчиков первой части ГК РФ. Фактически к моменту принятия первой части кодекса уже не только имелась определенная правовая база, посвященная торгам покупателя (это утвержденные постановлением Совета Министров РФ от 14 августа 1993 г. Основные положения порядка заключения и исполнения государственных контрактов (договора подряда) на строительство объектов для федеральных нужд РФ<sup>2</sup> и Положение о подрядных торгах в РФ<sup>3</sup>), но был и опыт

<sup>1</sup> Беляева З.С., Козырь М.И. Договорные отношения сельскохозяйственных товаропроизводителей в сфере материально-технического обеспечения и реализации сельскохозяйственной продукции // Предпринимательская деятельность в сельском хозяйстве России. – М.: ИГП РАН, 1998. – С. 55.

<sup>2</sup> САПП РФ. – 1993. – № 34. – Ст. 3189.

<sup>3</sup> БНА РФ. – 1993. – № 8. – С. 33.