

ДИСКУССИОННЫЕ ВОПРОСЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПРАВОВОЙ ПРИРОДЫ ИНСТИТУТА НЕДЕЙСТВИТЕЛЬНОСТИ ВЫБОРОВ

DISCUSSION ISSUES OF DETERMINING THE LEGAL NATURE OF THE INSTITUTE OF INVALIDITY OF ELECTIONS

A. Prokhorov

Annotation

In this paper, the author analyzes the different points of view that exist in the domestic legal science, the definition of the legal nature of the institution of invalidity of elections, and also draws conclusions about the ambiguity of the nature of this institution, the possibility of its attribution to law-restoring and law-protecting measures.

Keywords: electoral law, elections, invalidity of elections, invalidity of election results, coercive measures.

Прохоров Алексей Александрович
Аспирант, Пензенский
государственный университет

Аннотация

В данной работе автор анализирует различные точки зрения, существующие в отечественной юридической науке, на определение правовой природы института недействительности выборов, а также делает выводы о неоднозначности природы указанного института, возможности его отнесения к правосоставительным и правозащитным мерам.

Ключевые слова:

Избирательное право, выборы, недействительность выборов, недействительность результатов выборов, меры принуждения.

Правовая природа института недействительности выборов не является однозначной. Однозначно то, что включение института недействительности выборов направлено на охрану прав и свобод участников избирательного процесса, средством которой являются меры правового принуждения. Однако меры правового принуждения достаточно неоднородны по своему составу, в юридической науке до сих пор ведутся споры о структуре мер правового принуждения.

Одним из первых в отечественной юридической науке меры правового принуждения классифицировал советский и российский юрист, специалист в области государственного, административного права Д.Н. Бахрах. Он выделил среди мер правового принуждения: меры предупреждения (профилактики, превенции); меры пресечения; меры процессуального обеспечения; меры защиты и правосоставительные меры; меры юридической ответственности [1][2].

В отечественной правовой науке существует множество иных (схожих) классификаций мер правового принуждения, которые находили свое отражение в работах С.С. Алексеева [3], В.Д. Ардашкина [4], С.В. Шевелевой [5], В.В. Серegiной [6] и др. Однако, по нашему мнению, именно классификация, предложенная Д.Н. Бахрахом, включающая пять видов мер принуждения является наиболее точной.

Ряд ученых полагает, что признание выборов недействительными – это мера правовой (а если точнее, конституционно-правовой) ответственности.

Так, В.А. Виноградов на основе анализа конституционного законодательства Российской Федерации и ряда зарубежных стран относит к мерам конституционно-правовой ответственности признание недействительным юридически значимого результата [7].

А.А. Кондрашев [8] и Н.В. Горьков указывают, что признание выборов недействительными – это вид избирательно-правовой ответственности, которая является подвидом конституционно-правовой ответственности. Н.В. Горьков характеризует избирательно-правовую ответственность как разновидность (подвид) конституционно-правовой ответственности, которая проявляется в сфере правового регулирования избирательного права, наступает вследствие совершения нарушений норм избирательного права (избирательных правонарушений); применяется к субъектам избирательно-правовых отношений; выражается в применении мер, прямо предусмотренных нормами избирательного права [9].

В.В. Игнатенко определяет конституционно-правовую ответственность как один из видов юридической ответственности, выступающих "в качестве правового средства обеспечения правопорядка в сфере конституцион-

но-правовых отношений", который имеет "своим фактическим основанием совершение правонарушения в сфере конституционно-правовых отношений и выражается в применении к правонарушителю ... определенных правовых мер государственного принуждения" [10]. К видам конституционно-правовой ответственности в сфере избирательного права он относит, в том числе и признание результатов выборов недействительными, отмену решения о признании кандидата избранным.

Ученые, которые выступают за отнесение недействительности выборов к мерам ответственности, как правило, не считают наличие вины необходимым условием привлечения правонарушителя к конституционной ответственности. Так, например, Д.Т. Шон [11], В.А. Виноградов [12] признавали потенциальную возможность реализации конституционно-правовой ответственности без вины. М.С. Матейкович, поддерживая их позицию, утверждал, что "можно говорить о невиновной ответственности избирательного корпуса в целом, если его волеизъявление лишается юридической силы вследствие признания недействительными выборов" [13].

Некоторые ученые однако полагают, что правовая ответственность возможна только при наличии вины. Разграничение мер защиты и мер ответственности по критерию наличия вины обосновано такими учеными, как С.Н. Кожевников [14], В.А. Протасов [15], В.Ф. Яковлев [16] и другими. Так, О.А. Красавчиков утверждает, что общее между мерами ответственности и мерами защиты состоит в том, что одним из условий их применения выступает противоправное поведение лица. Отличие же данных способов правового воздействия состоит в том, что для возложения мер ответственности на правонарушителя необходимо, чтобы его поведение с субъективной стороны характеризовалось виной. Что касается мер защиты, то их возложение не связывается с субъективным моментом. Таким образом, то, что называют ответственностью без вины, на самом деле ответственностью не является, а представляет собой способ восстановления правопорядка и нарушенных избирательных прав [17].

В.В. Вискулова, разделяя между собой понятия "гарантии избирательных прав" и "гарантии избирательных прав граждан" указывала, что возможность признания недействительными итогов голосования, результатов выборов являются именно мерой юридической защиты [18].

О.А. Антонова указывала, что нецелесообразным является отнесение процедуры признания результатов выборов недействительными к конституционным санкциям, так как для применения последних в качестве обязательного признака является наличие вины субъекта избирательного правонарушения, а в ходе признания выборов

недействительными отрицательные последствия терпят также лица, выполняющие должным образом предписания избирательного закона [19].

Н.М. Колосова [20], С.В. Евдокимов [21] утверждали, что признание выборов недействительными – это мера восстановления нарушенных прав лиц, участвующих в выборах.

Ряд авторов утверждает, что признание выборов недействительными является смежным правовым институтом, который содержит в себе элементы мер конституционно-правовой ответственности и мер, направленных на защиту избирательных прав граждан, что признание выборов недействительными выступает в качестве меры защиты, то есть сочетает элементы правовосстановления и конституционно-правового пресечения.

П.В. Смирнов указывает, что отдельные меры конституционно-правового принуждения реализуют одновременно цели пресечения и защиты прав (признание выборов недействительными), пресечения и ответственности (приостановление деятельности политической партии).

Вообще основным аргументом сторонников отнесения таких мер правового принуждения, как признание итогов голосования, результатов выборов недействительными, к числу мер защиты является недопущение объективного вменения при реализации конституционно-правовой ответственности. Так, П.В. Смирнов считает, что признание выборов недействительными нельзя признать мерой ответственности: "Если мы данную меру оценим как меру ответственности, то тогда мы признаем коллективное вменение, когда за действие одних отвечает весь избирательный корпус, что недопустимо" [22].

И.А. Боровикова указывает, что признание результатов выборов недействительными в правовом регулировании избирательных отношений проявляет полифункциональную природу и выполняет функции, свойственные как мерам конституционно-правового восстановления, так и мерам конституционно-правового пресечения. Однако при этом сам автор склоняется к тому, что признание результатов выборов недействительными выступает мерой конституционно-правового восстановления, поскольку функции и порядок применения данной процедуры соответствует мерам конституционно-правового восстановления, а вина является обязательным условием ответственности [23].

Мы полагаем, что признание выборов недействительными не может считаться мерой юридической ответственности. Юридическая ответственность, в общем смысле, представляет собой применение мер государственного принуждения к виновному лицу за совершение противоправного деяния.

Юридическая ответственность существует только при одновременном наличии двух предпосылок: объективной и субъективной.

Как отмечали И.С. Самощенко и М.Х. Фахрушин, объективная предпосылка юридической ответственности – наличие правового регулирования общественных отношений. Особенностью юридической ответственности является то, что она наступает лишь в результате нарушения правовых норм. Если правовое регулирование составляет объективную предпосылку юридической ответственности, то субъективной предпосылкой ее является свобода воли человека. Объективная предпосылка в данном случае – сам факт нарушения избирательных прав лиц, участвующих в выборах. Субъект правонарушения – избирательная комиссия, чей протокол в конечном итоге признается недействительным [24].

В случае с признанием выборов недействительными, невозможно говорить о том, что ответственность несут только избирательные комиссии, как и о существовании субъективной предпосылки в обозначенном выше смысле. Как уже отмечалось выше, выборы являются деятельностью множества лиц, которые в процессе выборов реализуют свои активные и пассивные избирательные права. Для того, чтобы признать выборы недействительными необходимо, чтобы избирательные права одних лиц, участвующих в выборах, были нарушены действиями других лиц, также участвующих в выборах, появилась невозможность выявления действительной воли избирателей. Однако при этом к ответственности привлекаются не лица, нарушившие избирательные права: негативные последствия от такой конституционно-правовой ответственности (признания выборов недействительными) несут избиратели и кандидаты, а не избирательные комиссии.

В целом мы согласны с позицией И.А. Боровиковой, которая указывает, что признание выборов недействительными не служит целям наказания лица, нарушившего права участников избирательного процесса. Ведь субъектами нарушения правил составления списка избирателей, которое впоследствии может привести в теории к признанию выборов недействительными, могут являться и избирательные комиссии, и их отдельные должностные лица, и органы регистрационного учета, и главы воинских частей и т.д., то есть те лица, которые не всегда непосредственно задействованы в избирательном процессе.

Признание выборов недействительными (если рассматривать эту процедуру как правовую санкцию) не ведет к наказанию указанных нарушителей избирательных прав граждан, эти лица не несут личную, организационную или материальную ответственность в результате применения по отношению (в том числе) к ним указанного вида наказания.

Рассмотрение таких мер как признание выборов недействительными или, например, отзыв депутата избирателями не может считаться мерой конституционно-правовой ответственности, вопреки позиции отдельных ученых, например, Е.А. Колюшина [25]. Согласие с его точкой зрения может привести к тому, что она позволяет относить с юридической ответственностью всякие меры государственного принуждения, в том числе и не связанные с противоправным поведением субъекта, что является неверным, как справедливо отмечал В.А. Плахотнюк [26].

Представляется обоснованным утверждение И.А. Боровиковой о том, что посредством "реализации данной меры конституционно-правового принуждения достигается более широкая цель – обеспечение и восстановление порядка организации и проведения выборов, достоверное установление итогов голосования и конечных результатов выборов, а также в целом защита избирательной системы Российской Федерации, избирательной системы субъектов Российской Федерации, возможности свободной реализации гражданами избирательных прав, гарантированных Конституцией Российской Федерации" [27].

Любопытна также точка зрения А.А. Кондрашева, который дает ответ на вопрос, почему к какой-либо ответственности в результате нарушения законодательства о выборах практически не привлекается "пассивная" часть участников избирательного процесса, то есть сами избиратели. Он указывает, что "субъекты, обеспечивающие участие в избирательном процессе "активных" субъектов, или непосредственно голосующие избиратели не имеют возможности своими противоправными действиями серьезно нарушить ход выборов или изменить результаты волеизъявления народа. Эти субъекты в рамках избирательной кампании выполняют вспомогательные функции (освещение выборов в средствах массовой информации, агитация, составление списков, выделение помещений и мест для агитации). Другие субъекты избирательного процесса – члены избирательных комиссий, комиссии в целом, кандидаты, избирательные блоки, партии, наблюдатели – несут ответственность по нормам избирательного законодательства, что, правда, не исключает применения мер ответственности, предусмотренных в иных отраслях законодательства" [28].

Сам по себе институт принуждения значительно шире института ответственности: они соотносятся как целое и часть. Принуждение включает в себя не только меры ответственности (негативной), но и меры защиты субъективных прав (то есть меры восстановления и защиты нарушенных прав отдельных лиц без фактического привлечения к ответственности виновных лиц), меры пресечения.

Однако следует четко различать понятия "недействительность выборов" и "признание выборов недействи-

тельными". Выше нами уже отмечалось сущностное различие между данными терминами (соотносятся как "результат" и "процесс достижения результата"), в данном случае мы можем провести и отличия в их правовой природе. Если принять за основу то, что правовое принуждение является способом правовой охраны, то можно установить следующее: "признание выборов недействительными" является мерой правового принуждения, тогда как сама по себе "недействительность выборов" является правоохранительным институтом.

Кроме того, как отмечает В.В. Серегина, в таких отраслях права, как гражданское, государственное, административное, есть правовые нормы, которые предусматривают возможность применения правового принуждения вне какой-либо связи с правонарушением, с виновным поведением субъекта. Это – "ответственность без вины" в гражданском праве; кассация выборов в государственном праве; реквизиция, досмотр в аэропортах, таможенных пунктах – в административном праве [29].

Мы не можем быть солидарны и с теми авторами, которые полагают, что недействительность выборов – это правовой институт, который содержит в себе исключительно элементы мер конституционно-правовой ответственности и мер, направленных на защиту избирательных прав граждан. По нашему мнению, подобная трактовка сути признания выборов недействительными является недостаточно точной, излишне узкой, поскольку данный институт содержит не только и не столько характерные для юридической ответственности черты, сколько признаки, схожие с мерами принуждения (в которые и включены меры ответственности).

Именно по этой причине мы не можем согласиться с авторами, которые полагают, что институт признания выборов недействительными содержит в себе исключительно черты праввосстановительных и правопресекающих мер, то есть является мерой правовой защиты. С.В. Евдокимов отмечает, что "к понятию мер защиты не следует относить только меры восстановительного характера. Защита права осуществляется не только восстановительными средствами, но и посредством превентивных, пресекающих мер. Меры защиты – понятие более широкое и включает в себя праввосстановительные меры (наряду с превентивными мерами, мерами пресечения и др.)" [30].

В юридической литературе неоднократно отмечалось, что наличие признаков данных правовых институтов можно обнаружить во многих процессуальных действиях. Так, И.А. Иванников отмечал возможность применения мер правовой защиты без учета субъективной стороны совершенного деяния [31]. С.С. Алексеев указывал на то, что вина не входит в фактическое основание мер защиты: это основание ограничивается самим по себе фактом нарушения права [32].

Мы считаем, что институт признания выборов недействительности является смежным, комплексным, полифункциональным институтом правового принуждения, который содержит в себе функциональные черты, характерные, в основном, для защитных и праввосстановительных мер (поскольку в результате признания итогов голосования, результатов выборов недействительными происходит восстановление правового положения, существовавшего до голосования/выборов, от них не наступают юридических последствий), однако при этом он выполняет и функции, которые характерны и для мер юридической ответственности (в результате признания выборов недействительными не избирается кандидат или кандидаты), и для мер предупредительных (путем признания выборов недействительными не допускается назначение на должность кандидата, избранного с нарушением закона, кроме того, сама по себе возможность признания недействительными результатов выборов сдерживает участников избирательного процесса от совершения возможных нарушений, которые могли бы стать основанием для аннулирования результатов выборов), и для мер пресечения (в случае, если судом выборы признаются недействительными уже после избрания кандидата на должность).

Таким образом, признание выборов недействительными является смежным институтом, который по своей сути и функциям находится ближе к мерам правового восстановления и защиты, и с некоторыми допущениями может быть отнесен к ним, поскольку в результате признания недействительными выборов происходит восстановление правового положения, существовавшего до голосования/выборов, от них не наступают юридических последствий. Однако при этом, нельзя игнорировать факт того, что данный институт имеет функциональные признаки, характерные и для мер юридической ответственности, и для мер пресечения, и для превентивных мер.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бахрах Д.Н. Дисциплинарное принуждение // Изв. Вузов: Правоведение. – 1985. – №3. – С.17–18.
2. Бахрах Д.Н. Административная ответственность: Учеб. пособие. – М., 1999. – С. 37.
3. Алексеев С.С. Общая теория права. – В 2 тт. – Т. 1. – М., 1981. – С. 272–273.
4. Ардашкин В.Д. О принуждении по советскому праву // Советское государство и право. – 1970. – №7. – С. 36.

5. Шевелева С.В. Виды мер правового принуждения // Пробелы в российском законодательстве. – 2010. – №3. – С. 159
6. Серегина В.В. Государственное принуждение по советскому праву. – Воронеж, 1991. – С. 75.
7. Виноградов В.А. Конституционная ответственность: вопросы теории и правовое регулирование. – М., 2000. – С. 78 – 99.
8. Кондрашев А.А. Конституционно–правовая ответственность в Российской Федерации: теория и практика. – М., 2006. – С. 156–203.
9. Горьков Н.В. Избирательно–правовая ответственность в Российской Федерации: Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2008. – С. 7.
10. Игнатенко В.В. Юридическая ответственность и избирательный процесс. – М., 2001. – С. 13.
11. Шон Д.Т. Конституционная ответственность // Государство и право. – 1995. – №7. – С. 41.
12. Виноградов В.А. Субъекты конституционной ответственности: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. – С. 50.
13. Матейкович М.С. Защита избирательных прав граждан в Российской Федерации: дис. ... д-ра юрид. наук. – Саратов, 2003. – С. 143–144.
14. Кожевников С.Н. Государственное принуждение: особенности и содержание // Советское государство и право. – 1978. – №5. – С. 52–53.
15. Протасов В.Н. Теория права и государства. Проблемы теории права и государства. – М., 2001. – С. 225.
16. Яковлев В.Ф. Принуждение в гражданском праве // Проблемы современного гражданского права. – М., 2000. – С. 210–223.
17. Красавчиков О.А. Ответственность, меры защиты и санкции в советском гражданском праве // Сборник ученых трудов. – Вып. 27. – Свердловск, 1973. – С. 11.
18. Вискулова, В. В. Гарантии избирательных прав граждан в современной России: вопросы теории и практики: Автореферат дис. ... д-ра. юрид. наук. – М., 2013. – С. 23.
19. Антонова О.А. Признание выборов недействительными как мера конституционно–правового принуждения. // Право и демократия: сб. науч. тр. – Вып. 20 / Под ред. В.Н. Бибило. – Минск, 2009. / URL: <http://elib.bsu.by/handle/123456789/19713> (дата обращения 10.12.2017).
20. Колосова Н.М. Теория конституционной ответственности: природа, особенности, структура: дис. ...д-ра юрид. наук. – М., 2006. – С. 237.
21. Евдокимов С.В. Правовосстановительные меры в российском праве: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2003. – С. 116.
22. Смирнов П.В. Меры конституционно–правового принуждения: автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – Сургут, 2005. – С. 8.
23. Боровикова И.А. Признание результатов выборов недействительными: конституционно–правовая природа и основания применения: Автореферат дис. ... канд. юрид. наук. – Владивосток, 2012. – С. 16.
24. Самощенко И.С., Фарухшин М.Х. Предпосылки правовой ответственности. // Правоведение. – 1970. – №5. – С. 30.
25. Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право: Курс лекций. – М., 1999. – С.27.
26. Плехотнюк В.А. Вина гражданина как субъективное условие его привлечения к ответственности по избирательному праву // Академический юридический журнал, 2003. №. 1. – С. 20.
27. Боровикова И.А. Признание выборов недействительными как мера конституционно–правового принуждения // Конституционное право. – 2009. – №4 (38). – С. 15.
28. Кондрашев А.А. Избирательно–правовая ответственность в российском конституционном праве // Актуальные проблемы российского права. – 2016. – №6. – С. 115.
29. Серегина В.В. Проблема исследования структуры государственного принуждения в отечественной правовой науке // Судебная власть и уголовный процесс. – 2016. – №2. – С. 185–195.
30. Евдокимов С.В. Правовосстановительные меры в российском праве: дисс. ... канд. юрид. наук. – Н. Новгород, 1999. – С. 11.
31. Иванников И.А. Теория государства и права: учеб. пособие. – Ростов на Дону, 2001. – С. 18.
32. Алексеев С.С. Проблемы теории права: Основные вопросы общей теории социалистического права. – В 2 т. – Т. 2. – Свердловск, 1973. – С. 280.
33. Синцов Г. В. Особенности деятельности корпуса наблюдателей "За чистые выборы" в регионах России // Юридический мир. 2013. №8. С. 62–65.

© А.А. Прохоров, (lexproh@gmail.com), Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»,

