

статочно хорошо изученным в научном плане за последние годы. При этом, как показывают проведенные исследования, в качестве одного из основных препятствий для практического воплощения во многих субъектах Российской Федерации действующего федерального законодательства по реализации обязательных работ как вида наказания многие ученые выделяют стойкое нежелание органов местного самоуправления принимать деятельное участие в организации исполнения данного вида наказаний со ссылкой на отсутствие прямого упоминания в вопросах местного значения, находящихся в ведении муниципальных образований [10].

### Литература

1. Федеральный закон от 8 июня 2012 г. № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» // Собрание законодательства РФ. 2012. № 24. Ст. 3082.
2. <http://www.s-soveto.ru/administrativnoe-nakazanie-v-vide-obyazatelnykh-rabot/>
3. Дугенец А.С. Административно-юрисдикционный процесс. М., 2003.
4. Стуканов А.П. Прокурорский надзор за исполнением законов органами административной юрисдикции Российской Федерации. СПб., 2000.
5. Васильев В.Н. Административный арест как мера административного наказания: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005.
6. Кирилин А.В. Административно-деликтное право (теория и законодательные основы): Монография. М., 2012.
7. Чаннов С.Е. Обязательные работы или принудительный труд // <http://www.justicemaker.ru/view-article.php?id=25&art=3566>
8. Максимов И.В. Административные наказания. М., 2009.
9. Тимошенко И.В., Вова К.П. Административная ответственность за правонарушения в области дорожного движения: Монография. Ростов-на-Дону, 2011.
10. Бородин А.А. Применение наказания в виде обязательных работ в российском праве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2011 // <http://do.gendocs.ru/docs/index-275404.html>

УДК 342.8

Голубкова Н.И.

## ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СПОРЫ: ПРИЧИНЫ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И СПОСОБЫ ПРЕДОТВРАЩЕНИЯ НА ОСНОВЕ АНАЛИЗА РОССИЙСКОЙ И ЗАРУБЕЖНОЙ ПРАКТИКИ

*Статья посвящена исследованию избирательных споров, а также отечественным и зарубежным методами их регулирования и предотвращения. Подчеркивается необходимость изучения проблематики в связи с наличием потенциальной возможности перехода спора из правового пространства в плоскость социальных и политических конфликтов, угрожающих национальной безопасности и суверенитету государства.*

*This article is about electoral disputes, national and foreign experience of its regulation and prevention. It's a topical problem, because electoral conflicts can transform into social and political conflicts with elements of threaten national security and sovereignty.*

**Ключевые слова:** выборы, избирательный спор, электоральный конфликт, политический конфликт, избирательное право, наблюдение, кандидаты.

**Key words:** elections, electoral dispute, electoral conflict, political conflict, electoral law, observation, candidates.

Вопрос организации власти волнует граждан любого государства, поскольку оказывает важнейшее влияние на существование и функционирование всех сфер жизни общества. В современном мире, ориентированном на демократическое развитие, чрезвычайно важное

значение приобретают выборы, которые гарантируют реализацию активного и пассивного избирательного права граждан [1]. По мнению И.Б. Борисова, «повышенное внимание к избирательному законодательству в рамках международных организаций приводит к тому, что

современные нормы международного избирательного права постепенно оформляются в самостоятельный комплексный политический и международно-правовой институт, в особую юридическую систему, оказывающую влияние на формирование и функционирование всех институтов новой модели представительной демократии, тем самым образуя самостоятельную отрасль публичного политического и законодательного права» [2, с. 54]. Соблюдение данных норм позволяет повысить легитимность власти в рамках каждого государства. Однако до сих пор избирательное законодательство России направлено, скорее, на разрешение правовых электоральных конфликтов, нежели на их предотвращение. Между тем высокий процент избирательных споров ставит под сомнение вопрос легитимности власти, поскольку имеет в своей основе реальные либо мнимые нарушения конституционных прав граждан [3, с. 24].

Опасность избирательных споров объясняется тем, что при наличии ряда негативных факторов и дезорганизующих действий отдельных участников электорального процесса они могут превратиться в неинституционализированные противостояния, способные приводить к самым непредсказуемым и нежелательным последствиям для политической системы. Так, в ряде стран постсоветского пространства «цветные революции» стали результатом противоречий, обострившихся в ходе избирательного процесса. При этом электоральные конфликты зачастую становятся причиной для информационно-пропагандистского, финансового, политического и военного вмешательства во внутренние дела государства с полной или частичной ликвидацией его национального суверенитета [4, с. 9].

В рамках правовых исследований избирательных споров первоочередной причиной их возникновения называют нарушение конституционных прав граждан, а также наличие в существующем избирательном законодательстве пробелов, касающихся конкретных избирательных действий и процедур. На количество нарушений избирательного законодательства влияет недостаточный уровень правовой культуры избирателей, некомпетентность организаторов выборов и, как следствие, ненадлежащее исполнения членами избирательных комиссий и другими участниками электорального процесса своих обязанностей в рамках возникающих правоотношений. При этом правоведомы выделяется причина, не свя-

занная с правовыми нормами непосредственно [5]. Речь идет о старании отдельных кандидатов и их сторонников использовать поводы для создания конфликтных ситуаций в целях привлечения к себе внимания средств массовой информации и рядовых избирателей, а также втягивания избирательных комиссий в рассмотрение жалоб, чтобы в случае неизбрания использовать это для оспаривания результатов выборов.

Однако наиболее важной причиной возникновения избирательного спора все же является противостояние участников избирательного процесса по поводу получения властного ресурса по итогам выборов. Именно оно приводит к желанию использовать метод развязывания «юридических войн» в целях получения некоего преимущества. Под юридическими войнами подразумевается политическая технология, направленная на подачу жалоб вне зависимости от их обоснованности (т.н. «поточные жалобы»). Возникшие споры в таком случае инициируются против конкурентов и являются целью, а не средством устранения нарушения, восстановления избирательных прав и т.д. [6]

При этом следует отметить, что анализ электоральной статистики и материалов судебных решений позволяет сделать вывод о том, что количество избирательных споров пропорционально уровню политической напряженности. Усугубляющим фактором для этой ситуации является неконструктивная политическая оппозиция в стране, использующая инициирование избирательных споров как средство привлечения внимания к себе. Как следствие, необходимо создание правовых условий, снижающих риск функционирования в стране оппозиционных партий и кандидатов. Это позволит изменить отношение участников предвыборной гонки к своему поражению и сделает выбор методов борьбы более приемлемым с точки зрения права. Важно также понимать, что поражение в выборах, особенно если речь идет об участии кандидатов, а не партий, несет серьезные финансовые убытки. Экономический фактор мотивирует участников избирательного процесса на манипуляции с правовыми нормами. Усугубляющим фактором в данном случае является электоральная коррупция. Следовательно, снижению количества избирательных споров будет способствовать применение правовых методов борьбы с коррупцией в рамках выборного процесса [7].

В конституциях большинства государств

вне зависимости от их экономического развития и политической ориентации закреплены нормы, регулирующие деятельность судебных органов и порядок обжалования нарушения избирательных прав (Антигуа и Барбуда, Белиз, Боливия, Коста-Рика, Мексика, Тринидад и Тобаго, Чили, Эквадор, Ямайка и др.). Приоритетным способом разрешения избирательных споров становится их судебное рассмотрение, поскольку действия членов избирательных комиссий и других специализированных органов в российской практике зачастую становятся основой для новых жалоб. Однако мировой опыт показывает иные способы разрешения правовых электоральных конфликтов. Так, в Гаити и Суринаме рассмотрение споров, связанных с выборами, осуществляется государственными парламентскими органами. Подобная практика в России, вероятно всего, лишь понизит авторитетность принимаемых решений по отдельным жалобам, поскольку может восприниматься как политический заказ.

В Никарагуа, Панаме, Парагвае, Перу и Колумбии разрешением избирательных споров занимаются специализированные органы юстиции. В Бразилии функционирует Высший трибунал по избирательным делам. При этом структура трибунала соответствует административно-территориальному делению и имеет два уровня: федеральный и региональный. Деятельность судопроизводства по избирательным делам исключает возможность волокиты и целенаправленного разжигания правовых конфликтов электорального характера, поскольку решения подлежат обжалованию только в случае нарушения норм Конституции.

Предотвращение избирательных конфликтов как целенаправленная деятельность должна включать в себя борьбу как с реальным нарушением избирательных прав, так и с возможностью инициирования мнимых процедурных разбирательств. Современное российское законодательство не подразумевает ответственности за подачу необоснованных жалоб со стороны кандидатов или партий, тогда как борьба с мнимыми избирательными спорами должна включать в себя санкции за недобросовестное инициирование спора. Аналогичная норма закреплена в Конституции Бразилии, где присутствует механизм привлечения к ответственности за обвинение в нарушении избирательного законодательства: истец несет ответственность, если иск окажется необоснованным [8, с. 141]. Появление подобной нормы в российском избирательном

законодательстве в перспективе способно изменить отношение к правовым нормам участников электорального процесса, реализующих свое пассивное избирательное право.

Однако введение аналогичных санкций должно осуществляться осторожно, поскольку важна соразмерность действий суда, участвующего в судебном разрешении избирательных споров. Поэтому для создания эффективного механизма борьбы с избирательными спорами должна быть создана беспристрастная и пользующаяся доверием населения система судебной защиты избирательных прав, так как заимствование норм из международного права или законодательства других государств должно осуществляться с учетом национальной специфики во избежание политических и социальных рисков [9, с. 19].

Борьба с реальными нарушениями избирательных прав должна также включать в себя работу по повышению правовой культуры участников избирательного процесса. На данный момент отсутствует сформированная программа просвещения избирателей, а деятельность в этом направлении ведется избирательными комиссиями на федеральном и региональном уровне обособленно друг от друга. В данном случае может быть полезен опыт Австралии, где конституционно закреплено обязательное голосование, подразумевающее применение санкций, и, как следствие, местными органами власти проводится работа по просвещению населения в рамках единой системы наиболее актуальных вопросов. Но она охватывает преимущественно избирателей, тогда как в условиях динамики изменения избирательного законодательства в России необходимым является повышение общей правовой грамотности самих членов избирательных комиссий всех уровней, выходящее за рамки понимания должностных обязанностей и включающее в себя знание основ конституционного права России, организацию избирательной системы страны, особенности судебного разрешения избирательных споров и т.д.

Наконец, необходимо повышение правовой культуры наблюдателей, которые в силу своего статуса на избирательном участке могут пресечь нарушение избирательных прав как со стороны организаторов выборов, так и со стороны избирателей. В рамках этого направления наиболее эффективным способом станет сотрудничество с институтами гражданского общества. Общественная палата, как

институт гражданского общества, имеет опыт проведения семинаров и тренингов для наблюдателей, направленные на повышение понимание основ избирательного законодательства и последующую возможность предотвращения нарушения избирательных прав граждан. Квалифицированной помощью может рассматриваться привлечение в качестве наблюдателей или работников УИК членов Молодежного союза юристов России.

Наконец, расширение влияния институтов гражданского общества на выборный процесс сделает работу избирательных комиссий более прозрачной и снизит уровень политической напряженности в рамках избирательного процесса на всех его стадиях.

Сотрудничество с международными организациями давно доказало плодотворность в борьбе с нарушениями конституционных прав граждан. Современные международные акты, направленные на регулирование международного наблюдения, ориентированы на максимальное взаимодействие наблюдателей с национальными структурами гражданского общества. Целью международного наблюдения является содействие реализации избирательных прав граждан. Для предотвращения избирательных споров полезным было бы правовое регулирование этого аспекта деятельности международных наблюдателей, находящихся на избирательных участках, поскольку на данный момент роль наблюдателей от миссии БДИПЧ ОБСЕ в этом направлении существует только в качестве декларативных утверждений и рассматривается как естественный результат их присутствия, не подразумевающая конкретных действий [10, с. 88].

Весьма значимой представляется работа со средствами массовой информации, поскольку именно широкое освещение конфликтных ситуаций приводит к выходу противостояния из правового пространства и получает развитие в виде массовых беспорядков, как это было в ходе «оранжевой революции» в Украине. При этом должна сохраняться умеренная прозрачность избирательного процесса на всех его стадиях.

Целенаправленная деятельность государства и институтов гражданского общества в снижении количества избирательных споров и

возможность исключения практики недобросовестного их инициирования не только содействует позитивному развитию демократических институтов и реализации политических прав и свобод граждан в полном объеме, но и позволяет избежать массовых столкновений, революций и гражданских войн. Поэтому рассмотрение правовых и политических вопросов предотвращения избирательных споров для отдельных граждан является вопросом активной гражданской позиции, а для государств способом защиты и сохранения национальных интересов.

## Литература

1. Международные избирательные стандарты: Сборник документов. М., 2004.
2. Берлявский Л.Г. Избирательное право как институт конституционного права Соединенных Штатов Америки // Российская юстиция. 2012. N 4.
3. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. N 106. 15.06.2002.
4. Международное наблюдение за выборами и референдумами. Сборник документов и материалов. М., 2011.
5. Ищенко Е.П. Избирательные споры: возникновение, разрешение, предупреждение. М., 2002.
6. Fisher J. Electoral Conflict and violence. A strategy for study and prevention. IFES White paper. 2002-01.
7. Трунцевский Ю.В. О мерах по уничтожению коррупции в России // Российский следователь. 2012. N 1.
8. Избирательное законодательство и выборы в современном мире. Американский континент. М., 2010.
9. Крутий Е.И. Роль национальных кодификаций в процессе унификации МЧП // Международное публичное и частное право. 2012. N 4.
10. Борисов И.Б., Игнатов А.В. Международные наблюдатели на выборах Президента Российской Федерации – очередной импульс к развитию института международного наблюдения. М., 2012.