

ЖУРНАЛ **ВЫБОРАХ**

№ 6 • 2009

- ✓ Об актуальности сайтов избирательных комиссий. С. 2
- ✓ Тема номера – принципы избирательного права. С. 17
- ✓ Политическая реклама и партийная агитация. С. 41
- ✓ Выборы и мифы. С. 47
- ✓ 200 лет Государственному совету России. С. 55

Приложение к журналу
«ВЕСТНИК ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ
КОМИССИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

Журнал зарегистрирован в Министерстве Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций. Свидетельство о регистрации СМИ ПИ №77-7452 от 27 февраля 2001 г.

Учредитель: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации

Редакционная коллегия:

Н.Е. Конкин, А.Н. Адров, И.Б. Борисов, М.В. Гришина, Е.П. Дубровина, С.Е. Заславский, А.В. Иванченко, А.А.Кисин, Е.И. Колюшин, В.И. Лысенко, С.Ю. Нестеров, А.Ю. Петухов, М.А. Попов, С.М. Шапиев

Издатель: Российский центр обучения избирательным технологиям при ЦИК России, 109012, г. Москва, Б. Черкасский пер., д. 7, тел.: (495) 625-4240

Адрес редакции: 109012, Москва, Б. Черкасский пер., д. 9, тел.: (495) 625-2485, e-mail: jov@cikrf.ru

Главный редактор С.Е. Заславский
Заместитель главного редактора О.Б. Беляков
Ответственный секретарь И.Б. Гасанов

Предпечатная подготовка и печать
ООО «РусАльфаМедиа»,
111020, г. Москва, 2-я улица Синичкина, д. 9А,
тел.: 8 (499) 400-0218

Позиция редакции не всегда совпадает с мнением авторов. Авторы несут ответственность за достоверность предоставленной информации.

Рукописи не рецензируются и не возвращаются. При перепечатке материалов или использовании содержащихся в них сведений ссылка на журнал обязательна.

Журнал получают

Администрация Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, Совет Федерации и Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, Генеральная прокуратура Российской Федерации, министерства внутренних дел, иностранных дел, обороны, юстиции, Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям, Пограничная служба Федеральной службы безопасности, исполнительные и законодательные органы государственной власти и избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, администрации районов и крупных городов.

Тираж 3500 экз.

ISSN 1995-2430

© Центральная избирательная комиссия Российской Федерации

На обложке – картина И.Е. Репина «Торжественное заседание Государственного совета» (1901)

СОДЕРЖАНИЕ

АКЦЕНТ Компетентное мнение

Николай КОНКИН
ОЦЕНКА САЙТОВ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ АКТУАЛЬНОСТИ 2



Тема номера

Алексей ГОЛОВИН
ПРАВОВАЯ ДОМИНАНТА ЭЛЕКТОРАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ 7

Анна ХОРОШЕВА
ПРИНЦИПЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА КАК ЕГО СИСТЕМООБРАЗУЮЩИЙ ЭЛЕМЕНТ 17

ПРАВО Фемида и выборы

Геннадий РАЙКОВ,
Валерий ПЕСЕНКО
ИСТОРИЯ ДВУХ СУДЕБНЫХ ДЕЛ 21



Рубрика и название материала	№
ТЕХНОЛОГИИ	
Региональный опыт	
Ольга Петрушина. Знакомьтесь: методический кабинет избирательной комиссии	1
Политконсалтинг	
Татьяна Буханова. И вновь о фальсификациях на выборах	2
Елена Маркова. Применение политическими партиями информационно-коммуникационных технологий: тенденции и проблемы развития	3
Информатизация в избирательном процессе	
Александр Гнетов, Татьяна Смирнова. Информационные системы Санкт-Петербургской избирательной комиссии	4/5
Учет избирателей	
Ирина Шарапова, Юлия Зайцева. Субъект персональных данных и ГАС «Выборы»	4/5
Международное наблюдение	
Елена Борисова, Ольга Бызова. Греческий антураж выборов (российские наблюдатели в Афинах)	4/5
Обратная связь	
Андрей Пржездомский, Игорь Богданов. Итоги работы общественной «горячей линии» в единый день голосования	6
Предвыборная агитация	
Евгений Ермолаев. Соотношение политической рекламы и предвыборной агитации в избирательном процессе (начало)	6
ПРОСВЕЩЕНИЕ	
Связь времен	
Ольга Кирушева. Как пионер спас выборные документы	4/5
Григорий Ивакин. Государственный совет России: история и современность	6
Ближнее зарубежье	
Белла Плиева. Центральная избирательная комиссия Республики Южная Осетия и парламентские выборы 2009 года	4/5
Вильям Смирнов. Республика Южная Осетия: первые парламентские выборы после обретения независимости	4/5
Игорь Богданов. «Горячая линия» связи с избирателями на выборах в Республике Южная Осетия	4/5
Заявление Миссии наблюдателей от неправительственных организаций Российской Федерации и стран СНГ по результатам наблюдения за подготовкой и проведением выборов депутатов Парламента Республики Южная Осетия	4/5

Рубрика и название материала	№
За рубежом	
Эльвира Ермакова. К демократизации через выборы	1
Наталья Касаткина. Финансирование выборов в зарубежных государствах	4/5
Марина Арбатская. День выборов: государственный праздник или общественные каникулы?	4/5
Зарубежный опыт	
Роза Абдыраимова. Киргизия решает проблемы местного самоуправления	1
Сафарали Джафаров. О практике осуществления местного самоуправления в Республике Таджикистан	2
Альбина Фахретдинова. Особенности выборов 2009 года в Бундестаг Федеративной Республики Германия	6
Диалог	
Давайте обсудим	
Валерий Крюков. Оптимальная пропорциональность	4/5
Валерий Федоров. Выборная демократия и миф о фальсификациях	6
Полемика	
Антон Зуйков. Президентские выборы – 2008: эволюция законодательства	3
ТЕЛТАЙП	
Интервью	
Соответствовать стандартам профессиональных и человеческих качеств. На вопросы отвечает член ЦИК России Василий Волков	1
«Молодежь – наш стратегический резерв». На вопросы отвечает член ЦИК России Геннадий Райков	2
На Большом Черкасском	
Избиратели в зеркале истории. Остановись, мгновенье	3
Книжная витрина	
Вильям Смирнов. Политико-философские мысли для думающего читателя	3
Борис Страшун. Научное исследование, посвященное субъектам избирательного права	4/5
Информация	
ЦИК России открывает Год молодежи	1
Перспективы работы намечены	2
Общие проблемы организаторов выборов разных стран	2
Осенний сценарий выборов	2
Галина Садовникова. Перспективное партнерство. Знакомьтесь: спецкурс	3
Организация выборов: планы и перспективы (совещание в Гатчине)	4/5
Анна Фоменкова. Книжная орбита ЦИК России	4/5

ОБЩЕСТВО
Электоральная география

Исмаил БАЙХАНОВ

**ОПЫТ ПЕРВЫХ
МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ
И БУДУЩЕЕ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ
В ЧЕЧЕНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ**

30



ДИАЛОГ
Давайте обсудим

Валерий ФЕДОРОВ

**ВЫБОРНАЯ ДЕМОКРАТИЯ И МИФ
О ФАЛЬСИФИКАЦИЯХ**

47

ПРОСВЕЩЕНИЕ
Зарубежный опыт

Альбина ФАХРЕТДИНОВА

**ОСОБЕННОСТИ ВЫБОРОВ
2009 ГОДА В БУНДЕСТАГ
ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКИ
ГЕРМАНИЯ**

50



ТЕХНОЛОГИИ
Обратная связь

**Андрей ПРЖЕЗДОМСКИЙ,
Игорь БОГДАНОВ**

**ИТОГИ РАБОТЫ ОБЩЕСТВЕННОЙ
«ГОРЯЧЕЙ ЛИНИИ» В ЕДИНЫЙ ДЕНЬ
ГОЛОСОВАНИЯ**

35

Предвыборная агитация

Евгений ЕРМОЛАЕВ

**СООТНОШЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ
РЕКЛАМЫ И ПРЕДВЫБОРНОЙ
АГИТАЦИИ
В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ**

41



Связь времен

Григорий ИВАКИН

**ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВЕТ РОССИИ:
ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ**

55

СОДЕРЖАНИЕ ЗА 2009 ГОД

64

Редакция приносит извинения Елизавете Борисовой
за невольную ошибку при написании ее имени
в номере 4/5 «Журнала о выборах»

ОЦЕНКА САЙТОВ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ АКТУАЛЬНОСТИ

Политические партии, общественные организации, экспертное сообщество, ученые, в общем все, кто серьезно интересуется электоральной проблематикой, нередко сталкиваются с тем, что информация о предстоящих выборах, документы, которые разрабатывают избирательные комиссии, их постановления, решения, законодательные акты Российской Федерации, субъектов Российской Федерации отсутствуют на их сайтах. Исходя из этого Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в последнее время обращает особое внимание на совершенствование информационной деятельности избирательных комиссий субъектов Федерации. На вопросы нашего корреспондента, касающиеся принятых и принимаемых мер в данной сфере, отвечает секретарь ЦИК России Н.Е. Конкин.



Николай Конкин,
секретарь ЦИК России

– Николай Евгеньевич, как обстоит дело с техническими возможностями избирательных комиссий субъектов Федерации по своевременному информированию политических партий, других заинтересованных организаций, специалистов в электоральной сфере, да и просто избирателей?

– С учетом того, что на сегодняшний день у нас действуют 83 избирательные комиссии субъектов, существует 83 сайта, открытые внутри портала Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Через сайт ЦИК России открывается доступ к 83 сайтам избирательных комиссий субъектов. Год назад мы разрешили, чтобы избирательные комиссии субъектов имели дополнительно и другие сайты, которые открыты на других интернет-ресурсах. Так что технические возможности комиссий достаточно серьезные.

– Проследить, что и как делается на каждом из такого большого количества сайтов, не так-то просто. ЦИК России каким-то образом наблюдает за качеством информации на сайтах комиссий?

– Естественно. Конечно, невозможно глубоко и подробно анализировать сайты избирательных комиссий всех 83 субъектов. Вот мы и подходим, как говорится, выборочно. В частности, совсем недавно мы выбрали для изучения 14 сайтов (Республики Коми, Республики Марий Эл, Чеченской Республики, Камчатского и Пермского краев, Амурской, Астраханской, Иркутской, Курганской, Ленинградской, Московской, Томской и Тульской областей, Ямало-Ненецкого автономного округа) по принципу – два от каждого федерального округа. Брали как сайты комиссий, которые активно проводили выборы 11 октября – в единый день голосования, так и сайты избирательных комиссий, у которых в этот день либо не было выборов, либо их количество было минимальным. Исходили из того, что сайты избирательных комиссий должны функционировать также и в межвыборный период. Был проведен мониторинг с 15 сентября по 25 октября 2009 года.

Мы обратили особое внимание на актуальность размещаемых материалов, в том числе и новостных. Выяснили, что в среднем на сайтах размещаются от 10 до 30 новостных сообщений ежемесячно. Менее десяти сообщений размещены на сайтах избирательных комиссий Камчатского края, Амурской, Ленинградской и Московской об-

ластей, более пятидесяти – на сайтах Чеченской Республики и Иркутской области. Сайт Избирательной комиссии Тульской области отсылает пользователя за новостями на другой сайт, размещенный вне нашей ГАС «Выборы». Может быть, в этом есть свое рациональное зерно, но целесообразнее размещать наиболее актуальные сообщения в портале ГАС «Выборы».

– Скажите, пожалуйста, существует какой-то реестр информации, которая в обязательном порядке должна освещаться на сайтах комиссий?

– Да. Такой перечень установлен федеральным законодательством, а также Инструкцией по размещению данных ГАС «Выборы» в сети Интернет, утвержденной постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 28 февраля 2007 года. С 1 января 2010 года вступил в силу Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», также определяющий сведения, которые необходимо размещать на сайтах государственных органов. Статья 13 этого закона дает перечень информации, которая должна быть, и, кроме того, обязывает государственные органы, а также избирательные комиссии субъектов Российской Федерации определить перечень обязательной информации, которая должна размещаться на их сайтах. Соответствующие решения уже приняты.

– Удалось ли получить общую картину того, как обстоят дела в комиссиях субъектов Федерации по информационному обеспечению выборов?

– В гораздо большей степени, чем мы рассчитывали. Должен отметить, что кроме мониторинга 14 сайтов мы посмотрели и общую картину на всех сайтах избирательных комиссий 83 субъектов. По итогам наблюдения по отдельным разделам мы сделали следующие заключения.

Первое. Сведения о проводимых выборах и референдумах, информация о политических партиях содержится на всех сайтах избирательных комиссий. На сайтах 11 комиссий указанная информация представлена в иной, более удобной для пользователей форме. Наиболее удобными и функциональными оказались информативные разделы о выборах и референдумах сайтов комиссий Пермского края и Ямало-Ненецкого автономного округа.

В качестве недостатка практически всех сайтов отмечу отсутствие единого архивного раздела со сведениями о прошедших выборах и референдумах, что создает целый ряд неудобств для пользо-

вателей при поиске такой информации (дополнительно к базе данных ГАС «Выборы»). Информация по политическим партиям и по их региональным отделениям обязательна для размещения, однако у большинства сайтов доступ к такой информации возможен только через раздел «Выборы и референдумы». Полагаю, что данная информация должна быть размещена отдельно.

Второе. По итогам выборов 1 марта 2009 года (тогда региональные выборы проходили в девяти субъектах Федерации) финансовая отчетность кандидатов и политических партий по обязательным формам представлена только двумя комиссиями – Республики Хакасия и Владимирской области. Согласно нашей Инструкции указанные документы должны быть размещены на сайте в день передачи данных для официального опубликования в СМИ. Из девяти субъектов, где прошли региональные выборы, семь не разместили такой информации.

Третье. Сведения о поступлении и расходовании средств политических партий, проверки финансовых отчетов размещены на сайтах 39 избирательных комиссий. На сайте Избирательной комиссии Курганской области соответствующий раздел имеется, но сама финансовая информация за 2009 год отсутствует.

Четвертое. Из 14 субъектов Федерации, сайты которых подверглись мониторингу, сведения о деятельности контрольно-ревизионных служб (КРС) размещены на сайтах десяти. Информация вывешивается, как правило, в самостоятельном разделе. Должен отметить, здесь в лучшую сторону отличаются сайты избирательных комиссий Республики Коми, Камчатского края, Иркутской области, которые предоставляют пользователю достаточный объем необходимых сведений, в том числе Положение о КРС, состав, планы работы, материалы проверок.

Ряд сайтов содержат неполные и устаревшие данные. Так, на сайтах избирательных комиссий Астраханской области и Ямало-Ненецкого автономного округа информация о КРС не обновлялась соответственно с апреля и с декабря 2008 года. Уточню – это по состоянию на время проверки (с 15 сентября по 25 октября 2009 года). На сайте Избирательной комиссии Московской области в соответствующем разделе не отражены документы, регламентирующие действия КРС, отсутствуют списки ее членов. На сайтах избирательных комиссий Чеченской Республики, Курганской, Томской, Тульской областей также отсутствуют специализированные разделы и сведения о деятельности контрольно-ревизионных служб.

Пятое. Раздел «Нормативная база, нормативные правовые акты о выборах и референдумах» соз-

дан на всех сайтах, однако принцип организации этого раздела (претензии о неудобности данного раздела нужно адресовать Федеральному центру информатизации при ЦИК России) не позволяет структурировать сведения по видам. При наличии большого числа документов поиск конкретного документа затруднен. При этом во многих случаях представлены не все нормативные правовые акты, регулирующие организацию и проведение выборов в субъекте Федерации.

Например, на сайте Избирательной комиссии Московской области в базе данных ГАС «Выборы» в обязательном разделе «Нормативная база» размещены только два региональных закона – о выборах депутатов представительных органов Московской области и о муниципальных выборах в Московской области. В дополнительном разделе размещены только федеральные законы.

Кроме того, отметим, что у 20 из 83 избирательных комиссий субъектов дополнительно к этой базе существует отдельная база нормативных актов субъекта Федерации, которая более удобна в пользовании. Нам нужно совместно это проработать с избирательными комиссиями, потому что, к сожалению, интерфейс не очень удобен по конкретному разделу. Безусловно, законодательство о выборах должно присутствовать на сайтах всех избирательных комиссий субъектов. Но оно обязательно должно быть актуальным.

Шестое. Важной и востребованной информацией является информация о судебных решениях и правоприменительной практике на территории субъектов Федерации. Специализированные разделы по этой тематике созданы на сайтах только 16 из 83 субъектов Российской Федерации. Конечно, участникам избирательного процесса за-

труднительно найти те или иные судебные решения, принятые на территории соответствующего субъекта, в которых участвовала избирательная комиссия субъекта как одна из заинтересованных сторон. Такой информации нет.

– *А есть недостатки, которые свойственны для всех избирательных комиссий субъектов Федерации?*

– И таких хватает. Согласно Инструкции в обязательном порядке предусматривается размещение в Интернете нормативных актов, решений комиссий субъектов, касающихся проведения выборов. На мой взгляд, пришло время все решения избирательных комиссий размещать на их сайтах. Этого пока не наблюдается. На сайте Центральной избирательной комиссии Российской Федерации размещаются все принятые ею решения. Я не знаю решений, принятых на заседаниях комиссий, которые необходимо скрывать от посторонних глаз. Зачастую даже те нормативные акты, которые обязательно должны быть опубликованы, не находят своего места на сайтах.

Или другое. Иногда до двух и даже более месяцев на сайтах комиссий не меняется информация, не представляются новости из субъекта. У нас пять избирательных комиссий, заставки на сайтах которых были разработаны в 2003 году. Прошло почти шесть лет, наверное, пора уже что-то изменить.

Избирательные комиссии уделяют недостаточно внимания работе с ресурсами для слабовидящих пользователей. Из 83 субъектов только в 17 созданы соответствующие разделы. Мы рекомендуем избирательным комиссиям продумать



Сайт Избирательной комиссии Чеченской Республики

Сайт Избирательной комиссии Камчатского края

вопрос по таким сайтам. Это требование не только российского, но и международного законодательства.

Очень часто комиссии ссылаются на недостаточность финансирования. Мне известна ситуация с непростыми финансовыми возможностями комиссий. Многие из них требуют выделения ставок для работы с сайтами. Но этот вопрос не может решаться отдельно. Нельзя давать ставку по работе с интернет-сайтами и ставку по работе с делопроизводителями и так далее. Нужно исходить из общего количества сотрудников соответствующей избирательной комиссии. Комиссии сами определяют, кто и за что отвечает и каким должно быть количество соответствующих должностей по направлениям.

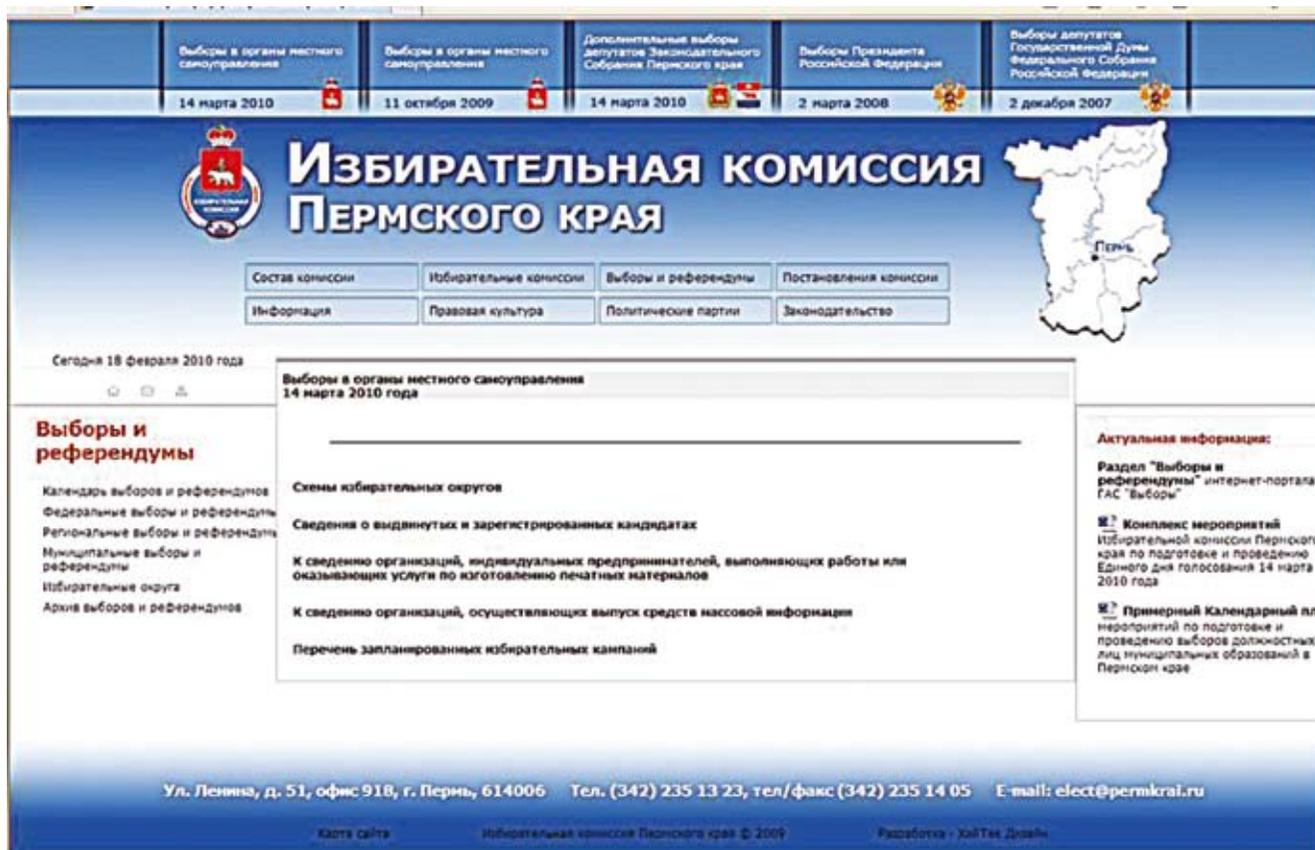
– Размещаются ли на сайтах комиссий сведения, скажем так, необязательные к публикации, но при этом имеющие немаловажное значение для развития отечественной избирательной системы?

– К таковым можно отнести информацию по вопросам правового просвещения, которая не является обязательной для размещения на сайтах, но имеет очень серьезное значение, в том числе для деятельности комиссии. Понимание важности та-

ких вопросов есть практически во всех комиссиях. На всех сайтах, за исключением сайтов Томской и Тульской комиссий присутствуют тематические разделы, содержащие материалы по повышению правовой культуры различных категорий членов избирательной комиссии.

То же самое можно сказать и о разделах, посвященных работе с будущими избирателями, хотя здесь ситуация несколько другая: такие разделы содержатся на сайтах лишь 28 избирательных комиссий субъектов Российской Федерации. Учитывая, что комиссии ежегодно проводят дни молодого избирателя, а 2009 год объявлен у нас Годом молодежи, то, с моей точки зрения, этого недостаточно. Надеемся, что в ближайшее время появится молодежный сайт Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и избирательные комиссии субъектов вслед за нами будут уделять больше внимания размещению информации, посвященной работе с молодыми избирателями.

Разделы «Библиотека», «Издания комиссий» и некоторые другие, размещение на сайтах которых носит рекомендательный характер, являют собой различные формы публикации материалов по избирательному праву. Подобные разделы имеются в 20 из 83 сайтов избирательных комиссий субъектов.



Сайт Избирательной комиссии Пермского края

Считаю, что для популяризации сайтов очень важно размещение на них сведений о работе избирательных комиссий с обращениями граждан. К сожалению, таких сведений нет ни на одном из сайтов комиссий.

– Возвращаясь к мониторингу сайтов, хотелось бы узнать: какие были сделаны выводы на его основе?

– Главный вывод такой: работа по наполнению сайтов 14 избирательных комиссий субъектов Российской Федерации в целом проводится удовлетворительно. Мы отметили хорошую работу с сайтами избирательных комиссий Республики Коми, Чеченской Республики, Пермского края, Иркутской области, Ямало-Ненецкого автономного округа, которые придерживаются норм законодательства при работе с сайтами, требований Инструкции, кроме того, их сайты отличаются продуманной структурой, удобным дизайном, что ведет к повышению удобства пользования данным интернет-ресурсом.

К слову сказать, сайты избирательных комиссий Республики Карелия, Архангельской, Белгородской, Новосибирской, Ростовской, Тамбовской,

Тверской и Ульяновской областей также качественны.

Хотел бы сказать еще вот о чем. До 1 февраля 2010 года всем избирательным комиссиям необходимо принять меры по устранению недостатков, в первую очередь тех, которые связаны с несоблюдением постановлений ЦИК России, прежде всего Инструкции по размещению сведений в Интернете. Речь идет о сроках и объеме необходимой, обязательной информации, которая должна размещаться на сайтах. Предлагаем установить перечень обязательных разделов на главной странице сайта каждой избирательной комиссии.

Необходимо в обязательном порядке на главной странице сайтов размещать следующие разделы: «Избирательные комиссии», «Выборы и референдумы», «Численность избирателей», «Нормативная база», «Новости», «Документы избирательной комиссии», «Политические партии», «Архив выборов и референдумов», «Работа с обращениями граждан», «Карта сайта».

Нужно дополнить раздел «Информационное обеспечение», в котором следует размещать перечни организаций, осуществляющих выпуск СМИ, полиграфических организаций и так далее.



ПРАВОВАЯ ДОМИНАНТА ЭЛЕКТОРАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Вопрос о принципах избирательного права, их понятии, классификации, роли в построении избирательного законодательства и всего комплекса электоральных правоотношений является одним из ключевых в научной проблематике избирательного права. Именно принципы представляют собой ту ценностно-определяющую основу, на которой строится нормативная регламентация электоральных отношений. Они должны являться неоспоримой правовой доминантой законодательного регулирования и практики проведения выборов.

Принципы права являют собой основополагающие начала, идеи, которые выражают сущность права и предопределяют все конкретное нормативное правовое регулирование. Отечественные теоретики формулируют принципы права как исходные нормативно-руководящие начала (императивные требования), определяющие общую направленность правового регулирования общественных отношений¹.

Принципы, как руководящие начала той или иной общности правовых норм (отрасли, подотрасли или института), должны пронизывать все эти нормы, находить в них свое отражение и конкретно-ситуативную реализацию. Основа этого – полное и



Алексей Головин,
преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Российской Федерации Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина, кандидат юридических наук

юридически точное закрепление таких принципов в законе. При этом принцип может быть как прямо изложен в специально посвященной ему норме закона, так и вытекать из совокупности норм, связанных единой идеей. Соответственно в первом случае необходимо юридически корректное формулирование принципа в посвященной его

раскрытию норме законодательного акта, во втором – последовательное отражение в правовых нормах руководящей идеи, на которой он базируется.

Сказанное в полной мере относится к принципам избирательного права, среди которых можно выделить наряду с прямо закрепленными и ряд таких, наличие которых позволяет говорить о сущностном и системном анализе норм международных актов и действующего российского законодательства о выборах.

Система общепризнанных принципов избирательного права сложилась в процессе исторического развития взглядов на демократические способы формирования органов власти. Традиционно она выглядит как совокупность четырех основных характеристик субъективного избирательного права, нашедших свое закрепление в международных документах и на национальном уровне. Речь идет о принципах всеобщего, равного, прямого (в том случае, если национальное законодательство предусматривает проведение прямых выборов) избирательного права при тайном голосовании. Именно эти принципы отражены в статье 81 Конституции Российской Федерации применительно к выборам Президента Российской Федерации² и в пункте 1 статьи 3 Федерального

¹ Общая теория государства и права: Академический курс: В 2 т. Т. 2 / Отв. ред. М.Н. Марченко. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2007. С. 95.

² Необходимо иметь в виду, что в Конституции закреплена формулировка «всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании» (без запятой между словами «всеобщего» и «равного»). Таким образом, избирательное право характеризуется как всеобщее равное, а не как всеобщее и равное. Вместе с тем в настоящем исследовании мы говорим о названных характеристиках избирательного права как об отдельных принципах, каждый из которых имеет собственное содержание.

закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Однако перечень этот нельзя считать исчерпывающим. Вопрос о принципах как о базовых, руководящих идеях избирательного права «не может быть ограничен рамками субъективной формы участия граждан в избирательном процессе, представленной в категориях всеобщего, равного и прямого избирательного права»¹. Принципы всеобщего, равного, прямого избирательного права и тайного голосования многие исследователи называют принципами субъективного избирательного права². Например, В.В. Маклаков под такими принципами понимает условия признания и реализации субъективного избирательного права, соблюдение которых на выборах делает эти выборы действительным народным волеизъявлением³. Вместе с тем в число принципов должны включаться и объективные фундаментальные начала проведения выборов как основного механизма формирования органов публичной власти.

Правомерен вопрос: как те или иные идеи, ценности приобретают значение базовых, на основе каких критериев из множества конкретных правовых установлений отбираются те, которые становятся принципами для определенной общности однородных норм – отрасли, подотрасли или института права? Представляется целесообразным предложить критерии, на основании которых возможно отнесение тех или иных право-

вых идей, отраженных в правовых нормах, к категории принципов избирательного права.

Общий критерий должен отражать, насколько та или иная правовая идея нашла свое выражение и реализацию в конкретных нормах, регламентирующих избирательный процесс, насколько конкретные электоральные законоположения «пронизаны» этой идеей, соответствуют ее «духу». Отобранные по этому критерию правовые идеи в своей совокупности (связующим звеном которой является конституционная категория свободных выборов) составляют несущую конструкцию всего здания правовой регламентации электоральной демократии. Устранение, изъятие любой из этих правовых идей может повлечь существенное изменение «духа» правового регулирования механизма реализации избирательных прав и, соответственно, механизма непосредственного народовластия. В этом смысле совокупность принципов избирательного права обладает высокой степенью упорядоченности, позволяющей говорить о наличии системы принципов, обладающей интегративным свойством, несводимым к простой сумме свойств отдельных принципов. Это интегративное свойство заключается в том, что система принципов создает целостную аксиологическую основу регулирования электоральных отношений, является базовым паттерном электоральной демократии в стране, в соответствии с которым строится весь организационно-правовой

механизм гарантий избирательных прав и свобод граждан.

Анализ, основанный на этом критерии, позволяет выделить в электорально-правовом пространстве помимо «традиционных» (признаваемых большинством исследователей) принципов некоторые иные правовые идеи, которые с большой долей уверенности можно, на наш взгляд, отнести к принципам избирательного права (например, идею о недопустимости иностранного влияния на избирательный процесс, о которой подробнее будет сказано во второй части настоящей статьи).

Дополнительными критериями, позволяющими подтвердить статус принципа в отношении тех или иных правовых идей, на наш взгляд, могут служить:

исторический критерий, то есть критерий, отражающий «традиционность» признания соответствующих принципов, «давность» их закрепления в нормативных актах. Например, идеи всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании в отечественной правовой традиции находят свое выражение со времен Конституций СССР 1936 года и РСФСР 1937 года;

критерий уровня закрепления соответствующей правовой идеи. По этому критерию следует особо подчеркнуть принцип свободных выборов, который нашел свое закрепление в статье 3 Конституции Российской Федерации среди основ конституционного строя.

В свете изложенного полагаем, что не следует возводить в

¹ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М., 1999. С. 15. Аналогичной позиции придерживаются, например, Н.С. Бондарь и А.А. Джагарян, которые полагают, что принципы избирательного права нельзя ограничить требованиями обеспечения всеобщего равного и прямого избирательного права. По их мнению, анализ конституционных норм, прямо или косвенно связанных с регулированием отношений в сфере избирательного права, позволяет утверждать, что действующая Конституция РФ в достаточно широком объеме эксплицитно или имплицитно закрепляет систему принципов избирательного права в их электорально-статусном выражении, что предопределяется рядом взаимосвязанных положений Конституции РФ (см.: Бондарь Н.С., Джагарян А.А. Конституционная ценность избирательных прав граждан России. М., 2005. С. 37).

² См., например: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учеб. для вузов. М.: Норма, 2003. С. 33.

³ См.: Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Общая часть: Учеб. / Рук. авт. кол. и отв. ред. Б.А. Страшун. 4-е изд. М.: Норма, 2007. С. 415.

ранг принципов избирательно-го права отдельные правовые решения законодателя, принятые им при выборе вариантов регламентации тех или иных конкретных электоральных отношений. Представляется, что выделение излишне узких, конкретных правовых идей в качестве принципов избирательного права не отвечает приоритету стабильности его ценностной основы, являющейся качественным показателем развитости механизмов электоральной демократии. Ведь законодатель, обладающий довольно широкой дискрецией в выборе конкретных вариантов правового регулирования электоральных отношений, легко может пересмотреть с учетом текущей социально-исторической ситуации и приоритетов государственной политики те или иные конкретные законоположения (что демонстрирует вся история развития современного избирательного законодательства в нашей стране). И если они успели «попасть» в число принципов, то такое изменение будет означать и пересмотр принципиальной основы избирательного права, частичную перестройку его несущей конструкции. Если же систему принципов будут составлять только основные, признанные правовые идеи, изменения регулирования отдельных аспектов электоральных отношений не затронут эту систему, и ценностная основа электоральной демократии сохранит столь важное свойство стабильности.

Таким образом, представляется возможным построить следующую систему: все принципы избирательного права можно

условно подразделить на *субъективные*, относящиеся к субъективному избирательному праву граждан, и *объективные, или нормативно-организационные*, относящиеся к организации выборов, избирательного процесса. Принципы, входящие во вторую из названных групп, в свою очередь, можно классифицировать на *базовые*, без которых в современных условиях трудно представить подлинно демократические выборы в России и формирование легитимных выборных органов публичной власти, и *функциональные*, обеспечивающие подготовку и проведение свободных, демократических выборов посредством процедур, отвечающих приоритету соблюдения, обеспечения и защиты прав граждан, а также национальным интересам России как суверенного государства. Принципы, относящиеся к каждой из названных групп, показаны на схеме (с. 10).

В действующем избирательном законодательстве нормы, раскрывающие принципы избирательного права, недостаточно систематизированы. Например, принципы обязательности и периодичности проведения выборов закреплены в статье 9 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», но не упоминаются в статье 3 указанного закона, носящей название «Принципы проведения в Российской Федерации выборов и референдума». Можно привести и другие примеры.

Идея кодификации федерального избирательного законодательства в настоящее время на государственном уровне не осо-

бо популярна, однако в научных кругах она жива и по-прежнему активно дискутируется¹. С учетом определяющей роли принципов для всего правового регулирования электоральных отношений полагаем, что в перспективе, в случае кодификации федерального избирательного законодательства, системе принципов следует изложить в специальной главе избирательного кодекса Российской Федерации.

Кодекс по своей природе предполагает высокую степень нормативных обобщений и, соответственно, систематизированное изложение принципов, на которых основано его содержание и регулирование. Следует помнить, что «общие принципы составляют базу всякой юридической конструкции. Юридические правила могут быть сформулированы и могут развиваться только с оглядкой на общие принципы права и при их участии»². Принципы проведения выборов в Российской Федерации академик РАН О.Е. Кутафин совершенно справедливо называл ядром основных гарантий избирательных прав граждан России³.

С учетом сказанного, по нашему мнению, в случае перехода к кодифицированному акту о выборах глава избирательного кодекса Российской Федерации, посвященная принципам проведения выборов в Российской Федерации, должна включать в себя нормы, закрепляющие вышеперечисленные объективные и субъективные принципы избирательного права.

Объем настоящей статьи не позволяет охарактеризовать все перечисленные принципы изби-

¹ Озвучивалась она, в частности, и на прошедшей 9 декабря 2009 года в МГИОА им. О.Е. Кутафина международной научно-практической конференции «Государство и право: вызовы XXI века (Кутафинские чтения)».

² Бертельс Ж.-Л. Общая теория права / Под общ. ред. В.И. Даниленко; Пер. с фр. М., 2000. С. 178.

³ См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России: Учеб. 4-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2009. С. 331.

Система принципов избирательного права России



рательного права в полном объеме, в единстве всех их аспектов, поскольку каждый из них многогранен и заслуживает самостоятельного комплексного исследования. Ввиду этого остановимся только на отдельных аспектах, в большей степени характеризующих сущность того или иного принципа, а также обратимся к некоторым требующим, на наш взгляд, внимания проблемам.

Субъективные принципы.

Принцип всеобщего избирательного права предполагает, что все граждане России, достигшие определенного возраста, отвечающие иным условиям, предусмотренным Конституцией Российской Федерации, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, законами о выборах, имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также обладают иными избирательными правами.

Очевидно, что этот принцип не является абсолютным, не предполагает стопроцентной всеобщно-

сти избирательного права. Не обладают правом избирать и быть избранными граждане, не достигшие возраста 18 лет (для активного избирательного права), иного установленного возраста (для пассивного избирательного права), а также признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. Кроме того, пассивное избирательное право на определенных выборах не могут реализовать граждане, не отвечающие иным условиям, предусмотренным для кандидатов на данных выборах. Например, Президентом Российской Федерации не может быть избран гражданин, постоянно проживающий в Российской Федерации менее 10 лет. Законодательство о выборах расширило по сравнению с Конституцией Российской Федерации перечень лиц, не обладающих пассивным избирательным правом. Таким образом, рассматриваемый принцип носит в определенной степени ограниченный характер, и его название идеализировано. С этой

точки зрения следует согласиться с В.В. Маклаковым, который характеризует принцип всеобщего избирательного права как «максимум возможного и разумного, который на деле практически нигде не достигается»¹.

Принцип *равного избирательного права* в ряду других субъективных принципов впервые в нашей стране был провозглашен в Конституции СССР 1936 года. Конституция СССР, а за ней и Конституция РСФСР 1937 года установили, что выборы производятся избирателями на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. При этом оба акта раскрывали принцип равного избирательного права, используя следующую формулировку: «выборы депутатов являются равными: каждый гражданин имеет один голос; все граждане участвуют в выборах на равных основаниях».

Таким образом, равенство предполагало два элемента – количественное равенство голосов у каждого избирателя (в условиях отсутствия многомандатных округов – по одному голосу) и участие в выборах на равных основаниях. Эти два аспекта рассматриваемого принципа должны были, по замыслу законодателя, наиболее полным образом обеспечить равенство прав избирателей и равное их представительство депутатами. Каждый избиратель обладал одним голосом, который был равен голосу любого другого избирателя. Такое равенство обеспечивалось единой нормой представительства населения, также закрепленной на конституционном уровне (ст. 34 Конституции СССР 1936 г., ст. 25 Конституции РСФСР 1937 г.). Этот концептуальный подход к раскрытию принципа равного избирательного права сохранил-

¹Конституционное (государственное) право зарубежных стран... С. 328.

ся в Конституциях СССР 1977 года и РСФСР 1978 года (в том числе и при внесении поправок в Конституцию РСФСР в 1989–1992 гг.) и в советском законодательстве о выборах.

В Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» 1994 года была закреплена более узкая формулировка рассматриваемого принципа: из-

дерации участвуют в выборах на равных основаниях, устанавливает также, что, если на выборах в законодательный (представительный) орган государственной власти или в представительный орган муниципального образования образуются избирательные округа с разным числом мандатов, каждый избиратель имеет число голосов, равное числу мандатов, подлежащих распределению в из-

Все граждане России, достигшие определенного возраста, отвечающие иным условиям, предусмотренным Конституцией Российской Федерации, конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации, законами о выборах, имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также обладают иными избирательными правами.

биратели участвуют в выборах в Российской Федерации на равных основаниях. Аналогичная, по сути, формулировка была воспроизведена и в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 1997 года.

Вместе с тем требовала законодательного закрепления норма о равном количестве голосов. Формула советского периода «один избиратель – один голос» в условиях использования многомандатных избирательных округов уже не была единственно верной. В связи с этим статья 5 действующего Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» помимо указания на то, что граждане Российской Фе-

бирательном округе с наименьшим числом мандатов, либо один голос.

Количественное равенство голосов избирателей (первый элемент рассматриваемого принципа) обеспечивается в том числе специальными нормами, не допускающими «двойного счета» избирателей, то есть нормами о недопустимости включения избирателя в более чем один список избирателей. Каждый избиратель на конкретных выборах должен голосовать только один раз, только на одном избирательном участке.

Положение об участии в выборах на равных основаниях (второй элемент рассматриваемого принципа) означает, прежде всего, что голос каждого избирателя должен обладать одинаковой качественной ха-

рактеристикой. Для обозначения таковой используются понятия «вес голоса» и «цена голоса»¹. Вес голоса избирателя – это величина, равная частному единицы (т. е. одного голоса) и нормы представительства избирателей² (на практике эта норма может отклоняться от единой (средней) нормы представительства избирателей, определяемой в соответствии с законом для данного вида выборов). Единая (средняя) норма представительства для одномандатных и многомандатных избирательных округов, как правило, рассчитывается путем деления общего числа избирателей, зарегистрированных на территории, на которой проводятся выборы, на общее число подлежащих распределению мандатов (если используются только одномандатные округа – на общее число таких округов, которое равно числу подлежащих распределению по ним мандатов). Число избирателей в одномандатном избирательном округе должно (с допускаемыми законом отклонениями) соответствовать средней норме представительства. Для многомандатного округа число избирателей определяется путем умножения средней нормы представительства на величину округа, то есть на число депутатских мандатов, подлежащих распределению в этом округе.

Отметим, что вопрос о том, каким образом обеспечивается принцип равного избирательного права в аспекте равенства веса голоса избирателей при применении на выборах полностью пропорциональной избиратель-

¹ Понятие «цена голоса» было использовано, например, судьей Конституционного Суда РФ Н.Т. Ведерниковым при изложении своего мнения по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона от 21 июня 1995 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (Вестник Конституционного Суда РФ. 1999. № 1). Нам понятие «цена голоса» представляется не вполне корректным, даже «неблагозвучным», поскольку оно может вызывать у неспециалистов необоснованные ассоциации с таким негативным явлением электоральной действительности, как подкуп избирателей.

² Отметим, что современное российское законодательство о выборах предусматривает именно норму представительства избирателей. Советские конституции, как отмечалось выше, исходили из нормы представительства населения, т. е. не только избирателей, но и остальных жителей. Такой же подход отражен в законодательстве ряда иностранных государств.

ной системы, остается, на наш взгляд, недостаточно разработанным и требует внимания исследователей.

Принцип прямого избирательного права заключается в том, что граждане Российской Федерации голосуют на выборах за кандидатов, списки кандидатов, а в случаях, предусмотренных законом, – за или против кандидата (если голосование проводится по одной кандидатуре) непосредственно. В России не предусмотрено проведение не прямых выборов, то есть выборов, при которых депутаты или выборные должностные лица избираются не непосредственно избирателями, а их представителями, например выборщиками, как это имеет место на выборах Президента США.

Прямое избирательное право предполагается, в том числе самим нормативно закрепленным определением выборов, под которыми, согласно подпункту 9 статьи 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» понимается форма *прямого* (курсив мой. – А.Г.) волеизъявления граждан, осуществляемого в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица.

Представляется, что прямые выборы по своему характеру в большей степени соответствуют праву граждан участвовать в управлении делами государства. Как отмечал О.Е. Кутафин, важное преимущество прямых выборов заключается в том, что все избираемые органы государственной власти являются непосредственно представительными органами народа. Тем самым создается возможность постоянной тесной

связи этих органов с избирателями, постоянного контроля населения за их работой¹.

Принцип *тайного голосования* предполагает, что голосование на выборах является тайным, исключающим возможность какого-либо контроля за волеизъявлением гражданина. В Российской Федерации установлена система гарантий обеспечения рассматриваемого принципа. В каждом помещении для голосования должны размещаться кабины или иные специально оборудованные места для тайного голосования, в которых избиратель заполняет бюллетень, при этом не допускается присутствие в них других лиц, за исключением случая, когда избиратель не имеет возможности самостоятельно заполнить бюллетень (например, из-за плохого зрения и т. п.) и пользуется для этого помощью другого избирателя. Заполненные бюллетени опускаются самими избирателями в опечатанные (опломбированные) ящики для голосования либо в технические средства подсчета голосов при их использовании. Гарантии тайны голосования предусмотрены и для случаев проведения досрочного голосования, голосования вне помещения для голосования, электронного голосования.

Отметим, что по нашему убеждению не являются столь уж «смертельно опасными» для российской демократии случаи так называемого «семейного голосования», за которые Россию постоянно критикуют некоторые миссии международных наблюдателей. Что плохого в том, если в кабинку для голосования вместе зайдут муж с женой, или же с одним из родителей зайдет несовершеннолетний ребенок, вообще не являющийся избирателем? Полагаем, что к соответствующим выводам между-

народных мониторинговых миссий, которые на этих основаниях пытаются сделать вывод о нарушениях избирательных прав граждан в России, следует относиться скептически.

Базовые объективные (нормативно-организационные) принципы. Часть 3 статьи 3 Конституции Российской Федерации устанавливает, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. Таким образом, Конституция предусматривает свободный характер как основную характеристику выборов в Российской Федерации. В связи с этим мы относим принцип *свободных выборов* к объективным принципам избирательного права.

При этом отметим следующую особенность рассматриваемого принципа. Конституция Российской Федерации как акт учредительного характера и высшей юридической силы определяет систему основных категорий правовой и политической действительности. Приведенное положение части 3 статьи 3 Конституции устанавливает, по сути, базовую категорию электоральной демократии в нашей стране – категорию свободных выборов. Тем самым конституционное регулирование превращает эту категорию в своеобразный метапринцип, доминанту, консолидирующую все принципы организации и проведения выборов в Российской Федерации и определяющую все правовое регулирование электоральных отношений в нашей стране.

В общем виде содержание рассматриваемого принципа можно раскрыть через требования об обеспечении свободного и добровольного участия граждан в выборах, создании условий, необходимых для осознанного и

¹См.: Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Указ. соч. С. 334.

обоснованного выбора между альтернативными кандидатами, а также обеспечения в аспекте избирательного процесса права на свободу собраний и ассоциаций, свободу мысли и слова, свободу массовой информации, обеспечения свободного волеизъявления при тайном голосовании. В качестве одной из основных составляющих принципа свободных выборов следует рассматривать обеспечение свободы участия гражданина в выборах.

Принцип *обязательности выборов* заключается в том, что проведение выборов как легитимный способ делегирования народом властных полномочий своим представителям является обязательным, ни одно выборное должностное лицо, ни один выборный орган не может легитимно получить властные полномочия иначе как на основании волеизъявления народа, осуществленного на выборах. Этот принцип в определенной части взаимосвязан с конституционными положениями о том, что единственным источником власти в Российской Федерации является ее народ и никто не может присваивать власть в Российской Федерации; захват власти или присвоение властных полномочий преследуются по федеральному закону.

Конкретное выражение рассматриваемый принцип находит прежде всего в обязательности назначения выборов уполномоченными субъектами в соответствии с законом. Обязательность в этой части следует трактовать как прямую обязанность органов, в компетенцию которых входит назначение тех или иных выборов, назначить их в установленное время.

Каждый обладающий избирательными правами гражданин Российской Федерации должен иметь право и реальную возможность свободно выражать

свою политическую волю, выступающую основой формирования властных институтов, на обязательных и периодических выборах. Соответственно, государство должно создавать нормы, гарантирующие назначение выборов в надлежащие сроки. При этом их назначение не обязательно должно быть прерогативой какого-либо одного органа или должностного лица. Разумным представляется установление системы, при которой в случае неназначения выборов уполномоченным на то органом или должностным лицом, они назначаются другим органом или должностным лицом. В Российской Федерации предусмотрен гарантийный двухступенчатый механизм назначения выборов на случай их неназначения уполномоченным на то органом или должностным лицом, в рамках которого соответствующего уполномоченного субъекта «страхуют» сначала соответствующая избирательная комиссия, а затем, при необходимости, и суд.

Рассматриваемый принцип, по нашему мнению, должен находить свое выражение также в императивном требовании о том, что не должны предприниматься действия или распространяться призывы, побуждающие или имеющие своей целью побуждение к срыву, или отмене, или переносу срока выборов, избирательных действий и процедур, назначенных в соответствии с Конституцией и законодательством.

Принцип *периодичности выборов* тесно связан с принципом обязательности. Категория периодичности является одной из основных в системе принципов проведения выборов. Выборность и сменяемость через определенные промежутки времени властных институтов представляют собой один из неотъем-

лемых признаков любой республики, один из необходимых атрибутов демократии.

Значение взаимосвязанных категорий обязательности и периодичности выборов очень велико. Только неукоснительное соблюдение названных принципов может обеспечить стабильность функционирования властных институтов и их легальную и своевременную ротацию.

Принцип *альтернативности выборов* прямо не закреплен действующим федеральным избирательным законодательством в числе принципов проведения в Российской Федерации выборов. Он следует из смысла отдельных норм закона и из самой сущности процесса демократических выборов. Как отмечалось в литературе, впервые понятие «альтернативность выборов» было введено в юридический оборот определением Конституционного Суда Российской Федерации № 91-О от 4 ноября 1996 года, в котором альтернативность была квалифицирована как важнейшее условие подлинно свободных выборов, обеспечивающее избирателю реальную возможность отдать предпочтение одному из нескольких кандидатов путем свободного волеизъявления¹.

Суть рассматриваемого принципа в том, что на выборах должна присутствовать состязательность различных кандидатов, избирательных объединений, и избиратели должны иметь возможность выбора между реальными альтернативами. Голосование должно проводиться по более чем одному кандидату, списку кандидатов.

Принцип *подлинности и нефальсифицированности выборов* гарантирует реальную ценность демократических выборов, их сущность, которая не должна подменяться формальными, декоративными процедурами.

¹См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М., 1999. С. 20.

Выборы должны отражать действительную волю народа как источника власти и обеспечивать действительную возможность реализации всего спектра избирательных и иных прав в ходе избирательного процесса. Они не могут использоваться кем-либо как формальное, техническое средство приобретения властных полномочий, не отвечающее реальному волеизъявлению народа. Государство должно обеспечивать функционирование действенного правового механизма, препятствующего осуществлению кем-либо фальсификаций на выборах, искажению истинных итогов голосования и результатов выборов.

Термины «подлинность» и «нефальсифицированность», объединенные нами в единый принцип, употребляются для характеристики выборов в основополагающих международных документах. Согласно статье 25 Международного пакта о гражданских и политических правах каждый гражданин должен иметь без какой бы то ни было дискриминации и без необоснованных ограничений право и возможность голосовать и быть избранным на подлинных периодических выборах. Статья 21 Всеобщей декларации прав человека провозглашает, что воля народа должна быть основой власти правительства; эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах.

Развернутое закрепление в перспективе принципа подлинности и нефальсифицированности выборов в федеральном избирательном законодательстве в том же ключе, что и в статье 9 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, представляется целесообразным и желательным.

Функциональные объективные (нормативно-организационные) принципы. Принцип *независимости избирательных комиссий* имеет важное практическое значение с учетом роли и задач избирательных комиссий в государственном аппарате Российской Федерации.

Реализация всех правовых установлений в государстве неразрывно связана с деятельностью тех или иных органов. Не составляют исключения и положения избирательного законодательства. В структуре государственного аппарата выделяется система специальных органов, своим существованием и деятельностью обеспечивающих проведение выборов всех уровней, а соответственно, и формирование всех выборных органов государственной власти и выборных органов местного самоуправления. Это – избирательные комиссии, которые обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав граждан Российской Федерации и осуществляют подготовку и проведение выборов в Российской Федерации.

Учитывая принципиальную важность для государства профессиональной и беспрепятственной деятельности избирательных комиссий, следует отметить, что независимость этих органов в рамках своей компетенции от органов государственной власти, иных государственных органов и органов местного самоуправления необходима для их нормального функционирования. Избирательные комиссии должны быть самостоятельны в сфере своей компетенции ввиду их особого статуса и назначения в структуре государственного аппарата. В связи с этим одним из основных ориентиров правовой регламентации юридического статуса избирательных комиссий должно выступать правило о недопустимости чрезмерной их зависимости от иных органов, организаций и так далее.

Не может не обращать на себя внимание тот факт, что Конституция Российской Федерации не содержит упоминаний ни о Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, ни о системе избирательных комиссий в целом. Отсутствует в нашей стране и специальный федеральный законодательный акт, посвященный названным государственным органам. Регламентация статуса, функций и деятельности избирательных комиссий на федеральном уровне «размыта» по трем федеральным законам о выборах и Федеральному конституционному закону «О референдуме Российской Федерации». Лишь некоторые субъекты Российской Федерации приняли специальные законы об избирательных комиссиях, некоторые же систематизировали нормы о комиссиях в рамках своих кодифицированных актов о выборах. Представляется, что в перспективе, в целях еще большей гарантированности принципа независимости избирательных комиссий в Российской Федерации, целесообразно также систематизировать соответствующие нормы в отдельной главе избирательного кодекса Российской Федерации, или же, если кодификация осуществляться не будет, принять федеральный закон о системе избирательных комиссий в Российской Федерации.

Принцип *равенства кандидатов, избирательных объединений* тесно связан с принципом равного избирательного права, по сути, является его проявлением в отношении пассивного избирательного права.

Равенство прав кандидатов заключается в том, что каждый гражданин должен иметь равные правовые условия для выдвижения своей кандидатуры на выборах, что кандидат не вправе использовать преимущества своего служебного или должностного

положения, что всем кандидатам должны обеспечиваться равные условия и права на всех стадиях избирательного процесса.

Все кандидаты согласно пункту 1 статьи 39 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» обладают равными правами и несут равные обязанности, за исключением случаев, установленных данным Федеральным законом. Рассматриваемый принцип обеспечивается последовательным закреплением в законе одинаковых для всех кандидатов форм и рамок участия в избирательном процессе, равных условий проведения ими своих избирательных кампаний.

Все избирательные объединения, выдвигающие кандидатов, списки кандидатов, участвуют в выборах на равных основаниях и обладают равными правами. Их равноправие, так же как и равноправие кандидатов, гарантировано законодательством о выборах и правоприменительной деятельностью избирательных комиссий, а в необходимых случаях защищается в судебном порядке.

Принцип *гласности выборов* обеспечивает необходимое условие подлинно демократических выборов – их открытый и гласный характер.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», устанавливающий, что деятельность комиссий при подготовке и проведении выборов, подсчете голосов, установлении итогов голосования, определении результатов выборов осуществляется открыто и гласно (ст. 3), содержит специальную статью 30 «Гласность в деятельности комиссий», а также иные нормы, посвященные обеспечению практического воплощения рассматриваемого принципа.

Принцип гласности выборов проявляется также в том, что должны создаваться условия для осуществления общественного и международного наблюдения за выборами. В Российской Федерации наблюдателям, как национальным, так и иностранным (международным), предоставлены и гарантированы достаточно широкие права, позволяющие осуществлять свободное всестороннее наблюдение за соблюдением демократических стандартов в ходе выборов всех уровней.

Принцип *недопустимости иностранного влияния на избирательный процесс* имеет весьма важное значение с точки зрения обеспечения национальных интересов суверенного государства в сфере формирования и последующей деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Данный принцип в приведенной формулировке прямо не закреплен в действующем законодательстве о выборах, однако он с очевидностью следует из ряда его положений соответствующего содержания.

В пункте 6 статьи 3 названного Федерального закона, закрепляющей принципы проведения выборов в Российской Федерации, содержится императивная норма, согласно которой иностранные граждане, за исключением случая предоставления им избирательных прав на муниципальных выборах, лица без гражданства, иностранные организации не вправе осуществлять деятельность, способствующую либо препятствующую выдвижению кандидатов, спискам кандидатов, избранию зарегистрированных кандидатов, достижению определенного результата на выборах. Этот принцип последовательно реализуется в нормах, запрещающих иностранным субъектам проводить предвыборную агитацию (подп. «е», «е¹» п. 7 ст. 48), вносить пожертвования в изби-

рательные фонды кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений (п. 6 ст. 58), и иных аналогичных по смыслу нормах.

Подчеркнем, что установление подобных ограничений для иностранных субъектов не противоречит нормам международного права. Более того, в международных документах содержится положение, которым отвечает рассматриваемый принцип. Например, в статье 21 Всеобщей декларации прав человека сказано: «Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей». Как видим, речь идет именно о своей стране, то есть норма адресована гражданам государства (поданным). Статья 16 Конвенции о защите прав человека и основных свобод однозначно признает полномочие стран вводить ограничения на политическую деятельность иностранцев. Положение, укладываемое в рамки рассматриваемого принципа, присутствуют и в Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (ч. 3 ст. 12, ч. 7 ст. 13).

Полагаем, что принцип недопустимости иностранного влияния на избирательный процесс и далее должен обеспечиваться конкретными нормами в целях поддержания стабильности легитимного процесса формирования национальных властных институтов.

Принцип *финансовой дисциплины* позволяет поставить правовые преграды неконтролируемому финансовому ресурсу и предотвратить превращение демократического избирательного процесса в процесс опосредованной «покупки» выборных должностей. Этот принцип заключается в том, что финансовое

обеспечение выборов должно осуществляться исключительно в формах и способами, прямо предусмотренными и четко урегулированными избирательным законодательством. Важным аспектом данного принципа является необходимость верифицируемости (подтверждаемости) и транспарентности (прозрачности) всех финансовых затрат на избирательные кампании, которые обеспечиваются составлением в предусмотренные законом сроки в установленных формах отчетов о расходовании финансовых средств в рамках избирательного процесса, проверкой этих отчетов уполномоченными субъектами и их доведением до сведения общественности (опубликованием, обнародованием).

В Российской Федерации финансирование кандидатами, избирательными объединениями своих избирательных кампаний осуществляется в соответствии с законом только из средств соответствующих избирательных фондов. Исключение составляет использование избирательным объединением, выдвинувшим список кандидатов, для целей своей избирательной кампании без оплаты из средств своего избирательного фонда недвижимого и движимого имущества (за исключением ценных бумаг, печатной продукции и расходных материалов), находящегося в его пользовании (в том числе на правах аренды) на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов.

Принцип *полноты информационного обеспечения* выборов обусловлен важностью обеспечения реализации в избирательном процессе конституционного права свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом (ст. 29 Конституции Российской Федерации), а также важностью получения избирателями всесторонней

и разнообразной информации о кандидатах, избирательных объединениях, избирательном законодательстве, порядке и сроках осуществления избирательных действий, которая способствует свободной и самостоятельной реализации гражданами своих избирательных прав.

Этот принцип проявляется в отраженной в действующем законодательстве о выборах концепции дифференциации информационного обеспечения выборов на информирование избирателей, которое должно быть объективным, достоверным и призвано снабжать граждан правдивой информацией о выборах, и предвыборную агитацию, имеющую специальное целевое назначение и направленную прежде всего на то, чтобы посредством распространения определенной информации склонить избирателей к поддержке на выборах того или иного кандидата, списка кандидатов.

Принципы избирательного права составляют ту правовую материю, которая в наибольшей степени связана с механизмом гарантий избирательных прав граждан. Для построения в современном государстве подлинной электоральной демократии мало просто предоставить гражданам избирательные права. Необходимо гарантировать их реализацию в рамках демократических выборных процедур, обеспечить всеобщность, равенство избирательных прав, реальную тайну голосования, предоставить возможность народу осуществлять свою власть посредством свободных периодических альтернативных подлинных нефальсифицированных выборов, организуемых независимыми органами в условиях отсутствия какого-либо неправомерного вмешательства в избирательный процесс и при надлежащем его информационном обеспечении. Только в таких

условиях в наибольшей степени раскрывается ценность избирательных прав и реализуется современное народовластие.

Разница, которая может возникать между идеями, составляющими принципы избирательного права, и их реализацией в конкретных нормах законодательства о выборах, а также в конкретных электоральных правоотношениях, является показателем фиктивности писаного избирательного права. Только тогда, когда такая разница минимальна, а механизм электорально-правового регулирования и правореализации как по камертону настроен по принципам избирательного права, можно вести речь о реальности и эффективности избирательного права.

В последние годы значительное количество публикаций на электоральную тематику посвящены отдельным узкоспецифическим практическим аспектам избирательного права и процесса подготовки и проведения выборов. Ни в коем случае не умаляя их значения и ценности, отметим в то же время, что одна из приоритетных задач современной конституционно-правовой науки заключается в том, чтобы вывести вопрос о принципах современного избирательного права России на уровень серьезного научного осмысления, которое дало бы не только чисто теоретические, но и важные практические результаты, способствовало бы дальнейшему совершенствованию избирательного законодательства и электоральной практики в нашей стране, а возможно, и международных избирательных стандартов. В связи с этим хотелось бы высказать пожелание как можно более широкому кругу авторов присоединиться к обсуждению тематики принципов избирательного права на страницах такого авторитетного издания, как «Журнал о выборах».



ПРИНЦИПЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА КАК ЕГО СИСТЕМООБРАЗУЮЩИЙ ЭЛЕМЕНТ



Анна Хорошева,
советник отдела учета
объема времени теле- и
радиоэффира РЦОИТ при
ЦИК России,
аспирантка кафедры
теории государства
и права Московской
государственной
юридической академии
им. О.Е. Кутафина

Руководствуясь логическим методом дедукции, исследование принципов российского избирательного права мы начнем с поиска ответа на вопрос, что собой представляет принцип права в целом. Таким образом, посредством изучения общего придем к пониманию частного.

В отечественной юриспруденции прочно утвердилось понимание права как системы. Однако, рассматривая право с точки зрения системного подхода, мы приходим к выводу о необходимости выявления «связующего компонента», то есть что объединяет разрозненные элементы и делает их упорядоченной и гармоничной системой. По нашему мнению, таким «компонентом», обеспечивающим системные связи элементов, являются принципы права как «выраженные в праве исходные нормативно-руководящие начала, характеризующие его содержание, его основы, закрепленные в нем закономерности общественной жизни»¹.

Под принципом (от лат. *principium* – основа, начало) понимается 1) в субъективном смысле – основное положение, предпосылка; 2) в объективном смысле – исходный пункт, первооснова, самое первое (реальный принцип, принцип бытия).

Казалось бы, сущность принципа права как «основополагающего начала, идеи» очевидна, что выражается в практически сходном определении принципов права в трудах различных ученых. В качестве примера приведем следующие определения: «принципы права – категория, характеризующая исходные нормативно-руководящие начала соответствующей

Principium est potissima pars cuiusque rei

Принцип есть важнейшая часть всего

правовой системы»²; «принципы права – основополагающие начала, идеи, которые выражают сущность права и предопределяют все конкретное нормативное правовое регулирование»³; «принципы права – это основополагающие, исходные положения, определяющие содержание воздействия права на общественные отношения и выступающие критериями его ценности для субъектов права»⁴.

Однако подобная очевидность единства мнений является кажущейся, поскольку за внешним сходством определений мы обнаруживаем различия в понимании теми или иными авторами сущности принципа права как явления правовой действительности. Можно выделить следующие основные концепции.

1) Принцип права как норма права

Указание на нормативную природу принципов права (в частности, принципов, закрепленных в Конституции Российской Федерации) мы находим у академика РАН О.Е. Кутафина. По его мнению, «наиболее общее содержание имеют нормы конституционного права, устанавливающие исходные начала (принципы) либо общие определения для российского права в целом или для конституционного права. К таким нормам относятся, прежде всего, нормы главы 1 Конституции Российской Федерации, посвященные основам конституционного строя»⁵.

Как специфический вид нормы права («общеправовые нормы-принципы») рассматривает принципы права А.В. Мицкевич, относя к таковым в первую очередь ряд норм главы 1 Конституции Российской Федерации: нормы, закрепляющие принцип народовластия, принцип разделения властей и другие⁶.

¹ Алексеев С.С. Общая теория права: Учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2008. С. 75.

² Там же. С. 186.

³ Головин А.Г. Избирательное право России: Курс лекций. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2009. С. 131.

⁴ Радько Т.Н. Теория государства и права: Учеб. 2-е изд. М., 2009. С. 312.

⁵ Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С. 88.

⁶ Проблемы общей теории права и государства: Учеб. для вузов / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М., 2008. С. 261–262.

2) Принцип права как источник права

В рамках данного подхода источник права рассматривается в узком смысле (не тождественном понятию «форма права»), то есть как «материальные, социальные и иные факторы, оказывающие постоянное влияние и предопределяющие процессы правообразования, правотворчества и законотворчества»¹. При этом принцип права понимается как некая абстрактная идея, которая может как воплотиться, так и не воплотиться в позитивном праве. Например, в качестве принципов права при таком подходе могут выступать «божественная воля, разум, справедливость, неотчуждаемые права человека как высшая ценность и так далее»².

Анализ двух названных подходов (принцип права как норма права и принцип права как источник права) позволяет отметить их явную взаимоисключаемость. Ведь если мы признаем принцип права нормой права, мы тем самым исключаем возможность называть его также источником права, поскольку очевидно, что будучи частью системы тот или иной элемент не может быть одновременно источником, вызвавшим ее формирование.

3) Принцип права как идея, формирующаяся в сфере правосознания юристов-правоприменителей (например, судей при разрешении конкретного дела)

В частности, по мнению Е.В. Скурко, принципы права представляют собой «отражение в категориях правового сознания, образе правового мышления профессионального юриста моральных норм юридического сообщества, обобщающих правила, определяющие собой границу и формы перехода общественных отношений – в правовые, фактов и событий – в юридические факты и субъективные права»³. По его мнению, принципы права появляются как обобщение правоприменительной практики, казусов. Именно они позволяют юристу применять абстрактные нормы объективного права к конкретной жизненной ситуации, поскольку норма закона интерпретируется посредством принципов права, формирующихся в сознании юриста⁴. При таком подходе отрицается даже необходимость нормативного закрепления принципов права, так как «современные нормы сами по себе достигают высокой степени абстрактности и не нуждаются в дальнейшем обобщении»⁵.

По нашему мнению, принцип права нельзя сводить к «отражению в категориях правового сознания, образе правового мышления профессионального юриста моральных норм юридического сообщества», как

предлагает Е.В. Скурко. Переводя принцип права в сферу правосознания, мы тем самым делаем его заложником субъективных взглядов и представлений множества юристов-правоприменителей и лишаем той объективности, неизбежности и универсальности, которая необходима праву для того, чтобы быть подлинным регулятором общественных отношений.

4) Принцип права как основополагающий регулятивный элемент структуры права

Своеобразную концепцию принципов права мы находим у С.С. Алексеева, по мнению которого «значение принципов как глубинного элемента правовой системы может быть с необходимой четкостью определено при помощи выработанного в философской литературе понятия активного центра целостного системного образования»⁶. В такой интерпретации принципы права предстают перед нами как «командный отсек механизма правового регулирования», «своего рода «стутки» правовой материи», неотделимые от действующих юридических норм, но не тождественные им, поскольку «понятие нормы не перекрывает понятие принципа»⁷.

На наш взгляд, принцип права имеет двойственную природу: является разновидностью нормы права и при этом выполняет в системе права свою особую функцию – функцию «координирующего центра», связующего элемента системы права (системообразующего элемента). Будучи составным элементом системы права, принципы права как особый вид норм пронизывают всю систему, вынуждают все прочие нормы коррелировать с ними, соответствовать им. Именно наличие системы взаимосвязанных принципов права позволяет нам говорить о системном, целостном качестве того или иного правового образования, в том числе избирательного права. Однако при этом мы не можем утверждать, что то или иное правовое образование при наличии системы принципов права достигло статуса самостоятельной отрасли права. Это, скорее, говорит о некоторой его обособленности в системе права в качестве подсистемы, однако какой уровень в структуре права занимает эта подсистема – сказать сложно. Это может быть как отрасль права, так и институт или подотрасль права. Но в любом случае система принципов будет служить системообразующим фактором.

Представляется, что значение принципов права в «теле» права сродни скелету, являющемуся прочной основой тела человека, либо ветвям могучего дерева,

¹ Марченко М.Н. Источники права: Учеб. пособие. М., 2008. С. 57.

² Проблемы общей теории государства и права: Учеб. для вузов / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М., 2008. С. 277.

³ Скурко Е.В. Принципы права: Монография. М., 2008. С. 26.

⁴ Там же. С. 17–22.

⁵ Там же. С. 15.

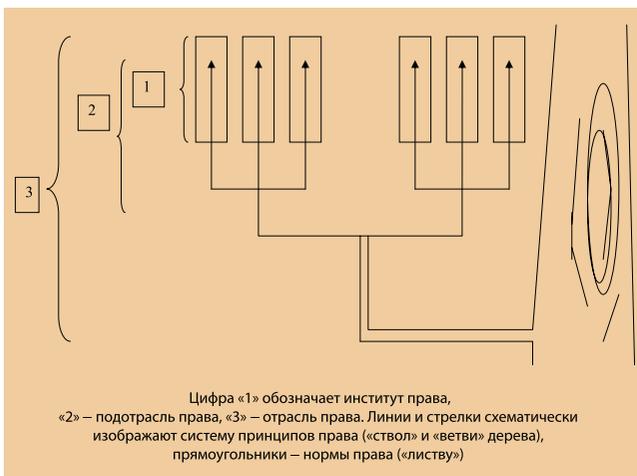
⁶ Алексеев С.С. Указ. соч. С. 186–187.

⁷ Там же.

на которых крепятся многочисленные листья. Листья опадают осенью и возрождаются весной, а ветви дерева служат прочной и относительно неизменной основой их существования, так же как и принципы права представляют собой исходную основу, базу, на которой «держатся» многочисленные нормы права, подверженные намного более частым изменениям. Если исчезла или изменилась та или иная норма – «дерево» права живет и развивается. Если же сломаны ветви или срублен ствол (произошла кардинальная смена системы принципов, например, при смене эпох), то даже если на том же самом месте мы все еще видим дерево – скорее всего, это молодая поросль, выросшая из корней умершего великана.

Схематически такое понимание сущности принципов права может быть представлено следующим образом.

Принципы права в системе права



Подводя итог изложенному, можем сформулировать следующее определение принципа права:

принцип права – это норма права, имеющая основополагающий, направляющий и «одухотворяющий» характер для группы иных норм права, тесно с ней связанных и образующих на фундаменте данной нормы то или иное правовое образование в системе права (отрасль права, подотрасль права и т.д.).

Представляется, что сказанное ранее о понятии и сущности принципа права верно и для принципа избирательного права как его частного случая. Особенностью будет тесная связь с избирательным правом, предопределяющая и специфику подобного рода принципов.

Прежде всего, принципы избирательного права предстают перед нами как системообразующий элемент избирательного права, конституирующий данное правовое образование как относительно обособленное явление в бесчисленном множестве

норм, формирующих право. Оставим в стороне споры о месте избирательного права в системе российского права. Независимо от того, является ли избирательное право институтом конституционного права России, межотраслевым комплексным институтом, подотраслью конституционного права или даже самостоятельной отраслью права, принципы избирательного права одинаково могут выполнять свою роль системообразующего фактора (в каждом упомянутом случае будет меняться только уровень в иерархии подсистем права, отведенный избирательному праву тем или иным исследователем).

Принцип избирательного права, с учетом изложенного, мы можем определить как норму избирательного права, имеющую основополагающий, направляющий и «одухотворяющий» характер для группы иных норм избирательного права, тесно с ней связанных и образующих на фундаменте данной нормы целостное системное образование – избирательное право.

При этом возникает вопрос: как отграничить принципы избирательного права от иных норм? На наш взгляд, для этого могут быть использованы следующие критерии.

Абстрактность. Из всех норм, входящих в соответствующее правовое образование (отрасль права, подотрасль, институт), принцип права будет иметь максимально абстрактный характер. Иными словами, анализируя, например, правовой институт, мы можем найти его принципы, если «выведем за скобки» те общие начала, которые объединяют в единое целое весь институт, отбросив частности и различия, конкретику обыкновенных норм права, входящих в состав данного института.

Непротиворечивость. Нормы права, входящие в комплекс норм, объединенных принципом (принципами) права, не должны противоречить данному принципу (принципам). Между тем сами принципы права могут вступать между собой в «конфликт» (может возникать своеобразная «коллизия принципов права»). Например, подобного рода коллизия между принципом свободы СМИ и принципом свободных выборов явилась причиной спора, послужившего поводом принятия постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 года № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова»¹.

Информативность. Представляется, что в праве, как и в любой другой информационной системе, одина-

¹Собрание законодательства РФ. 2003. № 44. Ст. 4358.



ковое количество знаков может нести различную информацию. Применительно к принципу права, на наш взгляд, верно следующее утверждение: в небольшом количестве знаков зашифровано сравнительно большое количество информации. Для наглядности возьмем два словосочетания, примерно равные по объему (каждое состоит из трех слов): «равное избирательное право» и «вносить какие-либо изменения» (оба встречаются в тексте Федерального закона об основных гарантиях). Очевидно, что первое словосочетание уже само по себе достаточно информативно и вызывает целый ассоциативный ряд (понятия, процедуры, теоретические выкладки, различные аспекты избирательного процесса, которые должны ему обязательно сопутствовать, например, равенство числа и «веса» голосов избирателей, примерное равенство избирательных участков по числу избирателей и т.д.). В то же время второе словосочетание не только не несет никакой определенной информации, но и не может быть понято вне контекста (т.е. для того, чтобы уяснить информацию, заложенную в соответствующем нормативном требовании, необходимо намного большее количество слов)¹.

Всеобъемлемость. Поскольку принцип права является основой, на которой строится правовое образование (отрасль, подотрасль, институт), основным началом, идеей, пронизывающей все нормы, входящие в его состав, его действие должно распространяться на все нормы данного правового образования. В том случае, если какая-либо норма «выпадает» из-под действия принципа, не соответствует ему, скорее всего либо данная норма принадлежит иному правовому образованию (например, другой отрасли права, другому институту права), либо неверно определено место принципа в системе принципов. Проиллюстрируем на примере.

Некоторые исследователи в качестве принципа избирательного права называют «допустимость различных избирательных систем (мажоритарной и пропорциональной)». Однако является ли данный принцип принципом избирательного права в целом? К примеру, оказывает ли данный принцип какое-либо влияние на нормы избирательного права, касающиеся финансового обеспечения выборов? На порядок формирования и деятельности избирательных комиссий? На порядок проведения предвыборной агитации? Представляется, что нет. Данный принцип оказывает влияние на нормы о порядке образования избирательных округов, порядке голосования, определения итогов голосования и результатов выборов в целом. Следовательно, он скорее является не принципом избирательного права в целом, а принципом его отдельных институтов.

Значительность. На роль принципа права, по нашему мнению, может претендовать только то положение, значимость которого для правового регулирования соответствующих отношений довольно велика. Не случайно многие исследователи принципов права (и принципов избирательного права) подчеркивают их основополагающий характер. Разумеется, при использовании данного критерия неизбежен будет элемент субъективизма, поскольку какое положение считать более значимым, а какое менее, каждый исследователь будет решать сам (хотя и опираясь на некоторый объективный эмпирический материал, например на частоту апеллирования к данному принципу в решениях судов общей юрисдикции, решениях Конституционного Суда Российской Федерации).

Таким образом, нами сформулированы некоторые критерии, по которым могут быть выявлены принципы права, непосредственно не закрепленные в качестве таковых в законе. Взятые в систему, такие принципы не только являются «каркасом» всего правового образования, но и задают «вектор» его дальнейшего развития, поскольку видоизменение каждого из принципов влечет за собой «цепную реакцию» изменений взаимосвязанных с ним норм и других принципов. Следовательно, внимательное и взвешенное отношение законодателя к нормативному правовому закреплению системы принципов избирательного права является залогом его дальнейшего плодотворного развития и совершенствования, гармоничного «выстраивания» системы связей норм внутри системы избирательного права, их непротиворечивости и взаимной согласованности.



¹ На наш взгляд, изложенное свидетельствует о том, что принцип права, будучи продуктом довольно высокого уровня законодательной техники и культуры правотворчества, позволяет эффективно и информативно выражать норму права, достигая экономии правовых средств за счет более высокой степени обобщения и информативности (большого количества зашифрованной информации). Обратная сторона медали – в силу такой высокой «концентрированности» нормативных предписаний (С.С. Алексеев, как уже упоминалось, даже называет принципы права «сгустками» правовой материи) принцип права нуждается в своеобразном «разведении» ее до «удобоваримого состояния», т.е. необходима расшифровка абстрактных предписаний принципа права в конкретных предписаниях норм права, в противном случае действие принципа будет затруднено.



Геннадий Райков,
член ЦИК России



Валерий Песенко,
председатель Избирательной
комиссии Тверской области

было установлено, что заявление кандидата Ч. о признании незаконным решения территориальной избирательной комиссии об отказе ему в регистрации в качестве кандидата было принято к производству с нарушением правил подсудности. На основании пункта 3 части 2 статьи 33 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации дело было передано для рассмотрения по существу в Тверской областной суд.

Судебная коллегия по гражданским делам Тверского областного суда 9 сентября 2009 года приняла решение, которым отказала в удовлетворении заявления кандидата Ч. о признании незаконным постановления территориальной избирательной комиссии об отказе ему

ИСТОРИЯ ДВУХ СУДЕБНЫХ ДЕЛ

Федеральным законом от 25 июля 2006 года № 128-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к замещению государственных и муниципальных должностей» статья 4 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон) была дополнена пунктом 3¹ следующего содержания: «Не имеют права быть избранными граждане Российской Федерации, имеющие гражданство иностранного государства либо вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. Указанные граждане вправе быть избранными в органы местного самоуправления, если это предусмотрено международным договором Российской Федерации».

На практике реализация этого положения при проведении выборов

депутатов Законодательного Собрания Тверской области вызвала ряд сложностей.

Так, при проведении дополнительных выборов депутатов Законодательного Собрания Тверской области четвертого созыва кандидату Ч., выдвинутому Тверским региональным отделением политической партии «Е», было отказано в регистрации на основании отсутствия у него пассивного избирательного права в связи с наличием иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства. Кандидат в депутаты Законодательного Собрания Тверской области четвертого созыва Ч. обжаловал в судебном порядке постановление территориальной избирательной комиссии, на которую в рамках действующего законодательства были возложены полномочия окружной избирательной комиссии.

Первоначально кандидат Ч. обратился в районный суд по месту нахождения территориальной избирательной комиссии. При рассмотрении дела в районном суде

в регистрации в качестве кандидата. В судебном заседании было установлено следующее.

Кандидат Ч. при подаче заявления и соответствующих документов в территориальную избирательную комиссию для его регистрации в качестве кандидата среди прочих представил документ под названием «удостоверение лица индийского происхождения». Территориальная избирательная комиссия, Избирательная комиссия Тверской области, Судебная коллегия по гражданским делам Тверского областного суда направили запросы в Министерство иностранных дел Российской Федерации (МИД России), чтобы определить правовой статус этого документа. Из переписки с МИД России было установлено, что удостоверение лица индийского происхождения дает его владельцу право на безвизовый въезд в Индию и постоянное проживание на территории этой страны в течение 15 лет с последующим продлением еще на 15 лет.

На этом основании суд сделал вывод о том, что у кандидата Ч. отсут-

ствовало пассивное избирательное право на дополнительных выборах депутатов Законодательного Собрания Тверской области четвертого созыва 11 октября 2009 года, в связи с наличием у него удостоверения лица индийского происхождения, являющегося иным документом, подтверждающим право Ч. на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Впоследствии кандидат Ч. обжаловал это решение Судебной коллегии по гражданским делам Тверского областного суда от 9 сентября 2009 года в кассационном порядке в Верховный Суд Российской Федерации, который не нашел оснований для его отмены (определение Верховного Суда Российской Федерации от 17 сентября 2009 г. по делу № 35-Г09-11).

Неординарность сложившейся ситуации придает следующий факт. После того как кандидату Ч., выдвинутому Тверским региональным отделением политической партии «Е», территориальная избирательная комиссия отказала в регистрации, он подал в избирательную комиссию документы как кандидат-самовыдвиженец. После проверки документов, представленных в территориальную избирательную комиссию, Ч. было отказано в регистрации в качестве кандидата, выдвинутого в порядке самовыдвижения, в соответствии с подпунктами «а», «д» пункта 24 статьи 38 Федерального закона. Это решение территориальной избирательной комиссии об отказе в регистрации в качестве кандидата также было обжаловано кандидатом Ч. в Тверской областной суд. Судебная коллегия по гражданским делам Тверского областного суда не нашла оснований для отмены постановления территориальной избирательной комиссии и отказала заявителю в удовлетворении требований.

Мы очертили лишь общие контуры указанных дел. В ходе принятия решений территориальной избирательной комиссией и рассмотрения дел Судебной коллегией по граж-

данским делам Тверского областного суда, а также Верховным Судом Российской Федерации был выявлен ряд существенных пробелов в действующем законодательстве, на которых мы и остановимся далее.

Первая проблема, с которой столкнулись заявители, – это определение подсудности дел об обжаловании решений территориальной избирательной комиссии, на которую возложены полномочия окружной избирательной комиссии по выборам в законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 2 статьи 75 Федерального закона решения и действия (бездействие) Центральной избирательной комиссии Российской Федерации обжалуются в Верховный Суд Российской Федерации, решения и действия (бездействие) избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, окружных избирательных комиссий по выборам в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации обжалуются в верховные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, решения и действия (бездействие) иных комиссий обжалуются в районные суды. Аналогичные положения содержатся в пункте 2 статьи 71 Избирательного кодекса Тверской области от 7 апреля 2003 года № 20-30: решения и действия (бездействие) Избирательной комиссии Тверской области, окружных избирательных комиссий по выборам в Законодательное Собрание Тверской области обжалуются в Тверской областной суд, решения и действия (бездействие) иных избирательных комиссий обжалуются в районные суды.

В нашем случае полномочия окружной избирательной комиссии по дополнительным выборам депутатов Законодательного Собрания Тверской области постановлением Избирательной комиссии

Тверской области были возложены на действующую на постоянной основе территориальную избирательную комиссию. Руководствуясь положениями избирательного законодательства о том, что решения и действия территориальных избирательных комиссий обжалуются в районные суды, кандидат Ч. подал заявление о признании незаконным постановления территориальной избирательной комиссии об отказе ему в регистрации в качестве кандидата в депутаты Законодательного Собрания Тверской области четвертого созыва в один из районных судов города Твери.

При рассмотрении дела в этом суде представитель кандидата Ч. обосновывал свою позицию по выбору подсудности сложившейся судебной практикой. Несмотря на то что судебный прецедент не является источником права в российской правовой системе, анализ решений, вынесенных судами различных субъектов Российской Федерации, может представлять определенный интерес.

Анализ показал, что вопрос о подсудности дел об обжаловании решений территориальных избирательных комиссий, на которые возложены полномочия окружных избирательных комиссий по проведению выборов в законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, в судебной практике решается неоднозначно.

Так, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации принимала различные решения по этой категории дел. В определении от 20 марта 2003 года по делу № 49-Г03-26 Верховный Суд Российской Федерации указал, что подсудность дел Верховному Суду республики определена в статье 26 ГПК РФ, в соответствии с подпунктом 4 пункта 1 этой статьи суду указанного уровня подсудны дела об оспаривании решений только окружных избирательных комиссий: «Доводы жалобы А. о том, что постановлением Центральной избирательной комиссии Республики



Башкортостан полномочия окружных избирательных комиссий по выборам депутатов Государственного Собрания Республики Башкортостан возложены на территориальные избирательные комиссии и поэтому при определении подсудности следует исходить из полномочий, которые осуществляют эти избирательные комиссии, являются ошибочными, поскольку при определении того, суду какого уровня подсудно то или иное дело, необходимо руководствоваться нормами процессуального права, а не тем, какие полномочия осуществляются избирательными комиссиями». Аналогичное толкование закона содержится и в «Настольной книге судьи по гражданским делам» под редакцией Н.К. Толчеевой: «Поскольку в данном случае предметом оспаривания является решение территориальной

комиссии, то дело относится к подсудности районного суда»¹.

В 2006 году Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации приняла абсолютно противоположное решение, и в определении от 22 сентября 2006 года по делу № 92-Г06-10 указало следующее: «При наличии соответствующего решения избирательной комиссии республики о возложении полномочий на территориальную избирательную комиссию и учитывая, что выборы проводятся в законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, заявление об оспаривании решения территориальной избирательной комиссии о регистрации кандидата в депутаты этого законодательного органа подлежит рассмотрению в Верховном Суде республики».

В первом случае суд исходил из буквального толкования норм материального и процессуального права, не оценивая правовой статус территориальной избирательной комиссии, на которую возложены полномочия окружной избирательной комиссии. С нашей точки зрения, такая позиция суда является ошибочной и не основана на законе.

В соответствии с постановлением Избирательной комиссии Тверской области на территориальную избирательную комиссию были возложены полномочия окружной избирательной комиссии. Территориальная избирательная комиссия проводила дополнительные выборы депутата Законодательного Собрания Тверской области четвертого созыва, в том числе принимала решения о регистрации кандидатов в депутаты. Следовательно, на наш взгляд, и об-

¹ Толчеева Н.К. Настольная книга судьи по гражданским делам. 2008. С. 69.

жаловать решения территориальной избирательной комиссии необходимо в Тверской областной суд. Нашу позицию поддержал и районный суд города Твери, который передал дело для рассмотрения по существу в Тверской областной суд.

В противном случае нарушался бы основополагающий принцип проведения выборов в Российской Федерации на основе равного избирательного права. Например, 11 октября 2009 года в Тверской области проходили дополнительные выборы депутатов Законодательного Собрания Тверской области четвертого созыва по двум избирательным округам. Выборы по одному избирательному округу проводила территориальная избирательная комиссия, на которую были возложены полномочия окружной избирательной комиссии, а по другому избирательному округу – непосредственно образованная окружная избирательная комиссия. Если следовать логике суда (вышеуказанное определение от 20 марта 2003 года по делу № 49-Г03-26) и заявителя, то решения и действия первой необходимо обжаловать в районный суд, а решения и действия второй – в Тверской областной суд. Очевидно, что в этом случае кандидаты, участвующие в одной избирательной кампании и обладающие равными избирательными правами, но баллотирующиеся по разным избирательным округам, смогут обжаловать действия и решения избирательных комиссий, осуществляющих аналогичные полномочия, в судах разных инстанций.

На этом основании предлагаем: при решении вопроса о подсудности дел об обжаловании решений территориальных избирательных комиссий, на которые возложены полномочия окружных избирательных комиссий, обращать внимание именно на осуществляемые ими полномочия, которые во многом и приравнивают правовой статус принимаемых данными комиссиями решений к решениям непосредственно окружных избирательных комиссий.

Вторая проблема – это процедура проверки документов, представляемых кандидатами при их выдвижении, а также проверка процедуры выдвижения того или иного кандидата, в том числе наличия (отсутствия) у кандидата пассивного избирательного права.

Федеральный закон предусматривает следующую процедуру выдвижения кандидатов (списка кандидатов). Кандидат представляет в соответствующую избирательную комиссию заявление в письменной форме о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу с обязательством в случае его избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата или с замещением иной выборной должности. В заявлении он указывает сведения в соответствии с пунктом 2 статьи 33 Федерального закона, о судимости (в случае наличия у кандидата неснятой и непогашенной судимости), а также сведения о размере и об источниках доходов кандидата (каждого кандидата из списка кандидатов), а также об имуществе, принадлежащем кандидату (каждому кандидату из списка кандидатов) на праве собственности (в том числе совместной собственности), о вкладах в банках, ценных бумагах.

С этого момента избирательная комиссия считается уведомленной о выдвижении кандидата, а кандидат считается выдвинутым, приобретает права и обязанности кандидата, предусмотренные Федеральным законом.

Избирательная комиссия обращается с представлением о проверке достоверности указанных сведений о кандидатах в соответствующие органы, которые обязаны сообщить о результатах проверки в сроки, установленные пунктом 6 статьи 33 Федерального закона.

Таким образом, пункты 2, 21 и 3 статьи 33 Федерального закона устанавливают исчерпывающий перечень сведений о кандидате и документов, представляемых в соответствующую избирательную

комиссию, в который не включены следующие основополагающие документы: вид на жительство или иной документ, подтверждающий право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Возникает закономерный вопрос: имеют ли право соответствующие избирательные комиссии требовать представления указанных выше документов при выдвижении кандидата? Если исходить из буквального толкования статьи 33 Федерального закона, то подобные требования избирательных комиссий являются незаконными. С другой стороны, в соответствии с пунктом 3 статьи 20 Федерального закона комиссии обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, осуществляют подготовку и проведение выборов и референдумов в Российской Федерации, поэтому установление наличия (отсутствия) у кандидатов пассивного избирательного права при решении вопроса о регистрации кандидатов является прямой обязанностью комиссий.

Аналогичный вывод сделала Судебная коллегия по гражданским делам Тверского областного суда и в решении от 9 сентября 2009 года по делу № 3-128/2009 указала, что наличие пассивного избирательного права у гражданина Российской Федерации является обязательным условием выдвижения кандидата в депутаты и его регистрации, поэтому избирательная комиссия обязана была проверить наличие у кандидата Ч. такого права. При таких обстоятельствах доводы заявителя, что поданный им документ не относится к документам, которые кандидат обязан представить для регистрации, не свидетельствуют о незаконности действий избирательной комиссии по проверке содержащихся в нем сведений, поскольку эти сведения в силу положений избирательного законодательства относятся к тем, которые подлежат проверке.

В такой ситуации у избирательной комиссии не остается иного выбора, как в каждом конкретном случае обращаться в соответствующие органы для установления наличия (отсутствия) у кандидатов вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства.

Федеральным органом, обладающим информацией о наличии (отсутствии) у российских граждан вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства, является Министерство иностранных дел Российской Федерации. МИД России осуществляет свою деятельность непосредственно и через дипломатические представительства и консульские учреждения Российской Федерации, представительства Российской Федерации при международных (межгосударственных, межправительственных) организациях, территориальные органы – представительства МИД России на территории Российской Федерации. В соответствии с подпунктом 19 пункта 6 Положения о Министерстве иностранных дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 11 июля 2004 года № 865 «Вопросы Министерства иностранных дел Российской Федерации» МИД России дает разъяснения в пределах своей компетенции по вопросам международного права в связи с запросами органов государственной власти, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, физических и юридических лиц.

На этом основании соответствующая избирательная комиссия для

проверки наличия (отсутствия) у кандидата вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства, должна обратиться с запросом непосредственно в МИД России. Очевидно, что в случае направления запросов избирательными комиссиями в МИД России по всем кандидатам, которые выдвинулись на соответствующих выборах, а также учитывая сокращенные сроки рассмотрения обращений избирательных комиссий в период избирательной кампании, работа министерства будет просто парализована¹.

Затрудняет ситуацию также отсутствие какого-либо нормативно-правового регулирования взаимоотношений избирательных комиссий субъектов Российской Федерации (окружных избирательных комиссий, территориальных избирательных комиссий) и МИД России. Например, для оказания содействия избирательным комиссиям при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва и Президента Российской Федерации было принято постановление Правительства Российской Федерации от 17 сентября 2007 года № 589 «О мерах по оказанию содействия избирательным комиссиям в реализации полномочий при подготовке и проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации». В соответствии с этим постановлением, по запросам Центральной избирательной комиссии Российской Федерации МИД России по возможности должно представлять сведения о наличии у кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва и у кандидатов на должность Президента Российской Федерации гражданства

иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. При этом не существует какого-либо документа, определяющего порядок, сроки и формы взаимодействия избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, окружных и территориальных избирательных комиссий с МИД России при проведении выборов в законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, а тем более в органы местного самоуправления.

Обращаем внимание на то, что даже при проведении федеральных избирательных кампаний в соответствии с вышеуказанным постановлением Правительства Российской Федерации, МИД России должно по возможности представлять сведения о наличии у кандидатов гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Может сложиться ситуация, когда после регистрации кандидата выяснятся обстоятельства, препятствующие ему быть депутатом законодательного органа государственной власти или представительного органа местного самоуправления. Например, на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 27 сентября 2007 года № 33/229-5 был зарегистрирован федеральный список кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва, выдвинутый политической партией «Либерально-демократическая партия России», в составе которого

¹ Например, 11 октября 2009 года только на территории Тверской области при проведении дополнительных выборов депутатов Законодательного Собрания Тверской области четвертого созыва и выборов в органы местного самоуправления выдвинулось более 300 кандидатов, что, в свою очередь, означает необходимость направления более 300 запросов. В общероссийском масштабе эта цифра составляет 94408 кандидатов (запросов) (см. http://www.cikrf.ru/newsite/news/cik/2009/10/23/vist_2.jsp).

в региональной группе № 4 (Алтайский край) под № 1 указан Шагинян Армен Мартинович. После этого МИД России письмом от 19 ноября 2007 года № 425/вк сообщило о наличии у А.М. Шагиняна гражданства Республики Армения. ЦИК России обратилась в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением об отмене регистрации Шагиняна Армена Мартиновича по вновь открывшимся обстоятельствам. Решением Верховного Суда Российской Федерации от 24 ноября 2007 года № ГКПИ07-1533 регистрация Шагиняна Армена Мартиновича в качестве кандидата в депутаты была отменена.

В этом примере показательно то, что постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о регистрации кандидата А.М. Шагиняна принято 27 сентября 2007 года, а сообщение о наличии у данного кандидата гражданства иностранного государства поступило только 19 ноября 2007 года, то есть по прошествии почти двух месяцев. Это еще раз доказывает, что при поступлении в МИД России одновременно хотя бы нескольких десятков запросов сроки их рассмотрения могут значительно увеличиваться.

Также нельзя исключать ситуацию, когда после проведения выборов в соответствующий орган государственной власти или местного самоуправления могут быть выявлены подобные обстоятельства, препятствующие избранным депутатам осуществлять свои полномочия в органах государственной власти или местного самоуправления. В этих случаях вступают в действие нормы Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах

организации местного самоуправления в Российской Федерации» о досрочном прекращении полномочий. При определенных условиях (избрание данного депутата по одномандатному избирательному округу) в случае досрочного прекращения полномочий депутата орган, уполномоченный на то законом, в соответствии с пунктом 8 статьи 71 Федерального закона назначает дополнительные выборы.

Таким образом, на сегодняшний день не существует системы оперативного обмена информацией избирательных комиссий всех уровней с органом, который обладает информацией о наличии (отсутствии) у граждан Российской Федерации вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства (на сегодняшний день это только МИД России). Говорить в данном случае о своевременном¹ представлении соответствующих сведений во все избирательные комиссии при проведении федеральных, региональных и местных избирательных кампаний в единые дни голосования просто не приходится.

Пунктом 10 статьи 32 Федерального закона предусмотрено, что кандидат не может дать согласие на выдвижение на одних и тех же выборах более чем одному инициатору выдвижения. Возникает вопрос, что понимает законодатель в данном случае под словом «выборы»?

Как указывалось выше, после того как кандидату Ч., выдвинутому Тверским региональным отделением политической партии «Е», территориальной избирательной комиссией было отказано в регистрации на основании отсутствия у него пассивного избирательного права в связи с наличием иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства,

Ч. представил в данную избирательную комиссию документы о выдвижении в порядке самовыдвижения. На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что кандидат Ч. дал согласие на выдвижение на одних и тех же выборах разным инициаторам выдвижения. Рассмотрим более подробно сложившуюся ситуацию.

Ч. на дополнительных выборах депутатов Законодательного Собрания Тверской области четвертого созыва дал согласие 6 августа 2009 года на выдвижение Тверскому региональному отделению политической партии «Е», то есть избирательному объединению, а затем 29 августа 2009 года по тому же округу на тех же выборах выдвинул свою кандидатуру в порядке самовыдвижения.

Согласно пункту 2 статьи 29 Избирательного кодекса Тверской области от 7 апреля 2003 года № 20-30 гражданин Российской Федерации может выдвинуть свою кандидатуру только в одном избирательном округе на одних и тех же выборах. Кандидат, выдвинувший свою кандидатуру в порядке самовыдвижения, не может быть выдвинут избирательным объединением. В случае нарушения данного требования действительным считается выдвижение, о котором избирательная комиссия была уведомлена раньше, если в течение суток после приема избирательной комиссией более позднего уведомления кандидат не подаст заявление об отзыве ранее представленного уведомления.

С учетом указанных положений Избирательного кодекса Тверской области от 7 апреля 2003 года № 20-30, учитывая, что уведомление Ч. о самовыдвижении последовало только 29 августа 2009 года, после представленного ранее уведомления о выдвижении от избирательного объединения, и кандидат не отозвал ранее представленное уведомление, комиссии надлежало разрешить вопрос о действительности

¹В том числе в сроки, установленные избирательным законодательством.

направленного 29 августа 2009 года уведомления кандидата в порядке самовыдвижения.

Таким образом, сложилась ситуация, когда решение территориальной избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата Ч., выдвинутого Тверским региональным отделением политической партии «Е», было обжаловано в Тверском областном суде, а данный кандидат представил в эту же избирательную комиссию документы о выдвижении в качестве кандидата в порядке самовыдвижения. Избирательная комиссия в данной ситуации приняла решение о рассмотрении представленных документов о выдвижении в порядке самовыдвижения и также отказала кандидату Ч. в регистрации.

Судебная коллегия по гражданским делам Тверского областного суда в решении от 16 сентября 2009 года дала оценку сложившейся ситуации, указав следующее: «Учитывая, что вопрос о действительности выдвижения заявителя в порядке самовыдвижения до истечения срока, когда комиссия обязана разрешить вопрос о регистрации кандидата, решен не был, в регистрации кандидата, выдвинутого как в порядке выдвижения избирательным объединением, так и в порядке самовыдвижения, было отказано, суд считает не противоречащими закону действия избирательной комиссии по разрешению на основании заявления кандидата от 29 августа 2009 года вопроса о регистрации кандидата на общих основаниях».

Таким образом, пока окончательно не был решен вопрос о регистрации кандидата, выдвинутого избирательным объединением, избирательная комиссия могла (и даже должна была) рассматривать документы, представленные этим же кандидатом в эту же избирательную комиссию о его выдвижении в порядке самовыдвижения.

Статья 2 Федерального закона дает следующее понятие выборов – форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соот-

ветствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного самоуправления или наделения полномочиями должностного лица. В соответствии с действующим законодательством днем избрания выборного органа считается день, когда выборный орган был сформирован в правомочном составе. Таким образом, можно сделать вывод о том, что под выборами, в частности, понимается форма прямого волеизъявления граждан по формированию органа государственной власти в правомочном составе.

В соответствии с пунктом 5 статьи 4 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» срок полномочий депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации одного созыва устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и не может превышать пять лет. Например, в соответствии с Уставом Тверской области и Избирательным кодексом Тверской области от 7 апреля 2003 года № 20-30 Законодательное Собрание Тверской области избирается сроком на пять лет по смешанной избирательной системе (17 депутатов по областному избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями, и 16 депутатов по мажоритарной избирательной системе).

На этом основании Законодательное Собрание Тверской области формируется в правомочном составе в ходе выборов один раз в пять лет (если не наступает

оснований для досрочного прекращения полномочий). Однако в случае досрочного прекращения полномочий депутата, избранного по одномандатному избирательному округу, Избирательная комиссия Тверской области назначает дополнительные выборы в данном избирательном округе. Несмотря на то что в таком случае не происходит формирование органа государственной власти (Законодательного Собрания Тверской области) в правомочном составе, с нашей точки зрения, здесь также нужно говорить о проведении выборов. А это означает, что для кандидатов, выдвигающихся на данных выборах, действуют ограничения, предусмотренные пунктом 10 статьи 32 Федерального закона.

В этом случае законодатель понимает под выборами любые проводимые на той или иной основе (основные, дополнительные и др.). Тем не менее подобное заключение требует толкования закона и вызывает разночтения по вышеуказанным причинам. Таким образом, считаем целесообразным использовать понятие избирательной кампании, закрепленное в статье 2 Федерального закона, под которой понимается деятельность по подготовке и проведению выборов, осуществляемая в период со дня официального опубликования (публикации) решения уполномоченного на то должностного лица, государственного органа, органа местного самоуправления о назначении выборов до дня представления избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов.

Тогда пункт 10 статьи 32 Федерального закона может выглядеть следующим образом: «Кандидат не может дать согласие на выдвижение при проведении одной и той же избирательной кампании более чем одному инициатору выдвижения».

Важно также проанализировать перечень оснований для ограни-

чения пассивного избирательного права граждан Российской Федерации, содержащийся в пункте 31 статьи 4 Федерального закона.

Законодатель указывает следующие основания:

наличие гражданства иностранного государства;

наличие вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

В соответствии со статьей 3 Федерального закона от 31 мая 2002 года № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации» под гражданством Российской Федерации понимается устойчивая правовая связь лица с Российской Федерацией, выражающаяся в совокупности их взаимных прав и обязанностей, а под иным гражданством – гражданство (подданство) иностранного государства. Таким образом, под гражданством иностранного государства можно понимать устойчивую правовую связь лица с иностранным государством, выражающуюся в совокупности их взаимных прав и обязанностей.

В этой же статье названного закона содержится понятие вида на жительство – документ, удостоверяющий личность лица без гражданства, выданный в подтверждение разрешения на постоянное проживание на территории Российской Федерации лицу без гражданства или иностранному гражданину и подтверждающий их право на свободный выезд из Российской Федерации и возвращение в Российскую Федерацию.

Следовательно, отсутствие у гражданина Российской Федерации пассивного избирательного права ставится в зависимость от наличия у него гражданства иностранного государства (как правового состояния) или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства

(в том числе и вид на жительство). Очевидно, что в данном случае законодатель придает одно и то же правовое значение наличию у гражданина Российской Федерации гражданства иностранного государства и документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства.

Судебная коллегия по гражданским делам Тверского областного суда трактует эту норму следующим образом: «...граждане России не обладают пассивным избирательным правом при наличии у них гражданства иностранного государства в силу самого факта наличия такого гражданства, иные ограничения обусловлены наличием у гражданина Российской Федерации документа, подтверждающего право на постоянное проживание данного гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства. То обстоятельство, что гражданин Российской Федерации в силу закона иностранного государства имеет право на постоянное проживание на территории этого государства, которое он может реализовать путем получения соответствующего документа, без получения такого документа гражданином России, не может служить основанием к ограничению права гражданина России быть избранным в органы государственной власти».

Такая трактовка пункта 31 статьи 4 Федерального закона не вызывает сомнений и, с нашей точки зрения, полностью основана на законе. Тем не менее налицо явные недоработки законодателя при создании указанной нормы, которые выражаются в следующем.

Получение гражданином Российской Федерации документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства, является основанием для ограничения его пассивного избирательного права. При этом для получения такого документа также необходимы правовые основания, перечень

которых зависит от конкретного иностранного государства. Например, в нашем случае по информации, представленной МИД России, для получения удостоверения лица индийского происхождения (документ, подтверждающий право на постоянное проживание на территории Индии) лицу необходимо подтвердить свое индийское происхождение до третьего колена или состоять в браке с гражданкой индийского происхождения при условии, что он никогда не имел гражданства Пакистана или Бангладеш. На этом основании в свое время кандидат Ч. получил вышеуказанное удостоверение. Однако когда ему было отказано в регистрации на основании отсутствия у него пассивного избирательного права в силу наличия данного документа, он аннулировал вышеуказанное удостоверение.

В соответствии с пунктом 11 статьи 38 Федерального закона не позднее чем за один день до дня заседания избирательной комиссии, на котором должен рассматриваться вопрос о регистрации кандидата, списка кандидатов, кандидат вправе вносить уточнения и дополнения в представленные в избирательную комиссию документы в целях приведения их в соответствие с требованиями закона, в том числе к их оформлению. После этого срока внесение изменений в соответствующие документы, а также изменение их комплектности не допускается.

Аннулирование документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории Индии, после принятия решения территориальной избирательной комиссией об отказе в регистрации кандидату Ч. не может являться основанием для восстановления его пассивного избирательного права на данных выборах. Однако это не исключает возможности его участия в качестве зарегистрированного кандидата в любых иных выборах.

В этом случае наличие или отсутствие у лица документа, подтверждающего право на постоянное прожи-



вание на территории иностранного государства, прямо влияет на наличие или отсутствие у данного лица пассивного избирательного права. При этом аннулирование лицом данного документа не лишает его права получить данный документ в будущем и пользоваться теми же привилегиями по въезду и проживанию на территории иностранного государства.

Таким образом, даже в случае отсутствия вышеуказанного документа лицо сохраняет правовую связь с иностранным государством. И получение того или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание на территории иностранного государства, является лишь формальностью.

Поэтому считаем целесообразным ставить зависимость наличия или отсутствия пассивного избирательного права гражданина Российской Федерации не от наличия (отсутствия) документа, а от наличия (отсутствия) правовой связи с иностранным государством.

Подводя итог, хотелось бы отметить, что цель законодателя, который установил обсуждаемые основания ограничения пассивного избирательного права, вполне ясна, оправданна и соответствует Конституции Российской Федерации – не допустить к управлению делами государства лиц, которые в той или иной мере имеют правовую связь с иностранным государством. Проникновение данных лиц в государственный аппарат может угрожать государственной безопасности Российской Федерации. Поэтому существование пункта 3¹ статьи 4 Федерального закона на современном этапе развития Российской Федерации просто необходимо. Этот факт, в свою очередь, повышает актуальность указанных нами замечаний по порядку применения данной нормы.

Важно также учитывать, что нормы, аналогичные пункту 3¹ статьи 4 Федерального закона, содержатся

во многих нормативных правовых актах: статья 7 Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации», статья 12 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», статья 3 Федерального закона от 26 ноября 1996 года № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», статья 5 Федерального закона от 18 мая 2005 года № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», статья 3 Федерального закона от 10 января 2003 года № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации», статья 1 Федерального закона от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и др.

В описанном нами случае, благодаря качественной работе избирательных комиссий, своевременно было выявлено основание ограничения пассивного избирательного права конкретного кандидата и приняты все меры для проведения избирательной кампании в полном соответствии с законом. Это было подтверждено как судом субъекта Российской Федерации, так и Верховным Судом Российской Федерации.

Считаем необходимым обратить внимание федерального законодателя на важность и необходимость внесения соответствующих поправок в упомянутые в тексте нормативные правовые акты в целях недопущения нарушения законодательства.



ОПЫТ ПЕРВЫХ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ВЫБОРОВ И БУДУЩЕЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЧЕЧЕНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Первые в истории Чеченской Республики муниципальные выборы 11 октября 2009 года не только явились политическим событием уходящего года, но завершением целой эпохи в общественно-политической жизни республики – этапа восстановления и возврата республики в правовое поле Российской Федерации.

Сегодня осмысление опыта первых муниципальных выборов и будущее местного самоуправления в Чеченской Республике – вопрос не только теоретических изысканий политологов, но и важнейший элемент, который позволит определить вектор общественно-политического развития северокавказского региона.

Муниципальные выборы в Чеченской Республике: первый опыт и выводы

Грандиозный для республики избирательный процесс, в результате которого было избрано 236 выборных должных лиц и 2565 депутатов представительных органов самоуправления поселенческого и районного уровней, отличало пристальное внимание к нему органов государственной власти – Президента и Правительства Чеченской Республики и республиканского Парламента и участие в его подготовке общественных организаций.

Непосредственная помощь организаторам выборов оказывалась Центральной избирательной комис-

сией Российской Федерации и уже имевшими достаточный опыт проведения выборов в органы местного самоуправления избирательными комиссиями Ростовской и Волгоградской областей, с которыми проходил постоянный обмен опытом в период подготовки к первым муниципальным выборам.

Муниципальные выборы 11 октября 2009 года явились беспрецедентным избирательным процессом в истории Чеченской Республики в силу целого ряда особенностей, обусловленных исторической и общественно-политической ситуацией в республике.

Для специалистов избирательного права муниципальные выборы в Чеченской Республике представляют собой еще и экспериментальный интерес в вопросах использования избирательной системы при проведении муниципальных выборов. Тот факт, что в двух соседних субъектах Российской Федерации – Чеченской Республике и Республике Ингушетия, схожих в этническом, культурном и общественно-политическом понимании, выборы проводились с использованием различных избирательных систем, несомненно, дает политологам возможность проанализировать «апробацию» мажоритарной и пропорциональной избирательных систем в практически идентичных социально-политических условиях.

Мы, организаторы выборов, не раз будем обращаться к опыту пер-



Исмаил Байханов,
*председатель Избирательной
комиссии
Чеченской Республики,
кандидат политических наук*

вых в истории Чеченской Республики муниципальных выборов в целях совершенствования нашей избирательной системы, но уже сегодня можем сделать некоторые выводы по их основным аспектам.

Муниципальные выборы в Чеченской Республике 11 октября 2009 года характеризуются рядом особенностей, но я бы выделил наиболее существенные с точки зрения их практической значимости для совершенствования процесса подготовки и проведения муниципальных выборов.

Во-первых, отсутствие опыта проведения муниципальных выбо-



ров у организаторов избирательного процесса – территориальных избирательных комиссий республики, на которых в соответствии с Законом Чеченской Республики «О муниципальных выборах в Чеченской Республике» были возложены полномочия по организации и проведению первых в истории республики выборов в органы местного самоуправления.

Предшествующие выборы в Чеченской Республике, а это шесть избирательных кампаний республиканского, четыре – федерального уровня и референдум по внесению поправок и изменений в Конституцию Чеченской Республики, организовывались и проводились республиканской избирательной комиссией в то время, как нижестоящие территориальные избирательные комиссии функционировали в качестве ее «исполнительного звена». Опыт этих выборов выработал определенный стиль и характер в профессиональной деятельности руководителей территориальных избирательных комиссий (ТИК). Но на выборах в органы местного самоуправления на ТИК ложатся все полномочия по организации избирательного процесса, включая и вопросы взаимодействия с исполнительно-распорядительными и представительными органами власти на местах, что требует от председателей

комиссий определенных знаний и навыков по руководству организацией – в данном случае ТИК.

Председателям территориальных избирательных комиссий необходимы знания и навыки руководителя не менее, чем узкоспециальные знания в области избирательного права. Несомненно, в работу Избирательной комиссии по обучению организаторов выборов будут внесены определенные коррективы.

Во-вторых, муниципальные выборы и местное самоуправление стали новыми терминами в политическом лексиконе среднестатисти-

ческого избирателя республики, который зачастую не делал различия между органами государственной власти на местах и муниципальной властью. Учитывая этот факт, избирательными комиссиями Чеченской Республики была развернута небывалая по своему размаху информационно-разъяснительная работа, которая велась по трем основным направлениям: посредством встреч с избирателями, через СМИ, включая Интернет, и с помощью печатных информационно-разъяснительных средств – баннеров и информационных щитов, установленных в населенных пунктах и вдоль транспортных магистралей.

По данным блиц-опроса избирателей, проведенного в сентябре 2009 года аналитическим центром «Опрос-Медиа» по заказу Министерства Чеченской Республики по внешним связям, национальной политике, печати и информации и Избирательной комиссией Чеченской Республики, 53 процента жителей республики узнали о муниципальных выборах 11 октября 2009 года из встреч, организованных избирательными комиссиями, 35 процентов – из СМИ и телевидения и 12 процентов – из Интернета.





Это говорит о том, что при информационно-разъяснительной работе в ходе подготовки к муниципальным выборам наибольший эффект имеет непосредственное общение с населением в форме встреч и «круглых столов», в особенности в неурбанизированных поселениях, со слабо развитыми коммуникациями.

В-третьих, в числе важных особенностей выборов в органы местного самоуправления 11 октября 2009 года следует назвать использование мажоритарной избирательной системы. Выбор мажоритарной системы при проведении первых в истории муниципальных выборов был определен Законом Чеченской Республики «О муниципальных выборах в Чеченской Республике». В последующих выборах депутатов представительного органа в конкретном муниципальном образовании согласно вышеуказанному закону использование той или другой избирательной системы будет регулироваться уставом муниципального образования. Это может быть либо мажоритарная избирательная система, либо пропорциональная, либо смешанная мажоритарно-пропорциональная.

Использование мажоритарной избирательной системы при проведении первых муниципальных выборов оказалось оправданным

по той причине, что не все региональные отделения политических партий, зарегистрированных в Чеченской Республике в соответствии с законом, были представлены в муниципальных образованиях. В случае использования пропорциональной системы политическая партия, имеющая свое представительство в муниципальном образовании, обладала бы преимуществом по отношению к кандидатам-выдвиженцам от других политических партий и кандидатам-самовыдвиженцам.

Также следует отметить, что выборы в органы государственной власти (законодательных собраний федерального и регионального уровня) в большинстве случаев проводятся по пропорциональной

системе, с выдвижением политическими партиями списков кандидатов и с распределением количества мандатов согласно результатам.

Но органы местного самоуправления по своему определению и полномочиям не есть власть государственная, что задекларировано Конституцией Российской Федерации, федеральными и республиканскими законодательными актами. Более того, они автономны в вопросах хозяйствования и правового регулирования общественной жизни в границах своих территорий, что делает их более эффективными.

По моему мнению, использование мажоритарной системы при проведении первых муниципальных выборов как бы провело черту между государственной и муниципальной властью в политическом сознании избирателя и стало одной из причин высокой избирательной активности населения.

В дальнейшем же выбор той или другой избирательной системы при проведении выборов в органы местного самоуправления будет определен уставами муниципальных образований. Вполне вероятно, что муниципалитеты, в которых не представлены или слабо развиты структуры региональных отделений политических партий, используют мажоритарную избирательную систему и на последующих муниципальных выборах.





А более развитые в экономическом и общественно-политическом плане муниципальные образования, думается, сделают выбор в пользу пропорциональной или смешанной мажоритарно-пропорциональной избирательной системы.

В-четвертых, одним из самых острых вопросов избирательного процесса любого уровня и характера является процедура рассмотрения жалоб его участников – кандидатов и избирателей на решения избирательных комиссий. Несвоевременная реакция, неадекватные действия или бездействие избирательной комиссии в вопросах рассмотрения обращений о нарушениях избирательного законодательства способны дискредитировать не только организаторов выборов, но и весь избирательный процесс и политическую систему общества.

Численность жалоб, поступивших от кандидатов в ходе проведения первых муниципальных выборов 11 октября 2009 года, в несколько раз превысила количество жалоб по избирательным процессам, когда-либо проходившим в Чеченской Республике.

Большое количество жалоб на первых в истории муниципальных выборах не было сюрпризом для организаторов выборов. Во-первых, по логике цифр оно исходит из

огромного количества избираемых депутатов представительных органов и выборных должностных лиц – 2801 мандат, во-вторых, исторический опыт показывает, что для выборов местного уровня в регионе характерна высокая явка избирателей и наиболее острая предвыборная борьба.

Использование мажоритарной избирательной системы также повышает статистику жалоб на решения избирательных комиссий в ходе проведения выборов, поскольку в большинстве случаев оформление и подача жалоб производится кандидатами-самовыдвиженцами, а не квалифицированным аппаратом политических партий – своего рода «избирательной машиной», владеющей необходимыми знаниями и опытом проведения избирательных кампаний.

В Избирательную комиссию Чеченской Республики и судебные инстанции поступило 38 обращений о нарушениях избирательного законодательства при подготовке и проведении муниципальных выборов 11 октября 2009 года. Из них 5 обращений поступило от выдвиженцев региональных отделений политических партий и 33 от кандидатов-самовыдвиженцев, то есть 85 процентов от общего количества поступивших жалоб кандидатов. Только в одном случае из 33 обра-

щений в судебном порядке были выявлены нарушения избирательного законодательства территориальной избирательной комиссией.

В итоге детального юридического анализа и рассмотрения обращений о нарушениях избирательного законодательства мы пришли к выводу, что подавляющее большинство обращений не содержит юридического основания и чаще обусловлены незнанием или непониманием кандидатами юридических и иных особенностей избирательного процесса.

Относительно большое количество юридически необоснованных обращений о нарушениях избирательного законодательства обусловлено недостаточно эффективной работой избирательных комиссий республики с кандидатами по разъяснению положений избирательного законодательства. В плане этой работы Избирательной комиссией Чеченской Республики в мае – июне 2009 года было выпущено методическое пособие «Муниципальные выборы 2009: в помощь кандидату», которое вручалось каждому гражданину, обратившемуся в избирательную комиссию с заявлением о выдвижении в кандидаты. Также в плане информационно-разъяснительной работы избирательными комиссиями республики проводились многочисленные встречи с избирателями и семинары.

Но опыт первых муниципальных выборов показывает, что при проведении муниципальных выборов, в особенности с использованием мажоритарной избирательной системы, необходимо уделить особое внимание разъяснению положений избирательного законодательства и процедур избирательного процесса, и здесь нужно находить новые формы работы.

Местное самоуправление в Чеченской Республике: исторический опыт и перспективы развития

Выборы органов местного самоуправления – это только начало



становления институтов муниципальной власти в Чеченской Республике. За избранием и началом работы исполнительных представительных органов муниципальной власти первого созыва следует процесс становления и развития муниципалитетов, включающий в себя экономическую и правовую составляющую. Федеральное законодательство дает достаточно широкие полномочия субъектам Российской Федерации в области организации и регулирования местного самоуправления. Поэтому направление развития местного самоуправления в немалой степени зависит от политики республиканских властей в отношении муниципалитетов. Несомненно, самоуправление в Чеченской Республике будет нести как общие, характерные для всех регионов страны черты, так и специфические, обусловленные культурно-историческими традициями народа.

Местное самоуправление в Чеченской Республике, находясь в общественно-политическом и правовом поле Российской Федерации, несомненно, вберет в себя основные черты и принципы континентальной модели¹, которая предусматривает наличие на муниципальной территории чиновников государственной администрации, наблюдающих за

деятельностью органов местного самоуправления и при которой сохраняется соподчиненность органов самоуправления различных уровней. При этом очень существенное влияние на него будет оказывать малоизученный историками и современными политологами фактор – богатый и достаточно свежий в исторической памяти чеченцев опыт общинного самоуправления, на котором стоит остановиться более подробно.

Общинное самоуправление чеченцев было построено по территориальному принципу, хотя большинство историков пишут о тейповом (основанном на кровнородовом принципе) устройстве чеченского общества, что является, по моему мнению, глубоко ошибочным. Общинное самоуправление чеченцев строилось «снизу» по инициативе членов общины, которые на своем сходе избирали юрт-да – главу поселения. Язык отображает образ мышления, и название выбранного лица, наделенного определенными властными полномочиями, главой поселения, а не главой тейпа или рода, говорит само за себя.

Высшей ступенью в структуре самоуправления чеченцев был мехк-кхел (совет земли). Опять-таки и здесь лингвистический анализ политической терминологии чеченцев не дает нам свидетельств

тейпового принципа общинного самоуправления у чеченцев.

Но, говоря о будущем местного самоуправления, для нас интересны взаимоотношения органов общинного самоуправления чеченцев различного уровня в XVI–XVIII веках, а именно отсутствие прямого подчинения нижестоящих органов самоуправления вышестоящим, широкая автономия общин практически во всех вопросах за исключением отражения внешней военной угрозы.

Несомненно, опыт общинного самоуправления прошлых столетий будет оказывать влияние на развитие местного самоуправления в Чеченской Республике, делая его более независимым в решении вопросов местного значения и менее вовлеченным в государственную политику.

Местное самоуправление, особенно в пору своего становления, будет испытывать на себе влияние ускоряющегося процесса хозяйственной и культурной интеграции в условиях глобальной экономики. Сегодня муниципалитетам республики необходимо перейти от республиканского, государственного, управления к самоуправлению в вопросах хозяйствования, и первый шаг на этом пути – построение муниципальной экономической базы.

Вполне вероятно, что некоторые вновь образованные муниципальные образования в Чеченской Республике окажутся экономически несостоятельными и прекратят существование, войдя в состав сильных муниципалитетов. И это вполне естественный процесс. Но опыт первых в истории Чеченской Республики муниципальных выборов и политические традиции народа вселяют в нас уверенность в том, что местное самоуправление займет достаточно весомое место в системе власти республики и станет инструментом в решении задач местного значения.



¹ Сложившаяся в современном мире практика местного самоуправления основывается на двух моделях муниципальной организации: первая (англосаксонская) предполагает формирование за счет гражданской инициативы населения, вторая (континентальная) строится сверху, под присмотром и контролем государства.



Андрей Пржездомский,
исполнительный директор
Российского фонда свободных
выборов



Игорь Богданов,
руководитель Центрального
пункта «горячей линии» связи
с избирателями

Активная работа общественной «горячей линии» способствует повышению доверия граждан к институту выборов как инструменту формирования эффективной власти, предупреждению и пресечению возможных нарушений избирательного законодательства и выборных процедур, дальнейшему взаимодействию институтов власти и структур гражданского общества.

Данная социальная технология развития института общественного контроля за соблюдением прав граждан оказалась востребованной на региональных и муниципальных выборах, что стало основной побудительной причиной для ее развертывания в сентябре – октябре 2009 года. В дальнейшем она имеет реальную перспективу стать важнейшим инструментом обеспечения избирательных прав граждан, средством

ИТОГИ РАБОТЫ ОБЩЕСТВЕННОЙ «ГОРЯЧЕЙ ЛИНИИ» В ЕДИНЬИЙ ДЕНЬ ГОЛОСОВАНИЯ

В октябре 2009 года в большинстве субъектов Российской Федерации прошли выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления. В связи с масштабностью выборов в регионах страны по инициативе Российского фонда свободных выборов, при поддержке ЦИК России и Общественной палаты Российской Федерации, в соответствии с решением Координационного совета по защите избирательных прав граждан от 24 сентября 2009 года, с 28 сентября по 12 октября 2009 года была развернута общественная «горячая линия» связи с избирателями.

При организации «горячей линии» учитывался опыт работы по за-

щите избирательных прав граждан и обеспечению реального общественного контроля за ходом избирательных кампаний по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва в сентябре – декабре 2007 года, выборам Президента Российской Федерации в январе – марте 2008 года, выборам в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления в октябре 2008 года и марте 2009 года. В целом за весь предшествующий период работы общественной «горячей линии» было открыто 54 региональных пункта, на которые поступило более 60,7 тысячи обращений граждан.

объединения усилий гражданского общества в деле защиты интересов избирателей.

При открытии сети пунктов общественной «горячей линии» прежде всего учитывались неангажированность и равноудаленность тех или иных организаций от политических структур, их неаффилированность с какой-либо политической партией или подконтрольной ей структурой, авторитетность в глазах общественности, относительная их самостоятельность в отношениях с органами государственной власти и местного самоуправления, отсутствие к организациям претензий со стороны правоохранительных и налоговых органов. Именно благодаря неукос-

нительному соблюдению указанных принципов «горячая линия» и смогла выполнить роль независимого центра общественного мониторинга соблюдения законных прав и интересов избирателей.

Информационную поддержку общественной «горячей линии» связи с избирателями оказывали федеральные и региональные телеканалы, периодические печатные издания. Информация о ее работе размещалась на сайтах Общественной палаты Российской Федерации и ЦИК России, общественных палат (советов) и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, многочисленных общественных организаций.

Пункты «горячей линии» находились в отдельных помещениях, оснащенных средствами связи, компьютерной и множительной техникой, обеспечивались правовой, справочной и методической литературой, плакатами и наглядными материалами. На Центральном пункте «горячей линии» в период его функционирования в течение суток одновременно работали три-четыре дежурных оператора, сотрудник по вопросам оперативного реагирования, эксперт-консультант по вопросам избирательного права, специалист по обработке социальной информации, специалист группы выпуска экспресс-информаций, оператор средств связи и компьютерной обработки информации. Из Центрального пункта организовывались сеансы интернет-видеосвязи с рядом региональных пунктов «горячей линии», с его площадки передавались репортажи и видеосюжеты.

Таким образом, инфраструктура «горячей линии» позволила обеспечить оперативность информационных потоков, получать большой объем и широкий спектр информации из различных регионов страны, способствовала своевременному принятию мер реагирования на обращения избирателей.

Работа с обращениями граждан. Операторы «горячей линии» фиксировали эти обращения в

специальных листах учета, давали разъяснения, при необходимости информировали избирательные комиссии, органы власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, штабы политических партий и кандидатов, правоохранительные органы для проверки поступающих сведений. Обобщенная информация ежедневно, а 11 октября 2009 года – через каждые пять часов направлялась на Центральный пункт «горячей линии», где она анализировалась, обобщалась в виде соответствующих информационных экспресс-сводок, экспресс-дайджестов и экспресс-статистик, доводилась до организаторов выборов и широкой общественности. Всего было подготовлено 45 информационных экспресс-сводок, экспресс-дайджестов и экспресс-статистик, в том числе в день голосования – 9 и при подсчете голосов на избирательных участках – 3.

Количество обращений. За весь период работы общественной «горячей линии» с 28 сентября по 12 октября 2009 года поступило 1776 обращений избирателей из 22 субъектов Российской Федерации. Из общего числа обращений граждан, поступавших на пункты «горячей линии» в 13 субъектах Российской Федерации, наибольшее количество обращений получено из Москвы – 26 процентов (461 об-

ращение), Тульской – 15,9 процента (282), Иркутской – 13,4 процента (238) областей и Республики Марий Эл – 10,6 процента (189). Очевидно, что активность граждан обусловлена уровнем выборов, проходящих в этих регионах. В трех регионах (Республика Марий Эл, Тульская область и город Москва) проводились выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в связи с истечением сроков их полномочий.

Обращает на себя внимание факт значительного увеличения на выборах в октябре 2009 года доли обращений избирателей на «горячую линию». Это свидетельствует, с одной стороны, о небезразличном отношении граждан к соблюдению их избирательных прав, с другой – о возрастании доверия граждан к такой технологии защиты их прав, как общественная «горячая линия».

Структура обращений избирателей. По своей направленности обращения граждан на общественную «горячую линию» характеризуются следующими показателями: информационно-справочного характера – 43,5 процента (772 обращения), по вопросам, связанным с организацией избирательного процесса, – 5,9 процента (104), о проведении предвыборной агитации – 3,2 процента (56), о списках избирателей – 2,7 процента (47),





об открепительных удостоверениях – 5,3 процента (94), об организации голосования избирателей – 1,9 процента (34), о применении правонарушающих технологий – 1,2 процента (22), о соблюдении избирательных прав граждан – 1,7 процента (30), о соблюдении прав наблюдателей и журналистов – 1,9 процента (35), об обжаловании решений, действий (бездействия) избирательных комиссий – 2,4 процента (43), о деятельности органов власти, учреждений и организаций – 1,6 процента (29), о деятельности правоохранительных и судебных органов – 0,6 процента (11), социально-бытового характера – 20,9 процента (372), о совершенствовании законодательства – 0,6 процента (10), иного характера – 6,6 процента (117).

Анализ обращений свидетельствует о наличии целого ряда нерешенных вопросов в избирательной сфере (22,5 %), особом внимании граждан к соблюдению их избирательных прав (11,7 %), стремлении

избирателей решить имеющиеся социально-бытовые проблемы, используя для этого предвыборную конъюнктуру (27,5 %) в том числе так называемый предвыборный шантаж. Как и на предшествующих выборах, избиратели обращались с вопросами и за разъяснениями норм избирательного законодательства, отдельных избирательных процедур (43,5 %), остро реагировали на любые, даже самые незначительные признаки ущемления их прав со стороны органов власти и правоохранительных органов (2,3 %), высказывали предложения по совершенствованию существующего законодательства и решению иных, не относящихся к выборам проблем (7,1 %).

Анализ свидетельствует о перемещении «центра тяжести» в обращениях граждан из сферы социально-бытовых проблем в область вопросов, связанных с избирательным законодательством и процессуальными характеристиками избирательного процесса. Так, на выборах

в октябре 2009 года по сравнению с выборами, проведенными в октябре 2008 года и марте 2009 года, значительно возросла доля обращений, связанных с уточнением положений закона (более 60 % всех обращений информационно-консультационного характера), организацией избирательного процесса – 5,9 процента (104), уточнением законности действий (бездействия) избирательных комиссий – 2,4 % (43), соблюдением прав наблюдателей и представителей СМИ – 2 процента (35). Особенно интересной для более детального изучения представляется ярко выраженная устойчивая тенденция роста числа обращений (жалоб и заявлений) граждан, связанных с открепительными удостоверениями. Это, на наш взгляд, свидетельствует о появлении новой технологии, согласно которой значительным группам граждан, являющихся сторонниками той или иной партии, того или иного кандидата, предлагалось организованно проголосовать на других участках.

Кроме того, можно выделить устойчивую положительную тенденцию снижения числа обращений, связанных с несоблюдением и ущемлением избирательных прав граждан. В октябре 2008 года доля таких обращений составляла 6,5 процента от общего количества поступивших обращений, в марте 2009 года – 4,3 процента, а в октябре 2009 года – 1,7 процента. Прежде всего это свидетельствует о возрастании уровня квалификации всей системы избирательных комиссий, когда во главу избирательного процесса ставится соблюдение прав избирателей. Очевидно, что систематическая организация на выборах гражданского контроля за соблюдением избирательных прав граждан в виде общественной «горячей линии» также может выступать в качестве одного из факторов возникновения этой положительной тенденции.

Меры реагирования на обращения граждан. В период работы «горячей линии» дежурные операторы, консультанты и руководители пунктов принимали оперативные меры реагирования на обращения граждан, в первую очередь по защите их избирательных прав.

С начала работы общественной «горячей линии» приняты следующие меры реагирования на обращения избирателей: дано разъяснений – 68,9 процента (1223), направлены информации в избирательные комиссии различного уровня (ЦИК России, ИКСРФ, ТИК и УИК) – 9,7 процента (172), органы исполнительной власти – 17,4 % (309), органы законодательной власти – 0,8 процента (15), штабы политических партий – 0,4 процента (7), штабы кандидатов – 0,06 процента (1), общественные палаты (советы) субъектов Российской Федерации – 0,2 процента (4), правоохранительные органы – 0,7 процента (13), передано в СМИ – 0,3 процента (6), приняты иные меры – 1,2 процента (22).

Выделяются, как минимум, еще два направления принятия мер реагирования по обращениям граждан: взаимодействие с органами исполнительной власти и с избирательными комиссиями различного уровня. При этом если количество претензий к избирательным комиссиям по сравнению с предыдущими выборами снизилось, что, наверное, объясняется возросшим уровнем профессионализма

и компетенции избирательных комиссий, то количество жалоб, относящихся к представителям органов исполнительной власти и местного самоуправления, по-прежнему остается высоким. Возможно, это связано и с тем, что от выборов к выборам избирательные комиссии живо реагируют на каждую экспресс-информацию от «горячей линии», устраняя недостатки, на которые указывают избиратели. И напротив, экспресс-информации, составленные по обращениям граждан в адрес исполнительной власти и органов местного самоуправления, как правило, остаются без должного внимания, что не способствует решению проблем простых граждан и, соответственно, снижению числа претензий и жалоб. Так, например, из общего количества экспресс-информаций, направленных Центральным и Московским пунктами общественной «горячей линии» в адрес избирательных комиссий (66) по 24 еще в ходе работы «горячей линии» были получены ответы, где разъяснялись принятые меры по устранению причин, вызвавших обращения избирателей. В то же время из 49 экспресс-информаций,



направленных в органы исполнительной власти, только на семь была получена обратная информация.

Все обращения, содержащие признаки преступления, например, подкупа избирателей, направлялись в органы прокуратуры для проверки и принятия мер, предусмотренных законом. При этом значительная часть обращений не нашла своего подтверждения. В частности, проверлась информация избирательницы из города Красногорска о якобы имевшем место факте подкупа избирателей. Уже в течение суток из областной прокуратуры был получен ответ с результатами проверки.

В городе Москве вся проверочная работа по вопросам соблюдения избирательного законодательства осуществлялась во взаимодействии с членами ЦИК России и работниками ее Аппарата, в субъектах Российской Федерации – во взаимодействии с соответствующими подразделениями избирательных комиссий. Прямой контакт с избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации позволял принимать меры, направленные на устранение проблем организации голосования и предупреждения нарушений избирательных прав граждан, и тем самым способствовал снижению уровня правонарушений

в избирательном процессе в целом. Рассмотрение и анализ обращений граждан, поступивших на общественную «горячую линию» связи с избирателями, проверка поступающей информации и результаты реагирования на нее позволяют сделать следующие оценки и выводы.

1. Значительное число и характер обращений граждан на «горячую линию» свидетельствуют о высоком уровне активности избирателей в вопросах защиты своих избирательных прав, соблюдении закона при проведении всех избирательных процедур, создании условий, гарантирующих свободу волеизъявления граждан на выборах.

2. На прошедших региональных выборах отмечается определенное снижение числа обращений граждан, связанных с нарушениями избирательного законодательства и соблюдением избирательных процедур, по сравнению с региональными выборами в марте 2009 года. При этом четко обозначилась тенденция смещения характера обращений граждан с претензиями в адрес избирательных комиссий в сторону претензий к участникам выборов – политическим партиям, кандидатам и их штабам, что частично отмечалось и в прошедших региональных кампаниях.

3. Несмотря на снижение по сравнению с мартовскими выборами 2009 года почти в два раза обращений граждан по поводу предвыборной агитации, в целом сохранилась прежняя тенденция, которая выражается в наличии двух противоположных обстоятельств: с одной стороны, граждане жалуются на бестактность и навязчивость агитационных действий, с другой – на слабую агитационную работу штабов политических партий и кандидатов, недостаточную информированность об их программных целях и планах. Как и на прошлых выборах, граждане сетуют на дефицит публичного общения кандидатов с гражданами.

4. По существу не произошло подвижки в степени информированности избирателей о нормах избирательного законодательства и избирательных процедурах, в том числе о времени, месте и порядке голосования. Число таких обращений увеличилось более чем на 10 процентов. Несмотря на то что многие избирательные комиссии ввели соответствующие поисковые системы на своих сайтах, для большинства граждан, особенно пожилого возраста, это оказывалось недоступным, и они вынуждены были черпать информацию из других источников, которых было явно недостаточно. Именно в



этих вопросах общественная «горячая линия» оказалась наиболее востребованной избирателями. При этом немалое число граждан из регионов обращались в Москву на Центральный пункт «горячей линии», что составляло определенные трудности не только для них, но и для дежурных операторов.

5. Несмотря на то что в абсолютных цифрах число обращений граждан по поводу применения правонарушающих технологий остается на незначительном уровне (более 1%), сделанные в ходе прошедших выборов выводы о резком снижении использования в выборах «черного» пиара не подтвердились в ходе настоящей избирательной кампании. Действительно, в обращениях граждан отсутствовали (или не подтвердились) данные об использовании традиционных форм манипуляции сознанием избирателей («карусель», «кандидаты-двойники», «вбросы бюллетеней»), но продолжали иметь место иные вариации «черного» пиара – введение избирателей в заблуждение разными способами, мошенничество и обман, различные виды компрометации. Более того, учитывая достижения новых технологий в сфере выборов, стал активно использоваться Интернет и различные формы интерактивного общения.

6. В настоящих выборах заметная часть претензий избирателей была связана с дефицитом открепительных удостоверений, что свидетельствует о появлении новой технологии, согласно которой значительным группам граждан, являющихся сторонниками той или иной партии, того или иного кандидата, предлагалось организованно проголосовать на других участках. Число обращений избирателей по указанному поводу возросло по сравнению с мартовскими выборами 2009 года почти вдвое.

7. Повсеместно отмечалось снижение уровня недоверия граждан к электронным средствам голосования. Если традиционно в предшествующих выборах фиксировалось

заметное число обращений критического характера по отношению к использованию комплексов обработки избирательных бюллетеней (КОИБ), то в ходе выборов 11 октября 2009 года поступило всего одно обращение такого характера.

8. Анализ и проверка поступающих на «горячую линию» обращений граждан, содержащих сведения о нарушениях избирательного законодательства, выявили многочисленные факты целенаправленной дезинформации, что свидетельствует об использовании инструментов общественного контроля для введения в заблуждение избирателей, отвлечения сил и средств организаторов выборов на перепроверку ложной информации. Это по существу новая политическая технология, призванная скомпрометировать отдельных участников выборов, дискредитировать ход избирательной кампании и парализовать работу институтов гражданского общества, активно занимающихся защитой избирательных прав граждан и стремящихся повысить уровень доверия наших сограждан к выборам как эффективному инструменту формирования власти.

9. Обращает на себя внимание обстоятельство, что фактически отсутствовали обращения граждан, в том числе наблюдателей и членов комиссий с правом совещательного голоса, о нарушениях, связанных с подсчетом голосов, что свидетельствует о более качественном уровне работы избирательных комиссий и достаточно эффективном наблюдении за соблюдением избирательных процедур при подведении итогов выборов. Это в значительной степени отличает настоящие выборы от предшествующих, на завершающей стадии которых поступало, как правило, много претензий вышеуказанного характера.

10. Вполне оправдал себя на состоявшихся выборах 11 октября 2009 года сделанный общественной «горячей линией» акцент на принятии мер реагирования по обра-

щениям граждан. Это позволило существенно активизировать ее работу в плане защиты их избирательных прав. Направление от имени Общественной палаты Российской Федерации и Координационного совета по защите избирательных прав граждан экспресс-информаций в избирательные комиссии, органы местного самоуправления, а также в правоохранительные органы побудило эти инстанции оперативно проверить направляемые им сведения, отреагировать и сообщить о результатах. Вместе с тем следует констатировать, что часть информации все-таки не получила адекватного реагирования со стороны указанных организаций.

11. Проявленная избирателями активность в обращениях на «горячую линию» в значительной степени зависела от их информированности о ее работе. Там, где информационные листки с координатами «горячей линии» размещались на информационных стендах в избирательных участках, а средства массовой информации широко сообщали о ее работе, число обращений и принимаемых по ним мер оказалось на порядок выше, чем в субъектах, где избиратели были плохо информированы о работе «горячей линии». К числу наиболее активно использующих этот инструмент общественного контроля следует отнести Москву, Чеченскую Республику, республику Марий Эл и Ингушетию, Амурскую, Иркутскую, Курганскую и Сахалинскую области.

В целом работа всей системы «горячей линии» оказалась не только востребованной гражданами, но и позволила перевести проблему общественного контроля за выборами из плоскости абстрактных обсуждений и обмена мнениями в совершенно практическую плоскость создания эффективной социальной технологии, имеющей реальные перспективы для развития и широкого внедрения в общественную жизнь нашей страны.



СООТНОШЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ РЕКЛАМЫ И ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ В ИЗБИРАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ*

Крушение советской моноидеологической системы в современной России привело к формированию новых принципов организации политико-информационного пространства. Демократизация и интенсивное преобразование информационной среды столкнулись с традиционным для того периода и новым типом политического формирования. Это обусловлено не только широким внедрением в жизнь современных средств связи, вычислительной техники, систем телекоммуникации, но и политическими и социально-экономическими преобразованиями.

Непременное условие развития общества – информационный обмен между различными его элементами. Поэтому современное общество заинтересовано в создании единой разветвленной информационной системы. Для успешного функционирования информационной системы необходимо развивать коммуникативные процессы во всем их многообразии.

Сегодня один из конкурентоспособных видов информирования общества – политическая реклама, которая как форма коммуникации является наиболее ярким и неоднозначным феноменом бурной политической жизни последних десятилетий в новой России. Изучение этого явления требует комплексного анализа, основанного на одновременном использовании научного инструментария, применяемого различными науками, в том числе и

такими, как конституционное и избирательное право, политология и социология.

Можно предположить, что политическая реклама представляет собой дифференцированную, многоцелевую, многофункциональную форму политической коммуникации в условиях осуществления политического выбора. Однако становление научного знания о политической рекламе и правовое регулирование отстает от ее практического применения. Требуется более внимательное исследование, обобщения и привязки к современным политическим реалиям. Также возникает потребность в четком обозначении содержания политической рекламы, детальном рассмотрении ее отличительных черт, установлении связей политической рекламы с другими категориями массовой коммуникации.

В научной литературе выделяют несколько направлений, по которым осуществляются исследования. Первое направление в области теории политической рекламы представляет ее как вид коммерческой или социальной рекламы. Второе направление рассматривает в контексте политического маркетинга и технологий: описываются стратегии управления избирательным процессом, механизмы изучения и формирования общественного мнения, способы сегментирования аудитории и воздействия на нее. Третье направление – как процесс формирования российского рекламного законодательства.



Евгений Ермолаев,
*студент 5-го курса
Московской государственной
юридической академии
им. О.Е. Кутафина*

Политическую рекламу рассматривают либо с позиции технологий, либо как социологический феномен.

Современное российское законодательство, регулирующее отношения, связанные с организацией массовых политических коммуникаций, содержит целый комплекс норм.

В статье 29 Конституции Российской Федерации закреплена свобода мысли и слова, перечислены запретные для пропаганды и агитации темы и провозглашены свобода массовой информации и запрет цензуры. Конституционные принципы

* По итогам конкурса ЦИК России среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2008/2009 учебном году статья рекомендована к опубликованию.



находят развитие во многих законодательных актах.

Анализ нормативных правовых актов, регламентирующих распространение политически значимой информации, позволяет сделать вывод о том, что многие используемые в законах термины зачастую не имеют легального определения, а среди существующих дефиниций отсутствует тождество. Стоит отметить, что любые общественные отношения требуют правового регулирования и предполагают наличие сформированного понятийного аппарата. Отсутствие единообразия приводит к нарушению конституционных принципов, к неправильной реализации прав граждан, и тяжесть последствий возрастает с увеличением общественной значимости отношений. Наиболее остро проблема стоит в области информационного и избирательного права. Кроме того, в российском законодательстве остается неурегулированным вопрос о политической рекламе.

При всех названных проблемах, связанных с отсутствием в законодательстве определения политической рекламы, она фактически присутствует в жизни современного российского общества. Более десяти лет политическая реклама регулярно появляется в средствах массовой

информации, активно используется в борьбе за электорат, да и сам термин понятен большинству граждан.

Под политической рекламой часто понимают одну из возможных форм предвыборной агитации в СМИ. В связи с этим имеет место ряд коллизий, возникающих из-за того,

что уникальность упоминания этого термина применительно к избирательному процессу и фактически придает ему статус только избирательного термина. Иными словами, предвыборная агитация¹ есть разновидность политической рекламы, однако ни определения самой политической рекламы, ни упоминания других ее разновидностей не содержит.

В настоящее время единственным действующим федеральным законом, в котором употребляется

понятие «политическая реклама», является Федеральный закон «О рекламе» 2006 года, но и в нем действует отсылочная норма, что действие данного закона не распространяется на политическую рекламу, в том числе предвыборную агитацию (ст. 2). В этом Федеральный закон «О рекламе» не в полной мере соответствует его сфере регулирования, поскольку он не охватывает своей регламентацией все виды рекламы, а является, по сути, законом о коммерческой и социальной рекламе².

Таким образом, будучи упомянутой лишь раз, политическая реклама отождествляется с предвыборной агитацией, причем, исходя из смысла данной нормы, политическая реклама есть категория общая, а предвыборная агитация рассматривается как разновидность политической рекламы. То есть в контексте Федерального закона «О рекламе» любая предвыборная агитация есть политическая рекла-

Хорошо это или плохо, но факт в том, что реклама – единственный способ, при помощи которого кандидат может поведать о своих добродетелях. Без рекламы любой кандидат, невзирая на все свои благородные качества, будет просто уничтожен, на него просто никто не обратит внимания.

Джордж Луис,
известный американский
специалист по рекламе

ма, однако не любая политическая реклама обязательно является предвыборной агитацией.

Анализ терминов указанного закона позволяет прийти к выводу о том, что законодатель различает три вида рекламы – собственно рекламу в смысле этого Федерального закона (то есть коммерческую рекламу – такое понятие употребляется в действующем законодательстве о выборах и референдумах), социальную рекламу и политическую рекламу. С учетом этого реклама как кате-

¹ Здесь и далее агитация по вопросам референдума рассматривается аналогично предвыборной агитации и отдельно не упоминается.

² Головин А.Г. Категория политической рекламы в российском праве // Журнал о выборах. 2008. № 1.



гория в юридическом смысле все же выступает родовым понятием, несмотря на то, что в целях названного Федерального закона (ст. 3) оно употреблено в значении коммерческой рекламы.

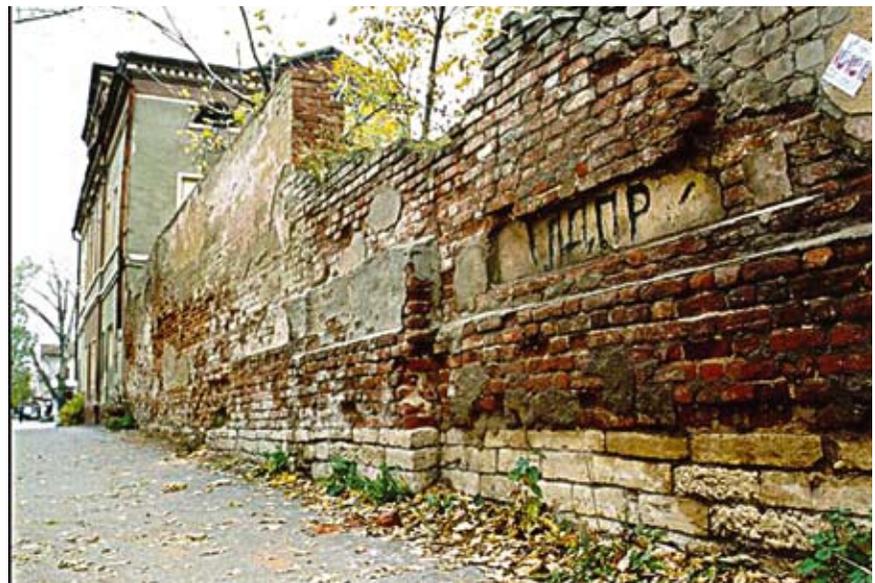
В ранее действовавших федеральных законах «О выборах Президента Российской Федерации» 1999 года и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1999 года содержалась норма, устанавливающая, что предвыборная агитация проводится в том числе в виде политической рекламы.

В настоящий момент можно констатировать тенденцию к упразднению понятия «политическая реклама» в российском законодательстве. Например, в Федеральном законе «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 2005 года и Федеральном законе «О выборах Президента Российской Федерации» 2003 года указание на политическую рекламу отсутствует.

Таким образом, законодатель отказался от упоминания политической рекламы как одного из средств ведения политической борьбы, притом одного из самых эффективных.

Этому могло послужить несколько причин:

- скандальный опыт использования политической рекламы в эпоху становления свободных выборов в России;
- попытка «увести политическую рекламу в тень» для неправомерного и недобросовестного ее использования по своему прямому назначению без соблюдения ограничительных требований закона в качестве социальной рекламы;
- политическая реклама – лишнее понятие, так как по своей сути дублирует предвыборную агитацию;
- по причине возможного урегулирования отдельным федеральным законом о политической рекламе.



При этом не существует нормы, прямо запрещающей ее использование.

Отсутствие в научной литературе единого толкования понятия политической рекламы объясняется многообразием самого явления и способствует появлению ряда теоретических положений и выводов, посвященных анализу природы политической рекламы. Данное обстоятельство создаст сложности при определении соотношения понятий «политическая реклама» и «предвыборная агитация».

Так, при практическом осуществлении деятельности по распространению информации (имеющей многие признаки агитационной, но распространяемой как вне рамок избирательных кампаний, так и внутри них и с помощью методов, присущих обычной рекламе) она законодательно не урегулирована. Сложность в отграничении политической рекламы от любой иной носит чисто смысловой характер, хотя по способу распространения они идентичны. Попытаемся понять, чем же является предвыборная агитация и политическая реклама.

Агитация (от латинского *agitatio* – приведение в движение) – распространение идей для воздействия на сознание, настроение и общественную активность масс.



Предвыборная агитация – деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список кандидатов или против него (них).

Реклама – информация о потребительских свойствах товаров и различных видах услуг с целью их реализации, создания спроса на них.

Под политической рекламой в обыденной жизни прежде всего понимается информация о политиках, их взглядах, целях, политической или общественной деятельности, распространяемая через средства массовой информации, иными приемами и способами с целью воздействия на сознание, убеждения и поведение потребителей информации. Как правило, политическая реклама активно распространяется в период, не-

посредственно предшествующий предвыборным кампаниям.

Понятие «политическая реклама» в разных науках имеет свое собственное, специфическое значение.

Авторы «Политологического словаря» считают, что политическая реклама – это «целенаправленное воздействие на потребителя (избирателя) с помощью средств информации для продвижения товаров и услуг на политическом рынке в соответствии с установившимися стандартами восприятия и особенностями политической культуры населения (потребителя)»¹.

Там же говорится, что «рекламная деятельность является составной частью политического маркетинга»². Но классическая теория маркетинга различает несколько основных видов коммуникации – реклама, стимулирование сбыта, личная продажа, коммерческая пропаганда, а вышеприведенное определение фактически чрезмерно расширяет содержание политической рекламы. Отождествление с любым сообщением лишает рекламу ее специфики, уподобляет практически любой политической коммуникации. Кроме того, неясно, имеется ли в виду под потребителем только избиратель, один избиратель или определенная группа избирателей. Также не уточняется, какого рода товары и услуги продвигаются на политическом рынке.

Схожий подход можно встретить в работе авторов, которые оговаривают, что трактуют политическую рекламу в широком смысле, «как форму деятельности, направленной на распространение позитивной информации о ком-либо или о чем-либо с целью создания положительного к ним отношения»³.

Более определенно высказывается С.В. Мошкин: «Политическая реклама – это платная целенаправ-

¹ Политологический словарь. М., 1995. С. 134.

² Там же.

³ Зыбкин В.Г., Колосова С.В., Фурс Р.Ф. Психологические факторы повышения активности избирателей с помощью телевизионных передач рекламного характера. М., 1996. С. 4.



ленная коммуникация, распространяемая конкретным лицом (или группой лиц) на избранную аудиторию для достижения политических целей, и обычно действует в атмосфере относительной неопределенности рекламного эффекта, который будет произведен»¹. Стоит отметить, что распространяется, скорее, сообщение, а не коммуникация. Данное определение содержит ряд характеристик: указание на платность, преследуемые заказчиком политические цели, неопределенность рекламного эффекта.

И.К. Решетов дает более удачное определение: «Политическая реклама представляет собой сообщение, распространяемое за плату средствами массовой коммуникации от имени известного политического субъекта с целью стимулировать конкретную форму коллективного политического участия в условиях реальной (нормативно и институционально закрепленной) свободы индивидуального политического выбора»².

Подобные определения полити-

ческой рекламы годятся только для ее характеристики в рамках избирательного процесса. На наш взгляд, политическая реклама – более широкое понятие, поскольку может иметь целью не только побудить избирателя к голосованию «за» или «против», но и стимулировать любую форму политического участия.



Как инструмент в руках участников политического процесса, она может использоваться как в строго очерченные сроки предвыборной кампании, так и за их рамками.

М.Н. Малейна определяет политическую рекламу как информацию об отдельных политических деятелях, партиях, движениях, избирательных объединениях, содержании в связи с их деятельностью возможного государственного или иного правоотношения, доведенную путем популяризации до неопределенного круга адресатов (иногда конкретных лиц), имеющую цель добиться наступления конкретных для рекламодателя правовых последствий³.

В определении перечисляются объекты политического рекламирования: политические деятели, партии, движения, избирательные объединения.

Политическую рекламу представляют как информацию не только об отдельных политических деятелях, партиях, движениях, избирательных объединениях, но и как информацию о содержании в связи с дея-

¹ Мошкин С.В. Политическая реклама: Пособие для начинающих политиков. Екатеринбург, 1994. С. 20.

² Решетов И.К. Политическая реклама в системе массовых коммуникаций: Дис. ... канд. полит. наук. М., 1999.

³ Малейна М.Н. Правовые аспекты политической рекламы // Государство и право. 1994. № 10. С. 154.

тельностью указанных субъектов возможного государственного или иного правоотношения. Целью политической рекламной деятельности является наступление конкретных для рекламодателя правовых последствий.

О.А. Феофанов предлагает несколько иное понятие данного явления: политическая реклама – «это комплекс специфических форм и методов психологического воздействия на массовые аудитории в условиях политического выбора с целью управления их политическим поведением»¹. Политическая реклама рассматривается как комплекс специфических форм и методов психологического воздействия на массовые аудитории, предполагает существование мощного информационного воздействия, способствующего достижению необходимого результата.

С.В. Большаков и А.Г. Головин приводят свое, на мой взгляд, наиболее точное определение категории политической рекламы – «это информация, распространенная любым способом, в любой форме и с использованием любых средств, в том числе в период избирательной кампании, кампании референдума в ре-



жиме предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума; информация, направленная на привлечение внимания к объекту рекламирования, формирование или поддержание интереса к нему, имеющая целью побудить или побуждающая граждан выразить свою поддержку объекта рекламирования в установленных законом формах»².

Названные авторы считают, что под «объектом рекламирования

следует понимать политическую партию (и ее структурные подразделения), иное общественное объединение, имеющее право участвовать в выборах в органы местного самоуправления в качестве избирательного объединения, их символику, деятельность, программы, политические убеждения, позиции по имеющим общественно-политическое значение вопросам (в том числе вопросам, выносимым на референдум), а также выдвигаемых на выборах кандидатов, списки кандидатов, на привлечение внимания к которым направлена политическая реклама»³.

А.И. Соловьев считает, что это «форма направленного безличного обращения к человеку, которая в условиях свободного и конкурентного выбора информации нацелена на создание у него позитивного образа и мобилизующего человека на соответствующую поддержку»⁴. Речь идет о поддержке политических сил.

(Окончание следует)



¹ Феофанов О.А. Материалы международного конгресса по рекламе. М., 1994.

² Большаков С.В., Головин А.Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации. 3-е изд. М.: Academia, 2007.

³ Там же.

⁴ Соловьев А.И. Политология. М., 2006. С. 522.

ВЫБОРНАЯ ДЕМОКРАТИЯ И МИФ О ФАЛЬСИФИКАЦИЯХ



Валерий Федоров,
генеральный директор
Всероссийского центра изучения
общественного мнения (ВЦИОМ),
кандидат политических наук

Начиная примерно с 1996 года тема фальсификации итогов выборов в России тенью следует за предвыборными кампаниями всех уровней. Каждый практически участвовавший в проведении избирательных кампаний тех лет политтехнолог подтвердит, что «поправка при подсчете» имела место быть и всегда держалась в уме. Тем не менее как в популярной, так и в научной литературе, поднимавшей эту тему, масштабы фальсификаций сильно преувеличивались, точно так же, как с середины 1990-х годов вошло в моду раздувать до невероятных величин и демонизировать всеисие «черного пиара».

Распространившийся и завоевавший умы «черный» миф о фальси-

фикациях результатов («не важно как голосуют, важно как считают») практически уничтожил представление о выборах как способе выражения народной воли и важнейшем инструменте влияния избирателей на власть. Уже к концу 1990-х годов политконсультанты отмечали, что «все большее число граждан разочаровывается в представительской демократии и выборах как политическом институте. Часто выборы приводят не к достижению общественного согласия, а к углублению конфронтации»¹.

Достигнутая таким способом дискредитация самой идеи выборов как свободного волеизъявления масс стала питательной почвой для возрождения плебисцитарной модели выборного поведения. В ее рамках избирателя мало волнует сама процедура, соблюдение ее чистоты, точность и беспристрастность подсчета голосов и прочее. Голосующий ориентируется на лидера, который эту процедуру не только организует и контролирует, но и «освящает». И если большинство верит лидеру, то детали процедуры не имеют особого значения. Ибо плебисцит – это поддержка власти большинством народа. Точные цифры не важны, главное, чтобы преимущество было подавляющим.

Либеральные политики и публицисты периодически педалируют тему фальсификаций на выборах, пытаясь доказать, что режим власти, установленный В. Путиным, не имеет формальной легитимности,

но построен на крупномасштабном обмане избирателей. Так, Б. Немцов, пытавшийся весной 2009 года избраться мэром Сочи и потерпевший поражение, приводил как в ходе самой избирательной кампании, так и после ее завершения множество доводов, чтобы доказать, что со стороны власти имели место масштабные фальсификации. Однако его аргументы не оказали значимого влияния на общественное мнение ни в масштабах страны, ни в масштабах Сочи.

Комментируя ход сочинских выборов, ближайший соратник Немцова В. Милов писал: «У власти уже не осталось инструментов для обороны собственных позиций, кроме самых крайних – крупномасштабных фальсификаций (доля досрочного голосования, в ходе которого кандидат от партии власти получал 95–100 % голосов, в Сочи дошла до 40 %), агрессивного черного пиара в духе худших образцов 1990-х, запугивания людей и полной информационной блокады».

Развивая тему, в той же статье Милов утверждает: «Сочи – исключительно лояльный город, никаких особых протестных настроений, равно как и значимого числа идеологически мотивированных людей, за полтора месяца кампании Немцова в городе обнаружить не удалось. Здесь процветает тот же феномен, что и по всей остальной России: нелицеприятно отзываясь о властях за коррупцию, плохие дороги, низкий уровень жизни, высокие барьеры

¹ Амелин В.Н. Влияние отношений представительства на избирательный процесс // Вестник Московского университета. Серия 18. Социология и политология. 1998. № 4. С. 49.

для предпринимательства, жители, тем не менее, крайне положительно настроены по отношению к Путину, при котором все эти проблемы расцвели с новой силой, и часто просили Немцова «не слишком его ругать»¹.

Как результат, заявляет Милов, «против Немцова была задействована мощная машина фальсификаций, чтобы предотвратить неизбежную победу оппонента власти». Однако сам же Милов, как следует из вышеприведенных рассуждений, опровергает нарисованную им апокалиптическую картину тотальных фальсификаций. Напротив, получается, что в условиях отсутствия у общества запроса на политическую конкуренцию необходимости в масштабных фальсификациях для власти попросту нет.

Это не означает, что фальсификации на выборах отсутствуют. Они есть, и существуют даже более или менее удачные методики замера их вклада в общий результат. Как правило, этот вклад, по экспертным оценкам, варьируется в пределах от 1 до 10 процентов. При таком раскладе сколь-либо значительное влияние фальсификации могут иметь только в условиях острой политической конкуренции и сравнимых весовых позиций кандидатов. Если же конкуренция отсутствует или носит вполне символический характер, то никакие «вбросы» не способны объяснить, а тем более дезавуировать победу кандидата.

Завышение полученных результатов больше всего напоминает всевозможные «приписки», принятые в плановой экономике. Их целью, напомним, было «улучшение показателей» в расчете на орден, повышение по службе и прочие административные блага. В те времена это называлось «перегибами на местах».

Существенно большее влияние на результаты выборов в 1990-е годы оказывали разного рода техники «черного PR». Перечень приемов,

изобретенных политтехнологами, может составить не одну страницу. Назовем некоторые из них:

- манипулирование рейтингами кандидатов;
- договоры с избирателями;
- организация тотализатора;
- организация избирательных пирамид (кампания Е. Мавроди);
- проведение «биржевой игры»;
- организация банковских вкладов с повышенными процентами, стимулирующих голосование за нужного кандидата;
- распространение именных акций (в случае, если кандидат руководитель предприятия);
- адресная материальная помощь, подарки².

Все это виды прямого подкупа избирателей в той или иной форме, своего рода «игра в наперстки» с использованием популярных в 1990-е годы инструментов: тотализаторы, «мавродики», «коммерческие» договора и прочее. Но к исходу 1990-х годов избиратели приобрели достаточный опыт, чтобы не верить «наперсточникам», поэтому эти приемы перестали работать.

Можно перечислить еще ряд приемов из арсенала «черного PR»: обзвон ночью избирателей от имени кандидата-конкурента, приклеивание на окна автомобилей листовок с агитацией за конкурента, организация «карусели» (т.е. выноса чистых бюллетеней с участка, которые заполняются «как надо» и заносятся обратно другим избирателем) и т.д. Однако и эти хитрости уже набили оскомину и не дают должного эффекта. Тем более что существуют специальные рекомендации Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, как бороться с наиболее известными из нарушений.

Но даже в остроконкурентных условиях выборов 1990-х годов эти манипуляции не оказывали, в большинстве случаев, критического влияния на итоги голосования.

И по мере распространения по стране (а скорость такого распространения была весьма высокой – достаточно вспомнить технологию регистрации «двойников» кандидатов, которая буквально за год была освоена уже повсеместно) их эффективность только падала, что вызывало цепную реакцию изобретения все новых и новых способов манипуляций. Каскад таких манипуляций, сменяющих друг друга, но равно недружественных по отношению к избирателю, в конечном счете привел к значительному падению интереса людей к выборам как таковым, к торжеству представлений о выборах как о «рулетке», справедливости в которой искать бессмысленно.

Наконец, изменение результатов выборов в 2000-х годах по сравнению с 1990-ми трактуется некоторыми авторами как следствие целенаправленной работы власти по корректировке избирательного законодательства таким образом, чтобы создать преимущества для «партии власти». Сюда входят прежде всего:

- перевод парламентских выборов на полностью пропорциональную, а выборов в местные законодательные собрания – на частично пропорциональную систему;
- изменение закона о политических партиях;
- повышение заградительного барьера, отсекающего партии, набравшие меньше 7 процентов голосов;
- увеличение минимального числа региональных групп в партийных списках;
- изменение порядка финансирования избирательных кампаний и политических партий;
- ужесточение правил регистрации кандидатов и партийных списков;
- отмена голосования «против всех» и порога явки на выборы;
- ограничение пассивного избирательного права;

¹ Милов В. Путинисты голосуют за оппозицию // Gazeta.ru. 04.05.09.

² См.: Манипулятивные технологии в избирательных кампаниях России. М., 2003. Т. 1. С. 321–336.

- изменение правил проведения предвыборной агитации в СМИ;
- отмена независимого общественного наблюдения¹.

Действительно, все эти изменения имели место в течение последних десяти лет. В реальности, однако, указанные новшества не дали «партии власти» особых преимуществ, а в случае с введением

мандатные округа, оставив только выборы по партийным спискам.

Целью нововведений, чего никто и не скрывал, было вымывание мелких политических партий и создание так называемой крупно-партийной системы. Власть поставила перед собой задачу положить конец «политическому балагану» 1990-х годов, когда партии росли

в 1995 г. за 9 прошедших партий проголосовало в общей сложности меньше 50 % избирателей). И даже если бы на выборах 2007 года барьер отсекающего был бы снижен с 7 до 5 процентов, это не позволило бы получить места в Государственной Думе ни одной дополнительной партии: все они набрали меньше 3 процентов голосов.

Наконец, не следует забывать и о том, что в конце 1980-х годов, когда в СССР был поставлен эксперимент с возрождением конкурентной модели выборов, у КПСС было гораздо больше рычагов, как формальных, так и неформальных, для контроля за процессом выборов. Однако это не помешало «демократам» пробиться сначала в органы представительной власти, а потом (хотя они до самого последнего момента составляли в них меньшинство и вполне контролировали только советы двух столиц – Москвы и Санкт-Петербурга) и вообще взять власть в стране. Когда в стране поднимается «девятый вал» протеста, никакие «загогулины» в избирательном законодательстве его не остановят. Юридические тонкости и барьеры могут иметь определяющее значение (да и то не всегда) в устоявшихся, стабильных демократиях.

Таким образом, теория массовых фальсификаций как инструмента захвата и сохранения власти правящей элитой в 2000-е годы носит насквозь мифологический характер и не основана ни на каких реальных фактах. Однако этот миф сыграл немалую роль в разочаровании избирателей в самой процедуре выборов. Его негативное воздействие, к сожалению, ощущается и сейчас. С подачи политической оппозиции миф о фальсификациях продолжает шествовать по стране, подрывая доверие избирателей к выборной системе и демократии в целом.



пропорциональной системы даже создали ей новые трудности, ведь «партии власти» всегда было проще «добрать» нужное количество мест в парламенте за счет «своих» мажоритариев, чем выигрывать «вчистую» по спискам. Большинство в парламенте по итогам выборов 2003 года, например, было обеспечено именно одномандатниками, которые шли на выборы как независимые кандидаты, а уже после избрания присоединялись к «Единой России». И не случайно в 2009 году, после выборов 11 октября в региональные и местные органы власти, результаты которых главная оппозиционная партия – КПРФ публично оспорила, депутаты-коммунисты внесли в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации предложение вообще отменить на субфедеральных выборах одно-

как грибы и часто выполняли чисто коммерческую функцию по «освоению средств» либо защите на политическом уровне коммерческих интересов одного-двух своих спонсоров. Такой курс вполне соответствовал массовому запросу на стабилизацию политического процесса в стране и был встречен избирателями скорее как благо, чем как «зажим демократии».

Благодаря законодательным изменениям процесс «укрупнения» партий при общем сокращении их числа ускорился, но тот факт, что он стартовал еще до всякого повышения избирательного барьера или перехода на выборы по партийным спискам, неоспорим. Начиная с 1995 года последовательно сокращалось число прошедших в парламент партий при одновременном росте совокупного процента поданных за них голосов (тогда как

¹ Бузин А.Ю., Любарев А.Е. Преступление без наказания: Административные избирательные технологии федеральных выборов 2007–2008 годов. М., 2008. С. 30–42.

ОСОБЕННОСТИ ВЫБОРОВ 2009 ГОДА В БУНДЕСТАГ ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕСПУБЛИКИ ГЕРМАНИЯ

Выборы в национальный парламент – это всегда большое событие в общественно-политической жизни страны. Зачастую именно они в особой мере выступают индикатором оценки населением работы ранее действующего правительства и ожиданий от вновь созданного. В результате состоявшихся выборов в немецкий федеральный парламент – Бундестаг на смену «черно-красной» ожидается приход «черно-желтой» коалиции, при этом политологи предсказывают закат эпохи «народных» партий и переход к действительно многопартийной системе.



Альбина Фахретдинова,
кандидат юридических наук

Особый избирательный год.

Для Германии 2009 год характеризуется рядом политических событий – состоялись выборы в законодательные и представительные органы различных уровней: в Европейский парламент (7 июня), в федеральный парламент – Бундестаг (27 сентября), парламенты земель и коммунальные органы. Помимо этого, 23 мая Федеральным собранием Германии избран Президент ФРГ Хорст Кёлер, политическая власть которого ограничивается исключительно представительскими функциями.

Такое количество избирательных процессов (15) в течение одного года – относительная редкость для политической жизни ФРГ. Сравнимая ситуация наблюдалась лишь в 1994 году, когда и было введено понятие «особый избирательный год» (Superwahljahr), активно применяемое и в этом году политиками и журналистами.

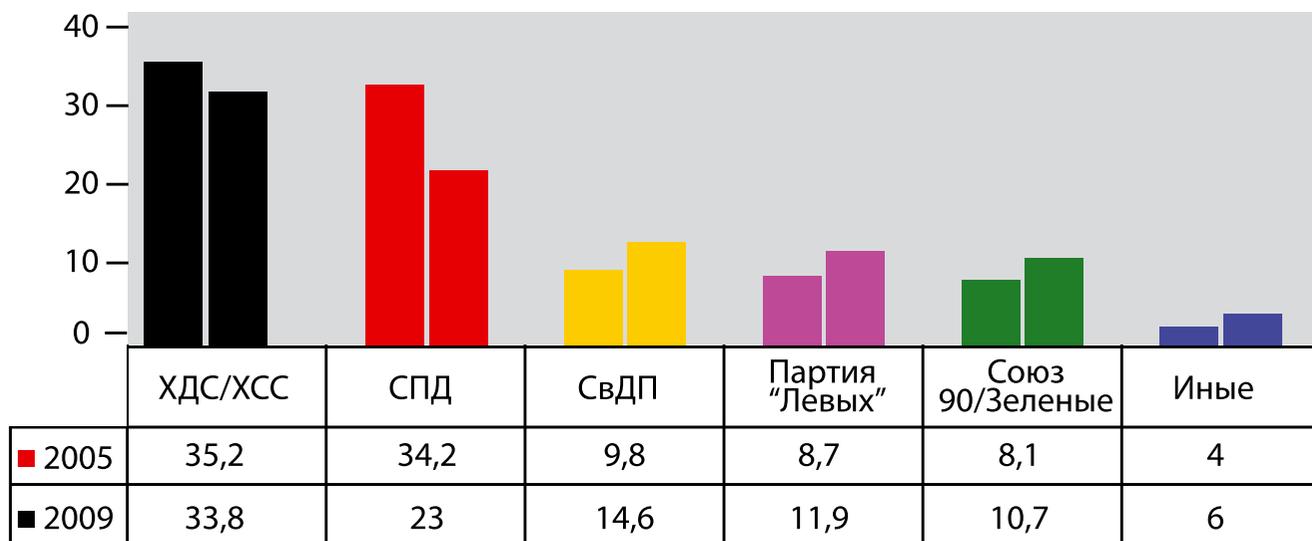
Политические партии. Немецкое избирательное законодательство характеризуется тем, что в основе запретительных (разрешительных) норм лежат критерии качественного характера, создающие правовую базу для развития политической конкуренции в стране, а не количественные критерии, такие как число членов политических партий или региональных отделений, прямо влияющие на доступ участия в выборах. Согласно Федеральному закону о выборах от 23 июля 1993 года (в редакции от 5 августа 2009 г.) правом участвовать на выборах в федеральный парламент обладают, во-первых, партии, представленные в Бундестаге предыдущего созыва минимум пятью депутатами непрерывно, во-вторых, партии, представленные в парламенте хотя бы одной земли минимум пятью депутатами непрерывно, и в-третьих,

политические объединения и партии, допущенные к выборам Федеральной избирательной комиссией по итогам проверки на соответствие формальным и материальным критериям (§18).

Интересно, что Федеральная избирательная комиссия, рассмотрев требования 49 политических объединений и партий о допуске к участию в федеральных выборах, приняла положительное решение относительно 21 из них. Среди них и такие «экзотические», как Партия защиты животных, Партия пенсионеров, Партия семьи и многие другие. В итоге с учетом «традиционных» партий на выборах депутатов Бундестага принимали участие всего 27 политических партий и объединений. В немецких политических и научных кругах негативное решение избирательной комиссии в отношении 28 сравнительно небольших политических партий и объединений вызвало активную дискуссию и критику, став предметом рассмотрения для наблюдателей из ОБСЕ.

Говоря об участии в федеральных выборах большого на первый взгляд числа политических партий и объединений, необходимо иметь в виду, что избирательную систему Германии на федеральном уровне можно условно охарактеризовать как пятипартийную, так как мандаты депутатов Бундестага распределяются между пятью «традиционными» политическими партиями:

- ХДС/ХСС (CDU/CSU – Christlich Demokratische Union Deutschlands/Christlich-Soziale Union in Bayern),
- СПД (SPD – Sozialdemokratische Partei Deutschland),
- СвДП (FDP – Freie Demokratische Partei),
- Партия «Левых» (DIE LINKE),

Сравнительные результаты выборов 2009 и 2005 годов
(в процентах)

Примечание. Каждая партия имеет свой символизирующий ее цвет, соответствующий цвету вышеприведенного графика. Для «иных» автором произвольно избран синий.

- Союз 90/Зеленые (Bündnis 90/Die Grünen).

Указанные партии представили партийные списки во всех шестнадцати федеральных землях. Исключение традиционно составил союз ХДС/ХСС, в котором ХСС, являясь баварской партией, проявляет политическую активность в пределах Свободной федеральной земли Бавария, а ее союзник – ХДС – в остальных пятнадцати регионах.

Законодательство Германии не предусматривает в качестве обязательного требования к партиям для участия в выборах в федеральный парламент наличие региональных отделений партий во всех или в определенном количестве земель страны. В результате такие небольшие политические партии и объединения, как Немецкая коммунистическая партия (ДКП), Партия свободных избирателей Германии

(FWD) и ряд других партий, ведущих политическую деятельность в пределах лишь одной земли, также имеют возможность заявить о себе. Тем самым, на наш взгляд, создаются условия для выражения интересов самых различных политических групп, с одной стороны, и для развития политической системы в стране в целом – с другой, обуславливая сохранение политических традиций, развитие политической культуры на всех уровнях.

Нижеприведенный график отражает результаты выборов депутатов Бундстага в 2009 году в сравнении с выборами в 2005 году.

Детальное изучение избирательной системы позволяет сделать вывод, что ведущими игроками в федеральном парламенте на протяжении последних лет являлись две политические партии – ХДС/ХСС и СПД. На пике своего развития, в 1970-е годы они в совокупности набирали около 90 процентов голосов избирателей. В последнее время каждой из них удавалось заручиться поддержкой более 30 процентов голосов избирателей, в результате чего они получили название «народных» партий, а сама избирательная система оценивалась по существу как двухпартийная.



По оценкам аналитиков, ХДС/ХСС и СДП, образовавшие в период с 2005 по 2009 год большую коалицию (большой называется коалиция, состоящая из крупнейших партий страны), на очередных выборах 2009 года утратили поддержку определенной части своих избирателей, отдавших предпочтение свободным демократам (СвДП) и Партии «Левых». Результаты СПД, наихудшие с 1949 года (23 %), позволяют делать прогноз о начале заката ее эпохи в качестве «народной» партии. В прессе ведутся дискуссии по поводу дальнейшей судьбы СПД. В основном предсказываются две возможные альтернативы – сближение с Партией «Левых» либо сохранение прежней идеологии, оформленной документом «Агенда 2010». Сложившаяся тенденция вызывает озабоченность союза ХДС/ХСС, так как отсутствие сильного соперника означает утрату собственных позиций как «народной» партии и, соответственно, развитие политической системы в сторону действительной многопартийности, при которой все «традиционные» партии имеют примерно одинаковый вес на политической арене.

В условиях кризиса либеральная идеология нашла отклик у избирателей. Небывало высокий результат достигли свободные демократы (СвДП), получив наилучший за всю историю результат (14,6 %). Несмотря на то что Партия «Левых» набрала в целом небольшое количество голосов (11,9 %), на востоке страны она проявила себя как серьезное политическое движение, а в федеральной земле Саксония-Ангальт она признана победителем.

Партия «Зеленые» добилась наилучше-

Партийная динамика (число мандатов)

ГОД	ХДС/ХСС	СПД	СвДП	Партия «Левых»	Союз 90/Зеленые
2005	226	222	61	54	51
2009	239 (+13)	146 (-76)	93 (+21)	76 (+22)	68 (+17)

го за время своего существования результата, тем не менее осталась наиболее слабой политической силой в парламенте. Ее намерения не допустить формирование «черно-желтой» коалиции и стать лидером оппозиции не увенчались успехом.

Избирательная система Германии. Порядок проведения выборов депутатов в Бундестаг регулируется Федеральным законом о выборах, в соответствии с которым парламент состоит из 598 депутатов и данное число не является постоянным, варьируясь в зависимости от сложившейся ситуации в ходе проведения выборов. Каждому избирателю предоставляется два голоса: первый – для избрания 299 депутатов по мажоритарной избирательной системе («прямой» мандат (Direktmandat), второй – для голосования по партийным спискам, по результатам которого к распределению мандатов допускаются 299+х кандидатов.

В качестве кандидатов в депутаты по мажоритарной избирательной системе в выборах могут участвовать как члены политических партий, так и беспартийные граждане в порядке самовыдвижения. Для выборов по пропорциональной избирательной системе каждая политическая партия выставляет связанные между собой избирательные списки региональных групп.

В целях обеспечения стабильного парламента и эффективного правительства к политическим партиям применяется пятипроцентный заградительный барьер, который не распространяется на партии национальных меньшинств, а также партии, получившие «основной» мандат (Grundmandat). Под «основным» подразумевается мандат, приобретаемый партией, чьи представители получили минимум по одному «прямому» мандату в трех избирательных округах по мажоритарной из-





бирательной системе. (Подробнее об избирательной системе ФРГ см. «Журнал о выборах». 2008. № 6).

Распределение мандатов в Бундестаге по результатам выборов 2005 и 2009 годов приведены в таблице на с. 52.

Полученный результат позволил лидеру ХДС/ХСС Ангеле Меркель сразу же после подведения итогов выборов заявить о готовности создания коалиции с СвДП. Любая коалиция – результат достижения консенсуса по имеющимся разногласиям и распределению министерских портфелей. ХДС/ХСС и СвДП пришлось вести переговоры по ряду вопросов:

- во-первых, налоговая система. Предвыборным обещанием СвДП было уменьшение взимаемых налоговых сборов и упрощение налоговой системы. ХДС/ХСС же высказали неготовность в ближайшем будущем поддержать своих партнеров. Возможный срок, который рассматривается ХДС, по словам его Генерального секретаря Рональда Рофала, – 2013 год, а это уже следующие выборы;

- во-вторых, минимальный размер оплаты труда, введенный правительством ХДС/ХСС, за отмену которого выступает СвДП;

- в-третьих, трудовое законодательство в части увольнения ра-

ботников с предприятий, с числом работников до 20 человек, за ослабление которого выступает СвДП, что в условиях сложившегося финансового кризиса не находит однозначной поддержки ХДС/ХСС.

На момент написания статьи ХДС/ХСС и СвДП, обладающие в совокупности 332 мандатами из 622, продолжают ведение переговоров, однако у автора не вызывает сомнений очевидность достижения договоренности, что позволит осуществить переход от «черно-красной» к «черно-желтой» коалиции, на положительную работу которой избиратели возлагают свои надежды.

Указанным партиям, несмотря на затянувшуюся дискуссию, удалось прийти к договоренности о совместной работе, что позволило перейти от «черно-красной» к «черно-желтой» коалиции, на положительную работу которой избиратели возлагают свои надежды.

Неконституционный «избыточный» мандат. Особенность прошедших федеральных выборов состоит в том, что несмотря на признание Федеральным конституционным судом (решение от 3.07.2008 2BvC 1/07, 2BvC 7/07) положений об «избыточном» мандате не соответствующими Основному закону ФРГ, в 2009 году они в исключитель-

ном порядке в последний раз подлежали применению. Суд установил законодателю срок до 30 июня 2011 года для изменения избирательного законодательства и приведения его в соответствие с положениями Основного закона.

Данный вид мандата политическая партия приобретает в том случае, если региональное отделение политической партии получает больше число «прямых» мандатов вследствие использования избирателями первого голоса, нежели мандатов по пропорциональной избирательной системе путем реализации ими второго избирательного голоса. Подобный порядок обуславливает в ряде случаев абсурдную ситуацию: меньшее число отданных за региональную группу вторых избирательных голосов дает ей больше шансов на получение «избыточных» мандатов.

Феномен «негативного веса» избирательного голоса признан судом неконституционным по следующим основаниям. Во-первых, система, в которой большее количество отданных голосов избирателей влечет за собой потерю мандата и агитацию избирателей за конкурирующую партию, ставит демократические выборы под сомнение. Равное избирательное право должно иметь «прямое» влияние на результаты выборов. Во-вторых, подобная практика приводит к незнанию избирателем конечного результата своего голосования. В-третьих, основное назначение «избыточного» мандата состоит в обеспечении интеграции политических сил на федеральном уровне и тем самым служит единству федеральной системы. Однако федеральные цели, как отметил Суд, не являются достаточным основанием для оправдания отступления от принципа равного избирательного права.

В результате состоявшихся выборов союз ХДС/ХСС набрал 24 «избыточных» мандата. Таким образом, общее количество депутатов Бундестага составило 622 (598+24). Союз использовал заранее разработанную стратегию, агитируя избира-

телей отдать свой «второй» голос за СвДП, а первый – за ХДС/ХСС. Подобный сценарий не раз предсказывался политологами и был известен самим избирателям, которые целенаправленно голосовали, желая прихода к власти «черно-желтой» коалиции.

СМИ и выборы. В Германии средства массовой информации оказывают существенное влияние на избирателя и формирование его избирательной позиции. Здесь в адрес СМИ нередко можно услышать упрек об американизации работы журналистов по освещению предвыборных кампаний. Американский стиль характеризуется следующими признаками:

- основное внимание фокусируется на лидерах политических партий, в то время как сами политические партии выводятся на второй план;

- большое значение придается второстепенным атрибутам в отношении кандидатов (прическе, одежде, семейным отношениям), а не их политическим взглядам;

- в ходе освещения упор делается на состояние рейтинга кандидатов и прогнозы журналистов о результатах выборов, при этом позиция кандидатов по существу выпадает из поля зрения.

Очевидно, что глобализация диктует свои порядки, и «американизация» журналистики на выборах в Европе неизбежна. Тем не менее Германия остается верна своим традициям. Как и прежде, партии, их политические программы находятся в объективе внимания СМИ. И лишь с момента выставления партией кандидата на пост премьер-министра, причем тот может и не быть лидером партии, интерес переключается

на самого кандидата. При этом интерес журналистов концентрируется все-таки большей частью на его политических взглядах и убеждениях, вопросы же личного характера, как правило, остаются за пределами внимания.

За две недели до проведения выборов, 14 сентября 2009 года, состоялась телевизионная дуэль между кандидатами двух крупных политических партий, входивших до выборов в большую коалицию и выступающих на выборах в качестве соперников – Канцлером Ангелой Меркель (ХДС/ХСС) и Министром иностранных дел Вальтером Штайнмайером (СПД). Отсутствие представителей иных партий, в том числе оппозиции, вызвало критику политической общественности. Наблюдатели отмечают, что оба кандидата, пытаясь оправдать работу большой коалиции, поддерживали друг друга. Их позиции по многим вопросам, как коллег по коалиции, были обоюдны. Каждым из основных телевизионных каналов отслеживался рейтинг этих двух кандидатов. Не смотря на то что выводы телеканалов отличались друг от друга, в целом прослеживалась единая тенденция – с небольшим преимуществом зрители отдали предпочтение В. Штайнмайеру. Однако полученные результаты не подтвердились на выборах, где с ощутимым отрывом одержал победу союз ХДС/ХСС.

Таким образом, можно сделать вывод, что результаты выборов, обусловленные социально-экономической ситуацией в стране, привели к созданию новой коалиции, в которой союз ХДС/ХСС придерживается социально ориентированных, консервативных взглядов, в то время как СвДП выступает за свободный, мобильный, конкурентный рынок. Очевидно, что эффективность работы этой коалиции будет зависеть от готовности обеих партий к совместной работе и нахождения компромиссов.



Лидер СвДП Гидо Вестервелле и автор статьи



ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СОВЕТ РОССИИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ



Григорий Ивакин,
кандидат исторических наук

В январе 2010 года исполняется 200 лет с начала функционирования Государственного совета Российской империи.

С падением самодержавия в 1917 году и приходом к власти большевиков сошли с политической арены государственные учреждения императорской России. Не был исключением и Государственный совет, просуществовавший более ста лет и сыгравший важную роль в масштабных трансформациях начала XX столетия.

«Мое несчастное Отечество находится в положении, не поддающемся описанию...»¹. «Всеобщее смешение прав и обязанностей каждого, бессилие законов в их исполнении. И удобность переменять их по первому движению прихоти самовластия...»² – так писал будущий царь Александр I Лагарпу в 1797 году, за четыре года до вступления на престол.

Еще в 1809 году выдающийся государственный деятель М.М. Сперанский составил проект преобразования политического строя Российской империи. Целью, выраженной в трех черновых записках М.М. Сперанского, было «правление, доселе самодержавное, постановить и учредить на неперменном законе» и «ограничить на внутреннюю и существенную силою установлений»³. Французские симпатии М.М. Сперанского были не по душе решительной оппозиции со стороны консервативных придворных кругов. Одним из первых раскритиковал проект, хотя и опосредованно, историк Н.М. Карамзин: «Для того ли существует Россия, как сильное государство, около тысячи лет; для того ли около ста лет трудимся мы над сочинением своего полного Уложения, чтобы торжественно, перед лицом Европы, признаться глупцами и подсунуть седую нашу голову под книжку, сплетенную в Париже... Законы народа должны быть извлечены из его собственных понятий, нравов, обыкновений, местных обстоятельств...»⁴.

Ветви власти в проекте М.М. Сперанского были разделены в соответствии с принципами государственно-правовой теории Монтескье и Руссо, в записке которого впервые упоминались «политические права подданных». Согласно проекту М.М. Сперанского император не мог действовать самостоятельно, а только через специальные институты – Государственную думу и Государственный совет. Однако проекты М.М. Сперанского носили по большей части черновой характер и не были отработаны им до конца. Так, не была четко и подробно расписана компетенция Государственной думы и нерешенным оставался вопрос о том, как будут сочетаться в своей деятельности Государственная дума и Государственный совет, которому также вменялась функция обсуждения законов и уставов «в первобытных их начертаниях».

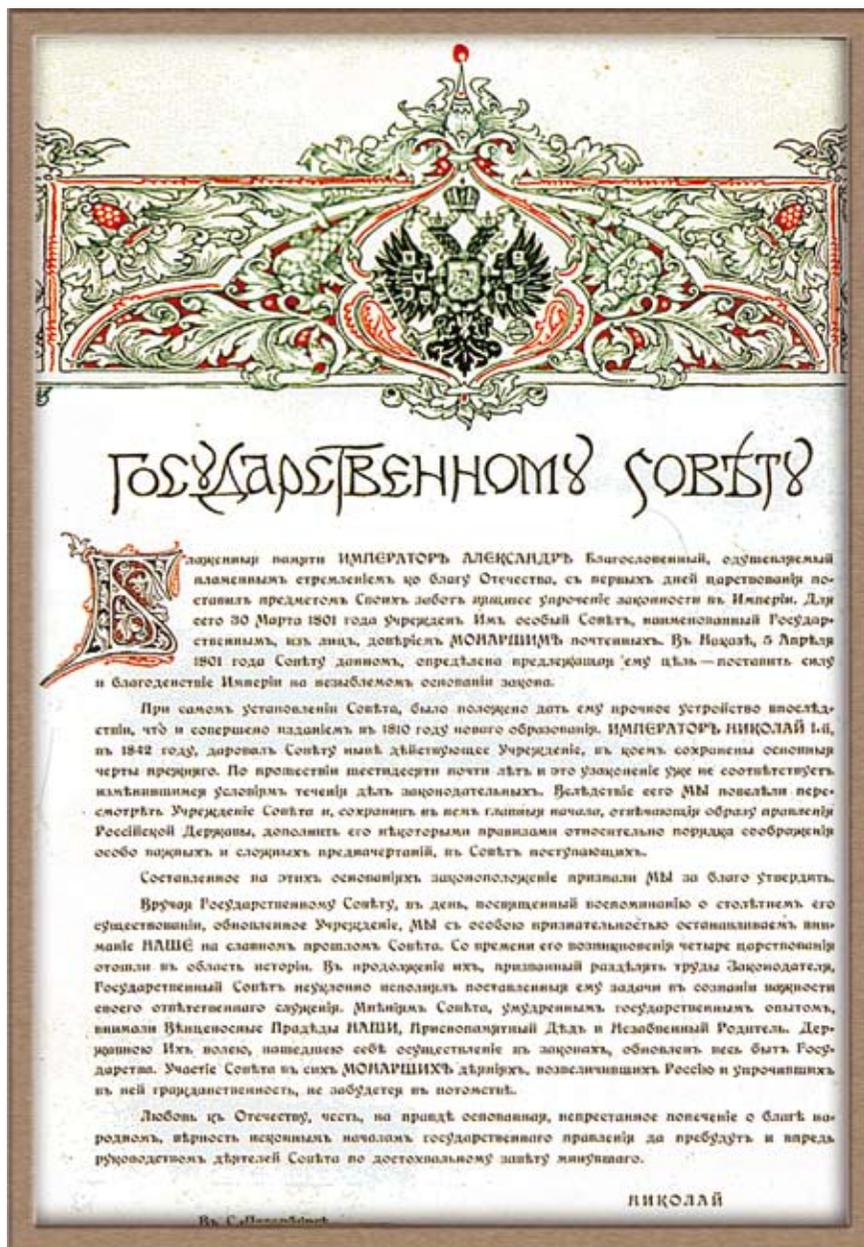
Итак, Государственный совет Российской империи был создан в 1810 году на основе Непременного совета (существовал с 1801 года) в соответствии с «Планом государственных преобразований» видного государственного деятеля М.М. Сперанского для централизации законодательной практики и унификации юридических норм.

Государственный совет создавался не по желанию дворянской верхушки, как это было ранее

Государственный совет создавался не по желанию дворянской верхушки, как это было ранее



Император Александр I



Высочайшая грамота, данная Государственному совету по случаю его 100-летнего юбилея 7 мая 1901 года

при формировании Непременного совета. При этом, возможно, М.М. Сперанский даже пытался использовать «Совет неперменный» как прообраз, не желая коренным образом ломать строй уже созданного учреждения. Поэтому между ними можно проследить немало сходства, особенно по части структуры и организации. Однако следует отметить и другое обстоятельство: если Непременный совет был нацелен на подготовку реформ, то

Государственный совет был совершенно лишен права законодательной инициативы, а только обсуждал предложенные ведомствами проекты⁵. Ему также была придана функция толкования законов. Следовательно, внесение законопроектов в Государственный совет определялось волей царя. Обсужденные в департаментах Государственного совета законопроекты выносились на его общее собрание и после утверждения императором полу-

чали силу закона. Следует сказать, что не все законы проходили через «чистилище» Государственного совета. Сами императоры считали излишним вносить в него секретные и некоторые политические дела⁶.

Так, основной замысел М.М. Сперанского – придать Государственному совету законодательные полномочия – не был поддержан самодержцем Александром I, который, как оказалось впоследствии, отвел ему законосовещательную роль и вменил ряд контролирующих функций.

После окончательного отказа Александра I ввести в России конституцию Государственный совет сохранился в качестве законосовещательного учреждения, лишившись прав контроля за деятельностью министров, но получив некоторые судебные полномочия⁷. Это было то место, где его члены на заседаниях пользовались свободой слова.

А с 1824 года прекратилась и практика утверждения мнения большинства: император мог как утвердить мнение меньшинства, так и отвергнуть оба мнения, приняв собственное решение (закреплено в 1842 году в «Учреждении Государственного совета»). В 1880-е годы часть функций Государственного совета перешла к Комитету министров.

В ведении Государственного совета находились все вопросы, требовавшие отмены, ограничения, дополнения или пояснения прежних узаконений и принятия новых, а также общие распоряжения к исполнению существующих законов. Государственный совет рассматривал ежегодные отчеты министерств (до 1827 года), сметы общих государственных доходов и расходов (с 1862 года – государственную роспись доходов и расходов), годовые отчеты Госбанка (с 1894 года). Государственный совет также рассматривал сметы и штаты государственных учреждений, отдельные вопросы, требовавшие утверждения верховной власти.



Государственный секретарь М.М. Сперанский

Первоначально в состав Государственного совета входило 35 человек, к 1890 году – 60, назначаемых (как и председатель Государственного совета) императором из числа высших сановников. Министры являлись членами Государственного совета по должности. В случае присутствия царя председательство переходило к нему. Фактически членство в Государственном совете было пожизненным. Члены Государственного совета делились на присутствовавших только на общем собрании и присутствовавших в департаментах. В 1812–1865 годах председатель Государственного совета являлся одновременно председателем Комитета министров⁸.

Государственный совет состоял из четырех департаментов: департамента законов, рассматривавшего законопроекты общегосударственного значения; департамента гражданских и духовных дел, ведавшего вопросами юстиции, полиции и духовного ведомства; департамента государственной экономии, занимавшегося вопросами, касающимися финансов, промышленности, торговли, наук и пр.;

военного департамента, существовавшего до 1854 года.

В феврале – апреле 1817 года фактически появился пятый департамент – временный департамент для рассмотрения ряда проектов, положений и уставов; в 1832–1862 годах – департамент Царства Польского (в 1866–1871 годах Комитет по делам Царства Польского), с января 1901 года действовал департамент промышленности, наук и торговли.

Системный кризис, охвативший все учреждения могучей империи в начале XX века, заставил вновь поднять вопрос о преобразовании Государственного совета и необходимости расширения его полномочий.

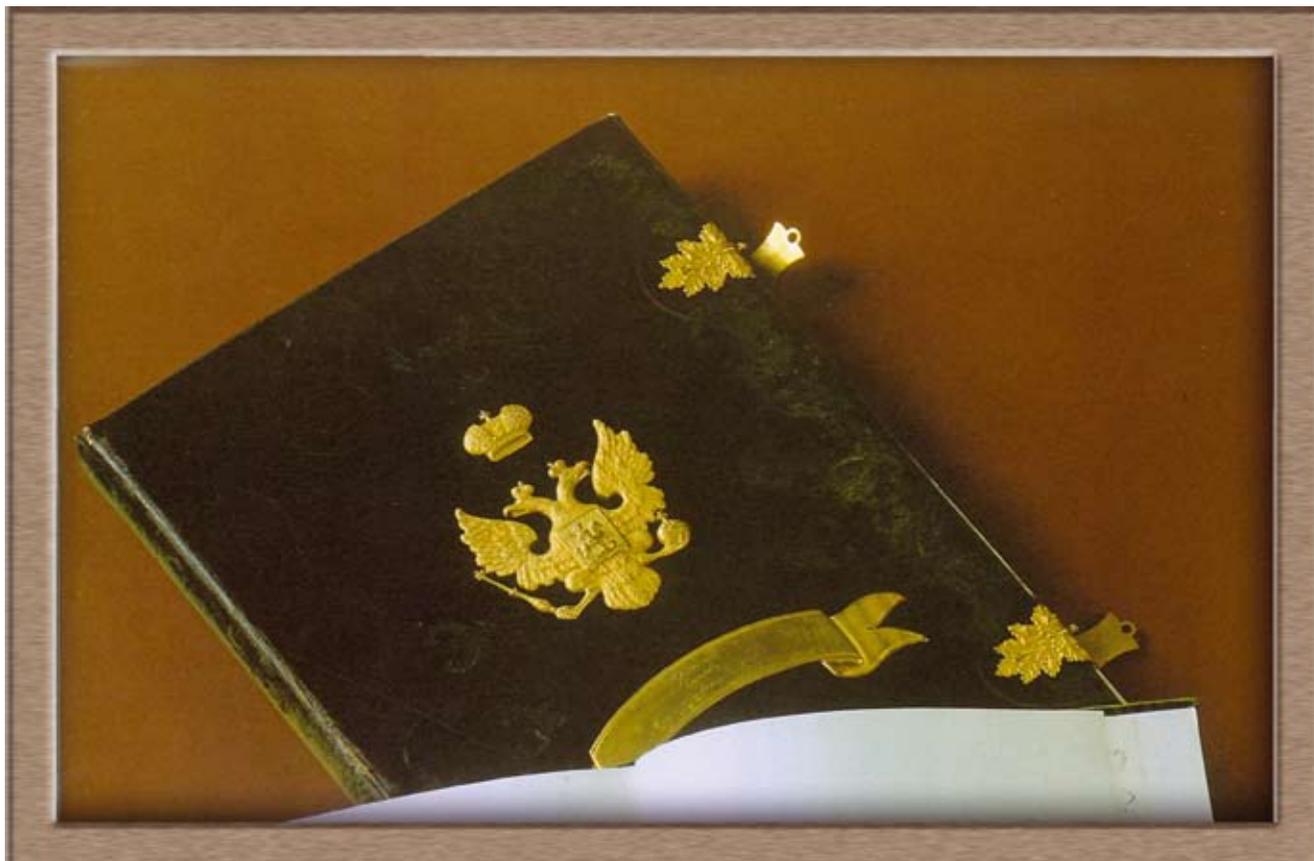
К 1905 году Государственный совет представлял собой весьма возрастное собрание, «архив государственной мудрости», по меткому

замечанию современника. И действительно, более половины его членов – 52 человека (58,5 %) – начали свою службу еще в царствование Николая I, то есть более 50 лет тому назад. Самые «молодые» на тот момент члены «звездной палаты» С.Ю. Витте и Е.И. Алексеев имели за своей спиной стаж в 35–40 лет. Такой состав обладал уже не только колоссальным опытом, но и весьма ограниченной трудоспособностью⁹.

Как известно, в состав Государственного совета по должности входили только министры. Остальные члены совета назначались императором из бывших сановников, занимавших до этого видные посты в бюрократическом мире. За сто лет к 1901 году было назначено 464 члена Совета: на время правления Николая I приходится 113 членов; Александра II – 132; Александра III – 51. Со временем принципы пополнения Совета менялись. Николай I ввел в практику назначение в высший законосовещательный орган императорских детей. Александр III понизил «ценз»: Государственный



Парадная одежда члена Государственного совета



Книга присяги членов Государственного совета (1810–1916)

совет стал пополняться людьми, не занимавшими министерских должностей¹⁰.

Во второй половине XIX века несколько раз обсуждались планы введения в Государственный совет выборных. В 1863 году министр внутренних дел П.А. Валуев предложил создать при Государственном совете «съезд государственных гласных» из 150–200 человек, которые избирались бы на три года от губернских земств (по 1–3 представителя) и от крупнейших городов империи, а пятая их часть назначалась бы императором. По проекту съезд должен был играть роль младшей палаты при Государственном совете. П.А. Валуев считал в высшей степени своевременным создание присутствия гласных, предполагая, что польское восстание 1863 года вынудит царя пойти на «дарование» Польше «таких льгот и преимуществ, которые не были бы предоставлены коренным русским областям», – тех

самых, которых «западные державы будут помогать для Царства Польского». Кроме того, просьбы участия в законосовещательной деятельности начали поступать в то время от дворянских обществ и земств. Однако его предложения после особого совещания были оставлены без последствий¹¹.

Проект П.А. Валуева оказал несомненное влияние на последующие планы призвания выборных представителей в Государственный совет. В 1881 году этот вопрос встал снова на повестке дня российской действительности. По данному поводу свою записку представил великий князь Константин Николаевич. В его предложениях, в сущности, просматривался валуевский проект. Он намеревался созвать при Государственном совете «совещательное собрание гласных» из 46 представителей губернских земств и городов для предварительного обсуждения законодательных предложений.

Однако бывший в то время министром внутренних дел М.Т. Лорис-Меликов предложил иной вариант. Он хотел создать при Совете несколько комиссий наподобие Редакционных, открытых в 1858 году для подготовки освобождения крестьян, чтобы обсуждать в них административно-хозяйственные и финансовые вопросы. Таким образом, речь шла не о совещательной, а о законотворческой работе. Доклад М.Т. Лорис-Меликова был утвержден за несколько часов до трагической гибели императора Александра II. Александр III, вступивший на престол, не обратился к планам М.Т. Лорис-Меликова. История не знает сослагательного наклонения, но есть множество оснований полагать: будь призыв выборных осуществлен тогда, в начале 80-х годов XIX века, то, возможно, многое в российской истории рубежа XIX–XX веков было бы по-другому¹².

Так, в 1905 году по поручению Николая II князь Сокольский при-

ступил к разработке вопроса о реформировании Государственного совета. На протяжении нескольких месяцев было выработано два проекта: первый разработан в недрах Государственной канцелярии («Проект главных оснований переустройства Государственного совета»), а второй – видным чиновником С.Е. Крыжановским («К преобразованию Государственного совета»).

После обсуждения 11 октября 1905 года данных проектов был составлен третий вариант – «Проект переустройства Государственного совета», который затем неоднократно обсуждался на совещаниях под председательством графа Сокольского. Результатом многомесячной работы этих совещаний стали два указа императора Николая II – от 20 февраля и 24 апреля 1906 года¹³.

Реформированный Государственный совет состоял из паритетного числа назначенных императором членов (98) и выборных членов (98). Первые, как правило, назначались из высших чиновников, а вторые избирались различными элитными группами¹⁴.

Имперский двор понимал, что элиты российского общества (бюрократическая, аграрная, торгово-промышленная, интеллектуальная, конфессиональная) были разобщены, иногда даже враждебно настроены друг к другу, и, главное, их господствующее положение являлось не вполне легитимным в глазах народа. Поэтому русские землевладельцы, в отличие, например, от британских, не рассматривались широкими слоями населения как естественный правящий класс¹⁵.

Соответственно, по задумке «камарильи двора» верхняя палата парламента должна была служить консервативным противовесом Думе.

Именно поэтому было решено включить в нее представителей от имущих классов, по материальной причине заинтересованных в сохранении порядка и существовавшего распределения собственности¹⁶.

Имея право законодательной инициативы (за исключением права изменения основных законов), Государственный совет предпочел в своей практической деятельности занять положение арбитра между Правительством и Государственной думой. Верхняя палата не спешила использовать свое право законодательной инициативы и контрольные полномочия, чтобы воздействовать на правительственную политику в целом¹⁷.

Особо хотелось бы подчеркнуть тот факт, что в преобразованный Государственный совет в соответствии с Положением впервые вошли 6 клириков от Православной церкви (трое от белого духовенства и трое от монашеского). Представители других конфессий в Государственный совет не допускались. Перед назначением клириков в Св. Синоде прошли активные обсуждения по поводу кандидатов в сенаторы. Обер-прокурор бдительно наблюдал за этим процессом. Проверка легитимности полномочий депутатов, осуществляемая в самом начале работы комиссией Государственной Думы, нарушений в избрании клириков не выявила.

Все клирики были старше 50 лет. В отличие от духовенства Государственной думы, это были надежные, авторитетные, образованные и умудренные опытом люди.

За все время работы Государственного совета в его работе приняли участие 1 митрополит, 5 архиепископов, 1 епископ и 5 протоиереев. Всего 12 человек. Составляли они 2–3 процента от общего числа членов Государственного совета, что очень мало. Но все же в отличие от других

конфессий империи православное духовенство имело возможность заявить о своей позиции по какому-либо вопросу. Так, сенаторы-клирики активно отстаивали вопрос об отмене смертной казни, поддерживая тем самым депутатов от духовенства в Думе. Схожи они были во мнениях по вопросам о церковно-приходских школах, борьбе с пьянством и вероисповедному законодательству. По остальным законопроектам они лишь выступали в общих прениях, так как повлиять на решение какого-либо вопроса они не могли в силу малого представительства.

Несомненным минусом было и то, что духовенство не входило в три постоянных комиссии. Это значительно ограничивало их влияние в Государственном совете. Но вместе с тем они активно участвовали во временных комиссиях. В «особую комиссию для обсуждения законопроекта об изменении и дополнении некоторых, относящихся к продаже крепких напитков постановлений», входили Высокопреосвященнейший архиепископ Новгородский и Старорусский Арсений и протоиерей С.И. Трегубов. Они же



Член Государственного совета по выборам А.И. Гучков



Заседание Государственного совета в Маринском дворце. 1908 год

состояли и в «особой комиссии для обсуждения внесенного главой МВД законопроекта о новой организации попечения о народной трезвости», и в «комиссии для обсуждения законопроекта о частных учебных заведениях, классах и курсах Министерства народного просвещения», и многих других¹⁸.

Конечно же, такого положения и преимуществ, как в Думе, у духовенства в Государственном совете не было. Все это делило духовенство двух палат на два лагеря: «своих» и «чужих». Не последнюю роль в этом сыграл Св. Синод. Главной ошибкой церковной бюрократии, возглавляемой Св. Синодом, был односторонний подход к предстоящей законодательной деятельности клириков в двух палатах. Он хотел простого решения вопроса об избрании патриарха и созыв Поместного собора. Клирики же больше внимания уделяли вопросам узкословным. Следовательно, не было единства целей и действий у верхней палаты и у священноначалия. Отсутствовало

такое единство и у обеих палат, и у духовенства этих палат в частности.

Итак, вернемся непосредственно к самой деятельности Государственного совета. Анализ деятельности за 11-летний период его существования опровергает миф, созданной советской историографией, о якобы тотальной реакционности верхней палаты и ее законодательной неэффективности. Из 3555 законопроектов, одобренных Государственной думой за весь период ее существования, Государственный совет отклонил лишь 46 проектов, 19 отказался рассматривать, а 158 вообще не успел рассмотреть. По 39-ти не была завершена согласительная процедура. Однако 3291 проект (93%) был одобрен верхней палатой без существенных поправок¹⁹.

Так, не вызвала противодействия аграрная реформа П.А. Столыпина, и соответствующий пакет законопроектов прошел через Государственный совет с незначительными поправками. Верхняя палата

также одобрила большинство законопроектов о значительном увеличении расходов на народное образование. При этом Государственный совет постоянно отклонял все законопроекты, касающиеся расширения прав законодательных палат. При рассмотрении реформы местного суда Государственный совет согласился на лишение земских начальников судебных полномочий и на восстановление выборного мирового суда²⁰.

Государственный совет одобрил большинство преобразований по уголовному, гражданскому и процессуальному праву, согласился с уравнением женщин в наследственных правах и расширении их служебных прав, отклонив проект о допуске женщин в адвокатуру²¹.

В общем и целом верхняя палата оказалась одним из основных орудий консервативных правительственных кругов в их попытках замедлить требуемые обществом преобразования. Скорость реформ оказалась неприемлемой для всего общественного мнения. По этим причинам Государственный совет не пользовался авторитетом в общественном мнении. Он оказался удобной мишенью в пропаганде антиправительственных сил, доказывающих невозможность обновления страны при сохранении существующего режима, и тем самым вносил свой вклад в распространение революционных настроений и охват ими общественной и даже военно-бюрократической элиты²².

После Октября 1917 года возможность возвращения к парламентаризму связывалась с Учредительным собранием. Но авторитет «хозяина земли русской» бесконечными оттяжками его созыва был существенно поколеблен. Любое учредительное собрание должно быть созвано в надлежащее время и иметь за собой силу, на которую могло опереться. У российского ее не было.

Разгон Учредительного собрания – это уже конец парламентской альтернативы. Растянутый во

времени, но единый по своей сути процесс устранения с политической арены парламентской демократии, которая оказалась в положении свечи, зажженной с обоих концов, завершился.

Парламентская демократия была как помеха, с которой можно было лишь временно мириться, пока она объективно выполняла роль ширмы, за которой скрывались истинные намерения. Так рассматривали ее и их главные противники.

Однако уход с парламентского пути не был единовременным шагом. Надежда на то, что Россия пойдет по пути парламентаризма, сохранялась не только после февраля, но и, пусть хотя бы теоретически, после Октября. Это был процесс, началом которого можно считать роспуск Думы, а завершением – разгон Учредительного собрания. А может быть, даже осень 1918 года. События этого периода, с одной стороны, достаточно известны историкам, но с другой, если рассмотреть их с точки зрения влияния революции на судьбу российского парламентаризма, – позволяют проследить определенную связь между ними, на которую не всегда обращалось внимание, и показать, что они являются неотъемлемой частью его истории.

Говоря словами В.М. Чернова, это было «не поражение демократии, ибо не было поражающего. Это – не отступление перед натиском врага, ибо натиска не было. Это просто самочинный массовый отход в тыл. Это принципиальная боязнь наступления»²³. В итоге он приходит к любопытному выводу, с которым нельзя не согласиться: «...У нас есть только предпарламент из папье-маше, но нет вросшего в жизнь, прочного, как хроническая болезнь, парламентаризма... Мы еще переживаем революционный период. У нас либо парламент делается органом революции, либо революция пройдет мимо парламента и даже через него, пусть споткнувшись о него, она разобьется насмерть, но что же делать!»²⁴



Реформированный Государственный совет и созданная Государственная дума оказались для России того времени во многом «на вырост». Страна была еще не вполне готова к тому, чтобы в ней появился настоящий парламент.

Казалось бы, с падением самодержавия в 1917 году и приходом к власти большевиков идея зарождающегося парламентаризма и народного представительства канули в Лету. Народная мудрость учит – не суди по началу о конце. Столь же уместна, однако, и другая констатация – не суди по финалу о начале.

Уместно ли было бы сегодня проводить аналогию с нынешним Государственным советом, который по подобию некоторых

зарубежных стран является консультативным органом при главе государства. Конечно же, нет. Сегодня Государственный совет хотя и имеет одноименное название с Государственным советом императорской России, но по функциям он все же консультативный орган при главе государства. Скорее, практика законодательной работы верхней палаты Российской империи была бы полезна при совершенствовании работы Совета Федерации. Однако прежняя верхняя палата отличалась в политико-правовом аспекте от современной. Назовем лишь несколько таких отличий. Раньше сенаторы назначались и избирались, сегодня в него назначаются представители кон-

кретного региона. Если в Государственный совет императорской России входили представители духовенства Православной церкви, то в Совете Федерации такая практика отсутствует. Но вместе с тем опыт предыдущей законодательной работы, его анализ могут быть поучительными для современной практики.

Сам факт воссоздания названия «Государственный совет» на исходе XX века недвусмысленно свидетельствует о стремлении восстановить связь времен между различными историческими эпохами, укрепить преемственность в

шый орган государственной власти под председательством президента СССР М.С. Горбачева на основании Закона СССР от 5 сентября 1991 года № 2392-1 «Об органах государственной власти и управления Союза ССР в переходный период». Согласно этому закону, Государственный совет образован на межреспубликанской основе для согласованного решения вопросов внутренней и внешней политики, затрагивающих общие интересы республик. Состав: Президент СССР и высшие должностные лица союзных республик. Решения Государственного совета СССР но-

секретаря РСФСР, государственных советников РСФСР, ряд министров и председателей государственных комитетов. Упразднен Указом Президента РСФСР от 6 ноября 1991 года № 172. К тому же Конституцией был предусмотрен важный орган под руководством Президента РСФСР – Совет Безопасности Российской Федерации.

В дальнейшем проекты создания Государственного совета разрабатывались С.М. Шахраем (1995 г.) и А.Б. Чубайсом (1996–1997 гг.). Идея создания Государственного совета вновь оказалась востребованной в 2000 году после того, как 19 мая Президент В.В. Путин внес в Государственную Думу проект закона о новом порядке формирования Совета Федерации.

В процессе обсуждения законопроекта в обеих палатах парламента члены Совета Федерации обратились к Президенту с просьбой о создании Государственного совета – органа, который мог бы взять на себя часть работы, связанной с проблемами регионов России. 26 июля 2000 года был принят Закон о порядке формирования Совета Федерации. 27 июля 2000 года В.В. Путин подписал распоряжение, в котором одобрил предложение высших должностных лиц субъектов Федерации о создании Государственного совета Российской Федерации.

Итак, Государственный совет Российской Федерации образован 1 сентября 2000 года в соответствии с Указом Президента Российской Федерации В.В. Путина. Указом утверждено Положение о Государственном совете России, в соответствии с которым Государственный совет является совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Государственный совет в своей деятельности руководствуется Конституцией, федеральны-

Изочтите миллионы, кои от Вас ожидать будут твердой собственности, тишины и благоустройства, и измерьте сим пространство Ваших обязанностей и степень моего Вам доверия.

Из речи императора Александра I, произнесенной на первом заседании Государственного совета

процессе развития российской государственности²⁵.

Конечно, само по себе восстановление названия не может обеспечить поступательное развитие государственного строя. Россия начала XXI века кардинально отличается от России начала XX века.

Впрочем, и черты сходства не надо преувеличивать: сегодня мы живем в совершенно иной стране. Но показательно, что современный парламент предпочел порвать с большевистской традицией Советов и подчеркнуть свою приверженность к истокам российской государственности царской России. Значит, история продолжается, прошлое неизбежно вторгается в современность, и уже поэтому его надо помнить и знать²⁶.

В связи с этим, конечно же, нельзя не упомянуть о деятельности Государственного совета в новейшей истории.

Итак, Государственный совет СССР создан в 1991 году как выс-

сили обязательный характер. На первом заседании была признана независимость трех прибалтийских республик: Латвии, Литвы и Эстонии (ГС-1, ГС-2, ГС-3). Всего Государственный совет СССР утвердил 24 постановления. Государственный совет при Президенте РСФСР образован Указом Президента РСФСР от 19 июля 1991 года № 12 в качестве консультативно-совещательного органа. Положением о совете, утвержденным распоряжением Президента РСФСР от 14 августа 1991 года № 17-рп, установлено, что Государственный совет при Президенте РСФСР (Государственный совет РСФСР) – постоянно действующий совещательный орган, разрабатывающий стратегию общенационального развития и координирующий деятельность органов государственного управления РСФСР по реализации принятой стратегии. Как орган при Президенте и под его руководством, включал государственного

ми конституционными законами, федеральными законами, указами и распоряжениями президента.

Первое заседание Совета состоялось 22 ноября 2000 года. Повестка дня заседания – «О стратегии развития государства на период до 2010 года». Открывая заседание, Президент России заявил, что Государственный совет должен стать политическим органом стратегического назначения, и это является кардинальным отличием этой структуры от других государственных органов²⁷.

Подводя итоги деятельности начала века в сопоставлении с реалиями дня, следует сказать, что безусловно механизмы саморегуляции и коррекции могут продлить жизнь государства, но, разумеется, не могут сделать его вечным.

При всем при этом следует помнить, что закон – это представления народа о справедливости, оформленные в правила на случай всякого серьезного конфликта. Но в реальной действительности закон чаще всего предпочитает права личности правам общества.

Данный опыт законодательной работы Государственного совета



Президент Российской Федерации В.В. Путин и Секретарь Государственного совета А.С. Абрамов

очень поучителен и значим, но не всегда стоит перенимать все буквально. Необходимо все взвесить, сопоставить, несколько раз примерить к современности и реальным условиям. В связи с этим вспоминаются невольно слова яркого дипломата и историка Валентина Фалина: «Будущее – это не то, куда мы идем, а то, что мы создаем. Дороги следует не искать, а строить. Сам процесс

строительства меняет как самого творца, так и его судьбу. Неверно также спасаться от неопределенностей и рисков будущего бегством в прошлое. Реставрация не есть возврат. Она даже не отход от осевой линии развития, а сход на обочину»²⁸.



¹ Шильдер Н.К. Император Александр I, его жизнь и царствование. СПб., 1904. Т. I. Приложение.

² ПСЗ. Т. XXVI. № 19904.

³ У истоков российского парламентаризма. СПб., 2003. С. 25.

⁴ Карамзин Н.М. О древней и новой России в ее политическом и гражданском отношениях // Пыпин А.Н. Общественное движение при Александре I. СПб., 1908. Приложение. С. 479–525.

⁵ У истоков российского парламентаризма... С. 28–29.

⁶ Там же. С. 31.

⁷ Государственный совет Российской империи 1906–1917: Энциклопедия. М., 2008. С. 3.

⁸ У истоков российского парламентаризма... С.29.

⁹ Там же. С. 46.

¹⁰ Там же. С. 45.

¹¹ Там же. С. 46.

¹² Там же. С. 47.

¹³ Государственный совет Российской империи... С. 3.

¹⁴ Демин В.А. Верхняя палата Российской империи 1906–1917. М., 2006. С. 3.

¹⁵ Там же. С. 249.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Там же.

¹⁸ Комиссии Государственного совета (личный состав). СПб., 1913. С. 12.

¹⁹ Государственный совет Российской империи... С. 4.

²⁰ Там же.

²¹ Демин В.А. Указ. соч. С. 253.

²² Там же. С. 254.

²³ Чернов В.М. Листки из политического дневника // Отечественная история: проблемы, поиски, суждения. М., 1992. С. 182.

²⁴ Там же. С. 191.

²⁵ У истоков российского парламентаризма... С. 8.

²⁶ Там же. С. 385.

²⁷ <http://ru.wikipedia.org/wiki>

²⁸ Фалин В. М. Конфликты в Кремле. М., 2000.

СОДЕРЖАНИЕ «ЖУРНАЛА О ВЫБОРАХ» ЗА 2009 ГОД

Рубрика и название материала	№
АКЦЕНТ	
От первого лица	
Владимир Чуров. Избирательная система Российской Федерации совершенствуется, оставаясь стабильной	2
Владимир Чуров. Экспертный семинар ОБСЕ	3
Владимир Чуров. Избирательный процесс: теория, практика и научное сотрудничество (с комментариями)	4/5
Компетентное мнение	
Игорь Борисов. С чего начинается избиратель	1
Майя Гришина. Информационное обеспечение выборов: конституционно-правовые основы и эволюция нормативного регулирования	1
Станислав Вавилов. Несомненность волеизъявления избирателей	2
Николай Конкин. Оглядываясь на сделанное в 2008 году	2
Эльвира Ермакова. Правовая культура как основа электоральной активности молодежи	2
Леонид Ивлев. Координация деятельности. Над нами один старший начальник – закон	3
Списки избирателей и численность избирателей. На вопросы отвечает член ЦИК России Нина Кулясова	3
Николай Конкин. Оценка сайтов избирательных комиссий через призму актуальности	6
Актуально	
Леонид Ивлев. Компетентные ответы на актуальные вопросы	1
Геннадий Райков. «Мы опробовали новые виды опроса»	1
Эльман Юсубов. Пока это эксперимент... Но удачный!	1
Игорь Богданов. Общественная «горячая линия» связи с избирателями выполнила свою задачу	1
Тема номера	
Владимир Лысенко. Владимир Малышев. По итогам первого единого дня голосования в 2009 году	1
Информационный центр ЦИК России – центр единого дня голосования	1
В преддверии минувших событий (заседание «круглого стола»)	1
Владимир Лысенко. Владимир Малышев. Информационный центр ЦИК России «Единый день голосования в субъектах Российской Федерации – 11 октября 2009 года»	4/5

Рубрика и название материала	№
Алексей Головин. Правовая доминанта электоральных отношений	6
Анна Хорошева. Принципы избирательного права как его системообразующий элемент	6
ПРАВО	
Законоприменение	
Владимир Кириленко. Артур Меликян. Правовые аспекты финансового обеспечения деятельности политических партий	2, 3
Гарегин Митин. Новый субъект права выдвижения кандидата?!	2
Виктория Вискулова. О некоторых проблемах применения законодательства в свете федеральных избирательных кампаний 2007–2008 годов	2, 3
Исмаил Байханов. Муниципальные выборы в России: принципы организации и современная практика	3
Гарегин Митин. Договор специального избирательного счета: элементы частного права в избирательном процессе	4/5
Фемида и выборы	
Геннадий Райков, Валерий Песенко. История двух судебных дел	6
ОБЩЕСТВО	
Четвертая власть на выборах	
Раиф Биктагиров. Правовой статус средств массовой информации как субъектов избирательного права	2
Муниципальные выборы	
Фатима Хацац. Политические партии на муниципальных выборах	4/5
Электоральная география	
Наталья Макарова. Новые информационные технологии: настоящее и будущее	1
Рамиль Мазитов. На полном доверии населения	1
Людмила Ветрова, Татьяна Муравская. Досрочное голосование на островах	2
Вера Галушко. Краснодарский край: электоральная активность молодых избирателей	3
Исмаил Байханов. Опыт первых муниципальных выборов и будущее местного самоуправления	6
Молодежь и политика	
Наталья Морова. Избирательные комиссии и вузы: точка соприкосновения	2
Сиябшах Шапиев. Молодежный парламентаризм российских регионов	3
Валерий Песенко. Выборы будущего	4/5