

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации
Министерство образования и науки Российской Федерации
Российский центр обучения избирательным технологиям
при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

СБОРНИК КОНКУРСНЫХ РАБОТ

в области избирательного права и избирательного процесса,
повышения правовой и политической культуры избирателей
(участников референдума), организаторов выборов, участников
избирательных кампаний, выполненных студентами и аспирантами
высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов,
правовых кафедр) Российской Федерации в 2009/2010 учебном году

Москва
2010

Издание подготовлено в рамках реализации Сводного плана основных мероприятий по повышению правовой культуры избирателей (участников референдума), обучению организаторов выборов и референдумов, совершенствованию и развитию избирательных технологий в Российской Федерации на 2010 год, утвержденного постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 23 декабря 2009 года № 186/1307-5

Под общей редакцией **В.Е. Чурова**

Научный редактор – **Н.Е. Конкин**

Научные рецензенты:

И.Б. Борисов, кандидат юридических наук,

В.П. Волков, кандидат юридических наук,

М.В. Гришина,

Е.П. Дубровина, кандидат юридических наук,

заслуженный юрист Российской Федерации,

Э.Л. Ермакова, заслуженный юрист Российской Федерации,

Л.Г. Ивлев, кандидат философских наук, доцент,

Е.И. Колюшин, доктор юридических наук, профессор,

заслуженный юрист Российской Федерации,

Н.А. Кулясова, заслуженный юрист Российской Федерации,

С.М. Шапиев, доктор юридических наук, профессор,

заслуженный юрист Российской Федерации,

В.И. Лысенко, доктор юридических наук,

заслуженный юрист Российской Федерации

Ответственный редактор – доктор юридических наук,
заслуженный юрист Российской Федерации **А.В. Иванченко**

СБОРНИК конкурсных работ в области избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний, выполненных студентами и аспирантами высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации в 2009/2010 учебном году. – М.: РЦОИТ, 2010. – 196 с.

В сборнике опубликованы статьи, признанные лучшими из работ, поступивших на конкурс среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации в области избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2009/2010 учебном году.

В сборнике также представлены нормативные документы и информационные материалы о проведении конкурса.

Издание адресовано, прежде всего, будущим юристам, а также всем, кто интересуется развитием избирательного права и избирательного процесса в России и за рубежом.

Электронная версия издания доступна на сайте www.rcoit.ru

©Центральная избирательная комиссия
Российской Федерации, 2010

©Российский центр обучения избирательным технологиям
при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, 2010

ISBN 5-93639-072-1

СОДЕРЖАНИЕ

Раздел 1. Нормативные документы

Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 10 ноября 2009 года № 179/1246-5 «О конкурсе 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, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2009/2010 учебном году» 5

Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 15 июня 2010 года № 206/1403-5 «Об итогах конкурса 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, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2009/2010 учебном году» 19

Раздел 2. Итоги проведения конкурса

Информация о проведении конкурса 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, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2009/2010 учебном году 23

Раздел 3. Работы победителей конкурса

3.1. Работы студентов

Козлова Е.А. Проблемы нарушения авторских прав при проведении предвыборной агитации 39

Антонов Я.В. Юридическая ответственность в избирательном процессе 55

<i>Куликова Д.С.</i> Роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в развитии избирательного права и избирательного процесса	72
<i>Мастюков Н.Ю.</i> Избирательные права инвалидов	86
<i>Сивцев И.Н.</i> Представительная власть в России	99
<i>Бабурина М.С., Гурнакова Л.Н.</i> Институт информационного обеспечения выборов: критерии разграничения понятий «информирование» и «предвыборная агитация»	111
<i>Ерыгин Я.А.</i> Памятка молодому избирателю на выборы депутатов Белгородской областной Думы пятого созыва в 2010 году (методическое пособие)	126

3.2. Работы аспирантов

<i>Меликян А.Б.</i> Правовое регулирование прямого государственного финансирования политических партий в России и зарубежных странах	141
<i>Боровикова И.А.</i> Недействительность выборов в российском избирательном праве	157
<i>Иванова Е.Л.</i> Роль правовых позиций органов региональной конституционной (уставной) юстиции в развитии и совершенствовании избирательного права и законодательства	171
<i>Поликутин Ю.С.</i> Конституционная ответственность за нарушение избирательного законодательства	184



ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

10 ноября 2009 года

№ 179/1246-5

Москва

О конкурсе 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, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2009/2010 учебном году

Заслушав информацию секретаря Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Н.Е. Конкина о проведении конкурса 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, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2009/2010 учебном году, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации **п о с т а н о в л я е т**:

1. Провести совместно с Министерством образования и науки Российской Федерации с 10 ноября 2009 года по 15 июля 2010 года конкурс 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, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний (далее – конкурс).

2. Утвердить Положение о конкурсе 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, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2009/2010 учебном году (приложение № 1) и состав Комиссии по подведению итогов конкурса (приложение № 2).

3. Комиссии по подведению итогов конкурса до 10 июня 2010 года представить Центральной избирательной комиссии Российской Федерации материалы об итогах конкурса и кандидатурах победителей.

4. Оплату расходов, связанных с подготовкой и проведением конкурса (выплата премий, проживание победителей конкурса в гостинице, оплата стоимости проезда от места жительства до г. Москвы и обратно, почтовые и другие расходы), произвести за счет средств, выделенных Российскому центру обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по разделу 01 «Общегосудар-

ственные вопросы», подразделу 07 «Обеспечение проведения выборов и референдумов», целевой статье 0200400 «Государственная автоматизированная информационная система «Выборы», повышение правовой культуры избирателей и обучение организаторов выборов», по виду расходов 012 «Выполнение функций государственными органами».

5. Организационно-методическое обеспечение проведения конкурса возложить на Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

6. Опубликовать настоящее постановление в журнале «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» и направить в Министерство образования и науки Российской Федерации, высшие учебные заведения (юридические вузы и факультеты, правовые кафедры) Российской Федерации.

Председатель
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации

В.Е. Чуров

Секретарь
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации

Н.Е. Конкин

Приложение № 1

СОГЛАСОВАНО
Статс-секретарь – заместитель Министра
образования и науки
Российской Федерации

УТВЕРЖДЕНО
постановлением Центральной
избирательной комиссии
Российской Федерации

Ю.П. Сентюрин от 10 ноября 2009 года № 179/1246-5

ПОЛОЖЕНИЕ
о конкурсе 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, повышения правовой и политической культуры
избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников
избирательных кампаний в 2009/2010 учебном году

1. Общие положения

1.1. Конкурс среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации на лучшую работу по воп-

росам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2009/2010 учебном году (далее – конкурс) проводится с целью повышения уровня правовой культуры молодых избирателей, интереса к изучению избирательного права и избирательного процесса, реализации творческого потенциала молодых ученых, стимулирования студентов и аспирантов к научным исследованиям и работам в области избирательного права и избирательного процесса.

1.2. Конкурс проводится Центральной избирательной комиссией Российской Федерации в период с 10 ноября 2009 года по 15 июля 2010 года совместно с Министерством образования и науки Российской Федерации при содействии избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации.

2. Условия конкурса

2.1. Для участия в конкурсе студентам и аспирантам высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) или коллективам авторов в составе не более трех человек необходимо подготовить работу в соответствии с примерным перечнем тем работ по вопросам избирательного права и избирательного процесса (приложение № 1 к Положению о конкурсе).

По решению избирательной комиссии субъекта Российской Федерации к участию в конкурсе допускаются работы студентов и аспирантов иных высших учебных заведений, чем указанных в настоящем пункте.

К участию в конкурсе допускаются также методические пособия для различных категорий участников избирательного процесса, в том числе для будущих избирателей, – лекции, программы обучения, учебно-методические пособия по избирательному праву и избирательному процессу в схемах и таблицах, программы информационно-разъяснительной деятельности избирательных комиссий, путеводители по избирательному праву, памятки для избирателей, кандидатов, наблюдателей, рабочие блокноты или тетради для кандидатов, их представителей, членов избирательных комиссий, наглядные пособия (плакаты) по избирательному праву, сценарии деловых игр, конкурсов, фестивалей, компьютерные игры, макеты сайтов и так далее. К сценариям деловых игр, конкурсов, фестивалей могут быть приложены видео- и фотоматериалы, иллюстрирующие проведение указанных мероприятий.

2.2. Работа должна представлять собой актуальное исследование по тематике конкурса, содержать обоснованные выводы по существу исследуемой проблемы, предложения по совершенствованию федерального или регионального законодательства о выборах.

При написании работы студент (аспирант) должен руководствоваться следующими критериями:

- 1) оформление работы в соответствии с требованиями настоящего Положения (наличие оглавления, введения, основного содержания, заключения, списка используемой литературы);
- 2) соответствие содержания работы выбранной теме;
- 3) наличие характеристики объекта и предмета исследования (для аспирантов);
- 4) указание целей и задач работы;
- 5) наличие элементов научной новизны;
- 6) научный стиль изложения, последовательность в аргументации, самостоятельность мышления, грамотность;

- 7) уровень знакомства с современным состоянием проблемы;
- 8) наличие источниковедческого анализа в работе;
- 9) возможность практического применения (для методических пособий).

2.3. Работа должна быть представлена на конкурс в отпечатанном и сброшюрованном виде на листах формата А4. Объем работы – не более 45 и не менее 30 страниц машинописного текста (включая оглавление и текст), напечатанного через два интервала (компьютерный полудторный). Страницы работы, за исключением титульного листа и оглавления, должны быть пронумерованы (оглавление считать страницей 1). Прилагаемые к работе плакаты, схемы и другой иллюстративный материал должны быть сложены так, чтобы соответствовать формату А4.

2.4. На титульном листе работы (образец представлен в приложении № 2 к Положению о конкурсе) указываются следующие сведения:

- а) наименование, почтовый индекс и адрес вуза;
- б) фамилия, имя, отчество ректора;
- в) тема работы;
- г) сведения об авторе:

фамилия, имя, отчество, возраст (не должен превышать 33 лет), курс, отделение (дневное, вечернее, заочное), факультет;

почтовый индекс, домашний адрес;

код города, телефон;

д) сведения о научном руководителе, оказавшем консультативную и методическую помощь студенту (аспиранту) в подготовке работы:

фамилия, имя, отчество, место работы, должность, ученая степень, ученое звание.

2.5. Научный руководитель, оказывающий консультативную и методическую помощь студенту (аспиранту), осуществляет контроль за содержанием работы и ее оформлением в соответствии с требованиями настоящего Положения.

2.6. Работы, подготовленные и присланные на конкурс с нарушением требований настоящего Положения, к участию в конкурсе не допускаются.

2.7. Присланные на конкурс работы не возвращаются. Конкурсные работы и материалы могут быть использованы в деятельности ЦИК России и РЦОИТ при ЦИК России и ФЦИ при ЦИК России.

3. Порядок проведения конкурса

3.1. Конкурс проводится в два этапа:

3.1.1. На первом этапе (с 10 ноября 2009 года по 1 апреля 2010 года) организация конкурса осуществляется высшими учебными заведениями (юридическими вузами и факультетами, правовыми кафедрами) Российской Федерации совместно с избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации.

Высшие учебные заведения (юридические вузы и факультеты, правовые кафедры) Российской Федерации, в установленном администрациями вузов порядке, проводят отбор лучших работ, которые направляются в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации не позднее 1 марта 2010 года (дата отправки определяется по штемпелю почтового отделения либо по соответствующему штампу для приема документов избирательной комиссии субъекта Российской Федерации).

К каждой работе прилагаются:

- а) текст работы, включая титульный лист, на электронном носителе;

- б) рецензия научного руководителя;
- в) рекомендация соответствующей кафедры вуза о выдвижении работы на второй этап конкурса;
- г) сопроводительное письмо ректора вуза.

Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, в установленном своим решением порядке, проводит оценку и отбор лучших работ, которые с сопроводительным письмом избирательной комиссии не позднее 1 апреля 2010 года (дата отправки определяется по штемпелю почтового отделения) направляются в РЦОИТ при ЦИК России (109012, г. Москва, Б. Черкасский пер., д. 7) для рецензирования и оценки Конкурсной комиссией.

3.1.2. На втором этапе (с 1 апреля по 10 июня 2010 года) Конкурсная комиссия определяет лучшие работы: отдельно – студентов, отдельно – аспирантов. На основании протокола Конкурсной комиссии ЦИК России своим постановлением по итогам конкурса принимает решение о присуждении премий и награждении дипломами победителей конкурса. Одновременно принимается решение о сроках проведения церемонии вручения премий и дипломов.

4. Подведение итогов конкурса

4.1. РЦОИТ при ЦИК России вправе заключать гражданско-правовые договоры на рецензирование представленных на конкурс работ со специалистами в области избирательного права и избирательного процесса.

4.2. Представленные на конкурс работы до 11 мая 2010 года рецензируются и оцениваются по стобалльной системе. Работы, получившие выше восьмидесяти баллов, в целях определения победителей конкурса, повторно рецензируются и оцениваются до 20 мая 2010 года.

По результатам повторного рецензирования формируется проект решения Конкурсной комиссии об итогах конкурса.

При рецензировании работ и подведении итогов конкурса фамилии и другие сведения об авторах работ рецензентам и членам Конкурсной комиссии не сообщаются.

4.3. Конкурсная комиссия до 1 июня 2010 года подводит итоги конкурса и открытым голосованием определяет победителей конкурса, исходя из количества присуждаемых премий в каждой категории участников. Заседание Конкурсной комиссии считается правомочным, если на нем присутствует простое большинство ее членов.

Решение Конкурсной комиссии принимается простым большинством голосов от числа ее членов, присутствующих на заседании. При равенстве голосов голос председателя Конкурсной комиссии является решающим.

Решение, принимаемое Конкурсной комиссией, оформляется протоколом и направляется в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации до 10 июня 2010 года.

4.4. На основании решения Конкурсной комиссии ЦИК России своим постановлением по итогам конкурса присуждает премии:

для студентов – одну первую премию в размере 25 тысяч рублей, две вторых премии по 20 тысяч рублей и три третьих премии по 10 тысяч рублей;

для аспирантов – одну первую премию в размере 25 тысяч рублей, две вторых премии по 20 тысяч рублей и три третьих премии по 10 тысяч рублей.

За разработанные методические пособия присуждаются три поощрительных премии по 10 тысяч рублей.

Победителям конкурса вручаются дипломы.

Обладателям первых премий среди студентов и аспирантов объявляется благодарность Министерства образования и науки Российской Федерации.

Научным руководителям победителей конкурса направляются благодарственные письма Конкурсной комиссии.

4.5. В случае присуждения премии авторскому коллективу сумма премии не увеличивается, а распределяется между членами авторского коллектива в соответствии с требованиями пункта 2 статьи 1059 Гражданского кодекса Российской Федерации.

4.6. Постановление ЦИК России об итогах конкурса размещается на сайтах ЦИК России (www.cikrf.ru) и РЦОИТ при ЦИК России (www.rcoit@fci.ru) и публикуется в журнале «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации».

5. Вручение премий победителям конкурса

5.1. Церемония вручения премий, дипломов ЦИК России и благодарностей Министерства образования и науки Российской Федерации победителям конкурса проводится в ЦИК России до 15 июля 2010 года.

5.2. В рамках проведения церемонии заслушиваются сообщения победителей конкурса, занявших первые, вторые и третьи места, по темам представленных на конкурс работ.

5.3. Если победитель конкурса не может прибыть на церемонию, причитающаяся ему денежная сумма и диплом отправляются по почте с оплатой дополнительных расходов по пересылке.

5.4. Лучшие работы по предложению Конкурсной комиссии могут быть опубликованы в журнале «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации», а также в Сборнике конкурсных работ в области избирательного права и избирательного процесса, издаваемом РЦОИТ при ЦИК России по итогам конкурса.

Приложение № 1

к Положению о конкурсе 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, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2009/2010 учебном году

ПРИМЕРНЫЙ ПЕРЕЧЕНЬ

тем работ по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний

I. Избирательное право

1. Выборы: исторический аспект (на примере ряда стран).
2. История выборов.
3. Роль и место избирательного права в системе российского права.
4. Избирательное право как институт народовластия.
5. Система источников избирательного права Российской Федерации.
6. Принципы избирательного права.
7. Принцип свободных выборов в избирательном праве.
8. Принцип равного избирательного права.
9. Становление и развитие федерального избирательного законодательства.
10. Становление и развитие институтов избирательного права (на примере одного или нескольких институтов).
11. Становление и развитие регионального избирательного законодательства (по материалам субъектов Российской Федерации).
12. Правовое регулирование выборов в муниципальных образованиях.
13. Перспективы развития избирательного законодательства в Российской Федерации.
14. Правовые и организационные формы взаимодействия избирательных комиссий субъектов Российской Федерации с органами государственной власти и местного самоуправления при подготовке и проведении выборов.
15. Пропорциональная избирательная система на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.
16. Особенности применения пропорциональной избирательной системы на региональных выборах (по материалам субъектов Российской Федерации).
17. Смешанная избирательная система на региональных выборах (по материалам субъектов Российской Федерации).
18. Избирательные системы на муниципальных выборах: законодательство и практика проведения выборов.

19. Система избирательных комиссий в Российской Федерации и вопросы совершенствования их деятельности.

20. Статус члена избирательной комиссии: гарантии и ограничения.

21. Правовой статус политических партий в избирательном процессе: общие вопросы.

22. Особенности правового статуса политических партий на выборах (по уровню выборов).

23. Особенности участия политических партий в выборах различного уровня.

24. Предвыборная агитация и политическая реклама: понятия, соотношение, особенности правового регулирования в Российской Федерации.

25. Методы предвыборной агитации.

26. Вопросы взаимодействия средств массовой информации и избирательных комиссий: законодательство и практика.

27. Средства массовой информации: информирование и предвыборная агитация (законодательные дозволения и запреты).

28. Роль судебной практики в развитии и совершенствовании избирательного права и законодательства.

29. Роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в развитии избирательного права и избирательного процесса.

30. Анализ решений Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам предвыборной агитации.

31. Анализ решений Верховного Суда Российской Федерации по вопросам предвыборной агитации.

32. Анализ решений Верховного Суда Российской Федерации по вопросам регистрации кандидатов, списков кандидатов.

33. Анализ решений Верховного Суда Российской Федерации по вопросам подкупа избирателей.

34. Анализ решений верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, автономной области и автономных округов по вопросам предвыборной агитации.

35. Анализ решений верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, автономной области и автономных округов по вопросам регистрации кандидатов, списков кандидатов.

36. Анализ решений верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, автономной области и автономных округов по вопросам подкупа избирателей.

37. Особенности применения пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах.

II. Избирательный процесс

1. Избирательный процесс: понятие, структура и стадии.

2. Назначение выборов: субъекты права назначения и процедуры.

3. Сроки в избирательном процессе.

4. Соотношение законодательного и договорного регулирования в избирательном процессе Российской Федерации.

5. Понятие единого дня голосования в Российской Федерации и механизм совмещения выборов.

6. Выборы в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере конкретного региона).
7. Представительная власть в России.
8. Представительная власть: исторический аспект (на примере ряда стран).
9. Регистр избирателей: обеспечение избирательных прав граждан Российской Федерации при регистрации (учете) избирателей и составлении списков избирателей.
10. Проблемы обеспечения гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации при образовании избирательных округов и избирательных участков.
11. Гарантии прав граждан Российской Федерации в сфере информационного обеспечения выборов.
12. Институт выдвижения и регистрации списка кандидатов: понятие, юридические условия и гарантии реализации пассивного избирательного права.
13. Институт доверенных лиц в избирательном процессе.
14. Институт наблюдателей в избирательном процессе.
15. Информирование избирателей: правовое регулирование и практика.
16. Предвыборная агитация: правовое регулирование и практика.
17. Особенности проведения предвыборной агитации кандидатами от политических партий в ходе выборов в региональный парламент (на примере конкретного региона).
18. Новые методы предвыборной агитации: практика и законодательство.
19. Социология и выборы.
20. Социологические исследования в избирательных кампаниях.
21. Избирательный штаб кандидата, избирательного объединения: функции, задачи, правовые основы, деятельность.
22. Финансовое обеспечение деятельности политической партии, ее регионального отделения.
23. Финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов: правовое регулирование и практика.
24. Финансирование избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений: правовое регулирование и практика.
25. Финансовый контроль в избирательном процессе: правовое регулирование и практика.
26. Финансовый контроль избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений.
27. Финансовая отчетность политических партий: правовое регулирование и практика.
28. Проблемы организации и проведения досрочного голосования: правовое регулирование и практика.
29. Проблемы организации и проведения голосования в отдаленных и труднодоступных местностях, на судах, полярных станциях: правовое регулирование и практика.
30. Особенности организации и проведения голосования отдельных категорий граждан: правовое регулирование и практика.
31. Юридическая ответственность и ее виды в избирательном процессе.
32. Конституционная ответственность за нарушение избирательного законодательства.
33. Административная ответственность за нарушение избирательного законодательства.
34. Уголовная ответственность за нарушение избирательного законодательства.

35. Причины и условия, способствующие нарушениям избирательных прав граждан России.

36. Избирательные споры и способы их разрешения.

37. Борьба с незаконными технологиями в ходе проведения избирательных кампаний.

38. Организационно-правовые способы противодействия применению противоправных технологий на выборах (на примере конкретного региона).

39. Незаконная печатная продукция: выявление, пресечение, ответственность.

40. Незаконные технологии в процессе организации голосования и подсчета голосов и противодействие им.

41. Повышение уровня участия избирателей в выборах: проблемы и перспективы.

42. Повышение правовой культуры участников избирательного процесса как один из способов обеспечения избирательных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации.

43. Информационно-разъяснительная деятельность избирательных комиссий.

44. Организационно-правовые вопросы обеспечения конституционной законности избирательного процесса в Российской Федерации.

45. Референдумы по вопросам объединения субъектов Российской Федерации: законодательство, практика, итоги.

46. Организация голосования избирателей с ограниченными физическими возможностями.

47. Освещение избирательных кампаний в СМИ.

48. Роль журналистики в повышении политической культуры граждан.

III. Новые технологии в избирательном процессе

1. Информационные технологии в избирательном процессе: понятие и виды.

2. Информационные технологии в избирательном процессе (на примере работы Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы»).

3. Использование информационных систем и технологий при проведении предвыборной агитации: практика и проблемы правового регулирования.

4. Юридическая сила документов, подготовленных с использованием Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы».

5. Электронные средства голосования: правовое регулирование и общественное доверие к итогам выборов.

6. Комплексы обработки избирательных бюллетеней: правовое регулирование и практика применения.

7. Электронное голосование на выборах: новое в избирательном законодательстве Российской Федерации.

8. Зарубежный опыт автоматизации избирательного процесса.

9. Зарубежный опыт электронного голосования на выборах.

10. Интернет и выборы.

11. Федеральный закон от 12 мая 2009 года № 95-ФЗ «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами».

12. Освещение деятельности парламентских партий и мониторинг СМИ.

IV. Молодежь и выборы

1. Молодежь и ее участие в выборах: формы и методы повышения электоральной активности.
2. Общественные молодежные палаты (молодежные парламенты) и их роль в формировании гражданской позиции молодых избирателей.
3. Опыт зарубежных стран по привлечению молодежи к участию в выборах.
4. Деятельность избирательных комиссий по вовлечению молодежи в избирательный процесс (на примере субъекта Российской Федерации).

V. Международные избирательные стандарты и зарубежное избирательное право, сравнительное правоведение

1. Международные избирательные стандарты и их роль в развитии национального избирательного законодательства и практике проведения демократических выборов.
2. Международно-правовые акты – один из источников избирательного права России.
3. Международные принципы и стандарты избирательных процедур и процессы их трансформации в национальное законодательство.
4. Влияние развития национальных электоральных процедур на формирование международных избирательных стандартов.
5. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств.
6. Избирательное законодательство государств – участников Содружества Независимых Государств (на примере отдельных государств Содружества).
7. Международные обязательства по проведению демократических выборов в государствах – участниках ОБСЕ.
8. Международные избирательные стандарты в рамках Совета Европы. Проекты новых международных документов.
9. Роль решений Европейского Суда по правам человека в обеспечении и защите избирательных прав и свобод граждан.
10. Избирательное законодательство государств – участников ОБСЕ (на примере отдельных стран).
11. Практика организации и проведения избирательных кампаний в зарубежных странах (президентские, парламентские, местные выборы).
12. Институт международных наблюдателей в избирательном процессе.
13. Европейский Союз и выборы в Европарламент: законодательство и практика.
14. ООН и международные избирательные стандарты: новые тенденции.

VI. Методические пособия по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний

Приложение № 2

к Положению о конкурсе 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, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2009/2010 учебном году

**Образец титульного листа
конкурсной работы**

**Московский городской педагогический университет
(МГПУ)**

129226, г. Москва, 2-й Сельскохозяйственный проезд, д.4

Ректор университета – Рябов Виктор Васильевич

**Проблемы совершенствования
избирательного права в Российской Федерации**

Автор (авторы)*

Иванова Мария Николаевна

студентка 4-го курса
очного отделения
юридического факультета

115610 г.Москва,
Щелковский пер., дом 7, кв.34,
тел. (8-495)-000-00-00

Научный руководитель

Стеклов Николай Иванович

доцент кафедры конституционного
права и отраслевых юридических
дисциплин юридического
факультета МГПУ, к.ю.н.

тел. (8-495)-000-00-00

**Москва
2009/2010**

* Если работа написана группой авторов, указываются данные о каждом из них.

УТВЕРЖДЕН
постановлением Центральной избирательной
комиссии Российской Федерации
от 10 ноября 2009 года № 179/1246-5

СОСТАВ

Комиссии по подведению итогов конкурса 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, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2009/2010 учебном году

Председатель

ЧУРОВ
Владимир Евгеньевич

Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

Заместители председателя

КОНКИН
Николай Евгеньевич

секретарь Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

СЕНТЮРИН
Юрий Петрович

статс-секретарь – заместитель Министра образования и науки Российской Федерации (по согласованию)

Секретарь

ФРОЛЕНКОВА
Ольга Александровна

начальник Отдела правового обучения и взаимодействия с избирательными комиссиями Российского центра обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

Члены комиссии

БОРИСОВ
Игорь Борисович

член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, кандидат юридических наук

ВИНОКУРОВ
Алексей Алексеевич

Советник Административного департамента Министерства образования и науки Российской Федерации (по согласованию)

ГРИШИНА Майя Владимировна	член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации
ДУБРОВИНА Елена Павловна	член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, кандидат юридических наук
ЕРМАКОВА Эльвира Леонидовна	член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации
ЗАСЛАВСКИЙ Сергей Евгеньевич	начальник Управления общественных связей и информации Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук
ЗОТОВА Зоя Михайловна	профессор кафедры политологии и политического управления Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор исторических наук (по согласованию)
КОЛЮШИН Евгений Иванович	член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
ЛЫСЕНКО Владимир Иванович	заместитель начальника Управления общественных связей и информации Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук
СМИРНОВ Вильям Викторович	член Научно-методического совета при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, заведующий сектором политологических исследований Института государства и права Российской академии наук, кандидат юридических наук (по согласованию)
ШАПИЕВ Сиябшах Магомедович	член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор
ШУТОВ Андрей Юрьевич	и.о. декана факультета политологии МГУ им. М.В. Ломоносова, доктор исторических наук, профессор (по согласованию)

**ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ****ПОСТАНОВЛЕНИЕ**

15 июня 2010 года

№ 206/1403-5

Москва

Об итогах конкурса 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, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2009/2010 учебном году

Заслушав информацию секретаря Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Н.Е. Конкина, в соответствии с постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 10 ноября 2009 года № 179/1246-5 «О конкурсе 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, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2009/2010 учебном году» Центральная избирательная комиссия Российской Федерации п о с т а н о в л я е т:

1. Признать победителями конкурса, вручить дипломы и присудить следующие премии студентам:

Одну первую премию в размере 25 тысяч рублей**КОЗЛОВОЙ**

Елене Александровне

студентке 3-го курса Института правоведения Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина за работу «Проблемы нарушения авторских прав при проведении предвыборной агитации»

Две вторых премии в размере 20 тысяч рублей каждая**АНТОНОВУ**

Ярославу Валерьевичу

студенту 4-го курса юридического факультета Северо-Западной академии государственной службы за работу «Юридическая ответственность в избирательном процессе»

КУЛИКОВОЙ
Дарине Сергеевне

студентке 2-го курса Магаданского филиала Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина за работу «Роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в развитии избирательного права и избирательного процесса»

Три третьих премии в размере 10 тысяч рублей каждая

МАСТЮКОВУ
Никите Юрьевичу

студенту 3-го курса факультета подготовки специалистов для судебной системы Приволжского филиала Российской академии правосудия за работу «Избирательные права инвалидов»

СИВЦЕВУ
Ивану Николаевичу

студенту 5-го курса юридического факультета Курского государственного технического университета за работу «Представительная власть в России»

Коллективу авторов

БАБУРИНОЙ
Марине Сергеевне

студенткам 6-го курса юридического факультета Северо-Западного филиала Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации за работу «Институт информационного обеспечения выборов: критерии разграничения понятий «информирование» и «предвыборная агитация»

ГУРНАКОВОЙ
Ларисе Николаевне

2. Признать победителями конкурса, вручить дипломы и присудить следующие премии аспирантам:

Одну первую премию в размере 25 тысяч рублей

МЕЛИКЯНУ
Артуру Борисовичу

аспиранту Северо-Западной академии государственной службы за работу «Правовое регулирование прямого государственного финансирования политических партий в России и зарубежных странах»

Две вторых премии в размере 20 тысяч рублей каждая

БОРОВИКОВОЙ
Ирине Анатольевне

аспирантке факультета государственного и международного права Байкальского государственного университета экономики и права за работу «Недействительность выборов в российском избирательном праве»

ИВАНОВОЙ
Елене Леонидовне

аспирантке факультета государственного и международного права Байкальского государственного университета экономики и права за работу «Роль правовых позиций органов региональной конституционной (уставной) юстиции в развитии и совершенствовании избирательного права и законодательства»

Одну третью премию в размере 10 тысяч рублей

ПОЛИКУТИНУ
Юрию Сергеевичу

аспиранту Юридического института Читинского государственного университета за работу «Конституционная ответственность за нарушение избирательного законодательства»

3. Вручить диплом и присудить:

**Поощрительную премию за разработанное методическое пособие
в размере 10 тысяч рублей**

ЕРЫГИНУ
Ярославу Алексеевичу

студенту 3-го курса юридического факультета Белгородского государственного университета за методическое пособие «Памятка молодому избирателю на выборы депутатов Белгородской областной Думы пятого созыва в 2010 году»

4. Опубликовать лучшие работы по предложению Конкурсной комиссии в Сборнике конкурсных работ в области избирательного права и избирательного процесса.

5. Отметить ответственность и требовательность на этапе отбора лучших работ администраций следующих вузов: Байкальского государственного университета экономики и права, Белгородского государственного университета, Института правоведения Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина, Курского государственного технического университета, Магаданского филиала Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина, Приволжского филиала Российской академии правосудия, Северо-Западной академии государственной службы, Северо-Западного филиала Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, Читинского государственного университета.

6. Направить благодарственные письма Конкурсной комиссии научным руководителям победителей конкурса.

7. Провести церемонию вручения премий и дипломов до 15 июля 2010 года.

8. Российскому центру обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации за счет средств, выделенных на повышение правовой культуры избирателей (участников референдума), обучение организаторов выборов и референдумов, совершенствование и развитие избирательных технологий в Российской Федерации на 2010 год, обеспечить изготовление дипломов, выплату денежных премий победителям конкурса и оплату расходов, связанных с их проживанием в гостини-

це, проездом от места жительства до Москвы и обратно, проведением церемонии вручения премий и дипломов победителям конкурса и при необходимости почтовых расходов.

9. Российскому центру обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации подготовить к изданию лучшие работы участников конкурса за счет средств, выделенных на повышение правовой культуры избирателей (участников референдума), обучение организаторов выборов и референдумов, совершенствование и развитие избирательных технологий в Российской Федерации на 2010 год.

10. Опубликовать настоящее постановление в журнале «Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации» и направить в Министерство образования и науки Российской Федерации.

Председатель
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации

В.Е. Чуров

Секретарь
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации

Н.Е. Конкин

Информация о проведении конкурса 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, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2009/2010 учебном году

10 ноября 2009 года было принято постановление ЦИК России «О конкурсе 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, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний в 2009/2010 учебном году». Постановление направлено в избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, в высшие учебные заведения страны, ведущие подготовку специалистов по специальности «юриспруденция», размещено на сайтах ЦИК России и РЦОИТ при ЦИК России (далее – РЦОИТ).

Конкурс проводится ЦИК России совместно с Министерством образования и науки Российской Федерации при содействии избирательных комиссий субъектов Российской Федерации и высших учебных заведений (юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации.

Организационно-методическое обеспечение проведения конкурса осуществляет РЦОИТ.

Основная цель конкурса – повышение уровня правовой культуры молодых избирателей, интереса к изучению избирательного права и избирательного процесса, реализация творческого потенциала молодых ученых, стимулирование студентов и аспирантов к научным исследованиям и разработкам в области избирательного права и избирательного процесса.

Практика проведения конкурса показывает, что интерес будущих специалистов к изучению избирательного права и избирательного процесса не утерян. В конкурсах прошлых лет приняли участие более двух тысяч студентов и аспирантов различных вузов страны. Многие из победителей конкурса связали свою профессиональную деятельность с избирательной системой Российской Федерации. Отдельные его участники принимают активное участие в избирательных кампаниях, в частности, работают в избирательных штабах политических партий (кандидатов на выборные должности), работали или работают в избирательных комиссиях различных уровней.

В конкурсе 2009/2010 учебного года приняли участие студенты и аспиранты 67 высших учебных заведений страны из 34 регионов России (приложения № 1, 2).

Традиционно в конкурсе участвуют студенты и аспиранты вузов следующих субъектов: Республики Бурятия, Республики Коми, Республики Марий Эл, Республики Хакасия, Чувашской Республики, Алтайского, Забайкальского, Краснодарского, Ставропольского и Хабаровского краев, Белгородской, Брянской, Вологодской, Иркутской, Кемеровской, Курской, Ленинградской, Магаданской, Нижегородской, Новгородской, Ростовской, Саратовской, Челябинской, Ярославской областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга.

Следует отметить большую работу избирательных комиссий субъектов Российской Федерации при отборе конкурсных работ на первом этапе конкурса.

Так, отдельные избирательные комиссии провели региональные конкурсы среди студентов и аспирантов, победители которых принимали участие во втором этапе конкурса (Саратовская область и другие).

Избирательная комиссия Смоленской области по результатам первого этапа конкурса приняла решение не направлять для участия во втором этапе конкурса ни одну из поступивших на конкурс работ в связи с тем, что они подготовлены с нарушением требований Положения о конкурсе.

На рассмотрение Конкурсной комиссии в 2010 году поступило 137 работ, из них: 115 работ, или 83,9 %, подготовлены студентами и 22 работы, или 16,1 %, – аспирантами.

Так как 15 работ написаны коллективом авторов, общее количество участников конкурса составило 153 человека.

Одиннадцать авторов были участниками предыдущих конкурсов. Пятеро из них – победители конкурсов прошлых лет:

Дуксин Павел Александрович (2004/2005, 2007/2008, 2008/2009), Меликян Артур Борисович (2004/2005, 2005/2006, 2007/2008), Миронова Мария Владимировна (2007/2008), Филина Мария Андреевна (2008/2009), Ерыгин Ярослав Алексеевич (2008/2009).

Из года в год в конкурсе принимают участие следующие вузы:

Байкальский государственный университет экономики и права и его филиал в г. Братске; Барнаульский юридический институт МВД России, Белгородский государственный университет; Белгородский университет потребительской кооперации; Брянский государственный университет им. академика И.Г. Петровского; Забайкальский государственный гуманитарно-педагогический университет им. Н.Г. Чернышевского; Иркутский государственный технический университет; Иркутский государственный университет; Кемеровский государственный университет; Кубанский государственный университет; Курский государственный технический университет; Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина; Международный институт экономики и права (Сибирский филиал); Московская государственная юридическая академия им. О.Е. Кутафина и ее филиалы; Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского; Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина; Российский государственный торгово-экономический университет; Рыбинская государственная авиационная технологическая академия им. П.А. Соловьева; Саратовская государственная академия права; Саратовский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского; Северо-Западная академия государственной службы; Современная гуманитарная академия; Уральская академия государственной службы; Хабаровская государственная академия экономики и права; Хакасский государственный университет им. Н. Ф. Катанова; Читинский государственный университет; Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова; вузы Министерства внутренних дел Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации и др.

Заслуживает внимания и деятельность научных руководителей, оказавших консультативную и методическую помощь участникам конкурса, тем более что многие из них сотрудничают с нами на протяжении нескольких лет. Среди них известные ученые и ведущие специалисты в области избирательного права:

Артамонова Наталья Вячеславовна, к.ю.н., доцент кафедры государственно-правовых дисциплин юридического факультета Брянского государственного университета им. академика И.Г. Петровского;

Галенпольский Федор Станиславович, старший преподаватель кафедры конституционного права Юридического института Иркутского государственного университета;

Головин Алексей Геннадьевич, к.ю.н., старший преподаватель кафедры конституционного и муниципального права Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина;

Ерыгина Виктория Ивановна, к.и.н., доцент кафедры теории и истории государства и права юридического факультета Белгородского государственного университета;

Зув Николай Иванович, к.ю.н., доцент кафедры конституционного и муниципального права Магаданского филиала Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина;

Игнатенко Виктор Васильевич, д.ю.н., профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заместитель губернатора Иркутской области – полномочный представитель губернатора Иркутской области в Законодательном Собрании Иркутской области;

Комкова Галина Николаевна, д.ю.н., профессор, декан юридического факультета Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского;

Миронов Андрей Владимирович, к.ю.н., доцент кафедры юриспруденции Байкальского государственного университета экономики и права;

Овчинников Валентин Алексеевич, к.т.н., к.ю.н., профессор кафедры конституционно-го права юридического факультета Северо-Западной академии государственной службы;

Садовникова Галина Дмитриевна, к.ю.н., доцент кафедры конституционного и муниципального права Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина;

Сергеев Дмитрий Борисович, к.ю.н., доцент кафедры государственного права Института истории и права Хакасского государственного университета им. Н. Ф. Катанова;

Чуксина Валентина Валерьевна, к.ю.н., доцент кафедры конституционного и административного права факультета государственного и международного права Байкальского государственного университета экономики и права;

Шапорев Дмитрий Александрович, к.и.н., начальник кафедры конституционного и международного права Барнаульского юридического института МВД России;

Яковлева Наталья Владимировна, преподаватель кафедры гражданско-правовых и государственно-правовых дисциплин юридического факультета Сибирского филиала Международного института экономики и права и др.

На конкурс 2009/2010 учебного года представлены работы по 116 различным темам (приложение № 3).

Количество работ по разделам распределилось следующим образом:

I. Избирательное право – 50 работ;

II. Избирательный процесс – 41 работа;

III. Новые технологии в избирательном процессе – 8 работ;

IV. Молодежь и выборы – 15 работ;

V. Международные избирательные стандарты и зарубежное избирательное право, сравнительное правоведение – 13 работ;

VI. Методические пособия по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний (сценарии деловых игр, презентации, программы спецкурсов, памятки для молодежи и др.) – 10 работ.

Среди тем традиционно наиболее популярна тема «Молодежь и ее участие в выборах: формы и методы повышения электоральной активности» (6 работ) раздела «Молодежь и выборы», в разделе «Избирательное право» – тема «Предвыборная агитация и политическая реклама: понятие, соотношение, особенности правового регулирования в Российской Федерации» (3 работы), в разделе «Избирательный процесс» – темы «Избиратель-

ные споры и способы их разрешения» (3 работы) и «Юридическая ответственность и ее виды в избирательном процессе» (3 работы), в разделе «Новые технологии в избирательном процессе» – тема «Электронное голосование» (2 работы), в разделе «Международные избирательные стандарты и зарубежное избирательное право, сравнительное правоведение» – тема «Международные избирательные стандарты и их роль в развитии национального избирательного законодательства и практике проведения демократических выборов» (3 работы). Среди методических пособий повторяющихся тем нет.

Конкурсные работы рецензировались членами ЦИК России, работниками Аппарата ЦИК России, РЦОИТ и ФЦИ при ЦИК России, специалистами в области избирательного права и избирательного процесса.

Анализ тем и оценок говорит о том, что большинство участников конкурса серьезно занимаются изучением вопросов избирательного права и избирательного процесса, демонстрируя стремление к дальнейшему совершенствованию знаний по выборной тематике, творческому осмыслению избирательного законодательства.

Большинство работ написано на достаточно хорошем научном уровне, грамотным литературным языком.

Вместе с тем следует отметить, что часть работ по своему содержанию представляют собой скопированный текст из федеральных законов и изложение позиций ряда ученых. Отсутствие самостоятельных суждений автора, безусловно, снижает ценность работы.

Представленные работы оценивались по стобалльной системе в соответствии с разработанными критериями оценки конкурсных работ.

При подведении итогов конкурса применялась система повторного рецензирования. Работы, получившие восемьдесят баллов и выше по итогам первого рецензирования, направлялись на повторное рецензирование (31 работа).

1 июня 2010 года состоялось заседание Конкурсной комиссии по подведению итогов конкурса и путем открытого голосования определены победители.

*Российский центр обучения
избирательным технологиям
при ЦИК России*

**Сведения о количестве работ,
представленных на конкурс 2009/2010 учебного года
(по субъектам Российской Федерации)**

№ п/п	Наименование субъекта Российской Федерации	Количество работ
1	2	3
1	Республика Адыгея	1
2	Республика Бурятия	1
3	Кабардино-Балкарская Республика	4
4	Республика Коми	2
5	Республика Марий Эл	2
6	Республика Татарстан	1
7	Республика Тыва	3
8	Республика Хакасия	4
9	Чувашская Республика	1
10	Алтайский край	3
11	Забайкальский край	6
12	Краснодарский край	3
13	Приморский край	2
14	Ставропольский край	4
15	Хабаровский край	2
16	Белгородская область	6
17	Брянская область	1
18	Вологодская область	1
19	Воронежская область	1
20	Иркутская область	23
21	Кемеровская область	3
22	Костромская область	4
23	Курская область	7

1	2	3
24	Ленинградская область	8
25	Магаданская область	1
26	Нижегородская область	9
27	Новгородская область	2
28	Оренбургская область	3
29	Ростовская область	2
30	Саратовская область	8
31	Челябинская область	2
32	Ярославская область	2
33	Город Москва	11
34	Город Санкт-Петербург	4
	ВСЕГО	137

**Перечень вузов Российской Федерации,
студенты и аспиранты которых приняли участие в конкурсе
2009/2010 учебного года**

№ п/п	Наименование вуза	Количество работ
1	2	3
1	Академия труда и социальных отношений. Алтайский институт труда и права (филиал)	1
2	Алтайский государственный университет	1
3	Ангарская государственная техническая академия	1
4	Байкальский государственный университет экономики и права. Филиал в г. Братске	2
5	Байкальский государственный университет экономики и права	5
6	Барнаульский юридический институт МВД России	1
7	Белгородский государственный университет	4
8	Белгородский университет потребительской кооперации	2
9	Брянский государственный университет им. академика И.Г. Петровского	1
10	Владивостокский государственный университет экономики и сервиса	2
11	Вологодский государственный технический университет	1
12	Воронежский государственный университет	1
13	Восточно-Сибирский государственный технологический университет	1
14	Государственный институт экономики, финансов, права и технологий	2
15	Государственный университет – Высшая школа экономики. Нижегородский филиал	1
16	Забайкальский государственный гуманитарно-педагогический университет им. Н.Г. Чернышевского	2
17	Иркутский государственный технический университет	6
18	Иркутский государственный университет	8
19	Кабардино-Балкарский государственный университет им. Х.М. Бербекова	2
20	Кабардино-Балкарский институт бизнеса	2
21	Кемеровский государственный университет	2
22	Костромской государственный университет им. Н.А. Некрасова	4

1	2	3
23	Кубанский государственный университет	3
24	Курский государственный технический университет	6
25	Курский государственный университет	1
26	Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина	3
27	Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина. Кингисеппский филиал	1
28	Майкопский государственный технологический университет	1
29	Марийский государственный университет	2
30	Международная академия бизнеса и управления	1
31	Международный институт экономики и права. Сибирский филиал	1
32	Московская государственная юридическая академия им. О.Е. Кутафина	3
33	Московская государственная юридическая академия им. О.Е. Кутафина. Оренбургский филиал	3
34	Московская государственная юридическая академия им. О.Е. Кутафина. Магаданский филиал	1
35	Московский государственный открытый университет. Чебоксарский политехнический институт (филиал)	1
36	Нижегородская академия МВД России	1
37	Нижегородский государственный архитектурно-строительный университет	2
38	Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского	2
39	Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина	1
40	Пятигорский государственный лингвистический университет	1
41	Российская академия правосудия. Приволжский филиал	3
42	Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации. Северо-Западный филиал (г. Санкт-Петербург)	1
43	Российская экономическая академия им. Г.В. Плеханова	1
44	Российский государственный торгово-экономический университет	1
45	Российский государственный гуманитарный университет	4
46	Российский государственный социальный университет	1
47	Рыбинская государственная авиационная технологическая академия им. П.А. Соловьева	1

1	2	3
48	Санкт-Петербургский государственный университет аэрокосмического приборостроения	2
49	Саратовская государственная академия права	2
50	Саратовский государственный университет им. Н.Г. Чернышевского	4
51	Саратовский юридический институт МВД России	1
52	Северо-Западная академия государственной службы	3
53	Северо-Кавказская академия государственной службы	1
54	Сибирская академия права экономики и управления	1
55	Современная гуманитарная академия. Новгородский филиал	2
56	Ставропольский государственный университет	3
57	Сыктывкарский государственный университет	2
58	Татарский государственный гуманитарно-педагогический университет	1
59	Тихоокеанский государственный университет	1
60	Тывинский государственный университет	3
61	Уральская академия государственной службы. Челябинский институт (филиал)	1
62	Хабаровская государственная академия экономики и права	1
63	Хакасский государственный университет им. Н.Ф. Катанова	4
64	Читинский государственный университет	4
65	Южно-Уральский государственный университет	1
66	Южный федеральный университет (г. Новошахтинск Ростовской области)	1
67	Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова	1
ВСЕГО		137

**Перечень тем работ,
представленных на конкурс в 2009/2010 учебном году**

№ п/п	Тема работы	Количество работ
1	2	3
І. Избирательное право		
1	Выборы как основной институт народовластия в Российской Федерации: виды и порядок проведения	1
2	Демократия по-советски (конституционно-правовой анализ избирательных прав населения в 1921–1924 гг.)	1
3	Женщины и выборы	1
4	Избирательная система и выборы в России (на примере Курской области)	1
5	Избирательное право: история и современность	1
6	Избирательные округа: актуальные проблемы законодательства	1
7	Избирательные системы на муниципальных выборах: законодательство и практика проведения выборов	1
8	Институт информационного обеспечения выборов: критерии разграничения понятий «информирование» и «предвыборная агитация»	1
9	Институт лишения избирательных прав в советской электоральной практике: 1918–1936 гг.	1
10	История отечественного избирательного права	1
11	Мажоритарная и пропорциональная избирательные системы: достоинства и недостатки	1
12	Методы предвыборной агитации	2
13	Недействительность выборов в российском избирательном праве	1
14	Основные виды избирательных систем и особенности их применения	1
15	Основные правила предвыборной агитации в Российской Федерации	1
16	Особенности вечевого строя и избирательного процесса в Новгородской республике XII–XIII веков	1
17	Особенности реализации конституционного принципа равенства политических партий на различных стадиях избирательного процесса при применении пропорциональной избирательной системы в России	1

1	2	3
18	Отличие агитации от информирования избирателей	1
19	Перспективы развития избирательного законодательства в Российской Федерации	1
20	Подкуп избирателей в материалах судебной практики	1
21	Политические права женщин: история и современность	1
22	Политический опыт борьбы за правовую идентичность и социальные размежевания как факторы формирования современной избирательной системы в России	1
23	Право народной законодательной инициативы: конституционно-правовая характеристика	1
24	Правовое регулирование выборов в муниципальных образованиях	1
25	Правовые аспекты проведения муниципальных выборов и референдума в Российской Федерации	1
26	Правовые основы агитационной деятельности политических партий в Российской Федерации	1
27	Предвыборная агитация и политическая реклама: понятие, соотношение, особенности правового регулирования в Российской Федерации	3
28	Принципы избирательного права	2
29	Проблемы перехода на пропорциональную избирательную систему на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации	1
30	Проблемы проведения выборов в Российской Федерации в 90-е годы XX века	1
31	Проблемы совершенствования избирательной системы Российской Федерации	1
32	Пропорциональная избирательная система	1
33	Роль правовых позиций органов региональной конституционной (уставной) юстиции в развитии и совершенствовании избирательного права и законодательства	1
34	Роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в развитии избирательного права и избирательного процесса	2
35	Роль судебной практики в развитии и совершенствовании избирательного права	1
36	Совершенствование принципов проведения предвыборной агитации в Российской Федерации: сравнительно-правовой анализ	1
37	Сравнительно-правовая характеристика избирательных систем при проведении муниципальных выборов в Российской Федерации и зарубежных странах	1

1	2	3
38	Сравнительный анализ методик определения результатов голосования и распределения депутатских мандатов в избирательном праве Российской Федерации	1
39	Средства массовой информации: информирование и предвыборная агитация (законодательные дозволения и запреты)	2
40	Становление и развитие избирательного законодательства Белгородской области (1990–2009 гг.): историко-правовое исследование	1
41	Становление и развитие института избирательных комиссий в Российской Федерации	1
42	Становление и развитие регионального избирательного законодательства (на примере Республики Коми)	1
43	Становление и развитие федерального избирательного законодательства	1
44	Теория и практика функционирования избирательной системы Российской Федерации и ее нормативно-правовое регулирование при определении порядка и способов формирования законодательных (представительных) органов власти различного уровня	1
ИТОГО		50
II. Избирательный процесс		
1	Актуальные аспекты избирательных правонарушений	1
2	Избирательные права инвалидов	1
3	Избирательные споры и способы их разрешения	3
4	Избирательные споры и способы их разрешения (на примере Республики Тыва)	1
5	Избирательные споры: понятие, классификация и способы разрешения	1
6	Избирательный процесс: понятие, структура и стадии	1
7	Имидж кандидата: реальный человек или результат PR-технологий	1
8	Использование «технологий скандала» в качестве политической рекламы оппозиционными партиями и ответственность за их применение в рамках реализации права на свободу убеждений	1
9	Конституционная ответственность за нарушение избирательного законодательства	1
10	Коррупция в избирательном процессе	1
11	Муниципальная общественная палата как фактор, способствующий повышению электоральной и гражданской активности избирателей	1

1	2	3
12	О некоторых аспектах ограничения в регистрации кандидатов (списков кандидатов)	1
13	Общественный контроль за проведением выборов в Российской Федерации: реальность и перспективы развития	1
14	Организация и проведение выборов главы муниципального образования: проблемы реализации и пути совершенствования (на примере Челябинской области)	1
15	Особенности избирательных технологий в современной Российской Федерации и проблемы их изучения на примере выборов депутатов Государственного Совета Республики Коми четвертого созыва 11 марта 2007 года	1
16	Повышение правовой культуры участников избирательного процесса как один из способов обеспечения избирательных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации	2
17	Повышение уровня участия избирателей в выборах: проблемы и перспективы	2
18	Политическая агитация в пространстве политических коммуникаций	1
19	Правовое регулирование прямого государственного финансирования политических партий в России и зарубежных странах	1
20	Правовые аспекты финансового обеспечения деятельности избирательных комиссий	1
21	Правовые основы организации и проведения референдума субъекта Российской Федерации по вопросу образования нового субъекта Российской Федерации	1
22	Предвыборная агитация в современном звучании и ее психологические аспекты	1
23	Предвыборная агитация: правовое регулирование и практика	1
24	Представительная власть в России	1
25	Причины и условия, способствующие нарушению избирательных прав граждан Российской Федерации	1
26	Проблемы нарушения авторских прав при проведении предвыборной агитации	1
27	Проблемы правового регулирования предвыборной агитации	1
28	Роль журналистики в повышении политической культуры граждан	1
29	Роль журналистики в повышении правовой культуры граждан	1
30	Система подготовки и переподготовки управленческих кадров в избирательной системе: социологический аспект (на примере Республики Хакасия)	1
31	Социологические исследования в избирательных кампаниях	1

1	2	3
32	Юридическая ответственность в избирательном процессе	2
33	Юридическая ответственность за нарушение порядка финансирования избирательной кампании	1
34	Юридическая ответственность и ее виды в избирательном процессе	3
ИТОГО		41
III. Новые технологии в избирательном процессе		
1	Информационные технологии в избирательном процессе: понятие и виды	1
2	Информационные технологии в избирательном процессе на примере работы ГАС «Выборы»	1
3	Правовые перспективы SMS-голосования в Российской Федерации	1
4	Проблемы использования сети Интернет в российском избирательном процессе	1
5	Проблемы правового регулирования информационных прав политических партий в свете Закона «О гарантиях равенства парламентских партий при освещении их деятельности государственными общедоступными телеканалами и радиоканалами»	1
6	Электронное голосование	1
7	Электронное голосование: новое в законодательстве Российской Федерации	1
8	Электронные средства голосования: правовое регулирование и общественное доверие к итогам выборов	1
ИТОГО		8
IV. Молодежь и выборы		
1	Абсентеизм: понятие, проблемы. Повышение электоральной активности молодежи в Новгородской области	1
2	Деятельность избирательных комиссий по вовлечению молодежи в избирательный процесс (на примере Челябинской области)	1
3	Деятельность избирательных комиссий по вовлечению молодежи в избирательный процесс (на примере Санкт-Петербургской избирательной комиссии)	1
4	Молодежный абсентеизм в Российской Федерации: причины возникновения и способы преодоления	1
5	Молодежь и ее участие в выборах: формы и методы повышения электоральной активности	6

1	2	3
6	Общественные молодежные палаты (молодежные парламенты) и их роль в формировании гражданской позиции молодых избирателей	1
7	Совершенствование деятельности молодежных парламентов в целях формирования активной гражданской позиции молодых избирателей	1
8	Сравнительный анализ российского и европейского опыта по формированию молодежной политики в области избирательного права	1
9	Формирование социальной и электоральной активности молодежи в гражданском обществе	1
10	Электоральное поведение молодежи как школа общения с властью (на примере Кингисеппского района Ленинградской области)	1
ИТОГО		15
V. Международные избирательные стандарты и зарубежное избирательное право, сравнительное правоведение		
1	Европейский союз и выборы в Европейский парламент: законодательство и практика	1
2	Избирательное законодательство государств – участников СНГ (на примере Республики Беларусь)	1
3	Институт международных наблюдателей в избирательном процессе	2
4	Международно-правовые акты как источник избирательного права Российской Федерации	1
5	Международные избирательные стандарты в рамках Совета Европы: организация выборов	1
6	Международные избирательные стандарты и их роль в развитии национального избирательного законодательства и практике проведения демократических выборов	3
7	Международные принципы и стандарты избирательных процедур и процессы их трансформации в национальное законодательство	1
8	Практика организации и проведения парламентских выборов в Австралии	1
9	Практика организации и проведения парламентских выборов в Великобритании	1
10	Соглашения Содружества Независимых Государств по вопросам избирательного права	1
ИТОГО		13

1	2	3
VI. Методические пособия по вопросам избирательного права и избирательного процесса, повышения правовой и политической культуры избирателей (участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных кампаний		
1	Методическое пособие «Памятка молодому избирателю на выборы депутатов Белгородской областной Думы пятого созыва в 2010 году»	1
2	Методическое пособие по вопросам избирательного права и процесса «Проект «Курс интернет-обучения избирательному праву и процессу»	1
3	Методическое пособие по вопросам избирательного права и процесса «Ролевая проблемная игра-викторина «Онегина – в президенты»	1
4	Методическое пособие по вопросам избирательного права и процесса «Памятка правового обучения избирателей, представителей политических партий и других участников избирательного процесса»	1
5	Персональный путеводитель по избирательному праву и процессу Российской Федерации	1
6	Презентация «Институт Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в сфере защиты избирательных прав граждан»	1
7	Презентация «Международные избирательные стандарты»	1
8	Сценарий деловой игры «Выборы президента курса»	1
9	Учебно-методический комплекс «Избирательное право» для специальности «юриспруденция»	1
10	Элективный курс «Роль и место избирательного права в системе российского права»	1
ИТОГО		10
ВСЕГО		137

Первая премия**Проблемы нарушения авторских прав при проведении предвыборной агитации**

Козлова Елена Александровна,
студентка 3-го курса Института правоведения
Московской государственной юридической
академии им. О.Е. Кутафина

Научный руководитель:
Садовникова Галина Дмитриевна,
доцент кафедры конституционного
и муниципального права России
Московской государственной юридической
академии им. О.Е. Кутафина



Переход России к рыночному типу экономики в конце XX века способствовал развитию множества явлений, свойственных демократическому государству. В частности, изменилось отношение государства к результатам творческой деятельности людей. Таким результатам стало придаваться особое значение, образовалась собственная нормативная база, позволяющая регулировать общественные отношения в этой сфере.

На современном этапе сфера результатов интеллектуальной деятельности приобретает особую важность, так как законодатель понял, что их массовое неправомерное использование говорит о низкой правовой культуре в стране, об убытках, причиняемых таким использованием, а также о неуважении, проявляемом к личности автора и иных обладателей прав на результаты умственного труда. Результаты творческого труда стали на сегодняшний день выгодным объектом гражданских правоотношений.

В связи с этим норма о запрете нарушения положений законодательства об интеллектуальной собственности стала распространяться и на избирательный процесс, а именно – на агитационный период. Она подкреплена санкцией в виде отмены регистрации кандидата или списка кандидатов, нарушивших установленное правило.

Главной целью данного исследования является характеристика и анализ тех основных проблем, которые возникают при применении запрета нарушения законодательства об интеллектуальной собственности в ходе проведения предвыборной агитации. В связи с этим необходимо рассмотреть историю развития норм и институтов двух отраслей законодательства – гражданского и избирательного – в их взаимосвязи, определить основные понятия, составляющие содержание институтов, и обратиться к правоприменительной практике, которая позволяет проследить реализацию положений закона и выявить сложившиеся подходы к разрешению тех или иных правовых коллизий.

Рассматриваемой теме взаимосвязи институтов избирательного законодательства и законодательства об интеллектуальной собственности в научной литературе посвящено крайне мало исследований. В частности, к ним относится работа А.Ю. Бузина.

Изучению отношений, связанных с предвыборной агитацией, посвящены работы таких ученых, как Ю.С. Белоус, С.В. Большаков, Н.С. Бондарь, А.Г. Головин, М.А. Дианов, В.В. Игнатенко, А.А. Кондрашев, А.С. Кучин, А.В. Миронов, Т.А. Рабко, Ю.А. Сизых и др.

Также в научной литературе содержится большое количество работ, посвященных вопросам интеллектуальной собственности. Авторами таких работ, в частности, являются: Э.П. Гаврилов, В.И. Еременко, Н.М. Коршунов, А.Л. Маковский, В.В. Погуляева, Л.А. Трахтенгерц, Ю.Л. Фадеева и др.

Сопоставительный анализ законодательства, теории и практики позволит охарактеризовать в данной работе проблемные моменты, имеющиеся в рассматриваемых положениях законодательства, а также пути их преодоления.

Эволюция института предвыборной агитации в советский и постсоветский периоды

Предвыборная агитация, являясь одной из ключевых стадий избирательного процесса, помогает гражданам сформировать политическую позицию, влияя на возникновение или изменение их предпочтений к тем или иным кандидатам, политическим партиям в ходе ее проведения.

Законодатель в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав») в ст. 2 определяет предвыборную агитацию как «деятельность, осуществляемую в период избирательной кампании и имеющую целью побудить или побуждающую избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них)»¹.

Изучив положения правовых актов, изданных исполнительной и законодательной властью в советский период истории России, можно проследить становление и эволюцию института предвыборной агитации.

Одним из актов, принятых в ранний советский период, стало Постановление Президиума ЦИК СССР от 19 ноября 1926 г. «О формах учета хода и результатов выборов в советы, на съездах советов и в исполнительные комитеты и о формах списков учета избирателей»². Согласно положениям данного документа, в информационные отчеты-доклады о проведении кампании перевыборов советов, помимо прочего, должны были быть внесены данные об ознакомлении населения с избирательным законодательством; о печатных изданиях и иных письменных формах, используемых в отчетно-предвыборной кампании: газетах, стенгазетах, журналах, листовках, плакатах, лозунгах, а также о других формах предвыборной агитации (кино, инсценировках, живых газетах и т.д.).

Рассматриваемый акт содержит требование, обращенное к лицам, заполнявшим соответствующие формы, по вопросу обязательного перечисления тех слоев населения, которые присутствовали на собраниях и других мероприятиях, посвященных предвыборной агитации. Так, в Постановлении содержится указание на анализ и акцентирование внимания на отношении разных категорий населения (бедняков, середняков, демобилизованных красноармейцев, интеллигенции, кулацких слоев и др.) к таким сходам и выдвинутым на выборах кандидатурам, на формы агитации и объем их участия в ней.

Таким образом, можно с уверенностью сказать, что агитация, хотя и не имела четкого легального определения в этот период, но существовала как законодательно закрепленный

¹ Федеральный Закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253.

² Постановление Президиума ЦИК СССР от 19.11.1926 «О формах учета хода и результатов выборов в советы, на съездах советов и в исполнительные комитеты и о формах списков учета избирателей» // СЗ СССР. 1926. № 75. ст. 593.

институт и как неотъемлемая часть информационного обеспечения выборов, реализуемая уполномоченными лицами с помощью установленных специфических форм и методов.

В свою очередь, более поздний период развития института предвыборной агитации в рамках советской избирательной системы кардинально отличается от уже рассмотренного и характеризуется лишь формальным упоминанием об институте агитации.

Положение о выборах в Верховный Совет СССР, утвержденное Указом Президиума Верховного Совета СССР от 11 октября 1945 г.³ в ст. 70 гарантировало каждой организации, выставившей кандидата и каждому гражданину СССР право беспрепятственной агитации за этого кандидата на собраниях, в печати и иными способами, предусмотренными Конституцией СССР 1936г. Этот документ также запрещал проведение агитации во время подачи голосов в избирательном помещении.

Повторяющие друг друга законы «О порядке отзыва депутата Верховного Совета СССР»⁴, «О порядке отзыва депутата Верховного Совета РСФСР»⁵, «О порядке отзыва депутата местного Совета народных депутатов РСФСР»⁶ лишь закрепляли право общественных организаций, трудовых коллективов, собраний военнослужащих по воинским частям, граждан на беспрепятственную агитацию за отзыв или против отзыва депутата, не раскрывая способов его реализации.

Подводя итог данному этапу развития института агитации, необходимо отметить, что в 50-е гг. отсутствовало установленное законодателем определение предвыборной агитации. В ходе проведения выборов в различные государственные органы международные демократические принципы в области избирательного права и избирательного процесса чаще всего не реализовывались. И именно поэтому, будучи провозглашенной официально, агитация не осуществлялась, ее составные элементы и действия были не знакомы правоприменителю. Вследствие отсутствия практики проведения агитации вышеприведенные нормы не были наполнены соответствующим содержанием. Очевидно, что предпосылкой для подобных явлений в избирательном процессе послужил господствующий авторитарный политический режим, не позволявший использовать все многообразие форм, применяемых в процессе осуществления агитации по вопросам выборов.

При анализе норм об агитации, изданных в 70-е гг., прослеживаются некоторые изменения в отношении законодателя к этому институту. Закон «О выборах в Верховный Совет СССР»⁷ предоставлял в ст. 9 гражданам СССР и общественным организациям право «свободного и всестороннего обсуждения политических, деловых и личных качеств кандидатов в депутаты, а также право агитации на собраниях, в печати, по телевидению, радио». Ст. 46 указанного Закона закрепляла за общественными организациями, трудовыми коллективами, выдвинувшими кандидатов в депутаты или вступившими в их поддержку, право беспрепятственной агитации за своих кандидатов, возможность бесплатного предоставления им помещений для собраний и митингов и средств массовой информации для ведения предвыборной агитации. Гражданам гарантировалось право участия в предвыборной агитации. Аналогичные правила содержал и Закон «О выборах в Верховный Совет РСФСР»⁸.

³ Указ Президиума Верховного Совета СССР от 11.10.1945 «Об утверждении «Положения о выборах в Верховный Совет СССР» // Ведомости ВС СССР. 1945. № 72.

⁴ Закон СССР от 30.10.1959 «О порядке отзыва депутата Верховного Совета СССР» // Свод законов СССР. Т. 1. 1990. С. 97.

⁵ Закон РСФСР от 26.11.1959 «О порядке отзыва депутата Верховного Совета РСФСР» // Свод законов РСФСР. Т. 1. 1988. С. 120.

⁶ Закон РСФСР от 27.10.1960 «О порядке отзыва депутата местного Совета народных депутатов РСФСР» // Свод законов РСФСР. Т. 1. 1988. С. 122.

⁷ Закон ВС СССР от 06.07.1978 № 7772-IX «О выборах в Верховный Совет СССР» // Ведомости ВС СССР. 1978. № 28. ст. 441.

⁸ Закон РСФСР от 08.08.1978 «О выборах в Верховный Совет РСФСР» // Свод законов РСФСР. Т. 1. 1988. С. 65.

И хотя законодателем изменен способ формулирования и структура норм, посвященных предвыборной агитации, на примере указанных выше актов, Т.А. Рабко констатирует отсутствие даже формальной регламентации проведения агитации в рамках избирательных кампаний в советский период⁹.

В числе недостатков указанных законов он упоминает отсутствие закрепленного в нормах определения понятия «агитация», а также то, что в числе субъектов, проводящих агитацию, не указаны сами кандидаты, хотя за всеми гражданами и было закреплено право участия в предвыборной агитации. Также в соответствии с этими законами коллективным субъектам предоставлялось право ведения предвыборной агитации, а гражданам – лишь право участия в ней, что в значительной степени ущемляло избирательные права последних. Закон не определяет механизма их проведения, перечеркивая любые попытки дальнейшего использования указанных норм.

Законодатель попытался по-иному сформулировать нормы об агитации в 70-е гг. Но нечеткость их содержания и пренебрежение вниманием к детальной проработке исследуемого института позволяют сделать вывод о том, что в рассматриваемое время агитация как явление в целом фактически так и не появилась. Налицо продолжение развития наметившейся ранее под влиянием политического режима тенденции закрепления в законе положений, не действующих на практике.

Наконец, необходимо проанализировать Закон «О выборах народных депутатов СССР» от 1 декабря 1988г.¹⁰, несколько изменивший сложившийся подход к институту агитации.

В ст. 47 Закона «О выборах народных депутатов СССР», за трудовыми коллективами, избирателями по месту жительства и общественными объединениями, выдвинувшими кандидатов в депутаты, закреплено право беспрепятственной агитации за своих кандидатов. Агитация могла проводиться в форме собраний и встреч с кандидатами. В этих целях указанным субъектам предоставляются оборудованные помещения для собраний и митингов, а также средства массовой информации для ведения предвыборной агитации.

При изучении этой нормы в литературе делаются выводы о том, что законодатель требовал от избирателя еще до дня голосования «определиться в пользу того или иного кандидата и только после этого приступить к агитации, причем такая деятельность могла носить только позитивное наполнение для определенного («своего») кандидата...». И проводить агитационную работу против других кандидатов представлялось невозможным¹¹. Приведенное положение закона явно необоснованно ограничивает право агитировать за или против кандидатов, провозглашенное в этой же статье.

Подобные очевидные внутренние противоречия норм закона легко могли быть найдены в процессе его применения и исправлены путем внесения поправок. Подводя итог этому этапу, можно сделать вывод о фактическом неиспользовании норм об агитации в конце 80-х гг.

Встать на путь полноценного развития институтов демократии, в том числе и института предвыборной агитации, Российской Федерации удалось только в постсоветский период. В начале 90-х гг. законодательство о выборах стало быстро развиваться.

При подробном исследовании законодательства советского периода становится очевидно, что правила о запрете нарушения законодательства об интеллектуальной соб-

⁹ См.: Рабко Т.А. Предвыборная агитация (соотношение законодательства и правоприменения) // Предвыборная агитация: законодательство и практика: Сборник статей и материалов. М.: МОФПИ, 2000. С. 3.

¹⁰ Закон СССР от 01.12.1988 «О выборах народных депутатов СССР» // Свод законов. Т. 1. 1990. С. 57.

¹¹ Рабко Т.А. Указ. соч. С. 4.

ственности (ставшие предметом изучения данной работы) еще не были сформулированы ни на одном из этапов. Это вызвано не только слабой проработкой как института агитации, так и института интеллектуальной собственности, но и отсутствием в то время самой мысли о возможности подобного нарушения. Такие нормы появились лишь в недавнее время и, видимо поэтому, данной теме посвящено крайне мало работ в научной литературе.

Исследовав законодательство о выборах, принятое в течение всего советского периода, а также в первые годы постсоветской России, нужно отметить характерные черты, проявившиеся в процессе становления института агитации:

На раннем советском этапе (в 20-е гг. XX в.) агитация, хотя и не имела законодательной идентификации, но существовала и активно проводилась в разнообразных формах и с привлечением широких масс населения;

Следующие этапы развития, когда в состав актов о выборах включались нормы об агитации (50–80-е гг. XX в.), характеризуются закреплением в законодательстве общих положений, касающихся этого института. В то же время отдельные нелогичные формулировки и неточности, а также явные пробелы в законодательстве об агитации дают право полагать, что эти нормы носили формальный характер и не реализовывались на практике.

Последний этап, начавшийся около двадцати лет назад и вызванный переходом Российской Федерации к рыночной экономике, сменой политического режима и изменением обстановки в стране в целом, породил позитивные изменения в законодательстве о выборах. Все нормы, в том числе и нормы о предвыборной агитации, приобрели совершенно иное качественное наполнение, их проработка стала более детальной и точной, а пробелы восполнялись и восполняются путем постоянного внесения актуальных поправок соразмерно меняющимся правовым и политическим условиям в государстве.

Содержание и основные подходы к определению предвыборной агитации

В настоящее время законодатель в п. 4 ст. 2 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав» дает легальное определение предвыборной агитации и, в отличие от предыдущих этапов, перечисляет те действия, осуществление которых позволяет признать эту деятельность агитацией (п. 1 ст. 48 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав»).

Уже то обстоятельство, что ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав» содержит достаточно широкий список этих действий, качественно отличает его от актов как принятых в советский период, так и принятых позднее. Этот факт говорит об абсолютно ином понимании института предвыборной агитации, которое вырабатывалось в течение последних двадцати лет в процессе проведения нескольких крупных федеральных и частных региональных избирательных кампаний.

Точное определение указанного понятия имеет большое значение для правоприменительной практики, так как, например, за нарушение правил об агитации наступают специфические последствия – отказ в регистрации или отмена регистрации кандидата или списка кандидатов. Основанием для применения такой санкции, в частности, могут послужить нарушения ограничений, предусмотренных ст. 56 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав», – агитация, при проведении которой осуществляется пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени их смешения; злоупотребление свободой массовой информации; а также агитация, нарушающая законодательство об интеллектуальной собственности, которой посвящено данное исследование.

Следует привести те определения предвыборной агитации, которые содержались в ранее действовавших законах. ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» от 6 декабря 1994 г. в ст. 2 определял в качестве предвыборной агитации «деятельность граждан Российской Федерации, общественных объединений по подготовке и распространению информации, имеющей целью побудить избирателей принять участие в голосовании «за» или «против» тех или иных кандидатов (списков кандидатов)»¹².

ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», принятый в 1997 г., определял предвыборную агитацию как «деятельность граждан Российской Федерации, кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, общественных объединений, имеющую целью побудить или побуждающую избирателей к участию в выборах, а также к голосованию за тех или иных кандидатов (списки кандидатов) или против них»¹³.

Как отмечает М.А. Дианов, различия в приведенных определениях «состоят в указании (отсутствии указания) на субъектов предвыборной агитации, ... признании (непризнании) предвыборной агитацией деятельности, направленной на участие в выборах». По его мнению, ввиду того, что в определение понятия «предвыборная агитация» изначально не был заложен четкий критерий, разграничение его с понятием «информация о выборах» практически невозможно¹⁴.

В своей статье «Субъектный и содержательный подходы к идентификации предвыборной агитации» А.С. Кучин в целях выработки полноценной системы критериев, позволяющих отграничить предвыборную агитацию от иной деятельности по распространению информации, и в целях конструирования новой модели правового регулирования предвыборной агитации предлагает два подхода к ее идентификации.

Содержательный подход включает критерий отделения предвыборной агитации от иной информации – агитационную цель, определить которую можно только с помощью системного анализа содержания информации на предмет наличия в ней признаков агитации, методов выражения информации, оказанного эффекта на избирателей, установления системного характера деятельности по распространению информации.

Субъектный подход содержит в себе иной критерий. Любая информационно-коммуникационная деятельность, по мнению автора статьи, осуществляется кандидатами в ходе избирательной кампании с определенной целью – получение поддержки избирателей. А потому такая информация, независимо от ее содержания, должна признаваться предвыборной агитацией¹⁵.

Основную проблему, как видно из научных дискуссий, составляют трудности в отграничении элементов информационного обеспечения выборов – информирования населения о выборах и предвыборной агитации. Свое мнение по данному поводу выразил и Конституционный Суд РФ, указав, что «критерием, позволяющим различить предвыборную агитацию и информирование, может служить лишь наличие в агитационной деятельности специальной цели – склонить избирателей в определенную сторону, обеспечить поддержку или, напротив, противодействие конкретному кандидату, избирательному объединению»¹⁶.

¹² Федеральный закон от 06.12.1994 № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» // Российская газета. 10 дек. 1994. № 241.

¹³ Федеральный закон от 19.09.1997 № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 22.09.2007. № 38. ст. 4339.

¹⁴ См.: Дианов М.А. Понятие предвыборной агитации: административно-деликтный аспект // Полицейское право. 2008. № 1(11). с.66.

¹⁵ См.: Кучин А.С. Субъектный и содержательный подходы к идентификации предвыборной агитации // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. №2. с. 37–38.

¹⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 № 15-П «По делу о проверке конституционности

В литературе авторами приводятся и другие критерии, позволяющие отделить агитацию от информирования. Интерес представляет признак, предложенный В.В. Игнатенко и А.В. Мироновым. Они выделяют преобладание в предвыборной агитации эмоционального воздействия над смысловым, броскость агитации, ее лаконизм и повторяемость¹⁷. И с этой точки зрения она схожа с политической рекламой.

В свою очередь, Ю.С. Белоус говорит о том, что объединение информирования населения и предвыборной агитации в один институт невозможно вследствие разной природы этих понятий. Информирование представляет собой объективную информацию, данные о ходе избирательного процесса от начала и до конца, а агитация предполагает склонение в пользу кого-нибудь. При этом последняя происходит в определенный период, а, в отличие от информирования, не в течение всей избирательной кампании, и характеризуется целевой направленностью оказать воздействие на избирателей¹⁸.

Предвыборная агитация, таким образом, представляет собой сложное понятие, включающее совокупность действий граждан и общественных объединений, направленных на формирование положительного или отрицательного мнения о том или ином кандидате (кандидатах), и, как следствие, на побуждение голосовать или не голосовать за него (них), проводимых в строго установленный законом период времени.

Ввиду того, что в ходе проведения агитации лица, участвующие в данном процессе, широко используют результаты интеллектуальной деятельности (репродукции картин, литературные произведения разных форм и их отрывки, общеизвестные плакаты и музыкальные произведения и т.п.), в 2005 г. в ст. 56 Закона «Об основных гарантиях избирательных прав» было внесено правило, запрещающее нарушение законодательства об интеллектуальной собственности в указанный период.

Использование результатов творческой деятельности производится в целях привлечения внимания избирателей и увеличения их заинтересованности к программе, предлагаемой кандидатом или партией и к личности самого кандидата. Конечной же целью агитации является победа в выборах и получение мандата по их результатам. После определения конечной цели агитации становится очевидной важность тех методов, средств и промежуточных целей, которые использует агитатор для завоевания голосов избирателей. Чтобы детально разобрать указанное в законе правило о запрете нарушения законодательства об интеллектуальной собственности, необходимо обратиться к терминологии, содержащейся в Гражданском кодексе и иных законах и проанализировать их содержание.

Становление и взаимосвязь институтов интеллектуальной собственности

При исследовании истории развития институтов интеллектуальной собственности и авторских прав необходимо обратить внимание на два основных акта, изданных в советский период, – ГК РСФСР 1964 г.¹⁹ и Основы гражданского законодательства от 31 мая 1991 г.²⁰ – и посмотреть, как в них раскрыты понятия, рассматриваемые в данной работе.

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 и жалобами граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С.Рожкова» // Вестник Конституционного Суда РФ. 2003. № 6.

¹⁷ См.: Ежегодник избирательного права. 2004 год / Под ред. д.ю.н., проф. В.В. Игнатенко; Избирательная комиссия Иркутской области; Институт законодательства и правовой политики. Иркутск, 2005. С. 11.

¹⁸ См.: Белоус Ю.С. Предвыборная агитация и информационное обеспечение выборов во взаимосвязи стадий избирательного процесса // Бизнес в законе: экономико-юридический журнал. 2007. № 4. С. 40.

¹⁹ Гражданский кодекс РСФСР (утв. ВС РСФСР 11.06.1964) // Ведомости ВС РСФСР. 1964. №24. Ст. 407.

²⁰ Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик (утв. ВС СССР 31.05.1991 № 2211-1) // Ведомости СНД и ВС СССР. 26.06.1991. № 26. Ст.733.

В советский период гражданское законодательство СССР не содержало понятия интеллектуальной собственности. Однако в ГК РСФСР 1964 г. был достаточно развит институт авторского права – широко регламентировались объекты авторского права, права авторов на них, сроки действия авторских прав, способы и случаи их защиты, нормы об авторских договорах.

Особый интерес представляет ст. 492 ГК РСФСР, перечисляющая случаи использования произведения без согласия автора и без уплаты авторского вознаграждения. В частности, п.4 этой статьи допускал воспроизведение в газетах, кино, по радио и телевидению публично произнесенных речей, докладов, а также выпущенных в свет произведений литературы, науки и искусства, но с обязательным указанием фамилии автора, названия использованного произведения, источника заимствования.

Получается, что при желании, с соблюдением законодательно установленных требований ГК РСФСР (указание фамилии автора, произведения, источника заимствования) и положений избирательного законодательства, кандидаты уже более тридцати лет назад могли на легальной основе использовать в своей предвыборной агитации объекты интеллектуальной собственности, являющиеся предметом авторского права.

Выходит, что при более глубокой проработке избирательного законодательства условие о запрете нарушения законодательства, содержащего институт авторского права, могло появиться уже в советский период, так как предпосылкой этому явилась именно ст. 492 ГК РСФСР. Но в то время такая норма появиться не могла ввиду того, что практика проведения агитаций не была развита и о таких деталях агитационного процесса речи быть не могло.

Основы гражданского законодательства от 31 мая 1991 г. в ст. 4 относят объекты интеллектуальной деятельности к объектам гражданских прав, что предполагает установление для них правового режима использования, охраны и защиты. Также в указанном акте содержались разделы 4 и 5, посвященные авторскому праву и правам на результаты творчества, используемые в производстве. Прослеживается тенденция к значительному содержательному расширению института интеллектуальной собственности, по сравнению с предшественником Основ – Гражданским кодексом. Так, в указанное понятие законодателем были включены, помимо прочих, промышленный образец, товарный знак и знак обслуживания, фирменное наименование, ноу-хау, селекционные достижения и права на них.

Подобный подход показывает, что в период перехода к рыночной экономике законодатель пытался включить в гражданский оборот как можно больше объектов регулирования, видимо, с той целью, чтобы они в дальнейшем стали своеобразным товаром на рынке. Основы гражданского законодательства стали необходимым условием для зарождения ряда норм, в том числе и нормы о запрете нарушения законодательства об интеллектуальной собственности, содержащейся в действующем избирательном законодательстве.

24 декабря 1990 г. был принят Закон РСФСР «О собственности в РСФСР», который включил в список объектов материальной собственности интеллектуальную собственность²¹. Очевидно, что природа указанных институтов не совпадает, однако сам факт признания законодателем существования групп норм, посвященных регулированию правового положения широкого перечня результатов интеллектуальной деятельности, говорит о возрастании значения интеллектуальной собственности.

В дальнейшем был принят ряд законов, регулирующих отдельные элементы института интеллектуальной собственности: Закон РФ «Об авторском праве и смежных

²¹ Закон РСФСР от 24.12.1990 № 443-1 «О собственности в РСФСР» // Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 30. Ст. 416.

правах» от 9 июля 1993 г.²², Закон РФ «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименования мест происхождения товаров» от 23 сентября 1992 г.²³, Патентный закон РФ от 23 сентября 1992 г.²⁴ и др. Все указанные законы утратили силу с 1 января 2008 г. в соответствии с ФЗ «О введении в действие части четвертой Гражданского кодекса РФ» от 18 декабря 2006 г.²⁵

Далее следует определить такие понятия, как «интеллектуальная собственность», «авторское право» и «результаты интеллектуальной деятельности», которые в дальнейшем будут использоваться в исследовании.

В п.1 ст. 1225 Гражданского кодекса РФ (далее – ГК РФ) содержится норма о совокупности результатов интеллектуальной деятельности и приравненных к ним средств индивидуализации юридических лиц товаров, работ, услуг и предприятий, которым предоставляется охрана (интеллектуальной собственности)²⁶. Полагаю, что формулировка, выбранная законодателем, несколько неясна, хотя при ее анализе можно сделать вывод о том, что понятие интеллектуальной собственности составляют результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации. Также этот термин применяется законодателем и в п.1 ст.56 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав» для обозначения отрасли законодательства.

В современной научной литературе предлагается выделять в составе понятия «интеллектуальная собственность» две составляющие – субъективную и объективную.

В субъективном смысле интеллектуальная собственность – это субъективные права гражданина или юридического лица на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации. В объективном смысле – это отрасль права, включающая в себя правовые нормы, регулирующие основания возникновения, изменения, прекращения, осуществления и защиты субъективных прав на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации²⁷.

По такому же образцу авторское право в объективном смысле определяют как «совокупность норм гражданского права, регулирующих отношения по признанию авторства и охране произведений науки, литературы и искусства, установлению режима их использования наделению их авторов неимущественными и имущественными правами, защите прав авторов и других правообладателей»²⁸.

Авторское право, как субъективная категория – это имущественные и личные неимущественные права, которые принадлежат лицам, создавшим произведения науки, литературы и искусства²⁹. В дальнейшем в исследовании речь будет идти именно о субъективных правах лиц, творческим трудом которых созданы те или иные объекты, охраняемые нормами права.

Институт интеллектуальной собственности соотносится с институтом авторского права как целое и часть. Предмет авторского права составляют общественные отношения,

²² Закон РФ от 09.07.1993 № 5351-1 «Об авторском праве и смежных правах» // Российская газета. 1993. № 147. 3 авг.

²³ Закон РФ от 23.09.1992 № 3520-1 «О товарных знаках, знаках обслуживания и наименованиях мест происхождения товаров» // Российская газета. 1992. № 228. 17 окт.

²⁴ Патентный закон Российской Федерации от 23.09.1992 № 3517-1 // Российская газета. 1992. № 225. 14 окт.

²⁵ Федеральный закон от 18.12.2006 № 231-ФЗ «О введении в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации» // Парламентская газета. 2006. № 214–215. 21 дек.

²⁶ Гражданский кодекс Российской Федерации (ч. 4) от 18.12.2006 № 230-ФЗ // Там же.

²⁷ См.: Интеллектуальная собственность (Права на результаты интеллектуальной деятельности и средства индивидуализации): учеб. пособие / Под общей ред. Н.М. Коршунова. М.: Норма, 2009. с. 32.

²⁸ Авторское право: Учебное пособие / И.В. Свечникова. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Изд.-торг. корпорация «Дашков и Ко». 2010. С. 15.

²⁹ См.: Там же.

связанные с правовыми режимами произведений науки, литературы и искусства, тогда как в предмет права интеллектуальной собственности входят, помимо указанных, правовые режимы программ для ЭВМ, баз данных, изобретений, полезных моделей, ноу-хау и др.

Под результатами интеллектуальной деятельности понимаются те объекты, которые возникают в процессе творческой и умственной деятельности людей. ГК относит к ним, помимо прочих, сами произведения науки, литературы и искусства, программы для ЭВМ, базы данных, исполнения, фонограммы и т.д.

Эволюция института интеллектуальной собственности прошла несколько этапов, в течение которых происходило формирование его содержания, отдельных институтов и норм права. Нужно вспомнить, что изначально в ГК РСФСР авторскому праву был посвящен лишь один раздел. Сейчас же данному вопросу полностью отведена ч. 4 ГК РФ, в которой окончательно оформлены не только нормы об авторском праве, но и об интеллектуальной собственности в целом.

Признавая значимость института интеллектуальной собственности для новой России, законодатель распространил запрет нарушения законодательства об интеллектуальной собственности на избирательное законодательство, подкрепив его нормами ст. 76 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав». Эта статья регламентирует, в частности, вопросы об отмене регистрации кандидата (списка кандидатов) судом по заявлению избирательной комиссии, кандидата (избирательного объединения), зарегистрированного по тому же округу в случае несоблюдения указанного запрета.

Механизм реализации положений п.1¹ ст. 56 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

Пункт 1¹ ст. 56 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав», содержащий запрет нарушения законодательства об интеллектуальной собственности при проведении предвыборной агитации, занимает центральное место в данном исследовании. Указанная норма имеет бланкетный, то есть отсылочный, характер и предполагает обращение к нормам гражданского законодательства, содержащим институт интеллектуальной собственности, и, в частности, к нормам о порядке и режиме использования результатов интеллектуальной деятельности. В связи с этим необходимо проанализировать ряд положений ГК РФ, позволяющих гражданам реализовать их право на участие в предвыборной агитации, закрепленное в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав».

Зачастую в агитационные материалы включаются фотографии различных памятников и скульптур, изображения зданий и сооружений, общеизвестные плакаты и картины, являющиеся объектами авторского права. Поэтому при проведении агитации граждане и общественные объединения должны соблюдать установленные в ГК РФ требования.

Ст. 1276 ГК РФ регламентирует случаи свободного использования произведения, постоянно находящегося в месте, открытом для свободного посещения. Такое использование допускается без согласия автора или иного правообладателя и без выплаты вознаграждения путем воспроизведения, сообщения в эфир или по кабелю фотографического произведения, произведения архитектуры или изобразительного искусства. Однако в статье указываются два обязательных условия, при соблюдении которых возможно свободное использование:

- а) изображение произведения не должно являться основным объектом воспроизведения;
- б) оно не должно использоваться в коммерческих целях.

Эта норма содержалась и в ст. 21 Закона «Об авторском праве и смежных правах» от 9 июля 1993 г. № 5351-1³⁰. Ее существование обусловлено невозможностью запрета использовать произведения, открытые для публичного посещения. И, как отмечается, вместо ненужного и неработоспособного запрета законодатель устанавливает условия, которые нужно соблюдать при подобном использовании³¹.

При первом прочтении приведенная норма не вызывает особых вопросов. Однако из-за выработавшейся противоречивой правоприменительной практики, в том числе и по делам, связанным с нарушением избирательного законодательства, каждое слово в ней требует тщательного и всестороннего анализа.

Упомянутое в статье место, открытое для свободного посещения, предполагает открытый доступ для любых лиц к произведению или доступ без получения, например, специального разрешения. В литературе сюда относят здание на улице, городской парк, выставки, музеи, уличные стенды и т.д.³² При этом вопрос о платности или бесплатности посещения значения не имеет. Верховный Суд РФ дал следующую характеристику объектов авторского права, постоянно расположенных в местах, открытых для свободного посещения, – они «общеизвестны, представлены в музеях, на выставках, размещаются на улицах в общедоступных местах..., опубликованы в энциклопедиях и свободно размещены в сети Интернет», а также «к ним обеспечен доступ любому лицу»³³.

Признак свободного размещения произведения в сети Интернет может вызвать некоторые сомнения относительно его включения в указанный перечень, так как общеизвестно, что далеко не все произведения, содержащиеся в сети Интернет, предназначены для широкого использования. И, попадая туда порой вопреки воле правообладателей, они становятся доступными неограниченному кругу лиц, которые в дальнейшем могут использовать их на законных основаниях в соответствии со ст. 1276 ГК РФ.

И все же предложенные Верховным Судом РФ критерии позволяют детально определить признаки места, открытого для свободного посещения.

Перечень способов, с помощью которых субъекты могут реализовывать предоставленное право, ограничен. Содержание каждого способа раскрыто в п.2 ст. 1270 ГК РФ, посвященной исключительному праву автора или иного правообладателя на произведение. Лицу, использующему произведения в соответствии со ст. 1276 ГК РФ, предоставлена возможность воспроизведения или сообщения произведения в эфир или по кабелю. Под воспроизведением понимается изготовление экземпляров произведения. При этом должно быть создано как минимум одно произведение.

Сообщение в эфир или по кабелю определено как сообщение произведения для всеобщего сведения по радио или телевидению, в том числе с помощью кабеля, провода, оптического волокна или аналогичных средств.

Объектами, используемыми в соответствии с данной статьей, могут выступать только фотографическое произведение, произведение архитектуры или изобразительного искусства. Исследователи предлагают включать в понятие фотографических произведений и произведения, полученные аналогичным способом. Произведения архитектуры, по смыслу исследуемой статьи, включают произведения градостроительства и садово-паркового ис-

³⁰ Закон РФ от 09.07.1993 № 5351-1 «Об авторском праве и смежных правах» // Российская газета. 1993. № 147. 3 авг.

³¹ См.: Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации части четвертой (постатейный) / Отв. ред. Л.А. Трахтенгерц. М.: Юрид. фирма «КОНТРАКТ»: «ИНФРА-М», 2009. С. 207.

³² См.: Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации (постатейный). Ч. 4 / Э.П. Гаврилов, О.А. Городов, С.П. Гришаев [и др.] М.: Проспект, 2009. С. 194.

³³ Определение Верховного Суда РФ от 15.11.2006. № 56-Г06-45.

кусства, в том числе в виде проектов, чертежей, изображений, макетов, а также, вероятно, географические и другие карты, планы, эскизы и пластические произведения, относящиеся к географии и другим наукам³⁴.

Условие о том, что произведение не должно использоваться в коммерческих целях, говорит о запрете его использования, направленного на извлечение прибыли. Приведем пример. Граждане сфотографировались «на память» на фоне известного памятника или скульптуры. Данный случай будет подпадать под действие исследуемой нормы, не нарушая ее. Нарушением станет производимое без согласия правообладателя использование изображения этого же памятника при выпуске на открытках и календарях, направленное именно на получение прибыли в результате их дальнейшей продажи.

Несоблюдение хотя бы одного из условий – использование произведения в качестве основного объекта или с целью получения прибыли – влечет нарушение правила ст.1276 ГК РФ. Возвращаясь к особенностям предвыборной агитации, нужно отметить, что она не преследует коммерческой цели, так как агитационные материалы распространяются среди граждан бесплатно. Поэтому для агитации остается одно условие – неиспользование произведения в качестве основного объекта.

Установленный запрет использования изображения произведения в качестве основного объекта воспроизведения вызывает большой интерес. Ввиду того что термин «основной» законодателем не расшифрован, проблема определения его критериев ложится на плечи правоприменителя. При применении данной нормы в предвыборной агитации необходимо учитывать, что используемое произведение не может, допустим, составлять весь объем первой, последней, любой другой страниц агитационных материалов или весь объем их разворота, а также не может являться самостоятельным экземпляром произведения. Выделение заимствованного произведения для привлечения внимания иными способами (помещение его в центре страницы агитматериалов и т.п.) также должно считаться нарушением законодательства об интеллектуальной собственности. Иными словами, нарушением является тот факт, что кроме используемого произведения на странице нет других материалов.

По смыслу статьи произведение должно, например, являться фоном другого изображения (к примеру, кандидат может быть сфотографирован на фоне достопримечательностей города) и, как отмечает Верховный Суд РФ, использоваться фрагментарно³⁵. Позиция Верховного Суда относительно правомерного использования фрагментов произведения была выработана еще в то время, когда действовал Закон «Об авторском праве и смежных правах». Именно поэтому он в своих решениях отмечал, что использование фрагментов произведений не изменяет самих произведений и не означает их переработку, под которой понималась переделка, аранжировка или другим образом переработка самого произведения (п.2 ст.16 Закона «Об авторском праве и смежных правах»). Поэтому Верховный Суд подводит итог о том, что открытка, созданная с использованием элементов содержания других произведений, не может считаться производным произведением³⁶.

В действующем ГК РФ переработка определяется по-иному: создание производного произведения путем обработки, экранизации, аранжировки, инсценировки и т.п. Следовательно, создание агитационного плаката или открытки с использованием отдельных элементов каких-либо картин или фотографий, если они к тому же не являются фоном для

³⁴ См.: Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации (постатейный). Ч. 4 / Э.П. Гаврилов, О.А. Городов, С.П. Гришаев. С. 194.

³⁵ См.: Определение Верховного Суда РФ от 11.03.2009 № 16-Г09-12.

³⁶ См.: Решение Верховного Суда РФ от 12.11.2007 № ГКПИ07-1428.

главного изображения, может считаться нарушением исключительного права автора или иных правообладателей на использование произведения. К тому же ст. 1266 ГК РФ установлено право автора на неприкосновенность произведения, предполагающее, в частности, запрет на внесение изменений, сокращений и дополнений в произведение без согласия автора. И если с этой точки зрения взглянуть на агитационную открытку, на которой изображены несколько скомпонованных элементов других произведений, то такое использование произведений, в случае если оно не согласовано с автором, будет нарушением его прав.

Особый интерес вызывает определение Верховного Суда РФ, в котором он поддержал решение Свердловского областного суда об отмене регистрации кандидата в связи с нарушением им при проведении агитации законодательства об интеллектуальной собственности. Нарушение выразилось в том, что была использована часть произведения Л. Филатова «Про Федота-стрельца, удалого молодца» с частичной заменой слов. Договор с правообладателем исключительного права не заключался, и поэтому суд пришел к выводу, что подобное использование является переработкой обнародованного литературного произведения. В рассматриваемом определении суд утверждает, что произведение, помещенное в агитационный материал, нельзя рассматривать как пародию. Дело в том, что ГК РФ допускает создание произведения в жанре литературной, музыкальной или иной пародии правомерно обнародованного произведения; использование этой пародии допустимо без согласия автора или иного обладателя исключительного права на оригинальное произведение и выплаты ему вознаграждения (п. 3 ст. 1274 ГК РФ). Суд посчитал, что в агитационном материале размещен памфлет, то есть произведение, направленное против общественных явлений, непосредственной целью которого являлось социально-политическое обличение, в данном случае, чиновничества. Далее судом сделан вывод о том, что использование для создания памфлета другого произведения без согласия правообладателя является переработкой³⁷. По всей видимости, суд не обращался к мнению экспертов при рассмотрении данного дела, хотя необходимость их привлечения в подобном судебном разбирательстве очевидна, так как только они помогут суду наиболее точно охарактеризовать узкие, специфические понятия, разъяснив их содержание и природу. Это, возможно, несколько удлинит процесс по времени, но, безусловно, является гарантией справедливого рассмотрения дела и обеспечения прав сторон.

Говоря о значении решений Верховного Суда РФ для правоприменительной практики по вопросам предвыборной агитации, следует отметить, что оно велико. Одним из таких важных решений, в частности, является решение ВС РФ от 12 ноября 2007 г., в котором разъяснено, что в агитационных материалах используются не сами здания и аналогичные сооружения, а их фотографии, то есть копии, являющиеся самостоятельным результатом творческой деятельности выполнивших их лиц³⁸. Это уточнение сыграло большую роль в дальнейшей систематизации знания в данной области и в развитии практики по рассматриваемому вопросу, так как была устранена распространенная ранее неясность о подлинном объекте, являющемся предметом судебного разбирательства.

Еще одной важной проблемой является установление четкого круга субъектов, которые могут заявлять требования об отмене регистрации кандидата или списка кандидатов за нарушение законодательства об интеллектуальной собственности в период проведения предвыборной агитации.

Как уже было упомянуто выше, в пп. «д» п.7 ст. 76 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав» устанавливается основание для отказа в регистрации или отмены реги-

³⁷ См.: Определение Верховного Суда РФ от 06.03.2008 № 45-Г08-6.

³⁸ См.: Решение Верховного Суда РФ от 12.11.2007 № ГКПИ07-1428.

страции кандидата в случае нарушения им п. 1¹ ст. 56 этого Закона. При этом регистрация может быть отменена лишь в судебном порядке и по заявлению строго определенного круга лиц – избирательной комиссии, зарегистрировавшей кандидата, или кандидата, который зарегистрирован по этому же избирательному округу. Аналогичные правила установлены в этой статье и для отмены регистрации списка кандидатов, с той поправкой, что вместо кандидата, зарегистрированного по тому же избирательному округу, в суд может обратиться избирательное объединение, список кандидатов которого зарегистрирован по тому же избирательному округу (пп. «д» п. 8).

Однако под нарушением законодательства об интеллектуальной собственности понимается, в частности, нарушение прав автора или иных правообладателей. Ст. 1250 ГК РФ предусматривает, что интеллектуальные права защищаются способами, предусмотренными ГК РФ, с учетом существа нарушенного права и последствий нарушения этого права. В соответствии со ст. 1226 ГК РФ на результаты интеллектуальной деятельности и приравненные к ним средства индивидуализации признаются интеллектуальные права, которые включают исключительное право, являющееся имущественным правом, а в случаях, предусмотренных ГК РФ, также личные неимущественные и иные права (право следования, право доступа и др.) В случае нарушения указанных прав правообладателем, организациями по управлению правами на коллективной основе и другими лицами к нарушителю могут предъявляться требования, указанные, в частности, в ст. 1251–1252 ГК РФ.

При сопоставительном анализе рассмотренных положений ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав» и ГК РФ становится очевидным, что круг лиц, которые могут заявлять требования к нарушителю законодательства об интеллектуальной собственности в этих случаях, не совпадает.

Несмотря на то, что по смыслу закона защиту прав автора и иных правообладателей осуществляют избирательные комиссии, считаю необходимым включить в содержание ст. 76 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав» указание на еще одного субъекта – правообладателя, который бы имел право требовать отмены регистрации кандидата или списка кандидатов, нарушивших его интеллектуальные права. Такое включение в норму представляется вполне логичным, если вспомнить о том, что круг способов защиты правообладателем, например, своих исключительных прав Законом не ограничен (п.1 ст. 1252 ГК РФ), а значит, он вправе заявлять соответствующие требования.

В некоторых судебных процессах кандидаты, нарушившие положения законодательства об интеллектуальной собственности, ссылаются на несущественность допущенных нарушений³⁹. При рассмотрении дела судом действительно могут быть учтены конкретные обстоятельства совершения нарушения установленных правил.

Что это за обстоятельства, суд не разъясняет. Можно предположить, что к ним относятся, например, отсутствие обращений со стороны правообладателей за судебной защитой или размер ущерба, причиненного им. Но Верховный Суд особо подчеркивает, что ни характер допущенного правонарушения, ни отсутствие заявлений со стороны обладателей права не могут исключать ответственности, предусмотренной избирательным законодательством⁴⁰. Однако в другом, уже упоминаемом решении Верховный Суд говорит о том, что в случае признания нарушения незначительным санкция в виде отмены регистрации может и не применяться⁴¹. И тогда основанием для такого признания будет являться как

³⁹ См.: Определение Верховного Суда РФ от 15.11.2006 № 56-Г06-45; от 06.03.2008 № 45-Г08-6.

⁴⁰ См.: Определение Верховного Суда РФ от 06.03.2008 № 45-Г08-6.

⁴¹ См.: Определение Верховного Суда РФ от 15.11.2006 № 56-Г06-45.

раз характер допущенного нарушения. Таким образом, проблема необходимости определения критериев для случаев, исключających ответственность нарушителей законодательства об интеллектуальной собственности, требует ее разрешения в кратчайшие сроки. Такими критериями, например, могли бы стать отсутствие возражения правообладателей на использование произведений в агитационных материалах (если этот факт был установлен в процессе судебного разбирательства); отсутствие возражений и претензий к содержанию и оформлению представленных агитационных материалов у избирательной комиссии; также малозначительность нарушения. Приводить критерий непродолжительности нарушения по времени в этом списке неуместно, так как сам период предвыборной агитации существует недолго. Возможно, целесообразно в связи с этим ввести полномочия избирательных комиссий по проверке наличия лицензии правообладателя на использование принадлежащих ему объектов авторского права в агитационных материалах. Или можно обязать кандидатов и избирательные объединения представлять доказательства наличия у них разрешения авторов и иных правообладателей на использование произведений в избирательные комиссии вместе с агитационными материалами.

Хочется привести точку зрения А.Ю. Бузина, который усматривает необходимость отмены исследованной нормы о недопустимости нарушения законодательства об интеллектуальной собственности при проведении предвыборной агитации по мотиву ее одиозности и явно конъюнктурного характера. По его мнению, судебная практика, связанная с нарушением авторских прав применительно к избирательному процессу, иллюстрирует зависимость судебных решений от политической ориентации кандидата, на которого она подана. А «широкое, можно сказать – огульное, использование без достаточных оснований новеллы 2005г. с самыми серьезными последствиями именно для «нежелательных» кандидатов свидетельствует не только о политическом использовании упомянутой нормы закона, но и о пренебрежении принципом соразмерности ответственности за правонарушение»⁴². Безусловно, разнородная судебная практика по этому вопросу требует незамедлительного принятия систематизирующего и обобщающего постановления Пленума Верховного Суда РФ, в котором бы детально разъяснялись проблемные моменты этой нормы. Данный акт не только имел бы значение для нижестоящих судов при рассмотрении избирательных споров, но и являлся бы механизмом защиты интеллектуальных прав. Однако исключения изученной нормы из законодательства, как предлагает А.Ю. Бузин, допустить нельзя, особенно теперь, когда в государстве огромными усилиями наконец-то создается благодатная почва для защиты интеллектуальных прав их обладателей. Значимость установления регулирования в сфере интеллектуальной собственности неоднократно подчеркивалась и Верховным Судом, ставящим соблюдение правил в указанной сфере в ряд главных показателей развития общества⁴³.

Необходимо отметить, что на данном этапе законодателю нельзя допускать отступлений от тенденции увеличения внимания к результатам творческой деятельности и распространять нормы, подобные тем, что включены в избирательное законодательство, и на другие отрасли законодательства. На сегодняшний день важно найти тот баланс, при котором избирательные права граждан и права обладателей произведений были бы уравновешены и ограничены именно настолько, насколько это обусловлено нормой закона, причем в разумных пределах.

⁴² См.: Бузин А.Ю. Проблемы правового регулирования предвыборной агитации // Конституционное и муниципальное право. 2009. №3. С. 22–24.

⁴³ Постановление Пленума ВС РФ от 19 июня 2006 г. №15 «О вопросах, возникших у судов в связи с применением при рассмотрении гражданских дел, связанных с применением законодательства об авторском праве и смежных правах» // Российская газета. 2006. № 137. 28 июня.



Таким образом, в ходе исследования проблем нарушения авторских прав в период предвыборной агитации мной был изучен круг спорных вопросов в этой сфере. В связи с этим в работе выдвинут ряд предложений, позволяющих уточнить законодательную базу, разрешив спорные вопросы, касающиеся, в частности, тех лиц, которые могут обращаться в суд с требованием отмены регистрации кандидата (списка кандидатов) при наличии в его действиях нарушений законодательства об интеллектуальной собственности в ходе агитации. Также представляется необходимой проработка норм о проверке избирательными комиссиями агитационных материалов кандидатов и списков кандидатов на предмет наличия у них правомерных оснований для использования результатов интеллектуальной деятельности в своих агитационных материалах. И, наконец, важен вопрос проработки в законе критериев, позволяющих отграничивать несущественные правонарушения законодательства об интеллектуальной собственности в процессе проведения предвыборной агитации от более существенных, необходимо влекущих последствия, предусмотренные в ст. 76 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав».

*Вторая премия***Юридическая ответственность
в избирательном процессе****Антонов Ярослав Валерьевич,**студент 4-го курса юридического факультета
Северо-Западной академии государственной
службы

Научный руководитель:

Овчинников Валентин Алексеевич,кандидат юридических наук, кандидат технических
наук, профессор кафедры конституционного
права юридического факультета Северо-Западной
академии государственной службы**Введение**

Волеизъявление населения страны должно быть основой власти правительства и находить свое отражение в проведении нефальсифицированных выборов в установленные законом сроки. Такие выборы необходимо проводить при неукоснительном соблюдении принципов всеобщего и равного избирательного права и осуществлять их путем тайного голосования (ч. 3 ст. 21 «Всеобщей декларации прав человека», которая была принята в 1948 году и ратифицирована большинством развитых стран, в том числе и РФ).

Сущность выборов и в целом избирательного процесса выражается в формировании органов государственной власти. Но лишь при условии реального соблюдения правовых предписаний избирательного законодательства обеспечивается легальное делегирование изначально принадлежащих народу властных полномочий как избираемым органам в целом, так и отдельным лицам. Таким образом, «претворяется в жизнь» такое основополагающее демократическое понятие, как народовластие, хотя в определенной степени опосредованно.

Разработка и поступательное совершенствование нормативной базы создает основу для ее правового развития, которое в современном понимании немислимо без реализации комплекса специфических мер и видов юридической ответственности, характерных для каждой отрасли права. Избирательное право и избирательный процесс в этом контексте не являются исключением. В рамках текущих законоположений, регламентирующих осуществление избирательного процесса, существуют и применяются различные меры юридической ответственности, суммированные общим понятием «юридическая ответственность в избирательном процессе».

Заметим, что эволюция института юридической ответственности в избирательном процессе имеет свои особенности, поскольку напрямую связана с развитием норм других отраслей права. В связи с этим представляется вполне справедливым утверждение о комплексном характере института юридической ответственности как в избирательном праве,

так и в избирательном процессе. Однако у такого подхода существует и известная проблема, выражающаяся в недостаточной проработке правоприменительного механизма¹. Этот недостаток достаточно ярко просматривается именно в избирательном процессе. Он выражается в наличии различных пробелов и коллизий в законодательной базе, проявляющихся благодаря бурному развитию избирательных технологий.

Ориентируясь на существующую проблематику, мы полагаем, что основной целью настоящей работы будет являться выявление недостатков, возникших при реализации юридической ответственности в избирательном процессе. Для достижения поставленной цели необходимо максимально объективно определить и выявить:

- действующие в настоящее время правовые механизмы реализации юридической ответственности и их составные элементы;
- виды и меры юридической ответственности с теоретической и непосредственно связанной с ней практической стороны;
- отдельные, наиболее существенные недостатки законодательства и сформулировать предложения по их устранению.

Теоретико-практический аспект юридической ответственности в избирательном процессе

Эволюционный период развития юридической ответственности и ее видов имеет большую историческую основу, а вот определение юридической ответственности в современном его правопонимании сформулировано относительно недавно. В период с 1960 по 1980 год определение юридической ответственности было предложено теоретиками Ленинградской школы права, которое актуально и в наши дни. Яркими ее представителями являются М.Д. Шаргородский, О.С. Иоффе, Г.Б. Гальперин, А.И. Королев и Д.А. Керимов. По их мнению, а также по мнению ряда других авторов, юридическая ответственность представляет собой санкцию в виде меры государственного принуждения, носящую порицательный характер в отношении правонарушителя за совершение им виновного, противоправного деяния, выражающуюся в лишениях личного или имущественного характера².

Современные теоретики зачастую вкладывают в определение понятия юридической ответственности разные терминологические элементы, используя большее число синонимов, нежели смысловых категорий, но при этом довольно часто упускают главное – системообразующие признаки, определяющие базовое основание, требуемое для применения мер юридической ответственности, а именно:

- 1) *совершение виновного противоправного деяния;*
- 2) *последствия деяния;*
- 3) *причинно-следственная связь между деянием и последствиями.*

На наш взгляд, логическим завершением требования признаков является признак вины, напрямую связанный с принципом справедливости, который, в свою очередь, обосновывает необходимость привлечения к юридической ответственности именно виновного субъекта.

¹ В рамках данной работы понятия «правоприменительный механизм» и «правовой механизм» тождественны.

² Керимов Д.А., Королев А.И., Шаргородский М.Д. Общая теория права // Д.А. Керимов, А.И. Королев, М.Д. Шаргородский. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1961. С. 451–452; Керимов Д. А. Избранные произведения. В 3 т. Т. 1–3 // Д. А. Керимов. М.: Изд. дом «Академия», 2007. С. 343–345; Петров В.С., Явич Л.С. Общая теория государства и права: Общая теория права. Т. 2 // В.С. Петров, Л.С. Явич. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та. 1961. С. 394–395; Гальперин Г.Б., Гревцов Ю.И., Денисов Ю.А., Каск Л.И. Теория государства и права: Учебник // Г.Б. Гальперин, Ю.И. Гревцов, Ю.А. Денисов, Л.И. Каск. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та. 1982. С. 353–355; Явич Л.С. Общая теория права // Л.С. Явич. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та. 1976. С. 228–231; Иоффе О. С., Шаргородский М. Д. Вопросы теории права // О. С. Иоффе, М. Д. Шаргородский. М.: ЮРИДИЧЕСКАЯ ЛИТЕРАТУРА. 1961. С. 314–315.

Некоторые авторы под юридической ответственностью понимают применение к правонарушителю определенных мер государственного принуждения уполномоченными на то государственными органами, в форме ограничений личного или имущественного характера³.

Другие, с одной стороны, обобщают сферу применения юридической ответственности, но, с другой стороны, ограничивают систему ее специфических признаков, определяя ее как комплекс установленных законом санкций, применяемых к виновным лицам и организациям за нарушение законодательства в соответствующей сфере общественных отношений⁴.

Однако при анализе существующего порядка применения юридической ответственности в избирательном процессе для каждого ее вида выявляется специфическая процедура. В этой связи возникает объективная необходимость включения в общее понятие юридической ответственности такого значимого признака, как специфический порядок применения. Необходимо отметить, что в зарубежной юридической литературе присутствует сходная с изложенной система признаков юридической ответственности, что, в свою очередь, свидетельствует о едином векторе развития юридической науки и укреплении интегративных тенденций российской и европейской правовой мысли⁵.

Заметим, что одним из базовых оснований для возможного применения конкретных мер юридической ответственности в узком смысле принято считать совершение субъектом правонарушения, предусмотренного законодательством⁶.

Традиционно считается, что основным критерием, определяющим эффективность реализации правовых норм, является правоприменительная практика. Однако не следует забывать, что правоприменительная практика формируется лишь при наличии хорошо отработанного правового механизма, который представляет собой, по сути, проецирование законодательно установленных правил поведения на текущую правовую действительность. Полагаем, что допустимо называть такие правила поведения, как «реализованные» нормы. В последующем, на основе так называемых реализованных норм формируется правоприменительная практика, а это, в свою очередь, способствует обеспечению законности и правопорядка. Безусловно, именно правовой механизм необходим для «претворения в

³ Прокопович Г.А., Юридическая ответственность в российском праве: Теоретический аспект: Автореф. дисс. ... к.ю.н. М., 2003. С. 10–14; Ивахненко С.Н. Юридическая ответственность в современном российском праве: дисс. ... к.ю.н. / С.Н. Ивахненко. Ставрополь, 2005. С. 13–20; Лучков В.В., Юридическая ответственность в механизме правового регулирования: Монография // В.В. Лучков. М., 2004. С. 41–45; Базылев Б.Т., Юридическая ответственность (Теорет. вопр.) // Б.Т. Базылев. Красноярск, 1985. С. 15–17; Вешняков А.А., Веденеев Ю.А., Лысенко В.И. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. // А.А. Вешняков, Ю.А. Веденеев, В.И. Лысенко. М.: Норма, 2003. С. 517; Липинский Д.А., Юридическая ответственность: Монография // Д.А. Липинский. М., 2002. С. 25–30.

⁴ Авакян С.А. Государственно-правовая ответственность // С.А. Авакян // Советское государство и право. 1975. № 10. С. 36; Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 т. Т. 2. // С.С. Алексеев. М., 2001. С. 332–335; Игнатенко В.В. Юридическая ответственность и избирательный процесс // В.В. Игнатенко. М.: РЦИОТ, 2003. С. 5–6; Игнатенко, В.В. Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном процессе: Учебное пособие // В.В. Игнатенко. Иркутск, 2003. С. 29–31; Князев С.Д. Российское избирательное право // С.Д. Князев. Владивосток: ДВГУ, 2001. С. 307–309; Кокотов А.Н., Русинов В.И. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебно-методический комплекс // А.Н. Кокотов, В.И. Русинов. Екатеринбург, 2006. С. 247–249.

⁵ Burazin L. Towards a new theoretical conception of sanction and legal responsibility in the case of causing damage // L. Burazin. University of Zagreb, 2008. С. 2–3; Levenbook B. V. Law and contemporary problems B.V. Levenbook // School of law Duke Univ. Vol.49/ № 3: Responsibility. 1986. С. 81–88.

⁶ Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 т. Т. 2. // С.С. Алексеев. М., 2001. С. 163; Лейст О.Э. Методологические проблемы юридической ответственности // О.Э. Лейст / Проблемы теории государства и права. М., 1999. С. 471; Черданцев А.Ф. Теория государства и права // А.Ф. Черданцев М., Юрайт, 2003. С. 359; Липинский Д.А., Юридическая ответственность: Монография // Д.А. Липинский. 2002. С. 35–37; Климова Ю.Н. Понятие избирательного правонарушения и комплексный подход к анализу мер ответственности, установленных избирательным законодательством // Ю.Н. Климова // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 2. С. 6–8.

жизнь» правовых норм, поэтому его значение трудно переоценить. Большинство авторов раскрывают содержание правового механизма в четырех основных элементах:

1) *норма права*; 2) *правоотношение*; 3) *акт реализации прав и обязанностей*; 4) *акт применения права*⁷.

Существенное значение имеет определение понятия юридической ответственности в избирательном процессе. Некоторые авторы считают и в этом мы согласны с ними, что под юридической ответственностью в избирательном процессе, следует понимать применение мер государственного принуждения уполномоченными на то государственными органами (в судебном или административном порядке), возлагающими на правонарушителя ограничения личного или имущественного характера, определяемые в рамках конкретного вида юридической ответственности, и реализуемые в соответствии с законом⁸.

Следуя здравой логике, представляется необходимым отметить, что современная юридическая наука определяет понятие юридической ответственности достаточно широко. В настоящее время в теоретической конструкции выкристаллизовываются два компонента – позитивный (то есть закрепление правила поведения в конкретной правовой норме) и негативный или ретроспективный (негативные последствия, предусмотренные в санкции правовой нормы)⁹. Подобную теоретическую конструкцию поддерживают и зарубежные авторы¹⁰. В данной работе речь пойдет преимущественно о негативном аспекте юридической ответственности, поскольку позитивный аспект выделять не представляется целесообразным.

⁷ Матузов Н.И. Теория государства и права: Полный курс лекций // Н.И. Матузов. М: Юристъ, 1997. С. 430–432; Комаров С.А. Общая теория государства и права: Курс лекций. Саранск: Изд-во Мордовского ун-та, 1994. С. 247–250; Малько А.В. Теория государства и права в вопросах и ответах: Учеб.-метод. пособие. 2-е изд., пер. и доп. М.: Юристъ, 1997. С. 131–132; Черданцев А.Ф. Теория государства и права // А.Ф. Черданцев М: Юрайт, 2003. С. 349–351.

⁸ Вешняков А.А., Веденеев Ю.А., Лысенко В.И. Указ. соч. С. 517; Князев С.Д. Указ. соч. С. 307–309; Игнатенко, В. В. Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном процессе: Учебное пособие // В.В. Игнатенко. Иркутск, 2003. С. 29–31; Курс лекций по избирательному праву и избирательному процессу Российской Федерации / <http://www.democracy.ru/library/learning/lectures/index.html>.

⁹ Липинский Д.А., Юридическая ответственность: Монография // Д.А. Липинский. М., 2002. С. 40–50; Кожевников О.А., Юридическая ответственность в системе права. Дисс. ... к.ю.н. / О.А. Кожевников. Тольятти, 2003. С. 72–87; Лучков В.В., Юридическая ответственность в механизме правового регулирования: Монография // В.В. Лучков. 2004. С. 35–42; Базылев Б.Т. Юридическая ответственность: Теоретические вопросы // Б.Т. Базылев. М., 1985. С. 20–26; Белоновский В.Н. Позитивные и ретроспективные формы реализации юридической ответственности // В.Н. Белоновский // Вестник Московского университета МВД России. 2005. № 4. С. 30–32.

¹⁰ Parker L.S. Moral and legal responsibility: the problem of strict liability // L.S. Parker. University of Pittsburgh, 1990. С. 237–241; Hamilton W.M. Legal responsibility and moral responsibility // W.M. Hamilton. Fortress Press, 1965. С. 24–26; Davis P.E. Moral duty and legal responsibility: a philosophical-legal casebook // P.E. Davis. Appleton-Century-Crofts, 1966. С. 113–116; Cane P. Responsibility in law and morality // P. Cane. Oxford, 2002. С. 30–33;

Характеристика основных видов юридической ответственности в избирательном процессе¹¹

1. Конституционно-правовая ответственность в избирательном процессе нашла свое отражение в работах ведущих правоведов страны¹².

Представляется, что специфика исследуемого вида юридической ответственности проистекает из особенностей Конституции как источника права и особой структуры ее норм. В большей степени это касается того, что нормы Конституции не содержат санкции; последние закреплены в других нормативно-правовых актах¹³. В этом смысле нормы Конституции носят правоустанавливающий характер. Отметим, что по данному вопросу высказываются разные точки зрения. Так, отдельные авторы полагают, что в рамках конституционно-правовой ответственности субъективная сторона правонарушения определена «размыто», а поэтому на практике возможно применение как субъективного, так и объективного вменения.

Примером этого может служить отмена регистрации кандидата, которая применяется в случаях подкупа избирателей не только лично самим кандидатом, но и его доверенными лицами, а также иными публично-правовыми субъектами, к которым они принадлежат¹⁴. На наш взгляд и по мнению ряда авторов, любой вид юридической ответственности исходит из общей теоретической конструкции, при этом отсутствие в законе положений, регламентирующих принцип субъективного вменения, не может исключать необходимость

¹¹ Агеева Л.А., Уваров В.Н., Галушко И.В. Избирательные споры. Судебная практика // Выборы Президента Российской Федерации. 2000: Электоральная стат. / Центр. избират. комис. Российской Федерации. М.: Весь Мир, 2000. С. 301–308; Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации. М., 2001–2002. С. 35–60, 120–125, 237–244; Агеева Л.А., Уваров В.Н., Галушко И.В. Избирательные споры. Судебная практика // Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 1999: Электоральная стат. / Центр. избират. комис. Российской Федерации. М.: Весь Мир, 2000. С. 263–288; Ищенко Е.П., Ищенко А.Е. Избирательные споры: возникновение, разрешение, предупреждение / Е.П. Ищенко, А.Е. Ищенко. М.: РЦОИТ, 2002. С. 25–70; Лучин В.О., Боброва Н.А. Избирательные правонарушения и ответственность за них / В.О. Лучин, Н.А. Боброва // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. М., 2001. С. 10–170; Алехичева Л.Г. Вокруг избирательных споров / Л.Г. Алехичева // Выборы: законодательство и технологии. 2000. №1. С. 14–23; Веденев Ю.А., Князев С.Д. Избирательные правоотношения / Ю.А. Веденев, В.И. Лысенко // Государство и право. 2006. № 5. С. 27–35; Иванченко А.В. Об обжаловании решений и действий избирательных комиссий при проведении выборов депутатов Государственной Думы в 1995 г. / А.В. Иванченко // Государство и право. 1996. № 9. С. 42–47; Обобщение Московского областного суда за 2009 год «Обобщение практики рассмотрения районными (городскими) судами Московской области дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Документ опубликован не был; Сербин М.В. Проблемы эффективности избирательного законодательства в Российской Федерации / М.В. Сербин // Правовой статус и правосубъектность лица: теория, история, компаративистика. Материалы VIII Международной научно-теоретической конференции. СПб. 2007. С. 66–70; и др.

¹² Авакян С.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности / С.А. Авакян // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. М., 2001. С. 15; Дроздова А.М. Конституционно-правовая ответственность как особый институт конституционного права / А.М. Дроздова // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. М., 2001. С. 2–47; Авакян С.А. Государственно-правовая ответственность / С.А. Авакян // Советское государство и право. 1975. № 10. С. 31–37; Игнатенко В.В. Конституционно-правовая ответственность в избирательном процессе / В.В. Игнатенко // Академический юридический журнал. 2002. № 3. С. 33; Кондрашев А.А. Некоторые актуальные проблемы применения мер конституционно-правовой ответственности в избирательных правоотношениях / А.А. Кондрашев // Право и политика. 2003. № 8. С. 4–17; Сидякин А.Г. Конституционно-правовая ответственность кандидатов за нарушения избирательного законодательства / А.Г. Сидякин // Журнал российского права. 2003. № 10. С. 60–66; Игнатенко В.В. Юридическая ответственность участников выборов [Конституционно-правовая ответственность участников выборов. Административная ответственность участников выборов. Уголовная ответственность участников выборов]: Учебное пособие / В.В. Игнатенко. Иркутск, 2006. С. 27–80.

¹³ Мозолева Т.Г. Понятие конституционно-правовой ответственности в избирательном праве / Т.Г. Мозолева // О выборах. 2004. № 2. С. 18–21.

¹⁴ Штурнев А.Е. Принципы конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения / А.Е. Штурнев // Академический юридический журнал. 2003. № 1. С. 25; Сборник конкурсных работ в области избирательного права, избирательного процесса и законодательства о референдуме, выполненных студентами и аспирантами высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации в 2004/2005 учебном году. М.: РЦОИТ, 2005. С. 67–68.

его применения. Конституционно-правовая ответственность в этом смысле не является исключением¹⁵. Полагаем, что в приведенном примере не присутствует признаков объективного вменения, поскольку правонарушитель действовал в рамках поручения кандидата. Таким образом, если последний не участвовал лично в подкупе избирателей, это вовсе не означает, что у него не было намерения на совершение этого правонарушения. Что же касается отмены регистрации кандидата, баллотирующегося в избирательном списке публично-правовых субъектов, которые занимаются подкупом избирателей, то и здесь, как нам представляется, не наличествует нарушение принципа субъективного вменения. Обычно в юридической литературе он звучит как принцип справедливости. Рассматриваемое основание проистекает из особенностей взаимоотношений кандидата и политической партии. В частности, кандидат в силу своего статуса вынужден претерпевать неблагоприятные последствия, возлагаемые в форме санкций на публично-правовой субъект, к которому он принадлежит, хотя вопрос об индивидуальной вине кандидата все равно остается не решенным.

Конституционно-правовая ответственность участников избирательного процесса включает в себя следующие меры:

1) *Предупреждение* является морально-правовой мерой и состоит в официальном осуждении от имени государства совершенного избирательного правонарушения и предостережении участника избирательного процесса (кандидата либо политической партии) о недопустимости продолжения противоправного поведения¹⁶. Анализ судебной практики показывает, что предупреждение как мера конституционно-правовой ответственности может быть применено при выполнении двух условий, причем как за нарушение норм федерального, так и регионального законодательства:

1. Отсутствие фактических и правовых оснований для отмены регистрации кандидата (списка кандидатов);

2. Малозначительность, то есть несущественный характер общественной опасности совершенного избирательного правонарушения¹⁷.

Исполнение данной меры осуществляют посредством проведения процедуры информирования избирателей и других участников избирательного процесса, используя средства массовой информации.

Отметим, что не утихают дискуссии по поводу эффективности предупреждения как конституционно-правовой меры. Так, некоторые авторы считают, что предупреждение способствует предотвращению совершения иных избирательных правонарушений¹⁸.

Однако, на наш взгляд и как справедливо отмечает В.В. Толстик¹⁹, предупреждение является малоэффективной мерой юридической ответственности, поскольку до сих пор не содержит продуманного правоприменительного механизма и необходимого в настоящее время карательного свойства, присущего мерам юридической ответственности, что не обеспечива-

¹⁵ Плахотнюк В.А. Вина гражданина как субъективное условие его ответственности по избирательному праву / В.А. Плахотнюк // Академический юридический журнал. 2003. № 1. С. 19.

¹⁶ Вешняков А.А., Веденеев Ю.А., Лысенко В.И. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / А.А. Вешняков, Ю.А. Веденеев, В.И. Лысенко. М.: Норма, 2003. С. 520; Василевич Г.А. Конституционно-правовая ответственность – особый вид юридической ответственности / Г.А. Василевич // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. М., 2001. С. 42; Выдрин И.В. Избирательное право Российской Федерации / И.В. Выдрин. М.: Норма. 2004. С. 223–224.

¹⁷ Вешняков А.А., Веденеев Ю.А., Лысенко В.И. Указ. соч. С. 520.

¹⁸ Сидякин А.Г. Проблемы эффективности механизмов ответственности за нарушения избирательного законодательства / А.Г. Сидякин // Журнал о выборах. 2003. № 1. С. 45.

¹⁹ Сборник конкурсных работ в области избирательного права, избирательного процесса и законодательства о референдуме, выполненных студентами и аспирантами высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации в 2004/2005 учебном году. М.: РЦОИТ, 2005. С. 56.

ет возможность для реализации превентивной цели наказания. Поэтому мы полагаем, что конструктивным, приемлемым и объективно оправданным решением данной проблемы может стать системное развитие мер юридической ответственности в других отраслях права. В частности, видится разумным расширение сферы применения такой административной меры и санкции, как административный штраф, что позволит обеспечить паритет между эффективностью и целесообразностью наказания и предоставит реальную возможность судам выносить наиболее справедливое решение, учитывая субъективные и объективные факторы, влияющие на поведение конкретного участника избирательного процесса.

2) *Отказ в регистрации инициативной группы референдума* применяется в случаях нарушения установленного законодательством порядка выдвижения участников инициативной группы и выражается в ограничении права граждан на участие в референдуме вследствие совершенного ими избирательного правонарушения²⁰.

3) *Отказ в регистрации кандидата (списка кандидатов)* представляет собой меру конституционно-правовой ответственности правоограничительного характера, применяемую при наличии хотя бы одного из оснований, закрепленных в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – ФЗ «Об основных гарантиях»). Отказ в регистрации кандидата применяется на практике, как правило, либо в случаях непредставления требуемых документов вообще, или же, хотя и представления, но формального, при этом последние содержат недостоверные сведения. Практической иллюстрацией вышеизложенному может служить следующее дело из судебной практики.

В ноябре 2003 года происходило рассмотрение заявления С. с просьбой отменить постановление об отказе в регистрации в Ленинградском областном суде. Доводы истца:

а) С. предоставил в избирательную комиссию Кингисеппского одномандатного ИО № 101 полный набор документов для регистрации кандидатом в депутаты Государственной Думы РФ, в соответствии с действующим законодательством;

б) С. не был зарегистрирован, а полученное заявление Избиркома не содержало достаточных оснований для такого отказа.

Суд установил:

а) С. просил зарегистрировать его на основании включения в федеральный список Концептуальной партии «Единение» (в соответствии с п. 6 ст. 45 ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»), зарегистрированный Центральной избирательной комиссией РФ, хотя на день представления документов в областной суд С. такого списка не представил; б) С. мог воспользоваться правом залога либо представить подписи избирателей, но по своей инициативе не использовал эту возможность. В связи с изложенным суд отказал в удовлетворении иска С.

На наш взгляд, подобные случаи возникают именно по вине кандидатов, которые зачастую не обладают достаточными правовыми знаниями о законодательно установленном порядке регистрации кандидатов, не осведомлены о должном объеме представляемых документов и требованиях к достоверности содержащихся в них сведений. Это свидетельствует о низкой правовой культуре участников избирательного процесса и поэтому представляется разумным и объективно необходимым проведение комплекса мероприятий, направленных на ее повышение²¹.

²⁰ Вешняков А.А., Веденеев Ю.А., Лысенко В.И. Указ. соч. С. 520–521.

²¹ Сизикова Н.М. Профилактика избирательных правонарушений как наиболее эффективный способ защиты избирательных прав граждан России / Н.М. Сизикова // Вестник Московской городской избирательной комиссии. 2008. № 3. С. 95.

4) *Отмена регистрации кандидата (списка кандидатов)* состоит в лишении граждан, обладающих пассивным избирательным правом статуса зарегистрированных кандидатов. Отметим, что особенностью рассматриваемой меры является то, что нарушения правил выдвижения кандидатов (списков кандидатов) могут быть одновременно признаны и основаниями отмены регистрации кандидатов, если они были выявлены и установлены после регистрации соответствующих кандидатов (списков кандидатов) избирательной комиссией²². Список нарушений не носит исчерпывающий характер, поэтому дополняется основаниями, которые установлены положениями п. 5 ст. 76 ФЗ «Об основных гарантиях»²³. Анализ судебной практики наглядно показывает рациональность такого подхода, поскольку при его реализации правоохранительные органы могут ориентироваться на динамично меняющуюся обстановку, которая складывается в результате бурного развития избирательных технологий и, таким образом, обеспечивается возможность наиболее «тонкого» правового регулирования.

Заметим, что наибольшую трудность представляет сбор доказательной базы, особенно это относится к тем правонарушениям, которые связаны с подкупом избирателей. При этом анализ судебной практики показывает, что в основном официальное подтверждение находят так называемые очевидные правонарушения, в то же время, на наш взгляд, без внимания остаются правонарушения, обладающие гораздо большей степенью общественной опасности²⁴.

В связи с этим думается, что недостаточно четко отлажена работа правоохранительных органов в контрольной деятельности за соблюдением законодательства участниками избирательного процесса. Хотя наибольшая проблема видится в разрозненности и критически недостаточной системности мер юридической ответственности, что не способствует обеспечению стабильности и избирательного права и избирательного процесса. В первую очередь данный недостаток отражается на правовом регулировании общественных отношений, лежащих на стыке гражданского и избирательного права, которое, по сути, носит фрагментарный, а не требуемый системный характер. Полагаем, что в большей степени это касается гражданско-правового института, регламентирующего такое явление, как злоупотребление правом, распространенность которого в избирательном процессе, на наш взгляд и как справедливо отмечали И.В. Советников²⁵ и другие авторы²⁶, велика. Нередки случаи, когда в результате так называемой предвыборной гонки кандидаты посредством подачи ис-

²² Курс лекций по избирательному праву и избирательному процессу Российской Федерации / <http://www.demosrasy.ru/library/learning/lectures/index.html>; Игнатенко, В.В. Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном процессе: Учебное пособие / В.В. Игнатенко. Иркутск, 2003. С. 45–47; Князев С.Д. Указ. соч. С. 330–331; Постников А.Е. Избирательное право России / А.Е. Постников. М., 1996. С. 113–115; Белоновский В.Н. Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном праве: Историческая практика и современность: Монография / В.Н. Белоновский. М: ЮНИТИ, 2005. С. 68–72.

²³ Вешняков А.А., Веденев Ю.А., Лысенко В.И. Указ соч. С. 528–532.

²⁴ Материалы судебной практики рассмотрения избирательных споров и привлечения к административной ответственности за нарушения законодательства о выборах в Ленинградской области. СПб: Изд-во ГП ИПК «Вести». 2005. С. 5–46; Бюллетень судебной практики по избирательным делам Свердловского областного суда за 2008 г. (утв. пост. президиума Свердловского областного суда от 14.01.2009). Документ опубликован не был; Обобщение практики рассмотрения районными (городскими) судами Московской области дел о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации // Судебный вестник, 2009. № 2.

²⁵ Сборник конкурсных работ в области избирательного права, избирательного процесса и законодательства о референдуме, выполненных студентами и аспирантами высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации в 2004/2005 учебном году. М.: РЦОИТ, 2005. С. 213–224.

²⁶ Советников И.В. Злоупотребления правом в избирательном процессе: Дисс. ... к.ю.н. М., 2006. С. 156–160; Орлов Д.В. Злоупотребление избирательным правом: некоторые проблемы законодательного определения / Д.В. Орлов // Законодательная дефиниция: логико-гносеологические, политико-юридические, морально-психологические и практические проблемы: Материалы Международного «круглого стола» (Черновцы, 21–23 сентября 2006 года) / Под ред. В.М. Баранова. Н. Новгород, 2007. С. 945–947.

ковых заявлений в суд устраняют своих конкурентов²⁷. Зачастую такие заявления не имеют под собой необходимой доказательной базы и справедливо отклоняются, однако иногда суды допускают ошибки, принимая незаконные и необоснованные решения²⁸. Об этих фактах свидетельствует анализ судебной практики, в рамках которого прослеживаются, помимо злоупотребления правом, недобросовестность кандидатов, намеренно не представляющих необходимые достоверные сведения в избирательную комиссию, невыполнение ими требуемых процедур, а также в целом правовая неграмотность²⁹.

Будет логичным отразить, что судебные разбирательства в большинстве случаев требуют квалифицированного юридического сопровождения и немалых материальных затрат и моральных сил. Прослеживаемая динамика роста таких случаев на практике не способствует обеспечению равноправия кандидатов, и поэтому представляется необходимым, в целях устранения такого явления, как злоупотребление правом, разработать и ввести действенные правовые механизмы реализации гражданско-правовой ответственности в избирательном процессе. Заметим, что данное предложение не ново, поскольку отдельные авторы рассматривают гражданско-правовую ответственность как составную часть правовой конструкции юридической ответственности в избирательном процессе³⁰. Однако, на наш взгляд, ее полное включение в целостную структуру юридической ответственности в избирательном процессе в настоящее время поспешно и неоправданно, поскольку только в общих чертах определен правоприменительный механизм, а это, в свою очередь, в итоге лишает теоретические выводы необходимого практического подкрепления. Такая логика рассуждения подтверждается проведенным анализом судебной практики за период с 1995 по 2010 год, в рамках которого было выявлено, что распространенность применения гражданско-правовой ответственности за совершение избирательных правонарушений чрезвычайно мала. Особенно ярко это проявляется после 2005 года. А удовлетворенных исковых заявлений по требованиям о возмещении вреда и причиненного ущерба практически не наблюдается³¹, притом что для избирательного процесса злоупотребление правом новеллой уже не является³².

Довольно распространенными являются судебные споры по поводу оценки правомерности предвыборной агитации. Отметим, что подобные судебные разбирательства нередко становятся следствием предвыборной борьбы конкурентов. Об этом свидетельствует следующее дело.

Кандидат на должность губернатора Ленинградской области Ж. обратился в суд Ленинградской области с заявлением, в котором он просил отменить регистрацию Т. Доводы истца:

а) Т. в ходе проходивших теледебатов использовал выражения, направленные на разжигание социальной вражды между так называемой социальной группой «бедняков» и «обеспеченных».

²⁷ Старовойтова Е.И. Роль правовых презумпций в распределении бремени доказывания при рассмотрении дел по избирательным спорам / Е.И. Старовойтова // Государственная власть и местное самоуправление. 2010. № 1. С. 11–16.

²⁸ Матейкович М.С. Необходимо усовершенствовать механизм судебной защиты избирательных прав граждан / М.С. Матейкович // Российская юстиция. 2003. №3. С. 20–22.

²⁹ Определение Верховного Суда РФ от 08.04.2009 № 73-Г09-1; 25.03.2009 № 41-Г09-5; 11.03.2009 № 1-Г09-16; 11.03.2009 № 16-Г09-12; 10.12.2008 № 48-Г08-11; 28.10.2009 № 12-Г09-3; 19.02.2010 № 82-Г10-1; 03.03.2010 № 14-Г10-4; 03.03.2010 № 14-Г10-5.

³⁰ Исхаков А.Д. Юридическая ответственность за нарушения норм избирательного права Российской Федерации: Дисс. ... к.ю.н. Казань, 2003. С. 142–157; Игнатенко В.В. Правонарушения и юридическая ответственность в избирательном процессе: Учебное пособие / В.В. Игнатенко. Иркутск, 2003. С. 151–166.

³¹ Решение Верховного Суда РФ от 13.12.1995 № ГКПИ95-224; Определение Верховного Суда РФ от 07.12.1998 № 71-Г98-10; 04.09.2003 № КАС03-419; 17.03.2004 № 53-Г04-3; 20.04.2005 № 25-Г05-6.

³² Определение Верховного Суда РФ от 10.07.2001 № 48-Г01-28; 18.12.2003 № 64-Г03-13; 01.09.2004 № 53-Г04-38.

Суд установил:

а) Агитация, направленная на восстановление идей социальной справедливости, в соответствии с действующим законодательством не может рассматриваться с позиции разжигания социальной вражды, как, впрочем, и обращение Т. к политической истории России и предложения, направленные на улучшение благосостояния граждан; б) Такая точка зрения и программа, отличная от других кандидатов, соответствует положению о свободе слова, закрепленному в Конституции РФ. Таким образом, суд в заявлении отказал.

На наш взгляд, Конституционный Суд РФ справедливо отметил интегративный характер всей системы мер конституционно-правовой ответственности, которые направлены на обеспечение свободных выборов и реализацию гарантий избирательных прав граждан. И в связи с этим возникает потребность обновления в заданном Конституционным Судом направлении правоприменительного механизма данной меры конституционно-правовой ответственности, причем не фрагментарно, а системно, ориентируясь на другие меры³³. При этом не следует забывать об обеспечении паритета между эффективностью наказания и его целесообразностью.

5) *Признание результатов выборов и итогов голосования недействительными* регламентируется ст. 77 ФЗ «Об основных гарантиях».

Необходимо отметить, что одной из ключевых особенностей исследуемой меры является единственное основание ее применения – это допущенные нарушения, не позволяющие с необходимой достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей³⁴. Данное основание разъяснено в Постановлении Конституционного Суда РФ³⁵, в рамках которого установлено, что для применения рассматриваемой меры требуется осуществление действительного, а не формального анализа обеспечения условий, влияющих на свободное волеизъявление избирателей на конкретных выборах. Таким образом, не всякое нарушение является основанием для признания результатов выборов недействительными, поскольку оценка существующих условий должна быть реальной. Условия следует оценивать именно в совокупности, разумно учитывая конкретные обстоятельства, сложившиеся в ходе проведения выборов. Поэтому суду при вынесении решения следует руководствоваться не столько формальными указаниями закона, сколько реальными интересами избирателей, обеспечивая одновременное соблюдение как принципа законности, так и принципа справедливости.

Проблематику исследуемой конституционно-правовой меры видится логичным закончить правовой позицией Конституционного Суда РФ, в рамках которой отражен интегративно-системный характер всех элементов конституционно-правовой ответственности и установлено, что основания отмены судом решения избирательной комиссии об итогах голосования, а также о результатах выборов имеют одинаковое применение как в случаях незаконного отказа в регистрации кандидата, так и в других случаях нарушения избирательного законодательства³⁶.

б) *Отмена решения о признании кандидата избранным* регламентируется положениями п. 6 ст. 70 ФЗ «Об основных гарантиях». Анализ судебной практики свидетельствует о распространенности правонарушений, возникающих в связи с наличием у кандидата обязанностей, несовместимых со статусом кандидата. Поэтому, на наш взгляд, обоснованность и необходимость исследуемой меры не вызывает сомнений.

³³ Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России / Л.В. Лазарев. М.: Городец, 2003. С. 470–472.

³⁴ Постников А. Е., Алехичева Л. Г. Недействительность выборов. Законодательство и судебная практика // А.Е.Постников, Л.Г.Алехичева. М., 2001. С. 39–56.

³⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 2002 г. № 1-П // СЗ РФ. 2002. № 6. Ст. 626.

³⁶ Лазарев Л.В. Указ. соч. С. 483.

7) *Расформирование избирательной комиссии* выражается в принудительном роспуске ранее сформированного состава избирательной комиссии в судебном порядке, причем это не влечет прекращение полномочий ее членов с правом совещательного голоса. Установленная в Федеральном Законе норма ст. 31 предусматривает три фактических основания для осуществления расформирования избирательной комиссии:

1) нарушение комиссией избирательных прав граждан, повлекшее за собой признание ЦИК России итогов голосования на соответствующей территории либо результатов выборов недействительными; 2) неисполнение комиссией решения суда или вышестоящей комиссии, принятого по результатам рассмотрения жалоб; 3) невыполнение избирательной комиссией обязанностей по назначению выборов, повлекшее за собой назначение выборов временной избирательной комиссией.

Отметим, что порядок признания выборов недействительными и круг участников (фактически инициаторов процесса) установлен соответствующими федеральными законами³⁷.

Стоит отметить, что на практике обозначается нарушение баланса между эффективностью и целесообразностью исследуемой меры. Так, на наш взгляд, расформирование избирательной комиссии, осуществленное по приведенным выше основаниям, не способствует достижению превентивной цели наказания, поскольку применение мер, несущих действительно карательный характер в отношении правонарушителя, не производится (за исключением изменения кадрового состава комиссии).

Решение этой проблемы предлагают в своих работах некоторые авторы, в том числе и М.А. Филина³⁸.

Представляется необходимым отметить, что анализ судебной практики свидетельствует о низкой правовой грамотности, а зачастую и некомпетентности избирательных комиссий, в результате чего выносятся незаконные решения, а это, в свою очередь, обуславливает необходимость существенного повышения квалификации избирательных комиссий³⁹. Впрочем, как мы выяснили, низкая правовая культура свойственна всем участникам избирательного процесса.

Ориентируясь на изложенную выше позицию Конституционного Суда Российской Федерации, представляется, что недостаточный мониторинг избирательных правонарушений как избирательными комиссиями, так и правоохранительными органами следует оценивать как нарушение избирательных прав граждан, поскольку вследствие такого бездействия не могут быть обеспечены необходимые условия для осуществления свободного волеизъявления избирателей.

2. Административная ответственность представляет собой совокупность административно-правовых мер и санкций: а) административный штраф за правонарушения, посягающие на избирательные права граждан; б) конфискация предмета административного правонарушения.

³⁷ Вешняков А.А., Веденев Ю.А., Лысенко В.И. Указ. соч. С. 532–535; Василевич Г.А. Указ. соч. С. 42; Игнатенко В.В. Юридическая ответственность и избирательный процесс / В.В. Игнатенко. М.: РЦОИТ, 2003. С. 223–231; Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации / Н.М. Колосова. М., 2000. С. 77–85; Вешняков А.А., Лысенко В.И. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». М.: Новости, 2008. С. 375–382.

³⁸ Сборник конкурсных работ в области избирательного права, избирательного процесса и законодательства о референдуме, выполненных студентами и аспирантами высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации в 2008/2009 учебном году. М.: РЦОИТ, 2009. С. 95.

³⁹ Определение Верховного Суда РФ от 09.03.2006 № 71-Г06-9; 14.06.2006 № 24-Г06-10; 26.11.2008 № 92-Г08-17; 25.11.2009 № 57-Г09-10; 05.02.2010 № 70-Г10-2; 12.02.2010 № 6-Г10-3.

Административную ответственность за правонарушения в избирательном законодательстве можно разделить на:

- 1) административную ответственность физических лиц;
- 2) административную ответственность юридических лиц.

В свою очередь, административная ответственность физических лиц делится на:

- a) административную ответственность граждан;

б) административную ответственность специальных субъектов (должностных лиц, членов избирательных комиссий, председателей этих комиссий и других лиц)⁴⁰. Данный вид юридической ответственности в избирательном процессе регламентируется Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП РФ), причем установление норм административной ответственности относится к совместному ведению РФ и ее субъектов. К административной ответственности могут быть привлечены как физические лица с 16 лет, в соответствии с положениями ст. 2.3 КоАП РФ, так и юридические лица. Согласно ч. 1 ст. 2.1 КоАП РФ «административным правонарушением признается противоправное, виновное действие или бездействие физического или юридического лица, за которое действующим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность» (то есть это только те законы субъектов, которые регламентируют административные правонарушения, не предусмотренные нормами КоАП РФ).

Отметим, что основной мерой, применяемой в рамках административной ответственности за избирательные правонарушения, является административный штраф, хотя также предусмотрена и конфискация предмета административного правонарушения в качестве дополнительного наказания⁴¹. Конкретные составы административных правонарушений, посягающие на избирательные права граждан, сформулированы в главе 5 Особенной части КоАП РФ (ст. 5.1–5.25; 5.46–5.52; ст. 5.56). Заметим, что для данных составов существуют различные классификации⁴².

Это наиболее часто применяемый вид юридической ответственности в избирательном процессе, поэтому целесообразно будет исследовать только наиболее типичные правонарушения. Рассмотрим некоторые примеры.

⁴⁰ Кодекс об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ в ред. от 17.06.2010 // СЗ РФ, 07.01.2002. № 1 (ч. 1). Ст. 1; Игнатенко В.В., Ищенко Е.П. Административная ответственность за нарушение российского законодательства о выборах и референдумах / В.В. Игнатенко, Е.П. Ищенко. М.: РЦОИТ, 2000. С. 37–45; Игнатенко В.В. Указ. соч. С. 221–233; Белоновский В.Н. Указ. соч. С. 45–50; Веденев Ю.А., Лысенко В.И. Избирательный процесс Российской Федерации: политико-правовые и технологические аспекты / Ю.А. Веденев, В.И. Лысенко // Государство и право. 1997. № 8. С. 35–39; Воробьев Н.И., Никулин В.В. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебное пособие / Н.И. Воробьев, В.В. Никулин. Тамбов: ТГТУ, 2005. С. 125–128; Выдрин И.В. Избирательное право Российской Федерации / И.В. Выдрин. М.: Норма, 2004. С. 223–225; Дмитриев Ю.А., Израелян В.Б. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Серия «Высшее образование» / Ю.А. Дмитриев, В.Б. Израелян. Ростов-на-Дону, 2004. С. 215–219; Иванченко А.В. Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации / А.В. Иванченко. М., 1999. С. 553–560; Игнатенко В.В. Ответственность за нарушение законодательства о выборах и референдумах: основания и санкции // В.В. Игнатенко. Иркутск. 1998. С. 25–30; Протченко А. В. Юридическая ответственность в избирательном процессе / А.В. Протченко // Власть и управление на Востоке России. 2007. № 2. С. 162–164; Филина М. А. Юридическая ответственность в избирательном процессе / М.А. Филина // Сборник конкурсных работ в области избирательного права, избирательного процесса и законодательства о референдуме, выполненных студентами и аспирантами высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации в 2008/2009 учебном году. М.: РЦОИТ, 2009. С. 90–93.

⁴¹ Япрынецев Е.В. Административная ответственность в избирательном процессе. Проблемы совершенствования административно-наказательного инструментария / Е.В. Япрынецев // Сборник конкурсных работ в области избирательного права, избирательного процесса и законодательства о референдуме, выполненных студентами и аспирантами высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации в 2004/2005 учебном году. М.: РЦОИТ, 2005. С. 246–250.

⁴² Материалы судебной практики рассмотрения избирательных споров и привлечения к административной ответственности за нарушения законодательства о выборах в Ленинградской области. СПб.: Изд-во ГП ИПК «Вести», 2005. С. 34.

Анализ судебной практики показывает, что из года в год наиболее распространенными остаются административные правонарушения, совершаемые в сфере предвыборной агитации и подкуп избирателей. На наш взгляд, такая практика свидетельствует о недостаточной эффективности проводимой государственной политики в области избирательного процесса, поскольку, несмотря на наличие и совершенствование корреспондирующих между собой мер, положительных подвижек в этом направлении не видно.

Подтверждением этому служит и то, что до сих пор не решена проблема реализации ст. 5.21 КоАП РФ, предусматривающая административную ответственность за несвоевременность перечисления средств участником избирательного процесса, обозначенная В.В. Толстик в своей работе еще в 2005 году⁴³.

К сожалению, на практике имеются случаи, когда к административной ответственности привлекают лиц, не отвечающих признакам субъекта административного правонарушения.

Так, постановлением Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав администрации одного из муниципальных образований от 15 октября 2003 года несовершеннолетняя И. (15 лет) была признана виновной в совершении административного правонарушения, предусмотренного нормой ст. 5.11 КоАП РФ, и подвергнута административному штрафу в размере 1000 рублей за распространение газеты, содержащей агитационные сведения. Позднее административный штраф заменили на предупреждение.

Полагаем недопустимой интерпретацию правовой нормы, согласно которой возможно привлечение несовершеннолетних к административной ответственности по ст. 5.11 КоАП РФ, поскольку они не могут быть субъектами данного правонарушения, но в тоже время нельзя не заметить рациональность решения Комиссии, заменившей штраф предупреждением. С другой стороны, нельзя также не отметить, что вышеперечисленные действия произошли ввиду правовой неграмотности сотрудников Комиссии по делам несовершеннолетних, которые привлекли к административной ответственности несовершеннолетнего, не оценив при этом надлежащим образом такие необходимые для квалификации административного правонарушения элементы состава, как субъект и субъективная сторона совершенного деяния, что противоречит законодательно установленному принципу справедливости и не способствует достижению целей наказания.

В связи с этим в данной области также предполагается осуществление конструктивной модернизации нормативно-правовой базы и проведение мероприятий, направленных на повышение правовой культуры.

3. Уголовная ответственность представляет собой совокупность уголовно-правовых санкций и мер, отраженных в Уголовном кодексе РФ (далее – УК РФ). Данный вид юридической ответственности применяется в случаях совершения общественно опасных, противоправных деяний, нарушающих избирательные права граждан, нормы законодательства о выборах, и причиняющие существенный вред охраняемым законом общественным отношениям в сфере реализации гражданами своих избирательных прав, организации и проведения выборов. Уголовная ответственность за нарушение избирательного законодательства регламентируется УК РФ и содержит в настоящее время четыре состава: **ст. 141, 141¹, 142, 142¹**⁴⁴.

⁴³ Сборник конкурсных работ в области избирательного права, избирательного процесса и законодательства о референдуме, выполненных студентами и аспирантами высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации в 2004/2005 учебном году. М.: РЦОИТ, 2005. С. 60–61.

⁴⁴ ФЗ от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в ред. от 04.06.2010 // СЗ РФ. 17.06.2002. № 24. Ст. 2253; Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ в ред. от 17.06.2010 // СЗ РФ. 17.06.1996. № 25. Ст. 2954; Уголовно-

Анализ судебной практики в целом позволяет сделать вывод, что в рамках реализации конституционно-правовой, административной, уголовной ответственности наиболее распространенными остаются дела, касающиеся подкупа избирателей и нарушения правил предвыборной агитации. Эти факты в очередной раз подтверждают выявленные недостатки правового регулирования отдельных «межвидовых» вопросов, связанных с проведением выборов, но непривязанных к какому-либо конкретному виду юридической ответственности.

Поэтому, на наш взгляд, существует необходимость систематического проведения системного и достоверного мониторинга в этой сфере деятельности. Таким образом, следует производить снабжение законодательных и правоприменительных органов действительной, объективной и реальной информацией о динамично меняющейся ситуации, которая складывается в процессе осуществления выборов, тем самым позволяя из возможного комплекса мер определить наиболее эффективные и целесообразные.

Помимо отмеченных недостатков в правоприменительной деятельности наблюдаются коллизии между нормами административной и уголовной ответственности в избирательном процессе. Так, в настоящее время диспозиция ч. 1 ст. 141 УК РФ сформулирована таким образом, что в буквальном толковании полностью охватывает своим содержанием диспозицию ст. 5.1 КоАП РФ. Подобное размытие границы между административным и уголовным правонарушениями создает не только затруднения для «правоприменителя», но и предоставляет ему излишнюю свободу при принятии решений, что недопустимо. Некоторые авторы, ориентируясь на относительно малую в сравнении с нормой, закрепленной в ст. 5.1 КоАП РФ, практическую распространенность исследуемого состава, полагают, что наиболее целесообразным разрешением этой проблемы могло бы стать исключение из законодательства нормы, установленной в ч.1 ст. 141 УК РФ. Не менее острой представляется проблема, связанная с тем, что общественные отношения в сфере составления списков избирателей регулируются нормами двух статей КоАП РФ – 5.1 и 5.4, а также нормой, закрепленной ст. 142¹ УК РФ, содержащей в своей диспозиции положение о заведомо неправильном составлении списка избирателей, что на практике способствует возникновению тотальной ненаказуемости, поскольку преступный умысел зачастую просто невозможно доказать⁴⁵.

Юридическая ответственность в избирательном процессе в свете решений Европейского Суда по правам человека

Международное право в последнее время приобретает все большее значение как в национальных правовых системах, так и на «наднациональном» уровне. В таком ракурсе юридическая ответственность в избирательном процессе, как и любой правовой институт

процессуальный кодекс Российской Федерации от 18.12.2001 № 174-ФЗ в ред. от 19.05.2010 // СЗ РФ. 24.12.2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4921; Вешняков А.А., Лысенко В.И. Научно-практический комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». М.: Новосты, 2008. С. 801–804; Дамм И.А. Антикоррупционные меры безопасности в избирательном процессе / И.А. Дамм. Юридический институт КрасГУ, 2006. С. 5–23; Князев С. Д. Уголовная ответственность за нарушение законодательства о выборах и референдумах / С.Д. Князев // Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. 2000. № 20. С. 26–34; Корабельников С. Уголовная ответственность за нарушение избирательного права / С.Корабельников // Российская юстиция. 1996. №5. С. 23.

⁴⁵ Орлов Д.В. Дефекты института юридической ответственности за избирательные правонарушения: проблемы законодательства и судебной практики / Д.В. Орлов // Российский судья. 2006. № 12. С. 16–18; Игнатенко В.В., Ищенко Е.Л. Юридическая ответственность за нарушения избирательного законодательства // В.В. Игнатенко, Е.Л. Ищенко. М., 1999. С. 47; Мажинская Н.Г. Проблема ограничения преступлений, нарушающих избирательные права граждан, от административных правонарушений / Н.Г. Мажинская // Юридический вестник Ростовского государственного экономического университета. 2001. № 2. С. 74–75.



российского законодательства, умеренно заимствует некоторые новеллы из права «наднационального». Примечательно, что при выявлении сущностной стороны такой рецепции обнаруживается, что немалую роль в ней играют сами решения Европейского Суда по правам человека, которые, строго говоря, не являются источниками права. Поэтому в рамках данного параграфа представляется наиболее целесообразным осветить основные европейские тенденции избирательного процесса и место, которое занимает в нем юридическая ответственность, ориентируясь на анализ некоторых решений Европейского Суда.

Так, неправомерная предвыборная агитация, содержащая аморальные, дискриминационные призывы или унижающая честь и достоинство отдельных социальных групп, является, по сути, международной проблемой, поскольку проявляется даже в решениях Европейского Суда по правам человека⁴⁶. Отметим, что, несмотря на неотъемлемое, присущее всем гражданам конституционное право на выражение своего мнения, в подлинно демократическом обществе существуют определенные ограничения. В их рамках главным ограничителем служит юридическая ответственность, которая является базовым правовым средством, предупреждающим нарушения и защищающим избирательные права и свободы граждан. Немаловажную роль в исследуемом деле сыграло и общественное мнение, которое фактически предопределило назначение действительно соразмерного наказания⁴⁷. На наш взгляд, это хороший пример реализации истинно демократических основ в избирательном процессе, демонстрирующий эффективный правовой инструментарий, способствующий осуществлению правосудия. Отметим, что в результате таких судебных решений происходит действительное обеспечение баланса между публичными и частными интересами.

⁴⁶ Фере против Бельгии (Feret v. Belgium) (№ 15615/07). По материалам Постановления Европейского Суда по правам человека от 16 июля 2009 года (вынесено II Секцией).

⁴⁷ Там же.

Разработка и реализация действительно эффективных средств правовой защиты в избирательном процессе является залогом развития демократических начал, стабильности общества в целом и легитимности избираемой власти. Не менее значимым видится разработка действенных компенсаторных механизмов, реализующих в практической деятельности не только возмещение морального и материального вреда, но и само право избирать и быть избранным в органы государственной власти, а это сможет обеспечить, как отмечает Европейский Суд по правам человека, развитие демократического процесса⁴⁸.

Законодательные коллизии всегда представляли собой проблему. В настоящее время наиболее остро эта проблема стоит именно в избирательном процессе, поскольку посредством выборов реализуется такое основополагающее для любого демократического общества понятие, как народовластие. Часто используемое понятие «иные обстоятельства» требует ясной трактовки, которой, как правило, не существует, а это, в свою очередь, способствует произвольному толкованию закона⁴⁹. Представляется необходимым отразить и то, что подходы к пониманию «иных обстоятельств» должны быть ориентированы не на формальное выявление несущественных нарушений, а на реальную невозможность достоверного определения итогов голосования. Это позволит учесть интересы граждан и обеспечить действительно подлинное волеизъявление.

Заключение

В результате проведенного исследования можно сделать следующие выводы и обобщения:

1. Думается, что существующие виды юридической ответственности не обеспечивают целостное и системное регулирование общественных отношений в сфере реализации гражданами своих прав. Для наиболее полного и всестороннего регулирования отношений, возникающих в избирательном процессе, а также в целях совершенствования правоприменительного механизма требуется расширить конструкцию видов юридической ответственности и практику их применения. Наиболее объективно оправданным решением представляется введение мер гражданско-правовой ответственности. Поэтому требуется разработать компенсационные правовые механизмы, оперируя гражданско-правовыми категориями морального и имущественного вреда. В дополнение к изложенному отметим, что в свете теоретической неразработанности данного института в избирательном праве действительное его введение возможно лишь при условии комплексного развития теоретического фундамента и нормативно-правовой базы, при этом следует активно использовать новейшие достижения доктрины других отраслей права. В наибольшей степени это касается теоретических положений гражданского права, откуда злоупотребление правом собственно и проистекает⁵⁰.

2. Отдельные авторы выражают различные точки зрения относительно действенности агитационных материалов⁵¹, однако ряд «эффективных» методик на практике следовало бы считать противоречащими действующему законодательству. Это обуславливает необ-

⁴⁸ Петков и другие против Болгарии (Petkov and Others v. Bulgaria) (№ 77568/01 и др.). По материалам Постановления Европейского Суда по правам человека от 11 июня 2009 года (вынесено V Секцией).

⁴⁹ Ковач против Украины (Kovach v. Ukraine) (№ 39424/02). По материалам Постановления Европейского Суда по правам человека от 7 февраля 2008 года (вынесено V Секцией).

⁵⁰ Радченко С.Д. Злоупотребление правом в гражданском праве России / С.Д. Радченко. М.: Волтерс Клувер, 2010. С. 1–77.

⁵¹ Бьянки В.А., Серавин А.И. Местные выборы кризисной осени 2009 на примере Ленинградской области / В.А. Бьянки, А.И. Серавин. СПб. «Экспертная группа Peter», 2009. С. 29–70; Зотова З.М. Методы работы с избирателями. Региональные выборы в России: Сборник статей / З.М. Зотова. Российский центр обучения избират. технологиям. М., 1996. С. 23–35.

ходимость выявления и последующей оптимизации коллизий и пробелов норм, устанавливающих юридическую ответственность в избирательном процессе.

В связи с изложенным наиболее рациональными и объективно необходимыми мерами в сложившейся ситуации являются:

- 1) полноценное введение института гражданско-правовой ответственности в избирательном процессе;
- 2) устранение очевидных недостатков сложившегося правоприменительного механизма в уголовной, административной и конституционно-правовой сферах;
- 3) активизация мониторинга для выявления скрытых и возможных в дальнейшем законодательных коллизий и пробелов, возникающих в процессе реализации юридической ответственности;
- 4) повышение уровня правовой культуры участников избирательного процесса;
- 5) реализация системного анализа полученных из практики избирательного процесса данных для выявления тенденций и закономерностей общественного развития. Так, ориентируясь на полученную информацию, законодательные и правоприменительные органы смогут эффективно осуществлять перспективную превенцию.

В заключение следует отметить, что становление демократических начал в Российской Федерации неразрывно связано с реализацией избирательного процесса. А юридическая ответственность в этом случае выполняет функцию регулятора избирательных правоотношений, тем самым гарантируя «претворение в жизнь» такого основополагающего демократического понятия, как народовластие. Именно поэтому ее значение для действительно правового государства так же трудно переоценить, как легко недооценить необходимость систематического совершенствования ее видов и мер.

Вторая премия

Роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в развитии избирательного права и избирательного процесса

Куликова Дарина Сергеевна,
студентка 2-го курса Магаданского филиала
Московской государственной юридической
академии им. О.Е. Кутафина

Научный руководитель:
Зуев Николай Иванович,
кандидат юридических наук, доцент кафедры
конституционного и муниципального
права Магаданского филиала Московской
государственной юридической академии
им. О.Е. Кутафина



Введение

Актуальность темы исследования. Основной закон нашей страны в статье первой закрепляет важнейшие признаки Российской Федерации как демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления. Остановившись на признаке, поставленном в Конституции на первое место, поясним, что демократизм находит свое отражение в конституционно закрепленных политических и иных правах граждан, в формах народовластия – непосредственной и представительной, осуществляемых на всех уровнях государственной власти и местного самоуправления¹. Выборы являются наиболее важной и широко применяемой формой непосредственной демократии.

Право избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления – конституционно обеспеченное политическое право граждан Российской Федерации, защищать которое они вправе, в том числе в судебном порядке. Конституционный Суд стоит на страже соответствия нормативных правовых актов Конституции Российской Федерации, тем самым обеспечивая реализацию гарантий конституционных прав граждан, и нередко оказывает помощь в разрешении избирательных споров, устраняя противоречия в законодательстве, вследствие которых, в том числе, возникают эти споры.

Конституция Российской Федерации и рамочный Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» содержат фундаментальные и обобщенные нормы избирательного права, которые конкретизируются в других федеральных избира-

¹ Комментарий к Конституции Российской Федерации / Под общ. ред. Л.В. Лазарева. 3-е изд., доп. и перераб. М.: Новая правовая культура, Проспект, 2009. С. 17.

тельных законах, а также конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации и в их законах. Но большое количество правовых норм, касающихся выборов, создает трудности в обеспечении их взаимной согласованности и соответствия Конституции РФ, в связи с чем «проблематика выборов занимает значительное место в судебной практике Конституционного Суда Российской Федерации»². В Конституционный Суд обращаются граждане, а также федеральные органы законодательной, исполнительной и судебной власти и органы субъектов по важным и сложным проблемам. Избирательное законодательство развивается весьма динамично, так как «каждая избирательная кампания выявляет новые недостатки правового регулирования организации выборов»³, и необходимо оперативно отслеживать и исправлять эти недостатки.

Объектом нашего исследования выступает деятельность Конституционного Суда Российской Федерации по принятию решений в области избирательного права и избирательного процесса. **Предметом исследования** является значение решений Конституционного Суда Российской Федерации для совершенствования избирательного законодательства и развития избирательного права и избирательного процесса в целом. **Цели исследования состоят** в раскрытии и обосновании высокой роли решений Конституционного Суда Российской Федерации в развитии избирательного права и избирательного процесса, изучении проблем, связанных с деятельностью по принятию и применению на практике таких решений.

Глава I. Конституционный Суд Российской Федерации на страже гарантий избирательных прав граждан

§ 1. Общая оценка практики Конституционного Суда в области избирательного права и избирательного процесса

Как отмечает В.В. Шведа, в решениях Конституционного Суда в области избирательного права освещены «все ключевые аспекты развития избирательной системы Российской Федерации»⁴, кроме того, в процессе своей деятельности этот орган «непосредственно влияет на процесс законотворчества»⁵. Для нашего исследования интересны выступления участников «круглого стола» на тему «Решения Конституционного Суда Российской Федерации в правоприменительной деятельности избирательных комиссий», который состоялся в Центральной избирательной комиссии РФ в 1998 г.

А.В. Иванченко (Председатель Центральной избирательной комиссии в то время) справедливо подчеркнул возрастание роли Конституционного Суда в защите избирательных прав граждан и их права на участие в референдуме⁶. Участники «круглого стола» отметили активность и эффективность взаимодействия Центральной избирательной комиссии с Конституционным Судом. Обсуждалась серьезная проблема несовершенства региональных законов о выборах как главная причина проблемы качества проведения ре-

² Зорькин В.Д. Уважаемые читатели! // Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (2000–2007): В 2 т. М., 2008. Т. 1. С. 5.

³ Матейкович М. Необходимо усовершенствовать механизм судебной защиты избирательных прав граждан // Российская юстиция. 2003. № 3. С. 21.

⁴ Шведа В.В. Роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в развитии избирательного права России // Академический юридический журнал. 2002. № 3. С. 17.

⁵ Там же. С. 13.

⁶ Веденеев Ю.А., Кораблин В.Е. Решения Конституционного Суда Российской Федерации в правоприменительной деятельности избирательных комиссий: («Круглый стол» в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации) // Государство и право. 1998. № 8. С. 108.

гиональных и местных выборов. Из этого вытекает высокая роль правовых позиций Конституционного Суда, посвященных вопросам конституционной законности региональных норм. В то же время отмечена недооценка в субъектах отдельных положений, вытекающих из решений Конституционного Суда⁷. На «круглом столе» была поднята и проблема определения юридической природы решений этого органа, которую мы рассмотрим позже. Все участники «круглого стола» обратили внимание на положительную развивающую роль решений Конституционного Суда для избирательного права и избирательного процесса. В заключительной части заседания «круглого стола» Т.Г. Морщакова и заместитель Председателя Центральной избирательной комиссии И.П. Фомичев «выразили уверенность в том, что прозвучавшие во время дискуссии проблемы будут осмыслены и реализованы в процессе совершенствования федерального и регионального законодательства о выборах и референдумах»⁸. Действительно, ряд проблем, поднятых на этом «круглом столе», решен к настоящему времени. Во всяком случае, они стоят уже не столь остро.

§ 2. Вопросы избирательного права и избирательного процесса в решениях Конституционного Суда Российской Федерации

В статье 74 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» закреплена ценная для законодателя, правоприменителя и исследователя особенность решений Конституционного Суда. Она состоит в том, что решения органа конституционного контроля содержат не просто лаконичное заключение по конкретному спору, но «излагаются в виде отдельных документов с обязательным указанием мотивов их принятия»⁹. Конституционное судопроизводство неразрывно связано с проникновением не только «в букву», но и в самый «дух» закона.

1. Анализ некоторых решений Конституционного Суда 1998–2006 гг.

Ю.А. Веденев справедливо утверждает: «Фактически все основные моменты, касающиеся политико-правового и юридико-технологического содержания избирательной системы Российской Федерации ... получили адекватное юридическое решение»¹⁰ в конституционном судопроизводстве. Конституционный Суд Российской Федерации разрешает дела, «связанные и с распределением полномочий по правовому регулированию избирательно-правовых отношений между уровнями власти, и с защитой избирательных и иных прав граждан на выборах, и с обеспечением их равноправия в избирательном процессе, и с проверкой конституционности избирательных процедур»¹¹. Интересно осветить в работе некоторые решения, создавшие благоприятную почву для научных дискуссий и тем самым «вошедшие в историю» избирательного права и избирательного процесса.

Большое количество постановлений Конституционного Суда посвящено проблеме неконституционного ограничения активного и пассивного избирательного права путем установления ценза оседлости, возрастного и языкового цензов (пост. от 24 ноября 1995 г. № 14-П, от 24 июня 1997 г. № 9-П, от 2 февраля 1998 г. № 4-П, от 27 апреля 1998 г. № 12-П). В постановлении от 27 апреля 1998 г. № 12-П Конституционный Суд РФ признал неконституционным превышение возрастного ценза относительно установленного Федеральным

⁷ Веденев Ю.А., Короблин В.Е. Указ. соч. С. 111.

⁸ Там же. С. 113.

⁹ Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

¹⁰ Веденев Ю.А. Указ. соч. С. 55.

¹¹ Зорькин В.Д. Указ. соч. С. 5.

законом, однако конституционность самого положения Федерального закона, устанавливающего цензы, была рассмотрена Судом позже, в постановлении от 10 июня 1998 г. № 17-П. Конституционный Суд признал соответствие Конституции этого положения с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов: «Именно субъект Российской Федерации вправе принять решение об отказе от установления таких условий, ограничительный характер которых оспаривается в настоящем деле, обеспечивая при этом единый стандарт прав человека и гражданина, закрепленный в Конституции Российской Федерации»¹². Позднее – в определениях № 201-О и № 202-О от 9 декабря 1999 г. – Суд «по существу распространил вывод о конституционности соответствующих положений Федерального закона на ситуацию, когда эти положения были обжалованы ... прежде всего с точки зрения нарушения прав и свобод человека и гражданина»¹³.

Многочисленные заявления граждан на нарушение их избирательных прав в ходе избирательной кампании затрагивают вопрос о соотношении «частного и публичного интереса при защите избирательных прав»¹⁴. В постановлении от 15 января 2002 г. № 1-П Конституционный Суд разъяснил: «Решение суда о восстановлении нарушенного пассивного избирательного права не может во всех случаях интерпретироваться как нарушающее активное избирательное право граждан, принявших участие в голосовании, а напротив, служит его защите», и «суды должны находить адекватные формы и способы защиты пассивного и активного избирательного права»¹⁵. В постановлении Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2004 г. № 17-П содержится следующее положение: «избирательные права как права субъективные выступают в качестве элемента конституционного статуса избирателя, вместе с тем они являются элементом публично-правового института выборов, в них воплощаются как личный интерес каждого конкретного избирателя, так и публичный интерес, реализующийся в объективных итогах выборов и формировании на этой основе органов публичной власти»¹⁶.

Особенность избирательного процесса выражается в особых сроках обращения его участников в суд и сроках рассмотрения дел судом. В ходе избирательной кампании требуется оперативность в решении споров и быстрое устранение противоречий и неясностей, связанных с обнаруживающимся несовершенством законодательства, как в пословице: «Куй железо, пока горячо». В то же время участники избирательного процесса не должны стать жертвами недостаточно внимательного рассмотрения дела судом, да и суд должен действительно иметь возможность полноценно осуществлять свои полномочия. Вопрос о

¹² Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3002.

¹³ Сивилский В.А. Некоторые вопросы прав граждан на участие в управлении государством. Судебная практика Конституционного Суда Российской Федерации // Справочно-правовая система «ГАРАНТ-Профессионал».

¹⁴ Лебедев А.О., Чаплинский А.В. Судебная защита избирательных прав граждан Российской Федерации // Сборник конкурсных работ в области избирательного права, избирательного процесса и законодательства о референдуме, выполненных студентами и аспирантами высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации в 2005/2006 учебном году. М.: РЦОИТ. 2006. С. 54.

¹⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 15 января 2002 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М.Траспова» // СЗ РФ. 2002. № 6. Ст. 626.

¹⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 29 ноября 2004 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности абзаца первого пункта 4 статьи 64 Закона Ленинградской области «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления в Ленинградской области» в связи с жалобой граждан В.И. Гнездилова и С.В. Пашигорова» // СЗ РФ. 2004. № 49. Ст. 4948.

процессуальных сроках является, пожалуй, одним из самых спорных, заслуживающих отдельного рассмотрения во всех отраслях процессуального права.

В постановлении от 26 декабря 2005 г. № 14-П Конституционный Суд признал положения ст. 260 ГПК РФ, «предусматривающие сроки рассмотрения судом поданных в период избирательной кампании заявлений о защите избирательных прав ... не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 32 (части 1 и 2) и 46 (части 1 и 2), в той мере, в какой эти положения по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, препятствуют суду по истечении установленных в них сроков разрешить соответствующее дело по существу и служат основанием прекращения производства по делу»¹⁷. Постановлением Конституционного Суда от 25 декабря 2001 г. № 17-П признано не соответствующими Конституции РФ положение ч. 2 ст. 208 ГПК, «на основании которого исключается возможность обжалования в кассационном порядке судебных решений по не связанным с оспариванием результатов выборов или референдумов делам о нарушениях избирательных прав граждан»¹⁸.

Важно отметить еще одно принципиально важное постановление Конституционного Суда (от 10 июля 1995 г. № 9-П). В нем Суд подтвердил нарушение положения Конституции, согласно которому нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, будучи не опубликованными для всеобщего сведения. А в соответствии с постановлением Государственного Совета Чувашской Республики Закон Чувашской Республики, вносящий изменения и дополнения в ее Закон о выборах депутатов Государственного Совета, вводился в действие не после его опубликования, а со дня подписания, что «повлекло применение новой редакции закона при повторном голосовании в ходе выборов, начавшихся ранее на основе прежней редакции этого закона»¹⁹. Таким образом, было нарушено равенство избирательных прав граждан.

2. Динамика правовых позиций Конституционного Суда по конкретному вопросу (на примере постановлений Конституционного Суда, посвященных нормам о протестном голосовании)

Некоторые проблемы избирательного права и избирательного процесса затронуты в целом ряде решений Конституционного Суда РФ, что предоставляет исследователям возможность проследить динамику правовых позиций относительно этих вопросов и их итоговое отображение в законодательстве. В.В. Шведа говорит о том, что «решения Конституционного Суда являются важным элементом, обеспечивающим единообразное применение законов, обогащают избирательную практику современным правопониманием»²⁰. Действительно, Конституционный Суд разъясняет механизм и принципы действия норм закона на определенном этапе развития государства и законодательства, однако аспект единообразного применения законов вызывает у некоторых исследователей определенные сомнения.

2005–2007 гг. в истории развития институтов российского избирательного права стали временем крупных преобразований. При этом отмена возможности голосования против всех кандидатов, списков кандидатов стала одной из самых обсуждаемых новаций в по-

¹⁷ Постановление Конституционного Суда РФ от 26 декабря 2005 г. № 14-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 260 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Е.Г. Одианкова» // СЗ РФ. 2006. №3. Ст. 337.

¹⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 25 декабря 2001 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности части второй статьи 208 Гражданского процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан Г.В. Истомина, А.М. Соколова, И.Т. Султанова, М.М. Хафизова и А.В. Штанина» // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. II). Ст. 126.

¹⁹ Шведа В. В. Указ. соч. С. 14.

²⁰ Там же. С. 15.

литических и правовых дискуссиях. Заместитель председателя Избирательной комиссии Амурской области доцент В.В. Вискулова, рассматривая проблему голосования «против всех» (лат. *contra omnes*) в свете семи решений Конституционного Суда, отмечает в них не обеспечение единообразного применения законов, а напротив, некоторое противоречие. Эти правовые позиции содержат анализ правовой природы голосования «против всех» и некоторым образом повлияли на исключение одноименной графы. Рассмотрим некоторые из них.

В первом постановлении Конституционного Суда РФ в этом направлении (от 10 июня 1998 г. № 17-П) В.В. Вискулова отмечает «некоторый дуализм»²¹. С одной стороны, Суд признает конституционно-правовой смысл такого голосования в том, что «кандидатам отказывается в праве представлять народ в выборных органах публичной власти»²², и таким образом подтверждает, что «право на протестное голосование имеет конституционную основу»²³. Но в то же время Суд выводит из закрепленного в ч. 3 ст. 3 Конституции РФ принципа свободных выборов следствие – «право избирателей выражать свою волю в любой из юридически возможных форм голосования в соответствии с установленными федеральным законодателем и органом законодательной (представительной) власти субъекта Российской Федерации процедурами»²⁴ – и далее ссылается на п. 6 ст. 51 рамочного закона, исходя из которого «воля избирателей может быть выражена голосованием не только за или против отдельных кандидатов, но и в форме голосования против всех внесенных в избирательный бюллетень кандидатов»²⁵. Из этого Вискулова делает вывод о «праве на протестное голосование, существующем не самостоятельно, а лишь через действующее законодательство»²⁶. Эта точка зрения представляется нам действительно обоснованной, поскольку подтверждение ее можно найти и в определении Конституционного Суда от 19 апреля 2007 г. № 281-О, принятом уже после отмены возможности протестного голосования.

Рассматривая особенности графы «против всех» в аспекте предвыборной агитации, интересно обратиться к положениям Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». До внесения изменений в ст. 2 Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ под предвыборной агитацией в п. 4 ст. 2 понималась «деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них) либо против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)». Среди форм предвыборной агитации «голосование «против всех» упоминалось лишь один раз – в категории иных действий, имеющих целью побудить либо побуждающих избирателей голосовать за кандидатов, списки кандидатов или против них, против всех кандидатов, против всех списков кандидатов (пп. «ж» п. 2 ст. 48)», в чем Вискулова усматривает «остаточный принцип», ставший впоследствии «судьбоносным» для норм о графе «против всех». В постановлении Конституционного Суда от 30 октября 2003 г. № 15-П последняя норма была признана неконституционной, так как «делает открытым ... перечень видов противоправной предвыборной агитации, допускает расширительное толкование ... что нарушает свободу средств

²¹ Вискулова В.В. Голосование «против всех»: исключить нельзя оставить (в свете решений Конституционного Суда РФ) // Конституционное и муниципальное право. 2008. № 5. С. 30.

²² СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3002.

²³ Вискулова В.В. Указ. соч. С. 30.

²⁴ СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3002.

²⁵ Там же.

²⁶ Вискулова В.В. Указ. соч. С. 30.

массовой информации»²⁷. Таким образом, из рамочного закона была исключена «форма агитации, единственно упоминающая в ст. 48 ... о голосовании «против всех»²⁸ при сохранении упоминания такого рода деятельности в определении предвыборной агитации. Однако и возможность «придать графе «против всех» исключительно статистическое начало на стадии определения результатов выборов, аннулировав ее роль в качестве самостоятельно-го объекта агитации»²⁹, в итоге не была реализована законодателем.

Интересны правовые позиции, содержащиеся в последних постановлениях Конституционного Суда, затрагивающих проблемы протестного голосования. Как раз в них ученые обнаруживают противоречие. Постановлением Конституционного Суда от 14 ноября 2005 г. № 10-П «был признан не соответствующим Конституции РФ запрет на проведение гражданами лично предвыборной агитации, направленной против всех включенных в избирательный бюллетень кандидатов, за счет собственных денежных средств»³⁰. Суд обозначил конституционную природу агитации, не подчиняя ее воле законодателя, но отсутствии надлежащих правовых гарантий Суд расценил как отказ в праве реально влиять на ход избирательного процесса. Между тем «введение федеральным законодателем различных условий реализации права на предвыборную агитацию для граждан ... с одной стороны, и кандидатов (избирательных объединений) – с другой ... само по себе не может рассматриваться как не совместимое с конституционными принципами и нормами»³¹. Большое значение имеет положение постановления: «...Если федеральный законодатель в порядке реализации своих дискреционных полномочий признал возможность голосования на выборах посредством заполнения графы «против всех» в избирательном бюллетене, он обязан урегулировать и проведение соответствующей предвыборной агитации»³². Это говорит впервые «о признании обязательности подчинения графы «против всех» двум институтам избирательного права – предвыборной агитации и определения результатов выборов»³³. Впоследствии Государственная Дума, встав перед выбором, «либо отменять нормы о протестном голосовании, либо разрабатывать механизм осуществления гражданами права на проведение агитации против всех кандидатов»³⁴, предпочла более простой путь.

16 июня 2006 г. Конституционный Суд принял еще одно постановление, касающееся института протестного голосования. Положения постановления, как указал в своем особом мнении судья А.Л. Кононов, противоречат некоторым положениям ранее принятых Судом решений и даже позициям, «декларированным в начале мотивировочной части» этого же постановления³⁵. Постановлением были признаны не противоречащими Конституции нормы Федерального закона «в той части, в какой ими не допускается проведение предвыборной агитации за или против кандидата (кандидатов, список, списки кандидатов) гражданами, не являющимися кандидатами, их представителями, представителями избирательного объединения, методами, требующими финансовых затрат, осуществляемых помимо изби-

²⁷ Вискулова В.В. Указ. соч. С. 31.

²⁸ Там же.

²⁹ Там же.

³⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 14 ноября 2005 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 48 и статьи 58 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4968.

³¹ Там же.

³² Там же.

³³ Вискулова В.В. Указ. соч. С. 32.

³⁴ Там же.

³⁵ Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А.Л. Кононова по делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2006. № 27. Ст. 2970.

рательных фондов»³⁶. Предметом рассмотрения выступили нормы о правомерности предвыборной агитации за или против кандидата, но не против всех кандидатов, списков кандидатов. «Учитывая фактическое признание в 2005 г. Конституционным Судом равенства форм голосования «за», «против», «против всех» и соответствующих форм агитации»³⁷, нам интересны некоторые положения этого постановления. Здесь Суд впервые провел различие роли финансовых средств для лиц, реализующих активное избирательное право, и лиц, реализующих пассивное избирательное право. «Во имя формирования народного представительства, обеспечения прозрачности финансирования выборов как условия равенства кандидатов и свободного формирования мнения избирателей» Конституционный Суд признал допустимым «ограничение форм и методов предвыборной агитации граждан, если она осуществляется не за счет средств избирательных фондов»³⁸. Об участии граждан в финансировании предвыборной агитации сказано: «Оно заключается в праве вносить в избирательные фонды добровольные пожертвования»³⁹. А.Л. Кононов замечает, что «оспариваемые нормы оставляют право предвыборной агитации фактически исключительно кандидатам и партиям», а «граждане, не имеющие отношения к избирательным фондам, в силу этого фактически в период выборов лишены каких бы то ни было каналов массовой информации, чтобы донести собственное мнение и оценки до избирателей и повлиять на результаты выборов»⁴⁰. Из меры свободы политической дискуссии и возможности «активным образом повлиять на результат» Кононов выводит меру легитимности избирательного органа и уровень развития демократии⁴¹. Он не признает альтернативой праву на свободу информации возможность вносить пожертвования в избирательные фонды. Выводы судьи представляются нам достаточно обоснованными. В.В. Вискулова видит уникальную ситуацию в том, что 2005 г. «во имя соблюдения баланса конституционно защищаемых ценностей – права на свободные выборы и свободы слова и информации» Конституционный Суд, «признав своеобразное равенство форм агитации «за», «против», «против всех», сказал о необходимости «законодательного оформления порядка реализации гражданами права на проведение лично предвыборной агитации против всех кандидатов за счет собственных ... денежных средств», а в 2006 г. для таких целей продекларировал «недопустимость ... регулирования порядка реализации гражданами права на проведение лично предвыборной агитации за либо против кандидатов за счет собственных средств»⁴².

Последнее постановление содержит весьма важное положение: «При конкретизации положений Конституции Российской Федерации о свободных выборах, избирательных правах, а также о праве на свободу слова и свободу информации федеральный законодатель обладает дискрецией в выборе соответствующих механизмов, средств и методов, определяемой, в частности, историческими условиями, складывающимися на том или ином этапе развития страны»⁴³. То есть свое решение Суд мотивировал и «историческими условиями». Возможность голосования «против всех» стала некоторой «правовой традицией России»⁴⁴.

³⁶ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 2006 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58 и 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области» // СЗ РФ. 2006. № 27. Ст. 2970.

³⁷ Вискулова В.В. Указ. соч. С. 33.

³⁸ Там же.

³⁹ СЗ РФ. 2006. № 27. Ст. 2970.

⁴⁰ Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А.Л. Кононова // СЗ РФ. 2006. № 27. Ст. 2970.

⁴¹ Там же.

⁴² Вискулова В.В. Указ. соч. С. 33.

⁴³ СЗ РФ. 2006. № 27. Ст. 2970.

⁴⁴ Вискулова В.В. Указ. соч. С. 30.

Многие традиции и новации отечественного законодательства являются весьма ценными. Однако отсутствие механизма их применения и регулирования создает значительные проблемы на практике, что может стать поводом для отмены таких норм. Для протестного голосования это стало возможным из-за отсутствия прямого указания в Конституции РФ на такое право у граждан Российской Федерации (о чем было сказано в первом постановлении Конституционного Суда по данной проблеме). Норма о голосовании «против всех» перестала существовать после принятия Федерального закона от 12 июля 2006 г. № 107-ФЗ, который последовал за постановлением Конституционного Суда от 14 ноября 2005 г. № 10-П.

3. Правовые позиции Конституционного Суда 2007–2009 гг.

Объектом рассмотрения в конституционном судопроизводстве 2007–2009 гг. преимущественно выступают права таких участников избирательного процесса как политические партии. В постановлении от 11 марта 2008 г. № 4-П Конституционный Суд говорит о признании политической партии, по сути, единственным субъектом права выдвижения кандидатов в депутаты законодательных (представительных) органов государственной власти. Судья А.Л. Кононов в своем особом мнении в 2006 г. приводил иную позицию, изложенную в решении Конституционного Суда Словацкой Республики 1999 г.: «Демократия не является формой правления, учрежденной исключительно в интересах политических партий. Отрицание основных прав и свобод человека в интересах политических партий равнозначно отрицанию демократии»⁴⁵. Мы разделяем последнюю точку зрения. Считаем уместным обратиться к взглядам русского философа П.Л. Лаврова по поводу того, что историю творят личности и «прогресс человечества лежит исключительно на критически мыслящих личностях: без них он, безусловно, невозможен». При пропорциональной избирательной системе «критически мыслящие личности» вынуждены вступать в партии, чтобы получить возможность быть включенными в партийный список. Не подвергая сомнению независимость Конституционного Суда РФ, мы прослеживаем неизбежную связь его решений с политическим курсом страны. Из анализа приведенных правовых позиций органа конституционного контроля мы можем сделать обобщение, что законодатель, устанавливая определенные ограничения в осуществлении конституционных прав участников избирательного процесса, вынужден искать некую «золотую середину», опираясь, в первую очередь, на положения Основного Закона страны. И оказывать ему помощь в этой работе призван Конституционный Суд Российской Федерации.

Глава II. Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник избирательного права и избирательного процесса

В настоящее время Конституционный Суд прочно занял «центральное место в деле реальной правовой охраны Конституции РФ – одного из важнейших условий создания в России демократического федеративного государства, обеспечения на практике принципа разделения властей»⁴⁶. Но это не означает, что научные дискуссии вокруг этого государственного органа и его решений исчерпаны.

⁴⁵ Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации А.Л. Кононова // СЗ РФ. 2006. № 27. Ст. 2970.

⁴⁶ Шульженко Ю.Л. Конституционный Суд Российской Федерации: постановления, определения. 1992–1996 // Государство и право. 1998. № 12. С. 101.

§ 1. Свойства решений Конституционного Суда как источника избирательного права и избирательного процесса

В ст. 6 ФКЗ «О Конституционном Суде» закреплена одна из самых главных характеристик органа конституционного контроля: «Решения Конституционного Суда Российской Федерации обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений»⁴⁷. Свойство окончательности решений органа конституционного контроля «представляет собой дополнительную гарантию независимости деятельности как Конституционного Суда в целом, так и его судей»⁴⁸. Из названных свойств следует, что «решения Конституционного Суда действуют непосредственно и не требуют подтверждения другими органами и должностными лицами»⁴⁹. Решениям Конституционного Суда РФ присуще свойство непреодолимости. Итак, для статуса судебного органа конституционного контроля и его решений характерна определенная специфика. На основе выделенных свойств мы считаем возможным согласиться с большинством исследователей вопроса о правовой природе решений Конституционного Суда в том, что последние можно признать источником права, в частности избирательного. Такой точки зрения придерживаются профессор С. Князев и профессор Н. Михалева. Они указывают на отсутствие у Конституционного Суда права «издавать какие-либо акты, имеющие нормативное правовое значение»⁵⁰, в соответствии с Конституцией и ФКЗ и поясняют, что решения Конституционного Суда РФ «...сами по себе они не создают новых правил поведения, а лишь известными способами способствуют уяснению и единообразному практическому применению предписаний избирательного законодательства». В.И. Анишина считает, что «хотя решения Конституционного Суда РФ в строгом смысле слова не являются нормативными актами, но они вносят изменения в действующую систему правовых норм – устраняют нормы, противоречащие Конституции, общеобязательны и в этом смысле по своей юридической природе сходны с законами»⁵¹. В.В. Карелин рассматривает решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник избирательного права, развивший его основы⁵².

Как одна из положительных характеристик решений Конституционного Суда исследователями отмечается оперативность этого органа в принятии решений. Ведь если норма, признанная неконституционной, прекращает свое действие, то может образоваться пробел. Его восполнение законодателем потребует немало времени, а дело требует незамедлительного разрешения. Конечно, не стоит излишне уповать на быстроту принятия решений – не случайно для принятия законов, то есть основных официально признанных источников права в Российской Федерации, предусмотрен специальный порядок с законодательно определенными стадиями. Здесь важно учитывать, что «судья не «изобретает» общих принципов права, а лишь выводит их из правовой системы, из определенных совокупно-

⁴⁷ СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

⁴⁸ Петров А.А. Юридические свойства решений Конституционного Суда РФ // Академический юридический журнал. 2000. № 2. С. 26.

⁴⁹ Там же.

⁵⁰ Курс лекций по избирательному праву и избирательному процессу Российской Федерации // www.demoscopy.ru/library/learn/lectures/

⁵¹ Анишина В.Е. Правовые позиции Конституционного Суда России // Российская юстиция. 2000. № 7. С. 11.

⁵² Карелин В.В. Решения Конституционного Суда Российской Федерации как источник избирательного права, развивший его основы // Сборник конкурсных работ в области избирательного права, избирательного процесса и законодательства о референдуме, выполненных студентами и аспирантами высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации в 2004/2005 учебном году. М.: РЦОИТ, 2005. С. 71–105.

стей отраслевых норм»⁵³. Но специфичность решений Суда состоит еще и в том, что они содержат анализ законодательства, поэтому во избежание дублирования норм некоторые ученые говорят о необходимости признания в качестве источника права лишь резолютивной части решения.

Однако споры о признании решений Конституционного Суда источником права, как правило, упираются в недопустимость нарушения принципа разделения властей. В.И. Анишина считает, что в принятии судом общеобязательных решений «нет никакого противоречия с указанным принципом, поскольку основная функция законодателя – нормотворчество – не передается суду и она не блокируется решением суда»⁵⁴. Возможность некоторого возвышения одной ветви власти над другой является в некотором смысле естественной: «... Исторический опыт учит нас, что любая власть всегда будет стремиться к приоритету»⁵⁵. Главное, по нашему мнению, чтобы при этом стремящаяся к приоритету ветвь власти направила свои усилия на благо государства и общества.

Ситуацию противоречивости российского законодательства, в частности избирательного, вплоть до несоответствия отдельных норм Конституции РФ часто объясняют тем, что законы пишут люди, а, как гласит известное выражение Цицерона, человеку свойственно ошибаться (лат. «egere humanum est»). Но, возражают скептики, в органе конституционного контроля тоже работают люди. Не несет ли это риска ошибки в решениях Конституционного Суда? В связи с риском возможной ошибки некоторые исследователи предлагают законодательно закрепить возможность оспаривания положений постановлений в принявшем это постановление судебном органе (В.И. Анишина) или в Европейском суде по правам человека (В.В. Карелин). Первое предложение нам представляется более рациональным – это не подорвет высокий статус органа конституционного контроля и не позволит парализовать деятельность Европейского суда по правам человека (какую ситуацию мы наблюдаем сейчас). Мы считаем, что такие принципы деятельности Конституционного Суда, как независимость, коллегиальность, гласность, состязательность и равноправие сторон (ст. 5 ФКЗ «О Конституционном Суде»), а также требования, предъявляемые к кандидатам на должность судьи Конституционного Суда (ст. 8 ФКЗ), позволяют свести к минимуму вероятность судебной ошибки.

§ 2. Значение решений Конституционного Суда в теории и практике избирательного права и избирательного процесса

Решения Конституционного Суда активно и внимательно изучаются и используются законодателем, правоприменителями, исследователями, а особые мнения судей, как правило, удостаиваются гораздо меньшего внимания. Но, на наш взгляд, они содержат немало ценных положений для перспективного развития избирательного права и избирательного процесса, а также для юридической науки. То обстоятельство, что «органы конституционной юстиции России стали предметом изучения науки конституционного права»⁵⁶, имеет большую теоретическую и практическую значимость – они пополняют науку «новым знанием, ориентируемым на его практическое применение»⁵⁷. В то же время «сама ... деятельность Конституционного Суда Российской Федерации, объективированная в той или иной

⁵³ Анишина В.Е. Указ. соч. С. 12.

⁵⁴ Анишина В.И. Постановления пленумов высших судов Российской Федерации: правовая природа, место и роль в правовой системе // Российский судья. 2008. № 5. С. 7.

⁵⁵ Безуглов А.А., Чеботарев Г.Н. Принцип разделения властей в государственном устройстве Российской Федерации // Государство и право. 1998. № 10. С. 119.

⁵⁶ Богданов Н.А. Конституционный Суд Российской Федерации в системе конституционного права // Вестник Конституционного Суда. 1996. № 6. С. 62.

⁵⁷ Там же.

форме, ... становится источником науки»⁵⁸. Это актуально для разработки путей решения современной проблемы недостаточного уровня правовой культуры избирателей.

Можно сделать вывод, что целый ряд положительных моментов деятельности Конституционного Суда и свойств его решений подтверждает обоснованность признания этих решений (во всяком случае, постановлений) источником права и конкретно избирательного права. Однако с точки зрения законодательства, как показывает практика, достаточно нынешнего закрепления в ст. 6 ФКЗ «О Конституционном Суде» положения об обязательности решений Конституционного Суда Российской Федерации на всей территории страны для всех органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений. Законодателю же, опасаясь доминирующей роли Конституционного Суда в системе разделения властей и даже падения своего авторитета в глазах граждан по сравнению с Судом, следует стремиться не сдерживать или ограничивать полномочия последнего, а надлежащим образом осуществлять свои функции, то есть изначально принимать законы с наименьшим количеством пробелов, юридических конфликтов, а в особенности – заботиться о соблюдении конституционных прав и свобод граждан. Важно, чтобы так действовал не только федеральный законодатель, но и субъектовый. Плодотворным будет продолжение сотрудничества Центральной избирательной комиссии и избирательных комиссий субъектов с Конституционным Судом в проведении «круглых столов», подготовке информационных и методических материалов, распространении их в субъектах Федерации.

Таким образом, не только Конституционному Суду необходимо продолжать со всей бдительностью охранять конституционные права и свободы человека и гражданина, устраняя нормы законов, противоречащие Конституции Российской Федерации, но и законодателю следует действовать оперативно – принимать во внимание правовые позиции Конституционного Суда, восполнять пробелы в законодательстве и, главное, стремиться не повторять ошибок, допущенных им однажды и обнаруженных органом конституционного контроля. И только тогда будет возможно значительное усиление роли и эффективности решений Конституционного Суда в развитии избирательного права и избирательного процесса.

Заключение

В завершение нашего исследования можно сделать некоторые выводы и обобщения. В настоящей работе мы рассмотрели небольшую часть решений Конституционного Суда Российской Федерации, касающихся норм избирательного права. Все они, бесспорно, содержат ценнейшие правовые положения для всех участников избирательного процесса, для законодателя и для исследователей вопросов избирательного права. В своих решениях этот орган объясняет и саму природу, предназначение данных законодательных норм, механизм их действия.

Конституционный Суд Российской Федерации занимает особое место в политико-правовой системе России»⁵⁹. Мы убедились в том, что этот орган проделывает огромную работу по совершенствованию отечественного законодательства. Обратим внимание на положительные, по нашему мнению, тенденции последних лет. За последние годы Конституционным Судом издано немного постановлений, касающихся норм избирательного законодательства (в 2006 г. – одно, в 2007 г. – два, в 2008 и 2009 гг. – по одному постановлению). Из них большая часть (три) содержит решения о непротиворечии Конституции рассмотренных Судом положений законодательства. Считаем возможным предположить,

⁵⁸ Там же.

⁵⁹ Шведа В. В. Указ. соч. С. 13.

что российское избирательное законодательство все более приближается к совершенству с точки зрения соответствия Основному закону страны. Такое соответствие – первейшее условие поступательного развития национальной системы права. Но не означает ли уменьшение количества постановлений Конституционного Суда, затрагивающих проблемы избирательного законодательства, и уменьшение роли его решений в этой отрасли права? За годы успешной практики рассмотрения и решения дел в сфере избирательного законодательства Конституционный Суд Российской Федерации доказал свою неопределимую роль в становлении и развитии избирательного права и эффективности избирательного процесса. Его роль в этом деле не уменьшилась и за последнее время, и нет оснований даже предполагать, что в последующие годы исчезнет необходимость в конституционном судопроизводстве. Это объясняется динамикой избирательного права и законодательства, обусловленной частотой выборов в федеративном государстве с республиканской формой правления, с такой большой территорией, большим объемом избирательного законодательства и неизбежными противоречиями в нем. Кроме того, в изменяющихся общественных условиях необходимо современное толкование действующих норм закона. Новації законодателя не всегда соответствуют даже Конституции Российской Федерации. Конституционный Суд в то же время обеспечивает в ходе избирательной кампании оперативное разрешение возникающих вопросов и споров и даже своего рода заполнение пробелов в законодательстве, которые возникают в результате признания норм законов не соответствующими Основному закону страны. Конституционный Суд РФ на протяжении десятков лет успешно вносит ясность в спорные вопросы такой крупной и значимой, однако все еще далекой от совершенства отрасли отечественного законодательства, как законодательство о выборах. И вклад его в этой сфере, как и в целом в развитии российского законодательства, невозможно переоценить. Конституционный Суд во многом обеспечивает положительную динамику избирательного законодательства и в то же время его стабильность, корректирует его развитие в определенном направлении»⁶⁰. Высшие органы государственной власти Российской Федерации и органы власти субъектов систематически обращаются в Конституционный Суд с запросами по проблемам избирательного права, что говорит об активной роли органа конституционного контроля «в обеспечении конституционности в столь важной сфере укрепления и развития демократического, правового характера общества и государства в России»⁶¹. Деятельность этого органа влияет на процесс законотворчества: «с учетом решений Конституционного Суда Российской Федерации принимаются законы о выборах и референдумах, вносятся соответствующие изменения и дополнения в конституции, уставы и законы субъектов Федерации»⁶². Избирательные комиссии всех уровней «постоянно опираются на решения Конституционного Суда Российской Федерации в своей повседневной работе, при подготовке методологических и инструктивных материалов»⁶³. Тем законодательным и правоприменительным органам, которые еще не в полной мере учитывают и используют практику Конституционного Суда РФ или делают это несвоевременно, следует как можно оперативнее исправить упущения для наибольшей эффективности их работы и работы Конституционного Суда. Субъектам избирательных правоотношений, которые наделены правом обращаться в орган конституционного контроля, следует не пренебрегать этим правом в случае обнаружения неопределенности в вопросе о соответствии Конституции норм закона.

⁶⁰ Шведа В.В. Указ. соч. С. 15.

⁶¹ Там же. С. 13.

⁶² Там же.

⁶³ Там же.



Таким образом, решения Конституционного Суда РФ «составляют органичную часть избирательного права»⁶⁴, и «нельзя не согласиться с выводом о том, что ни правотворчество, ни правоприменение, ни научные исследования и комментарии в области избирательного права немислимы сейчас и в будущем без обращения к практике Конституционного Суда Российской Федерации, к его решениям и правовым позициям»⁶⁵. В литературе можно встретить предложения о расширении компетенции Конституционного Суда. Это свидетельствует о высоком доверии к качеству работы этого органа. Однако у некоторых исследователей, как мы рассмотрели выше, определенные сомнения вызывают противоречия в правовых позициях судебного органа конституционного контроля. Необходимо позаботиться о предотвращении этой ситуации. Кроме того, нам представляется возможным передать в компетенцию Конституционного Суда решение вопроса о признании недействительными выборов Президента РФ и Государственной Думы РФ.

⁶⁴ Там же.

⁶⁵ Веденев Ю.А. Указ.соч. С. 55.

*Третья премия***Избирательные права инвалидов****Мастюков Никита Юрьевич,**

студент 3-го курса факультета подготовки специалистов для судебной системы Приволжского филиала Российской академии правосудия (г. Нижний Новгород)

*Научный руководитель:***Никифорова Елена Александровна,**

кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин юридического факультета Приволжского филиала Российской академии правосудия (г. Нижний Новгород)



Во всех странах мира и в любой группе общества имеются инвалиды. Их число в мире значительно и продолжает расти. По оценкам Организации Объединенных Наций, каждый десятый человек на планете имеет инвалидность.

По данным, указанным в федеральной целевой программе «Социальная поддержка инвалидов на 2006–2010 годы», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2005 г. № 832, в России на конец 2004 г. насчитывалось 11,4 миллиона граждан с ограниченными возможностями¹. Если учитывать, что правом голосовать на выборах обладают более 100 миллионов россиян, то можно утверждать, что инвалиды среди избирателей составляют достаточно большой процент.

Однако такая значительная часть населения пока слабо задействована в политической жизни государства².

Существует несколько определений понятия «инвалид»³.

Инвалид – от латинского *invalidus* – «слабый», «бессильный».

Инвалид – лицо, которое имеет нарушение здоровья со стойким расстройством функций организма, обусловленное заболеваниями, последствиями травм или дефектами, приводящее к ограничению жизнедеятельности и вызывающее необходимость его социальной защиты⁴.

Инвалид – лицо, которое обладает длительной или постоянной, полной или частичной потерей трудоспособности вследствие болезни, травмы, увечья или дефектов развития⁵.

¹ Сейчас, в 2009 году, эта цифра только увеличилась, так как ежегодно признаются инвалидами около 3,5 млн человек, причем около миллиона впервые.

² Советников И.В. Реализация избирательных прав лицами с ограниченными возможностями: проблемы и решения // Журнал о выборах. 2006. № 1. С.12.

³ В данной работе понятия «инвалид» и «лицо с ограниченными возможностями» используются как равнозначные.

⁴ ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» от 24.11.1995 г. № 181-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 48. Ст.4563.

⁵ Петровский Б.В. Популярная медицинская энциклопедия. М.: Советская энциклопедия, 1987. С. 262.

В Декларации о правах инвалидов (принята резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН от 9 декабря 1975 г.)⁶ в пункте 4 указано, что инвалиды имеют те же гражданские и политические права, что и другие лица. Таким образом, соблюдение и выполнение указанных действий является необходимым для обеспечения избирательных прав граждан с ограниченными возможностями.

Правило 3 Стандартных правил обеспечения равных возможностей для инвалидов (приняты 20 декабря 1993 г. резолюцией 48/96 Генеральной Ассамблеи ООН)⁷ указывает, что при разработке или оценке программ реабилитации государствам следует использовать опыт организаций инвалидов.

Всемирная программа действия в отношении инвалидов (принята резолюцией 37/52 Генеральной Ассамблеи ООН от 3 декабря 1982 г.)⁸ гласит, что свыше 500 миллионов человек в мире являются инвалидами в результате умственных, физических и сенсорных расстройств. Они должны пользоваться теми же правами и возможностями, что и все другие люди.

В Конституции Российской Федерации⁹ данное положение прямо не закреплено. Но оно логически вытекает из положений статей 3, 19, 32 Основного закона. Статья 19 устанавливает, что «государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от его пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также *других обстоятельств*».

Другими обстоятельствами можно считать и инвалидность, то есть, в соответствии с пунктом 4 Декларации о правах инвалидов (утверждена резолюцией тринадцатой сессии Генеральной Ассамблеи ООН 3447 (XXX) от 9 декабря 1975 г.)¹⁰, невозможность лица самостоятельно обеспечить полностью или частично потребности нормальной личной и/или социальной жизни в силу недостатка, будь то врожденного или нет, его или ее физических или умственных возможностей. На основании же норм статей 3 и 32 можно сделать вывод о том, что данное положение распространяется и на избирательные права граждан.

Таким образом, лица, являющиеся гражданами Российской Федерации, но вместе с тем лицами с ограниченными возможностями, обладают такими же избирательными правами, как и иные граждане. Понятие «избирательные права лиц с ограниченными возможностями» в данной работе используется в смысле термина «субъективные права» – предоставленные законом возможности личности выбирать вид и меру дозволенного поведения; индивидуальные *права* гражданина *избирать* и быть избранным, участвовать во всех мероприятиях по подготовке и проведению выборов, включая *голосование*¹¹.

Однако субъективное право гражданина может быть реализовано при наличии совокупности конституционных норм, закрепляющих принципы избирательной системы Российской Федерации, порядок подготовки и проведения выборов населением депутатов и выборных должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления, то есть системы *объективно* существующих правовых норм, исходящих от законодательных и иных правотворческих органов государства. На наш взгляд, большую роль в органи-

⁶ См.: СПС «КонсультантПлюс».

⁷ См.: Там же.

⁸ См.: Там же.

⁹ Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Российская газета. 1993. № 237. 25 дек.

¹⁰ См.: СПС «КонсультантПлюс».

¹¹ Авакян С.А. Конституционное право России: В 2-х т. Т. 2. М.: Юрист, 2007. С. 162.

зации нормативно-правового обеспечения избирательного процесса имеют акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Итак, все граждане Российской Федерации обладают правом голосовать, то есть отдать на выборах свой голос за того или иного кандидата на выборах разного уровня. Соответственно им же обладают и граждане с ограниченными возможностями.

Для организации голосования инвалидов необходимо предусмотреть условия для реализации их прав и потребностей и на иных стадиях избирательного процесса, так как участие лиц с ограниченными возможностями в процедурах выборов не должно быть формальным заполнением избирательного бюллетеня. Более того, возможность в полной мере реализовать свое право голоса для таких граждан находится в прямой зависимости от их информированности о ходе избирательной кампании, средств и способов участия в предвыборной агитации, контроля в процессе составления списков избирателей.

Избирательный процесс – совокупность нескольких стадий, последовательно сменяющих одна другую от момента назначения даты выборов до объявления о результатах голосования¹².

Рассмотрим, что необходимо сделать для реализации избирательных прав инвалидов на следующих *этапах избирательного процесса*: назначение выборов [1], составление списков и регистрация избирателей [2], образование избирательных комиссий [3], образование избирательных округов и участков [4], выдвижение и регистрация кандидатов [5], предвыборная агитация [6], голосование [7], подсчет голосов и определение результатов выборов [8].

Этап [1]. Из правила 5 пункта б части 5 Стандартных правил обеспечения равных возможностей для инвалидов¹³ следует: «инвалидам и, при необходимости, их семьям и защитникам их интересов следует на всех этапах предоставлять доступ ко всей информации, касающейся диагноза, прав и имеющихся услуг и программ. Такую информацию следует представлять в форме, доступной для инвалидов». В части 9 указанного акта сказано, что «государствам следует побуждать средства массовой информации, особенно телевидение, радио и газеты, обеспечивать доступность их услуг». Из положений статьи 10 пункта 7 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹⁴ (далее – Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав») известно, что информация о дне выборов должна быть опубликована в средствах массовой информации.

Из указанных нами правил следует, что граждане с ограниченными возможностями так же обладают правом на знание информации о дате выборов. Соответственно, должны быть предприняты меры для реализации указанного права. Например, Избирательная комиссия Республики Коми, выпуская в творческом содружестве с журналистами Коми республиканского телеканала передачу «Пять минут о выборах», обеспечила ее бегущей строкой. Аналогичными средствами снабжены и все информационные передачи федеральных каналов¹⁵.

Избирательная комиссия Нижегородской области в ходе работы по обеспечению избирательных прав граждан с ограниченными физическими возможностями активно взаимодействовала с периодическими печатными изданиями «Голос ветерана», «Здравствуйте, люди!», телекомпанией «Волга» и телеканалом ННТВ, выпускающим программу «Телевидение глухих». В результате сотрудничества было подготовлено и опубликовано пять

¹² Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М.: Норма. 2007. С. 417.

¹³ См.: СПС «КонсультантПлюс».

¹⁴ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

¹⁵ Куда бежит строка // Газ. «Республика». 2007. № 192. (3626). 18 окт.

статей по вопросам голосования данной категории избирателей, ряд телевизионных сюжетов, вышедших на телеканалах «Волга» (программа «Послесловие») и «ННТВ» (программа «Телевидение глухих»), транслировался видеоролик с обращением представителя общественной организации защиты прав граждан с инвалидностью «Инватур», сопровождавшийся бегущей строкой. В общей сложности было подготовлено 70 000 материалов, содержащих информацию о голосовании избирателей с ограниченными физическими возможностями, в том числе 20 000 – для избирателей с ослабленным зрением и незрячих¹⁶.

Но в небольших городах и сельской местности нередко соответствующими средствами пренебрегают¹⁷, что делает определенные категории граждан с ограниченными возможностями фактически отрезанными от информационного обеспечения (например, глухих и глухонемых – при отсутствии бегущей строки или сурдоперевода). Это большая проблема, ведущая к значительному снижению избирательной активности указанных лиц.

Следующие *этапы* – [2],[3],[4],[5] – можно объединить и рассматривать совместно. Это обусловлено тем, что на данных этапах важнейшими задачами, направленными на реализацию и организацию избирательных прав граждан, являются:

- составление списков избирателей отдельно по каждому избирательному участку, с учётом граждан являющихся инвалидами;
- личное общение с избирателями, являющимися инвалидами, для ознакомления и дополнительного уточнения списков избирателей (по форме, установленной Центральной избирательной комиссией Российской Федерации), а также для уточнения сведения о месте голосования инвалидов – в помещении для голосования избирательного участка или вне помещения для голосования (на дому);
- составление и уточнение списков лиц с ограниченными возможностями по трём категориям: слепые, слабовидящие; глухие, слабослышащие; граждане с нарушениями функций опорно-двигательного аппарата;
- доведение до сведения избирателей, являющихся инвалидами, информации о формировании участковых избирательных комиссий с указанием их адреса и телефона;
- создание банка данных в каждой территориальной и участковой избирательных комиссиях об избирателях-инвалидах, с указанием номеров избирательных участков, где они включены в список избирателей, и о форме голосования, выбранной избирателями.

Значимость приведенных мероприятий для реализации избирательных прав граждан с ограниченными возможностями проявляется в следующем.

Во-первых, необходимо определить оптимально удобный вариант голосования указанных категорий граждан. Так, это может быть выезд членов участковых комиссий на дом или приход инвалида на специально оборудованный избирательный участок (например, на выборах депутатов Государственной Думы Избирательная комиссия Алтайского края заказала 300 ширм для голосования инвалидов)¹⁸.

Во-вторых, необходимо точно знать количество лиц с ограниченными возможностями для определения избирательных участков с большим количеством инвалидов категории глухих, слабослышащих с целью обеспечения участковых избирательных комиссий необходимыми средствами¹⁹.

¹⁶ <http://www/cikrf.ru/postancik/Zp091067/jsp>

¹⁷ На местах указанным вопросом стали заниматься только по прямому указанию «сверху» после назначения В.Е. Чурова на должность Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

¹⁸ <http://www.amic.ru/news/news=76688>

¹⁹ По информации председателя Избирательной комиссии Челябинской области Ирины Старостиной, для

На *этапе предвыборной агитации* [6] независимо от цели голосования, цели и типа выборов основной задачей агитации является побуждение к голосованию. Несомненно, влияние оказывается и на инвалидов. Остановимся на формах агитации и определимся, какие из них пригодны для инвалидов, а какие нет.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав» содержит два определения, которые различаются в зависимости от цели голосования: 1) агитация по вопросам референдума – деятельность, осуществляемая в период кампании референдума и имеющая целью побудить или побуждающая участников референдума поддержать инициативу проведения референдума либо отказаться от такой поддержки, голосовать либо отказаться от голосования на референдуме, поддержать либо отвергнуть вынесенный на референдум вопрос (п. 3 ст. 2); 2) предвыборная агитация – деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них) (п. 4 ст. 2).

Таким образом, мы предлагаем следующий небольшой анализ – распределим виды агитации по группам и сопоставим их с возможностями инвалидов.

Предвыборная агитация на каналах организаций телерадиовещания, а также посредством проведения агитационных публичных мероприятий в виде политической рекламы, показа видеофильмов о зарегистрированных кандидатах:

- все эти виды кажутся нам пригодными для агитации лиц с ограниченными возможностями;
- возможны следующие рекомендации:
 - 1) дополнить указанные виды сурдопереводом и бегущей строкой;
 - 2) снабдить бегущую строку по возможности наиболее крупным и понятным для восприятия шрифтом;
 - 3) выпустить отдельную серию для лиц с ограниченными возможностями;
 - 4) записывать указанные виды на специальные носители для их последующего распространения.

Предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума в периодических печатных изданиях; посредством выпуска и распространения печатных агитационных материалов:

- эти виды кажутся нам пригодными для агитации лиц с ограниченными возможностями, а именно для слепых и слабовидящих;
- возможны следующие рекомендации:
 - 1) указанные виды должны содержать крупный шрифт;
 - 2) использование азбуки Брайля или другого рельефно-точечного шрифта при подготовке;
 - 3) необходимо выпускать специальную серию агитационных материалов исключительно для лиц с ограниченными возможностями, предусмотрев это в качестве обязанности зарегистрированных кандидатов;
 - 4) распространять указанные виды по сети Интернет.

Предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума посредством проведения агитационных публичных мероприятий (собраний, шествий, публичных дискуссий, пресс-конференций, выступлений):

- непригодны для подавляющего числа лиц с ограниченными возможностями, так как минимальное число инвалидов способны принять в них участие;

помощи инвалидам в день голосования были привлечены курсанты военных училищ.

- возможны следующие рекомендации:
 - 1) оборудование в помещении должно быть расположено таким образом, чтобы обеспечивалась доступность для избирателей, которые пользуются креслами-колясками или имеют другие трудности при передвижении;
 - 2) приглашать сурдопереводчиков и медицинский персонал;
 - 3) размещать помещения на первых этажах;
 - 4) помещение должно иметь удобный подход для граждан и подъезда транспорта, достаточное освещение и т.д.;
 - 5) если вход в здание не предусматривает специальных приспособлений для входа избирателей с нарушением функций опорно-двигательного аппарата и въезда инвалидов-колясочников, то при содействии органов местного самоуправления следует решить вопрос об установке временных приспособлений (перила, настилы, рельсы, пандусы)²⁰;
 - 6) при проведении шествий выделить отдельную дорогу для инвалидов.

Предложенные рекомендации могли бы оказать положительное влияние на проведение одной из стадий подготовки к голосованию – агитации.

Этап [7] – важнейший этап, на котором и происходит фактическая реализация гражданами своего избирательного права.

Конвенция о правах инвалидов (Нью-Йорк, 13 декабря 2006 г.)²¹ в пункте «а» статьи 29 закрепляет обязанность государства защиты права инвалидов на участие в тайном голосовании на выборах и публичных референдумах.

Право на тайное голосование является неотъемлемой частью любого свободного и демократического общества. Отсутствие условий, позволяющих лицам с ограниченными физическими возможностями участвовать в выборах, подрывает процесс демократических преобразований, ущемляет всеобщее право граждан на свободное и равное участие в общественной жизни, в том числе право избирать. Выше мы уже указывали на необходимость разнообразных организационных мер в ходе подготовки к выборам. Теперь остановимся на особенностях голосования граждан с ограниченными возможностями.

Существует большое количество избирателей, зарегистрированных по одному адресу, но по тем или иным причинам проживающих по другому. Так, например, инвалиды живут по адресу своих родителей или родственников, которые ухаживают за ними. Поэтому избиратель в день голосования не может прибыть на тот избирательный участок, где он включен в список избирателей, но хотел бы проголосовать по месту своего пребывания. Существуют следующие пути решения указанного вопроса:

1. Получение открепительного удостоверения, дающего право проголосовать на любом избирательном участке (ст. 62 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав»). Оно выдается в избирательной комиссии на основании письменного заявления с указанием причины, по которой оно требуется. Его может получить как сам проситель, так и его представитель на основании нотариально заверенной доверенности;

2. Тяжело больной человек, который не может решить проблему первым путем, может быть включен в список избирателей по месту его фактического пребывания на основании письменного заявления, поданного не позднее чем за три дня до дня голосования;

²⁰ Эти предложения даются на основании Рекомендаций по обеспечению избирательных прав граждан Российской Федерации, являющихся инвалидами, при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва и выборов Президента Российской Федерации.

²¹ См.: СПС «КонсультантПлюс».

3. Если избиратель не может по состоянию здоровья дойти до избирательного участка, то он может проголосовать на дому. Для этого необходимо подать письменное заявление в участковую избирательную комиссию. Оно может быть передано через официального представителя.

И на *этапе* [8] необходимо информирование избирателей о результатах выборов. Здесь следует обратиться к сказанному выше (на *этапах* [1] и [6]), так как принципы обеспечения инвалидов информацией об итогах голосования идентичны с принципами информирования избирателей на *этапе* [1], а способы предоставления информации во многом совпадают с *этапом* [6].

Таким образом, можно выделить четыре основных правовых аспекта в организации голосования избирателей с ограниченными возможностями и их участия в выборах:

- организация работы избирательных комиссий по подготовке ко дню голосования;
- организация работы по информированию избирателей-инвалидов;
- оборудование избирательных участков и помещений для голосования для обеспечения возможности голосования инвалидов;
- непосредственно организация голосования инвалидов.

Показателем необходимого и достаточного уровня правовой обеспеченности избирательных прав лиц с ограниченными возможностями может служить их активность в процессе организации и проведения выборов, многообразие форм такого участия.

Для российского гражданина стержневыми в понятии «избирательное право» являются два начала: *право избирать* и *право быть избранным*. Законодателем и наукой *право избирать* трактуется как активное избирательное право. Это означает, что только своим активным действием гражданин способен реализовать данное право. Никто не вправе вместо гражданина осуществить его право на участие в голосовании.

Право быть избранным означает предоставление гражданину возможности баллотироваться в депутаты представительного органа власти или на выборную государственную или муниципальную должность. Иначе говоря, *право быть избранным* означает предоставление гражданину возможности претендовать на выборный пост. Данное право в законодательстве трактуется как пассивное избирательное право²².

Конституция Российской Федерации в части 2 статьи 32 закрепляет указанные выше положения, то есть приводит их из доктринальной в официальную форму: «Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме». Инвалиды, являющиеся гражданами Российской Федерации, несомненно обладают указанными правами.

В российском законодательстве имеют место следующие ограничения на осуществление активного и пассивного избирательного права²³: по возрасту, по сроку проживания на определенной территории, по принадлежности к гражданству, по прохождению военной службы, по количеству избраний, в связи с нахождением на выборной должности и претензиями на несколько мандатов, по прекращению прежнего мандата выборного лица, в связи с отбыванием уголовного наказания²⁴.

Кроме того, часть 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации устанавливает, что не имеют права избирать и быть избранными граждане, признанные судом недееспособными.

Из указанного выше четко видно, что нет никаких причин для ограничения избирательных прав инвалидов на основании их «ограниченности».

²² Авакьян С.А. Конституционное право России: В 2-х т. Т. 2. М.: Юрист, 2007. С. 169–170.

²³ Различные авторы также используют такие понятия, как ценз, условия, запреты.

²⁴ Авакьян С.А. Указ. соч. С. 171.

В данной работе мы довольно обширно изложили вопрос об организации голосования граждан с ограниченными возможностями. Но это активное избирательное право. Приведем выдержку из Рекомендаций по обеспечению избирательных прав граждан Российской Федерации, являющихся инвалидами, при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва и выборов Президента Российской Федерации²⁵: «Каждый гражданин Российской Федерации без ограничений по его физическому состоянию имеет право участвовать в общественной жизни государства через свободно избранного им тайным голосованием представителя, лично участвовать в тайном голосовании на выборах, основанном на всеобщем и равном праве».

Активное право снова регламентировано. Но возникает вопрос: может ли сам гражданин выступать на выборах не в качестве избирателя, но в качестве кандидата? Далее мы остановимся на указанной проблеме, так как она представляет объективный интерес для исследователя, и постараемся в ней разобраться.

Кандидат – лицо, выдвинутое в установленном законом порядке в качестве претендента на замещаемую посредством прямых выборов должность или на членство в органе (палате органа) государственной власти или органе местного самоуправления либо зарегистрированное соответствующей избирательной комиссией в качестве кандидата²⁶.

Выдвижение кандидатов – это избирательная процедура, посредством которой заявляется о том, что один кандидат (или список кандидатов) изъявляет желание баллотироваться на данных выборах.

В настоящее время право выдвижения имеют:

- 1) граждане Российской Федерации – для выдвижения себя в качестве кандидата в избирательном округе (самовыдвижение);
- 2) в зависимости от вида выборов – избирательные объединения, политические партии.

Так как ограничений, связанных с особенностями физического здоровья и социальной адаптации инвалидов в законодательстве не имеется, то де-юре они могут реализовать свое пассивное избирательное право как в порядке выдвижения, так и в порядке самовыдвижения.

Самовыдвижение кандидатов производится путем уведомления об этом избирательных комиссий, в которых будет осуществляться регистрация кандидатов, с последующим сбором подписей в поддержку самовыдвижения кандидатов. Таким образом, лицо с ограниченными возможностями может реализовать свое право в указанном порядке. Правда, для этого нужно обладать обширными возможностями, что недоступно подавляющей части инвалидов. И порядок самовыдвижения невозможен при применении пропорциональной системы (например, при выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации).

При втором случае все обстоит гораздо сложнее. Конечно, формальных ограничений также не имеется, но посмотрим на проблему глубже.

Инвалид может быть членом политической партии. Но будет ли он выдвинут избирательным объединением, партией? Необходимо быть действительно незаурядной личностью, чтобы быть выдвинутым от партии, состоящей из граждан «без ограничений». Сколь-

²⁵ Выписка из протокола заседания ЦИК России от 11.07.2007 № 20-4-5 «О рекомендациях по обеспечению избирательных прав граждан Российской Федерации, являющихся инвалидами, при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва и выборов Президента Российской Федерации» // Вестник ЦИК РФ. 2007. № 11.

²⁶ Федеральный закон от 12.06.2002г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

ко таких людей могут пополнить ряды, например, депутатов Государственной Думы ФС РФ, можно предугадать с достаточной степенью точности, учитывая отношение нашего общества к гражданам, испытывающим затруднения со здоровьем, к гражданам, которые «не как все», – их будут единицы. Естественно, что их мнения фактически не будут играть значительной роли.

Оптимальным здесь выглядит создание специальной всероссийской партии инвалидов. Из правила 15 Стандартных правил обеспечения равных возможностей для инвалидов²⁷ следует, что в национальном законодательстве, определяющем права и обязанности граждан, должны излагаться также права и обязанности инвалидов. Государства обязаны обеспечивать инвалидам возможность пользоваться своими правами, включая гражданские, политические права человека, на равной основе с другими гражданами. Государства должны обеспечивать *участие организаций инвалидов в разработке национального законодательства*, касающегося прав инвалидов.

20 июля 2006 г. было проведено собрание, на котором было принято решение о создании оргкомитета Общероссийской политической партии «Инвалиды России»²⁸. Председателем оргкомитета был избран Семин Григорий Владимирович.

3 августа из Министерства юстиции РФ пришло подтверждение о представлении в федеральный уполномоченный орган необходимых документов для создания оргкомитета вышеназванной партии. С этого момента началась работа по созданию региональных представительств в субъектах Российской Федерации. Представительства были созданы в Тамбовской, Тульской, Оренбургской, Сахалинской, Смоленской, Магаданской, Самарской, Воронежской, Новгородской, Московской областях, а также в Приморском крае, Республике Татарстан, Республике Ингушетия. Была, как видим, проведена серьезная работа уже на первом этапе. Далее, чтобы понять, что перед данной партией стояла реальная задача, направленная на осуществление избирательных (и других) прав инвалидов, приведем выдержки из Устава партии²⁹.

Часть 1 статьи 1 устанавливает, что политическая партия «Инвалиды России» является общественным объединением, созданным в целях участия инвалидов Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов инвалидов в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Статья 4 устанавливает цели и задачи партии. Среди них для нашего исследования представляют интерес следующие:

- выдвижение кандидатов на выборах в законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти и органы местного самоуправления, участие в выборах в указанные органы и в их работе;
- участие инвалидов Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах.

Таким образом, задача по реализации избирательных прав была поставлена конкретная и соответствующая законодательству о партиях и выборах. Членство в партии представляло определенные права:

- 1) избирать и быть избранным в руководящие и иные органы партии, ее отделений;

²⁷ См.: СПС «КонсультантПлюс».

²⁸ <http://www.invalidyrossii.ru>

²⁹ invalidyrossii2006@rambler.ru

- 2) получать информацию о деятельности партии и ее органов, о деятельности отделений и их органов;
- 3) обращаться с вопросами, предложениями, заявлениями в любые органы партии, органы ее отделений и получать ответ по существу своего обращения;
- 4) не исполнять решения руководящих органов партии и ее структурных подразделений, при подготовке которых он высказывал принципиальное несогласие с их содержанием;
- 5) обжаловать решения руководящих органов партии и ее структурных подразделений в порядке, предусмотренном Уставом;
- 6) свободно выйти из партии³⁰.

У партии было большое будущее. Об этом свидетельствуют приведенные выше положения. Но не сложилось. Партия существовала до 2007 г., сейчас в списке зарегистрированных партий ее нет. Но в любом случае был приобретен определенный опыт. Была создана партия, выражающая права лиц с ограниченными возможностями. Надеемся, что ошибки будут учтены, и аналогичная партия будет иметь место в ближайшее время. Определенные основы уже заложены.

Другая проблема, о которой стоит сказать в плане изучения избирательной активности инвалидов, это возможность лиц с ограниченными возможностями быть членами избирательных комиссий, основная функция которых состоит в организации и проведении выборов.

Избирательная комиссия – коллегиальный орган, формируемый в порядке и сроки, которые установлены законом, организующий и обеспечивающий подготовку и проведение выборов.

То, что на избирательные комиссии различных уровней возлагается основной объем работы по организации голосования избирателей с ограниченными возможностями, мы уже установили. Теперь остановимся на такой проблеме – могут ли инвалиды быть членами избирательных комиссий.

В Российской Федерации избирательные комиссии формируются в особом порядке в зависимости от вида и уровня комиссии:

1. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации состоит из 15 членов. Пять членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации назначаются Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации из числа кандидатур, предложенных фракциями, иными депутатскими объединениями в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, а также депутатами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. При этом от одного депутатского объединения в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации может быть назначено не более одного представителя (думается, что при наличии партии инвалидов в органе один человек точно был бы представлен в ЦИК России). Пять членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации назначаются Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации из числа кандидатур, предложенных законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации и высшими должностными лицами субъектов Российской Федерации (руководителями высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации). Пять членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации назначаются Президентом Российской Федерации;

³⁰ Там же.



2. Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации формируются законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации и высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) на основе предложений политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации, законодательном (представительном) органе государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации, иных общественных объединений, а также предложений представительных органов местного самоуправления, избирательной комиссии субъекта Российской Федерации предыдущего состава, Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Кроме того, как законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, так и глава исполнительной власти субъекта РФ обязаны назначить не менее одного члена избирательной комиссии субъекта на основе поступивших предложений ЦИК России;

3. Избирательные комиссии муниципальных образований формируются представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, предложенных соответствующими политическими партиями или избирательными объединениями;

4. Окружные избирательные комиссии формируются вышестоящей избирательной комиссией из кандидатов, предложенных соответствующими политическими партиями или избирательными объединениями;

5. Территориальные (районные, городские и др.) комиссии формируются избирательной комиссией субъекта из числа кандидатов, предложенных соответствующими политическими партиями или избирательными объединениями;

6. Участковые комиссии формируются вышестоящей избирательной комиссией из числа кандидатов, предложенных соответствующими политическими партиями или избирательными объединениями.

Таким образом, для того чтобы стать членом избирательной комиссии определенного уровня, необходимо быть предложенным на эту должность соответствующим избирательным объединением или политической партией. То есть в принципе это возможно де-юре, но де-факто весьма затруднительно. Но если бы имелась партия, аналогичная существовавшей партии «Инвалиды России», то лица с ограниченными возможностями с большой вероятностью могли бы в них состоять.

Особо стоит отметить пункт о назначении по представленным кандидатурам ЦИК России. Здесь первостепенная задача Центральной избирательной комиссии состоит в том, чтобы на собственном примере показать, что инвалиды обладают равным положением с другими гражданами, то есть назначить в числе обязательной квоты представителя граждан с ограниченными возможностями. И видится, что это далеко не такая уж «фантастическая» возможность для инвалидов, среди которых огромное число достойных кандидатов.

Кроме того, есть еще очень интересное предложение – предоставить квоту инвалидам в избирательных комиссиях. Интересное предложение, но проблемное. Кстати, аналогичную квоту можно было бы предоставить и в выборных государственных органах разного уровня.

Статья 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав» приводит широкий перечень требований к члену избирательной комиссии с правом решающего голоса. Соответственно, ими не могут быть граждане Российской Федерации, признанные решением суда, вступившим в законную силу, недееспособными, ограниченно дееспособными. Идентично ли понятие «ограниченно дееспособные лица» понятию «лица с ограниченными возможностями»?

Инвалид также может быть членом избирательной комиссии с правом совещательного голоса, при соблюдении указанных выше условий, но если он *назначается кандидатом, избирательным объединением*, выдвинувшим зарегистрированного кандидата в каждую избирательную комиссию.

Наконец, особо хотелось бы остановиться на правовом обучении как инвалидов, так и членов избирательных комиссий по проблеме реализации избирательных прав граждан с ограниченными возможностями.

Итак, в отношении инвалидов можно выделить три наиболее интересных и модернизированных предложения:

- 1) распространить специальные выпуски информационно-разъяснительных материалов среди граждан с ограниченными физическими возможностями на основе постоянного взаимодействия с общественными организациями инвалидов. Для этого предложено увеличить количество информационных материалов, направляемых ЦИК России в субъекты Российской Федерации, с учетом размещения их в территориальных подразделениях общественных организаций инвалидов;
- 2) использовать опыт Избирательной комиссии Ростовской области по созданию специализированных сайтов для избирателей указанной категории (сайт для слепых и слабовидящих);
- 3) по мнению представителей общероссийской общественной организации «Всемирное ордена Трудового Красного Знамени Общество слепых», наряду с информационно-разъяснительными материалами, изготовленными с использованием азбуки Брайля, также необходимо выпускать соответствующие материалы в виде аудиозаписи, поскольку не все граждане указанной категории владеют азбукой Брайля.

Ведется работа и с лицами, обеспечивающими голосование граждан с ограниченными возможностями.

В мире компьютерных технологий также ведется развитие в отношении обеспечения прав инвалидов. Придерживаясь взятой нами классификации лиц с ограниченными возможностями, можно выделить следующие разновидности программного обеспечения:

- 1) для глухих, слабослышащих:
 - визуальные оповещатели,
 - конверторы текста в сурдопоток;
- 2) для слепых, слабовидящих:
 - различные озвучивающие текстовые программы;
- 3) для граждан с нарушением опорно-двигательного аппарата:
 - различное электронное оборудование.

Напрямую с реализацией прав инвалидов они не связаны, но косвенное воздействие велико – выше мы говорили о возможности получения информации о выборах через Интернет, даже голосования по сети. Одной из приоритетных задач является создание интернет-сайтов, а также обучение социальных работников информированию избирателей с ограниченными физическими возможностями по вопросам выборов и голосованию.

В пункте 3 правила 19 Стандартных правил обеспечения равных возможностей для инвалидов³¹ также указано:

- 1) следует по согласованию с организациями инвалидов разрабатывать учебные программы;
- 2) инвалидов следует приглашать участвовать в осуществлении учебных программ для персонала в качестве преподавателей, инструкторов или консультантов.

Обучающую работу оказывают многие организации, существующие в стране. Среди них можно выделить, например, «Перспективу», которая была создана в 1997 г. на базе Всемирного института по проблемам инвалидности, а также сеть организаций инвалидов «Независимая жизнь» в городах Нижний Новгород, Екатеринбург, Челябинск и в странах СНГ.

Несомненно, обучающая работа играет важную роль. Как инвалиды, так и лица, обеспечивающие реализацию их прав, получают необходимую информацию соответственно о своих правах и особенностях их реализации, а также о своих обязанностях по обеспечению этих прав. Значение ее велико и обладает ярко выраженным дуализмом, – с одной стороны, лица с ограниченными возможностями получают возможность проголосовать (то есть стать полноправным членом своего общества), с другой стороны, государство повышает легитимность и законность своей власти, так как большее количество граждан получают возможность прийти и отдать свой голос. А это приводит к развитию гражданского общества, развитию базового принципа правового государства, делая более близким тот идеал государства, к которому мы стремимся.

Каждая страна в своей конечной цели (вернее назвать ее бесконечной, так как невозможно создать идеального государства, а все попытки есть не более чем утопии) стремится создать гражданское общество. Но это возможно только при равном обеспечении положения всех лиц. И реализация права граждан на голосование является одной из первостепенных задач. И здесь к месту будут слова американской писательницы Перл Бак: «Цивилизованность общества определяется тем, как оно заботится о своих членах». Надеемся, что по мере развития нашего государства обеспечение голосования граждан с ограниченными возможностями в конечном итоге будет реализовано в полной мере.

³¹ См.: СПС «КонсультантПлюс».

Третья премия**Представительная власть в России****Сивцев Иван Николаевич,**студент 5-го курса юридического факультета
Курского государственного технического
университета

Научный руководитель:

Письменов Владимир Николаевич,кандидат исторических наук, доцент кафедры
конституционного права юридического факультета
Курского государственного технического
университета**Введение**

Представительная власть в России прошла долгий и спорный путь в своем существовании. Продолжительность пути представительства в России объясняется тем, что первые идеи о нем начинают зарождаться еще в XI веке. Со временем появляются первые модели представительства на российской земле – вече. Затем было представительство в виде Боярской думы, Земских соборов, Государственной Думы, Советов и, наконец, Федерального Собрания.

Говоря о представительстве на сегодняшний день, трудно не заметить его важность и большую роль в современном российском обществе. Сегодняшняя представительная власть, несмотря на большой исторический опыт ее собратьев и на все заимствования с Запада, испытывает некоторые трудности в своей деятельности.

Актуальность темы заключается в том, что наличие представительной власти – это атрибут современного общества. Невозможно представить правовое демократическое социальное государство без существования института представительства. Роль представительной власти общества велика, так как она представляет народ, принимает законы, по которым живет государство, и, кроме того, выступает органом, сдерживающим и контролирующим другие ветви власти.

Целью работы является анализ представительной власти в России. Задачами работы является исследование: исторические аспекты представительной власти в России; идеи представительства, понятие парламента и парламентаризма, использование их в российской практике; проблемы и пути формирования представительной власти в России; региональное представительство в России.

Теоретической основой исследования послужили научные труды авторов, посвященные истории и проблемам представительной власти в России. Это, в первую очередь, труды таких ученых, как С.А. Авакьян, И.В. Гранкин, О.Н. Булаков, Т.Я. Хабриева, Ю.К. Краснов, Б.А. Страшун, О.М. Медвецкий, В.Е. Чиркин и др.

Исторические аспекты представительной власти в России

Представительство в России прошло долгий и неоднозначный путь в своем развитии. Первые мысли о народном представительстве стали зарождаться в России очень давно. Еще Владимир Мономах советует будущим великим князьям решать дела совместно с Советом дружины¹. Даниил Заточник проводил мысль о необходимости князю иметь при себе думцев и опираться на их совет в своей деятельности. Максим Грек писал о необходимости Совета как органа, ограничивающего самовластие правителя. И.С. Пересветов в своих сочинениях призывает к монархии, ограниченной советным органом, состав которого включает основные сословные категории феодалов². Князь А.М. Курбский считал лучшим вариантом государственной организации монархию с выборным сословно-представительным органом³. Большой вклад в теорию представительства в России внес В.Н. Татищев, он выступал за ограничение верховной власти представительным органом⁴. М.М. Щербатов писал, что русские князья во время своего правления опирались на Совет, благодаря этому верховная власть обладала большим политическим весом⁵. М.М. Сперанский говорил о привлечении выборных представителей от народа к законосовещательной деятельности в своеобразном парламенте – Государственной Думе⁶.

Идею народного представительства поддерживали и декабристы. Так, П.И. Пестель полагал верховную власть вручить Народному вече⁷. Н.И. Лазаревский отстаивал положение о том, что законодательная власть должна стоять над другими властями в государстве. Б. Кистяковский утверждал, что народ связан с государством. Важное учреждение правового государства – народное представительство⁸.

Первым прообразом представительной власти в истории нашего государства явились вече, собираемые в Новгородском и Псковском княжествах. Вече было собранием всех свободных граждан, где принимались решения князем, народом, боярами. На вече наделяли князя властью, изгоняли, решали вопросы о войне и мире и иные важные вопросы.

С ростом влияния Московского царства и вхождением в его состав других княжеств роль представительного органа берет на себя Боярская дума. В состав Боярской думы входили бояре. Боярская дума была высшим органом управления страной, принимала судебники, уставы, налоги, осуществляла руководство приказами, ведала вопросами армии, земельными делами.

С 1550 года собираются Земские соборы, выполнявшие функции своего рода представительного-совещательного органа. Они собирались временно. В состав Земского собора входили: царь, Боярская дума, Собор духовенства, гласные от территорий и различных социальных групп. Земский собор выражал общенародную волю, представлял общее мнение земли по различным вопросам: выборы царя, законотворчество, финансы, налоги, внешняя политика⁹.

¹ См.: Владимир Мономах. Поучение // Из истории русской гуманистической мысли / Сост. А.Ф. Мальшевский и др. / Под общ. ред. А.Ф. Мальшевского; науч. ред. А.И. Ракитова. М.: Просвещение, 1993. С. 12.

² См.: Пересветов И.С. Сочинения. М., 1956. С.182, 183.

³ См.: Карп П.М., Лурье Я.С. На пути к державе Ивана Грозного // Историки отвечают на вопросы. Вып. 2: Сборник / Сост. В.В. Поликарпов. М.: Моск. Рабочий, 1990. С. 42.

⁴ См.: Краснов Ю.К. Государственное право России. История и современность: Учебное пособие. М.: Юристъ, 2002. С. 518, 520.

⁵ См.: Щербатов М.М. Сочинения. Т. 1. М., 1935. С. 191–192, 387.

⁶ См.: Сперанский М.М. Проекты и записки. М.-Л., 1961.

⁷ См.: Избранные социальные и политические сочинения декабристов. М., 1951.

⁸ См.: Краснов Ю.К. Государственное право России. История и современность: Учебное пособие. М.: Юристъ, 2002. С. 523.

⁹ См.: Там же. С. 532.

В период от правления Петра I до начала XX века наблюдается некое «затишье» в общенародном представительстве, появляется привилегированно-бюрократическое представительство. Все органы, существовавшие при власти, выполняли чисто совещательные функции, либо, будучи законодательными органами, состояли из лиц, приближенных к императору.

Следующим этапом представительства в России является создание Государственной Думы в 1905 году. Выборы в Первую Государственную Думу проходили по куриям. Выборы были не всеобщими, не равными, не прямыми, поэтому миллионы людей не могли принять участие в выборах. Основные полномочия Думы были связаны с законодательством. Несмотря на короткую и противоречивую историю первого российского парламентаризма, этот опыт дал толчок для развития и применения представительства на российской почве в будущем.

С приходом власти большевиков представительная власть переходит к Советам. Советы формировались на классовой основе, выборы были не прямыми и не на равной основе. Положение представительства в советское время было неоднозначным. С одной стороны, как бы существовало представительство, избирались депутаты от народа, которые должны были выполнять наказ избирателей, но реального представительства народа не было, так как избранные депутаты целиком и полностью подпадали под влияние партии и становились именно ее делегатами и представителями.

Идеи представительства. Понятие парламента и парламентаризма, использование их в российской практике

Идеи представительства наиболее полно отражаются в высказываниях Ш. Монтескье, который считал, что народ непригоден для решения важнейших государственных дел. Именно избираемые представители способны с наилучшим результатом обсуждать государственные вопросы¹⁰.

Б.Н. Чичерин считает, что при «представительной демократии народ не принимает прямого участия в правлении, но возлагает ведение дел на своих представителей».

По словам С.В. Масленниковой, «представительная демократия предполагает осуществление власти посредством народного представительства, то есть через демократически избранных представителей, составляющих коллегиальный орган государственной власти или местного самоуправления».¹¹

Другой точки зрения придерживался Ж.-Ж. Руссо, он, по сути, отрицал представительную форму правления. Он придерживался точки зрения, что депутаты не могут быть представителями народа, они лишь уполномоченные, комиссары, которые просто не имеют права что-либо окончательно решать. Соответственно, закон не может становиться таковым, пока непосредственно народ не утвердит его¹².

Не отвергали идею создания представительного органа и марксисты. Полновластие представительных органов ими мыслилось как проявление полновластия народа¹³.

По мнению автора, представительная демократия есть не что иное, как делегирование полномочий народом своим представителям для управления делами общества. Причем это

¹⁰ См.: Монтескье Ш. Избранные произведения. М., 1955. С. 293.

¹¹ См.: Масленникова С.В. Право граждан на народное представительство в Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2003. С. 16.

¹² См.: Руссо Ж.-Ж. Трактаты. М.: Наука, 1969. С. 222.

¹³ См.: Бережнов А.Г. Принцип разделения властей в контексте теории и практики советской и современной российской государственности // Разделение властей: история и современность. М., 1996. С. 315.

управление должно идти не в разрез интересов народа, а прежде всего для блага всех представляемых членов общества.

Парламент — ключевой центральный элемент парламентаризма. От других видов законодательных органов его отличают следующие признаки. Во-первых, парламент избирается народом. Во-вторых, в отношениях с исполнительной властью парламент занимает приоритетное положение. В-третьих, по своему составу парламент социально и политически неоднороден¹⁴.

Парламент как институт, отражающий существующие реалии в обществе, реально представительный орган — обязательный атрибут демократии¹⁵.

Понятие «парламент» (представительная власть) тесно связано с понятием «парламентаризм». О.О. Миронов утверждает, что парламентаризм — сложный и многогранный феномен, некая шкала социальных ценностей, где господствует закон, утвердились принципы верховенства права и разделения властей¹⁶.

Согласно другой точке зрения парламентаризм — комплекс теоретических концепций, в совокупности составляющих единую систему народного представительства в структурах публичной политической власти¹⁷.

П. Г. Мижув определяет парламентаризм как «организацию отношений между законодательным собранием и исполнительной властью, в которых парламенты играют доминирующую роль»¹⁸.

По мнению И. М. Степанова, «парламентаризм есть особая система организации государственной власти, структурно и функционально основанная на принципах разделения властей, верховенства закона при ведущей роли парламента»¹⁹.

И. П. Рыбкин определяет парламентаризм как «политическую систему при условиях многопартийности и разделения властей, а также на основе всеобщего и тайного голосования в высшем представительном учреждении»²⁰.

На основании сказанного можно сделать вывод, что парламентаризм — это свойства организации парламента, которые включают в себя представительность, существование механизма «сдержек и противовесов», законность, наличие партийной конкуренции.

Если же сравнить совместимость парламента и парламентаризма в плоскости российской действительности, то обнаруживается множество трудностей, с которыми сталкивается российская представительная власть и демократия в целом.

Представительность, да, присуща российскому парламенту, вопрос в том, насколько реальна эта представительность, насколько учитывается народная воля в решениях, принимаемых парламентом.

Говоря о российской многопартийности, следует отметить, что в России существует политический плюрализм в теории, но не на практике, то есть реального влияния на политику государства нет. Как правило, за власть на выборах борются несколько партий, а реально во власти участвует одна, которая имеет наибольший финансовый и администра-

¹⁴ Амиантов А.А. Конституционные принципы парламентаризма // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 18. С. 24.

¹⁵ Арутюнян А.Ш. Проблема соотношения классического парламентаризма и постсоветского парламентаризма // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 22. С. 18–19.

¹⁶ Миронов О.О. Истоки российского парламентаризма // Представительная власть. 1996. № 4–5. С. 100.

¹⁷ Румянцев В.Г. Парламентаризм: проблемы научного осмысления понятия и практика институционального воплощения // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 12. С. 8.

¹⁸ Мижув П.Г. Парламентаризм и представительная форма правления в главных странах современной Европы. СПб, 1906. С. 6.

¹⁹ Парламентское право России / Под ред. И.М. Степанова, Т.Я. Хабриевой. М. 1999. С. 5.

²⁰ Рыбкин И.П. Становление и развитие парламентаризма в России: Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора политических наук. М. 1995. С. 4–7.

тивный ресурс, то есть партия, стоящая у власти. В результате выборов в Госдуму 5-го созыва, избранную 2 декабря 2007 года, четыре партии сформировали в ней свои фракции: «ЕДИНАЯ РОССИЯ» (315 чел.), КПРФ (57 чел.), ЛДПР (40 чел.), «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» (38 чел.); в процентном соотношении выглядит так: «ЕДИНАЯ РОССИЯ» – 70%, КПРФ – 12,7%, ЛДПР – 8,9%, «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» – 8,4%²¹.

По этим данным видно, что в Государственной Думе четыре партии, но при этом весь расклад дел зависит фактически от партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ», которая имеет 70% голосов, что подтверждает ее мощь и возможность влияния на принятие решений представительным органом. Так, «ЕДИНАЯ РОССИЯ» может принимать не только федеральные законы, но и федеральные конституционные законы, обходя при этом другие партии своим большинством.

Проблемы многопартийности возникают в России как в силу низкой политической активности населения, разочарования населения в возможности повлиять на ситуацию в стране, низкой партийной культуры, так и в силу молодости и слабости российской демократии.

Для повышения партийной активности и партийной культуры автор предлагает следующие рекомендации:

предоставлять партиям равные возможности для освещения своих программ в региональных и федеральных СМИ, а также для проведения встреч с избирателями. При этом эти возможности должны обеспечиваться реально, а не гарантироваться только на бумаге;

ежегодные выступления представителей партий, не находящихся у власти в Государственной Думе, со своими предложениями и внесениями законопроектов, которые в обязательном порядке должны рассматриваться на ближайшем заседании Государственной Думы.

Проблемы и пути формирования представительной власти в России

Современная представительная власть в России сталкивается со многими трудностями, которые предстоит решать как в теоретической, так и в практической плоскости.

На сегодняшний день возникает много вопросов по поводу двухпалатности парламента России. Теоретически для федеративных стран присущ бикамерализм, позволяющий представлять субъекты на федеральном уровне. Что касается России, то бикамерализм хорош тем, что он позволяет учитывать интересы регионов, а если учесть, что Российская Федерация многонациональное государство, то двухпалатность является двойным плюсом для России.

По словам О.М. Медвецкого, основными преимуществами двухпалатной системы сегодня называют взаимно сдерживающий фактор, большую эффективность в сдерживании исполнительной власти, более тщательную проработку законопроектов, увеличение гарантий конституции, а главным достоинством бикамерализма является обеспечение более широкого представительства избирателей, особенно в многонациональных странах (например, в России)²².

За свою непродолжительную историю существования Совет Федерации прошел различные варианты в своем формировании. Если до принятия Конституции РФ Совет Федерации формировался путем прямых выборов, тогда как после принятия Конститу-

²¹ <http://wikipedia.ru>

²² Медвецкий О.М. Двухпалатные парламенты России: Современность и перспективы // Законодательство и экономика. 2005. № 12. С. 71.

ции закрепился иной порядок формирования, в соответствии со статьей 95 Конституции: «В Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти».

Первым законом, определившим порядок формирования Совета Федерации, стал Федеральный закон от 5 декабря 1995 г. № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». Согласно закону: «В Совет Федерации... входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации: глава законодательного (представительного) и глава исполнительного органов государственной власти...» (ст. 1)²³.

Участие глав высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в деятельности парламента противоречило закрепленному в статье 10 Конституции РФ принципу разделения властей, который исключает вмешательство одного органа власти в деятельность другого. Кроме того, установленный порядок формирования Совета Федерации ограничил возможность народа направлять своих представителей в одну из палат парламента²⁴.

Принципы разделения властей и народовластия не были учтены в полной мере и в Федеральном законе от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», который «пришел» на смену Федеральному закону № 192-ФЗ. Не в полной мере потому, что из состава Совета Федерации выведены высшие должностные лица субъектов Российской Федерации, но вместо них членами этой палаты стали их представители²⁵.

В силу последних изменений, с принятием Федерального Закона от 14 февраля 2009 г. № 21-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с изменением порядка формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». С 1 января 2011 года Совет Федерации будет формироваться из депутатов законодательных органов субъектов и депутатов представительного органа муниципального образования, расположенных на территории субъекта РФ. Способ формирования Совета Федерации по данному закону наиболее соответствует принципу представительства, так как население региона изначально избирает представителей в региональный законодательный (представительный) орган, а они уже из своего состава выбирают представителей в Совет Федерации.

Для поиска оптимального пути формирования Совета Федерации следует обратиться к мировому опыту. Из 67 вторых палат 40 избирается, а 21 палата избирается путем прямых выборов членов палаты. В результате прямых выборов формируются, например, верхние палаты Польши, Румынии, Чехии, Швейцарии, США, Японии²⁶. При этом верхняя палата также может формироваться в ходе непрямых (косвенных) выборов, посредством коллегии выборщиков.

По мнению автора, наиболее оптимальным способом формирования Совета Федерации явились бы прямые выборы членов верхней палаты, так как это позволяет наиболее полно представлять интересы избирателей субъекта в верхней палате. Выборы

²³ Федеральный закон от 5 декабря 1995 г. № 192-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

²⁴ Гранкин И.В. Конституционно-правовое регулирование формирования палат Федерального Собрания РФ и пути его совершенствования // Журнал российского права. 2005. № 8. С. 26.

²⁵ Авакьян С.А. Федеральное Собрание: перспективы совершенствования организации и деятельности // Право. 2002. № 2. С. 12.

²⁶ Першин Е.В., Паргачева И.П. Выборный порядок формирования вторых палат парламента: мировой и отечественный опыт // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 3. С. 3.

проводились из числа кандидатов, представленных региональным представительным органом.

Не менее дискуссионным является вопрос об избирательной системе, применяемой на выборах депутатов Государственной Думы.

Председатель Совета Федерации С.М. Миронов считает более целесообразной смешанную систему выборов, когда половина депутатов избирается на мажоритарной основе и половина – на партийной²⁷.

По словам Е.И. Колюшина, во-первых, при пропорциональной системе обеспечивают интересы партий за счет избирателей, права которых сильно ограничиваются, во-вторых, отказ от мажоритарной системы влечет лишение избирателей права выдвигать кандидатов в депутаты Государственной Думы, в-третьих, каждый из избирателей лишается одного из двух имеющихся у него голосов²⁸.

Против партийной монополизации Государственной Думы высказались также Ю. Голик и Л. Карапетян. Они полагают, что выборы должны проводиться по одномандатным округам, в рамках которых своих кандидатов должны выдвигать не только политические партии, но и другие общественные объединения²⁹.

Переход к полностью пропорциональной системе выборов Государственной Думы имеет свои преимущества и недостатки. Т.Я. Хабриева поддерживает переход к полностью пропорциональной системе, но предлагает уточнение: пропорциональную систему с преференциальным вотумом, которая реализуется в небольших многомандатных округах (избрание от округа 10–15 депутатов)³⁰. Следует также отметить, что при выборах депутатов парламентов большинства стран западной демократии не применяется пропорциональная система³¹.

По мнению автора, при выборах в Государственную Думу лучше использовать смешанную систему в пропорции 75 на 25, где 25% избираются по мажоритарной системе и 75% по пропорциональной. Мажоритарная система способствует политической активности граждан, наличию связи «депутат – избиратель» и ответственности депутата перед его избирателями. Пропорциональная система поощряет партийную активность, а партия – это один из государственных институтов, который в большей степени способен участвовать в управлении государством и эффективно решать стоящие вопросы перед обществом.

С другой стороны, использование смешанной системы – это своего рода находка золотой середины, когда применяются на практике в сочетании различные варианты представительной демократии. Существование в сочетании пропорциональной и смешанной системы позволяет за счет одной системы сглаживать недостатки другой системы, то есть использование взаимовыручки и взаимодополнения друг друга. Подтверждением использования смешанной системы являются предложения В. Шейниса; он, будучи сторонником пропорциональной системы, обоснованно полагал, что на пути к ее исключительному применению нужно пройти этап германской системы, в которой пропорциональный элемент преобладает, но не исключает элемента мажоритарного, позволяющего избирателям выдвигать кандидатов и самовыдвигаться³².

Следующее разногласие, которое возникает как в научном мире, так и на практике, – это установление заградительного барьера. Во всех странах, где есть пропорцио-

²⁷ Парламентская газета. 2005. 20 мая.

²⁸ Гранкин И.В. Указ соч. С. 24.

²⁹ Голик Ю., Карапетян Л. Не борьба за власть, а участие во власти // Парламентская газета. 2004. 24 ноября.

³⁰ Хабриева Т.Я. Новые законопроекты о порядке формирования Государственной Думы и органов исполнительной власти субъектов РФ // Журнал российского права. 2004. № 11. С. 4.

³¹ Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. 2004. № 14. С. 31.

³² Шейнис В. Взлет и падение парламента: Переломные годы в российской политике (1985–1993). Т. 1. М.: Московский Центр Карнеги. 2005. С. 389.

нальная избирательная система, применяется заградительный барьер – от 1,5 (Израиль) до 10 (Египет) и более процентов³³.

В России изначально существовал заградительный барьер в 5%, с принятием Федерального Закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 18 мая 2005 года заградительный барьер повышен до 7%. Повышение заградительного барьера имеет плюсы и минусы. Плюс в том, что к распределению депутатских мандатов не допускаются партии, которые не особо «популярны» среди населения. Минус в том, что к распределению депутатских мандатов не допускаются партии, за которые голосовали десятки, сотни тысяч граждан.

По мнению автора, видится необходимым установление заградительного барьера в 5%. Этот барьер будет способствовать большему партийному плюрализму в парламенте страны, будет больше представленных групп населения. Если смотреть на разницу между 5 и 7-процентным барьером, то она покажется незначительной, но на самом-то деле в этих 2% скрывается столь судьбоносное расстояние, которое порой довольно трудно преодолеть. В то же время для развития партийной активности автор, поддерживая мнение президента Д.А. Медведева, предлагает: партиям, набравшим от 3 до 5% голосов предоставлять места в парламенте по системе: от 3 до 3,5% – 3 места, от 3,5 до 4,5% – 4 места, от 4,5 до 5% – 5 мест.

Не менее важной проблемой представительной власти в России является объем полномочий палат и их соотношение друг с другом. Вопросы, касающиеся полномочий Совета Федерации, бурно обсуждаются в научном мире. Многие авторы утверждают о необходимости возрастания роли Совета Федерации, а соответственно и его полномочий. Есть предложения по поводу превращения Совета Федерации в «сильную» верхнюю палату.

Пути реформирования Совета Федерации по вопросу его компетенции видятся в следующем: необходимо усилить роль Совета Федерации в законодательном процессе путем предоставления возможности последнему самостоятельно изменять текст закона, а не только одобрять или отклонять его. Данное введение позволило бы обеим палатам на равных участвовать в законодательном процессе, создавая баланс между палатами парламента. Государственная Дума принимает закон, затем Совет Федерации рассматривает и выносит одно из решений: 1) одобрить, 2) одобрить с внесением своих поправок в текст закона, 3) вовсе не одобрить. В случае одобрения с внесением поправок в текст закона, его передают на новое рассмотрение в Государственную Думу, которая становится своего рода Советом Федерации, то есть одобряет внесенные поправки Советом Федерации в текст закона или нет. В случае одобрения закон передается Президенту, в случае неодобрения создается согласительная комиссия для создания закона, устраивающего обе стороны.

Следующим в изменении компетенций Совета Федерации видится запрет считать закон одобренным, если в течение четырнадцати дней он не был рассмотрен Советом Федерации, а также запрет на преодоление Государственной Думой при повторном голосовании двумя третями решения Совета Федерации. Данные запреты, во-первых, сглаживают превосходство одной палаты в законодательном процессе над другой, во-вторых, при принятии законов представляются интересы как народа, так и субъектов, что немаловажно для федеративного государства. А в противном случае получается, что игнорируются и не учитываются интересы регионов страны. В-третьих, принятие закона без учета мнения Совета Федерации сродни потере «фильтра» от «неправильных» и необдуманных законов.

Разумным было бы увеличить срок рассмотрения Советом Федерации закона с четырнадцати дней до месяца. При этом по истечении месяца Государственная Дума в течение

³³ Чиркин В. Е. Оптимальная избирательная система для России (субъективные заметки) // Журнал российского права. 2004. № 11. С. 12.

недели троекратно напоминает Совету Федерации о необходимости рассмотрения закона, и лишь после этого, в случае непринятия Советом Федерации никаких действий, можно передавать закон Президенту, минуя верхнюю палату.

Рассматривая компетенции Совета Федерации и Государственной Думы, надо обратить внимание на контрольные функции. Необходимо повышать контрольные функции парламента. Поддерживая мнение Ж. Овсепян, необходимо: сформулировать в Конституции РФ полномочие Государственной Думы выражать недоверие отдельным членам Правительства РФ, а не только Правительству в целом; расширить возможности Государственной Думы по участию в формировании и направлении деятельности Правительства РФ; предусмотреть необходимость получения Президентом согласия Государственной Думы для осуществления назначений ряда министров; закрепить за Государственной Думой полномочия по одобрению программ Правительства РФ.

Следует повысить взаимодействие палат Федерального Собрания с органами исполнительной власти. Это будет приводить к конструктивным, необходимым и логичным в сложившейся ситуации законам, которые будут рождаться в результате взаимодействия парламента и исполнительной власти.

Заставляет задуматься проблема и правового статуса Федерального Собрания. По словам некоторых авторов, Федерального Собрания как органа в реалии нет. Это связано с тем, что палаты ФС заседают и работают раздельно, таким образом, говорить о их единстве не приходится.

На основании всего сказанного автором предлагается:

прямые выборы членов Совета Федерации из числа кандидатов, представленных региональным представительным органом;

использование при выборах в Государственную Думу смешанной системы в пропорции 75 на 25, где 25% избираются по мажоритарной системе и 75 % по пропорциональной. С одной стороны, мажоритарная система способствует политической активности граждан, наличию связи «депутат – избиратель», с другой стороны, пропорциональная система поощряет партийную активность;

введение 5-процентного заградительного барьера и предоставление партиям, набравшим от 3 до 5% голосов, мест в парламенте по системе: от 3 до 3,5% – 3 места, от 3,5 до 4,5% – 4 места, от 4,5 до 5% – 5 мест;

усиление роли Совета Федерации в законодательном процессе путем предоставления ему возможности самостоятельно изменять текст закона, а не только одобрять или отклонять его. Увеличение контрольных функций Совета Федерации и Государственной Думы над исполнительной властью;

повышение активности исполнительных органов в подготовке и разработке законопроектов. Усиление взаимодействия верхней и нижней палат.

Региональное представительство в России

Существование института представительства предполагает его существование не только на общегосударственном уровне, но и на местах (представительство в регионах и муниципальных образованиях). По словам Н.Ф. Земченкова, в настоящее время происходит процесс демократизации представительной власти на всех уровнях, так как предстоит заново создать теоретическую базу для формирования политического и правового курсов политических программ с целью обозначения общих контуров демократического развития России.

Если федеральному представительству предназначено решать проблемы и отстаивать интересы граждан на макроуровне, то представительство в регионах и муници-

пальных образованиях ставит целью учитывать интересы жителей и решать вопросы на микроуровне. Положительная сторона представительства в регионах и муниципальных образованиях в том, что она в большей степени близка к народу, а соответственно и более представительна. Кроме того, при решении каких-либо вопросов представительная власть субъекта может найти оптимальный вариант решения в связи с лучшей осведомленностью дел на местах. Представительная власть на местах схожа с представительной властью федерации во многом: по функциям, структуре, законодательному процессу. Представительство на местах в России сталкивается с теми же проблемами, что федеральный орган, начиная от порядка формирования представительного органа и заканчивая правовым статусом.

Избирательная система при выборах в представительный орган региона остается на усмотрение самого региона. При этом следует отметить о нестабильности избирательного права и применяемых избирательных систем в регионах страны. Как правило, при выборах в региональный представительный орган используется смешанная система. Например, при выборах в Московскую городскую Думу из 35 депутатов с 2009 года 18 депутатов избираются по партийным спискам, 17 – по одномандатным округам, с 2005 по 2009 год 20 депутатов – по партийным спискам, 15 – по одномандатным округам. В Курской областной Думе из 45 депутатов 23 избираются по партийным спискам, 22 – по одномандатным округам. Тем самым регионы стремятся развивать и партийную активность, а также не забывать о политической активности граждан-самовыдвиженцев.

Не менее активны обсуждения о бикамерализме региональных представительных органов. Некоторые субъекты имеют двухпалатный представительный орган: (Республика Тыва: Палата представителей и Законодательная палата, Свердловская область: Областная Дума и Палата Представителей). Бикамерализм в регионах, с одной стороны, расадник бюрократизма, с другой – способ представления интересов национальных меньшинств и малочисленных коренных народов. По мнению автора, в регионах можно обойтись и без двухпалатных представительных органов – путем предоставления депутатам от национальных меньшинств и малочисленных коренных народов определенной квоты мест в представительном органе субъекта.

Неоднозначным вопросом является унификация численности региональных парламентов. Автор целиком и полностью согласен с предложением Президента РФ Д.А. Медведева об унификации численности региональных парламентов. Действительно, недопустимо, чтобы от региона, где проживают десятки тысяч людей, был представительный орган, в несколько раз превышающий по численному составу парламент, где представлены миллионы. Ярким подтверждением тому является пример, приведенный Президентом: когда Республику Тыва с населением в 30 тысяч представляют 162 депутата, а многомиллионную Москву представляют 35 депутатов. В данном случае нарушается право на представительство, право на равное представительство. Совершенно правильной будет зависимость численного состава регионального органа от численности населения субъекта. Но при этом правильно было бы гарантировать определенный минимум и определенный максимум.

Еще одним из предложений является унификация названий региональных парламентов, чтобы все региональные законодательные органы назывались одинаково, либо Парламент, либо Законодательное Собрание. Автор также придерживается данной точки зрения, ведь многообразие названий региональных представительных органов порой приводит к определенным трудностям.

Для совершенствования деятельности регионального представительства автор предлагает:

отмену бикамерализма региональных представительных органов, введение однопалатности, где будет устанавливаться квота депутатам от национальных меньшинств и малочисленных коренных народов;

унификацию численности региональных парламентов, установление зависимости численного состава регионального органа от населения субъекта;

унификацию названий региональных парламентов.

В целом региональное представительство – копия федерального представительства. Многие проблемы федерального представительства сказываются на региональном представительстве. В то же время у них много общего: структура, компетенции, законодательный процесс. Региональный парламент (как и федеральный) переживает период становления, период эволюции на современной демократической почве России, в связи с чем приходится сталкиваться со многими трудностями. Эти трудности возникают как в силу «молодости» и неопытности реального демократического представительства, так и в силу противоречивого и «слабого» законодательства.

Заключение

Представительство в России имеет многовековую историю. Оно прошло долгий и неоднозначный путь в своем развитии. Первые идеи о народном представительстве стали зарождаться в России очень давно. Свои мысли о представительстве высказывали Владимир Мономах, Даниил Заточник, И.С. Пересветов, А.М. Курбский, В.Н. Татищев, М.М. Щербатов, М.М. Сперанский, П.И. Пестель, Н.И. Лазаревский, Б. Кистяковский и другие, каждый из которых предлагал свои модели и варианты.

Первым прообразом представительной власти в истории нашего государства явились вече. Вече было собранием всех свободных граждан, где принимались решения князем, народом, боярами. Со временем роль представительного органа на себя берет Боярская дума. Боярская дума была высшим органом управления страной, принимала судебники, уставы, налоги, осуществляла руководство приказами, ведала вопросами армии, земельными делами. С 1550 года собираются Земские соборы, выполнявшие функции своего рода представительного-совещательного органа. Земский собор выражал общенародную волю, представлял общее мнение земли по различным вопросам: выборы царя, законотворчество, финансы, налоги, внешняя политика. В период от правления Петра I до начала XX века наблюдается некое «затишье» в общенародном представительстве. Новым этапом представительства в России является создание Государственной Думы в 1905 году. Выборы в Первую Государственную Думу проходили по четырем избирательным куриям. Выборы были не всеобщими, не равными, не прямыми, поэтому миллионы людей не могли принять участие в выборах. Основные полномочия Думы были связаны с законодательством. С приходом власти большевиков представительная власть переходит к Советам. Советы формировались на классовой основе, выборы были не прямыми и не на равной основе. С принятием Конституции 1993 года начинает зарождаться новый виток представительства в России.

Парламент – важнейший государственный орган в системе разделения властей и государства в целом, выполняющий представительную, законодательную, контрольную функции. Понятие «парламент» (представительная власть) тесно связано с понятием «парламентаризм». В научном мире существует множество взглядов на понятие «парламентаризм». К признакам парламентаризма, делающим парламент по истине демократическим органом, относятся: представительность, многопартийность, верховенство закона, разделение властей.



Современная представительная власть в России сталкивается со многими проблемами: двухпалатность Федерального Собрания, формирование палат представительного органа, объем полномочий палат, статус Федерального Собрания.

Существование института представительства предполагается не только на общегосударственном уровне, но и на местах.

Если федеральному представительству предназначено решать проблемы и отстаивать интересы граждан на макроуровне, то представительство в регионах и муниципальных образованиях ставит целью учитывать интересы жителей и решать вопросы на микроуровне.

Представительная власть в России проходит этап становления, этап зарождения нового представительства на современной демократической почве страны, в связи с этим приходится сталкиваться со многими трудностями. Говорить сейчас о качественной работе представительной власти не приходится как в силу личных качеств представителей, «слабого» законодательства, так и в силу «молодости» и неопытности российского парламента. Современную представительную власть в России можно сравнить с ребенком, который начинает делать первые шаги. И надо надеяться и верить, что этот ребенок вырастет и станет зрелым человеком, за которого не будет стыдно в будущем.

Третья премия

Институт информационного обеспечения выборов: критерии разграничения понятий «информирование» и «предвыборная агитация»

Бабуринa Марина Сергеевна, Гурнакова Лариса Николаевна, студентки 6-го курса юридического факультета Северо-Западного филиала Российской правовой академии Министерства юстиции



Научный руководитель:
Овчинников Валентин Алексеевич, кандидат юридических наук, кандидат технических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Северо-Западного филиала Российской правовой академии Министерства юстиции



Институт информационного обеспечения выборов занимает особое правовое положение в избирательной кампании. Согласно статье 44 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – ФЗ «Об основных гарантиях») информационное обеспечение выборов включает в себя информирование избирателей, предвыборную агитацию и способствует осознанному волеизъявлению граждан, гласности выборов¹.

Концепция института информационного обеспечения выборов с его внутренней дифференциацией на информирование избирателей и предвыборную агитацию впервые была закреплена в 2002 году в действующем ФЗ «Об основных гарантиях»². Максимально полная, объективная, достоверная и своевременная информация, касающаяся избиратель-

¹ См. также Закон Санкт-Петербурга от 15.06.2005 № 252-35 «О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга». Ст. 31; Закон Санкт-Петербурга от 14.11.2008 № 681-118 «О выборах депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга». Ст. 33.

² Гришина М.В., Головин А.Г. Средства массовой информации и выборы: вопросы и ответы. М., 2007. С. 8.

ной кампании, ее участников, порядка и сроков осуществления избирательных действий, является необходимым условием реализации гражданами Российской Федерации своих избирательных прав, имеет важное значение для формирования у граждан определенных электоральных приоритетов, на которых основывается их осознанный выбор.³

Правовой институт информационного обеспечения выборов осуществляет координацию установленных избирательным законодательством правил распространения субъектами избирательного процесса информации, связанной с выборами⁴.

На наш взгляд, одной из актуальных проблем в регулировании вопросов, касающихся информационного обеспечения выборов, является проблема разграничения составляющих его базисных понятий, таких как «информирование избирателей» и «предвыборная агитация», которые сопутствуют и зачастую замещают друг друга, требуя глубокого, всестороннего и, прежде всего, комплексного сравнительно-правового анализа. Отсутствие четких правовых критериев, разделяющих составляющие института информационного обеспечения, позволяет вести предвыборную агитацию под предлогом необходимости объективного информирования граждан, что является существенным нарушением избирательного законодательства. В настоящее время разграничение базисных понятий института информационного обеспечения выборов – предвыборной агитации и информирования, – как правило, ограничивается анализом Постановления Конституционного Суда РФ от 30.10.2003 №15П⁵. Но помимо цели, как единственного фактора, указанного в данном постановлении, существуют также и другие критерии разграничения, которые остаются без внимания науки.

Цель работы – на основе анализа российского избирательного законодательства, судебной практики, правовых позиций, выработанных Конституционным Судом РФ, а также с учетом обобщения практики проведения избирательных кампаний обосновать и выработать критерии разграничения составляющих института информационного обеспечения выборов и на их основе сформулировать предложения по совершенствованию российского избирательного законодательства. Особого внимания при исследовании заслуживают такие вопросы, как цели предвыборной агитации и информирования, субъекты, период их осуществления, объекты, особенности содержания, источник финансирования. Комплексное изучение указанных вопросов позволит сформулировать критерии разграничения информирования и предвыборной агитации, что создаст условия для более точного понимания и применения норм российского избирательного законодательства.

1.1. Понятийный аппарат института информационного обеспечения выборов и нормативно-правовое регулирование проведения информирования избирателей и предвыборной агитации в Российской Федерации

Информационное обеспечение избирательного процесса является одной из важнейших составляющих системы гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации⁶.

³ Большаков С.В., Головин А.Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации: 2-е изд., перераб. и доп. М.: РЦОИТ, Изд-во «Весь Мир», 2007. С. 17.

⁴ Озорнина А.А. Информационно-разъяснительная деятельность избирательных комиссий / А.А. Озорнина // Пламя. 17 нояб. 2009. № 95 (5958).

⁵ 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 граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаняна и К.С. Рожкова: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. №15-П.

⁶ Права в сфере информационного обеспечения выборов входят в круг избирательных прав граждан. Пп. 28 Ст. 2 Федерального закона от 12 июня 2002 г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» относит к таковым, в частности, право участвовать в пред-

Следует согласиться с мнением Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации В.Е. Чурова, который считает, что «именно на реализацию избирательных прав граждан Российской Федерации направлено все законодательство о выборах и вся деятельность участников избирательного процесса – избирателей, партий, кандидатов, избирательных комиссий»⁷.

Избирательный процесс – понятие многозначное, трактуемое по-разному различными авторами.

А.В. Гнетов, А.П. Иванов, С.А. Поздеев, В.М. Страхов дают следующее определение избирательному процессу – «это форма реализации субъективного публичного права, отражающая технологию участия граждан, избирательных объединений в непосредственном выражении власти, то есть технологические формы реализации конституционных принципов подготовки и организации выборов органов государственной власти и органов местного самоуправления, голосования граждан по отзыву выборного лица и роспуску выборного органа в рамках предусмотренной законодательством последовательности совершения комплекса избирательных действий и процедур»⁸.

Интересную позицию относительно определения избирательного процесса занимает Л.Г.Ивлев. По его мнению, «избирательный процесс – это увлекательный процесс, в некотором роде интеллектуальный спорт. Все команды находятся в одном правовом пространстве, закон един для всех. И разрешение возникших избирательных споров осуществляется в соответствии с действующими процедурами, то есть путем обращения в соответствующие инстанции»⁹.

Игнатенко В.В. рассматривает избирательный процесс как «регламентированный законодательством порядок организации и проведения выборов, состоящий из относительно самостоятельных стадий, которые отличаются друг от друга задачами, кругом участников и специфичностью их правового статуса, видами составляемых процессуальных документов, конечными результатами процессуальной деятельности»¹⁰.

Избирательный процесс включает в себя установленную законом совокупность стадий, функциональное назначение которых состоит в обеспечении последовательного во времени и поэтапного по содержанию выполнения избирательных действий и процедур¹¹.

Стадии избирательного процесса – относительно обособленные группы избирательных действий, характеризующих тот или иной этап проведения выборов¹².

В научной литературе отсутствует единое мнение относительно перечня стадий из-

выборной агитации. Некоторые исследователи употребляют в качестве общего термин «право на предвыборную агитацию» (см., например: Предвыборная агитация: теория и практика / Отв. ред. Н.С. Бондарь... с. 22 и др.). Иные используемые формулировки – «право на участие в предвыборной агитации», «право на проведение предвыборной агитации». Все они представляются в равной степени приемлемыми, хотя в них можно усмотреть некоторую смысловую разницу). Иные права информационного характера, реализуемые в избирательном процессе при участии гражданина в тех или иных избирательных действиях, исходя из формулировки указанного пп. ст. 2, также относятся к избирательным правам граждан.

⁷ Чуров В.Е. Введение в избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Единый день голосования – 12 октября 2008 года // Режим доступа <http://www.abinskiy.ru/site/tik/biblioteka/lekcii-smi>.

⁸ Гнетов А.В., Иванов А.П., Поздеев С.А., Страхов В.М. Роль политических партий в избирательном процессе: правовое регулирование, практика, взаимодействие с избирательными комиссиями. СПб.: ООО «ПОЛИТОН», 2005. С. 4.

⁹ Ивлев Л.Г. Уроки выборов // Российская газета. 2009. № 5054 (230). 3 дек.

¹⁰ Игнатенко В.В., Князев С.Д. Правовые основы избирательного процесса: Учебное пособие / Избирательная комиссия Иркутской области. Иркутск, 2007. С. 7.

¹¹ Избирательное право: Учебное пособие для студентов вузов. / А.С. Прудников и др. / Под ред. К.К. Гасанова, А.С. Прудникова. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. С. 249.

¹² Конституционное право России: Энциклопедический словарь // Режим доступа <http://slovari.yandex.ru/dict/constitution/article/art/cons-670.htm>.

бирательного процесса и их наименования¹³, однако, обобщая различные точки зрения, традиционно можно выделить 5 стадий избирательного процесса: 1) назначение выборов; 2) образование избирательных округов и участков, составление списков избирателей. Образование избирательных комиссий; 3) выдвижение кандидатов и их регистрация; 4) информирование избирателей и предвыборная агитация; 5) голосование, подсчет голосов, установление итогов голосования, определение результатов выборов и их опубликование.

Из всех стадий избирательного процесса наибольший интерес представляет собой 4-я стадия, обозначенная как «Информирование избирателей и предвыборная агитация».

Разными авторами она наполняется различными процедурами – во многих случаях она теряет свою первую составляющую и включает лишь предвыборную агитацию¹⁴. Связано это, очевидно, прежде всего, с тем, что оба предыдущих варианта рамочного закона – ФЗ «Об основных гарантиях» от 06.12.1994 №56-ФЗ и ФЗ «Об основных гарантиях» от 19.09.1997 №124-ФЗ содержали в себе главы «Предвыборная агитация» и «Агитация при проведении выборов и референдума» соответственно, то есть не содержали указания на информационное обеспечение¹⁵.

Согласно статье 44 Федерального закона от 12.06.2002 №67-ФЗ «Об основных гарантиях» институт информационного обеспечения включает в себя информирование избирателей и предвыборную агитацию.

Информирование избирателей – это деятельность по распространению информации о ходе подготовки и проведения выборов, о сроках и порядке совершения избирательных действий, о законодательстве Российской Федерации о выборах, о кандидатах и избирательных объединениях, а также иной информации касающейся выборов (п. 3 ст. 45).

Предвыборная агитация – деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него (них) (ст. 2).

Следует отметить, что предвыборная агитация обладает рядом определенных признаков, отличных от информирования¹⁶.

¹³ Например, М.В. Баглай к основным стадиям избирательного процесса относит: назначение выборов; пространственную организацию избирательной территории; формирование органов руководства выборами; регистрацию участников выборов; предвыборную агитацию; голосование; определение результатов голосования (См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: 6-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2007. С. 405); В.В. Маклаков несколько иначе представляет последовательность стадий избирательного процесса, относя к ним назначение выборов, установление избирательных участков, создание избирательных органов, регистрацию избирателей, выдвижение кандидатов, агитационную деятельность, голосование, подсчет голосов и установление итогов голосования, возможный второй тур (или новые выборы), окончательное определение и опубликование результатов выборов (См.: Маклаков В.В. Конституционный контроль в зарубежных странах: Учебное пособие. 2-е изд., испр. и доп. М.: Норма, 2010. С. 340); по мнению Е.Н. Хрусталева, основными стадиями избирательного процесса являются подготовительная стадия, формирование избирательных комиссий, выдвижение кандидатов, стадия предвыборной агитации, формирование избирательных фондов, голосование, определение итогов голосования и выборов, легитимация выборов / (См.: Хрусталева Е.Н. Избирательный процесс в России: Понятие и стадии // Правоведение. 1998. № 2. С. 33).

¹⁴ Так, А.П. Мясников не разделяет информирование избирателей и предвыборную агитацию и указывает, что «проведение предвыборной агитации» занимает одно из ключевых мест в избирательном процессе и является одним из основных направлений развития избирательной системы (См.: Мясников А.П. Давайте определимся с понятиями / А.П. Мясников // Журнал о выборах. 2004. №3. С.26–27; № 4. С. 18–20).

¹⁵ Понятие «информационное обеспечение выборов», подразделяющееся на информирование избирателей и предвыборную агитацию, было впервые введено в законодательство в 2002 г. в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Также впервые федеральный законодатель закрепил принципы информирования избирателей: объективность, достоверность, соблюдение равенства прав кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, при этом конституционный характер этих принципов был подтвержден Конституционным Судом Российской Федерации в пост. от 30 окт. 2003 г. №15-П.

¹⁶ Например, В.Д. Мостовщиков выделяет среди признаков предвыборной агитации следующие: агитация есть установленная законом стадия избирательного процесса, в рамках которого осуществляется народовластие в демократическом государстве; в процессе агитации принимают участия лица, законодательно наделенные избирательной

Обе категории «предвыборная агитация» и «информирование избирателей» слиты в общую законодательную конструкцию, получившую наименование «информационное обеспечение выборов»¹⁷.

Для уяснения сущности понятия «предвыборная агитация» обратимся к этимологии данного термина.

В «Юридической энциклопедии» агитация (от латинского *agitation* – приведение в действие) определяется как «распространение идей для воздействия на сознание, настроение, общественную активность населения с целью убедить в чем-то или склонить к определенным поступкам»¹⁸. В Словаре русского языка агитация определяется как «устная или письменная деятельность, имеющая целью политическое воздействие на широкие народные массы»¹⁹. Данное в словаре русского языка определение агитации подтверждает точку зрения А.А. Мирошниченко о том, что основной целью агитации является воздействие на широкие массы людей посредством распространения политических идей, взглядов, учений²⁰.

Впервые понятия «агитация при выборах», «избирательная агитация», «выборная агитация» появились в монографии В.В. Водовозова «Избирательное право в России и Европе»²¹, опубликованной в 1906 году.

Первое относительно подробное регулирование в России информирование и агитация получили только в начале XX века с принятием законодательства о выборах в Государственную Думу²². Формирование Государственной Думы послужило мощным импульсом к созданию политических партий и активизации их деятельности, к развитию гражданских прав и свобод и вовлечению в процесс управления государством широких слоев населения. Нормы, гарантирующие гражданам «действительную свободу выражения своих мнений» и «право свободно устраивать собрания, митинги, шествия и т.п.», также присутствовали в конституциях 1918 и 1925 годов. Но они имели косвенное отношение к проведению предвыборной агитации²³.

9 июля 1937 года Центральный исполнительный комитет СССР утвердил «Положение о выборах в Верховный Совет СССР»²⁴, которое формально содержало предпосылки демократического избирательного процесса, касающиеся выдвижения кандидатов, формирования и деятельности избирательных комиссий.

правоспособностью; свободное участие в организации проведения агитации осуществляется в целях воздействия на формирование политической воли избирателей; в рамках агитации осуществляется обеспечение конституционных прав и свобод граждан по управлению государственными и общественными делами (См.: Мостовщиков В.Д. Предвыборная агитация: понятие и правовые признаки / В.Д. Мостовщиков // Журнал российского права. 1999. №5. С. 24). По мнению Е.И. Колюшина, предвыборная агитация – это политическая деятельность, поскольку ей присущи те же черты: направленность на достижение определенного результата, специальное политико-правовое регулирование, удовлетворение частных и публичных интересов (См.: Колюшин Е.И. Судебная защита избирательных прав граждан / Е.И. Колюшин. М.: Юридическая литература, 2005. С.81).

¹⁷ Выдрин И.В. Избирательное право Российской Федерации. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма. 2009. С. 171.

¹⁸ Тихомирова Л.В., Тихомиров М.Ю. Юридическая энциклопедия. М.: Издание Тихомирова М.Ю., 2009. С. 22.

¹⁹ Словарь русского языка: В 4-х т. Т.1 / РАН, Ин-т лингвистич. исследований; под ред. А.П.Евгеньевой. 4-е изд., стер. М.: Рус. яз.; Полиграфресурсы, 1999 (режим доступа <http://feb-web.ru/feb/mas/mas-abc/01/ma102418.htm>).

²⁰ Мирошниченко А.А. Выборы: от замысла до победы / А.А.Мирошниченко. М.: Центр, 2003. С. 25.

²¹ Водовозов В.В. Избирательное право в России и Европе / В.В. Водовозов. СПб. 1906. С. 17.

²² Впервые Государственная Дума как представительное законодательное учреждение Российской империи с ограниченными правами была введена согласно Манифесту императора Николая II «Об учреждении Государственной Думы» (получила название «булыгинской»), Положению о выборах в Государственную Думу от 6 авг. 1906 г. и Манифесту «Об усовершенствовании государственного порядка» от 17 окт. 1905 г.

²³ Вениаминова А.А. Содержание и особенности стадий избирательного процесса в первые десятилетия советской власти / А.А. Вениаминова // Общество и право, 2008, № 3. С. 4.

²⁴ Дорожкина Я. Б. Выборы в Верховный Совет СССР 1937 г.: Формирование окружных и участковых избирательных комиссий // Сибирь в XVII–XX веках: Проблемы политической и социальной истории: Бахрушинские чтения 1999–2000 гг.; Межвуз. сб. науч. тр. / Под ред. В. И. Шишкина. Новосиб. гос. ун-т. Новосибирск, 2002. С. 132.

Отсчет современного избирательного права РФ ведется с момента принятия в 1993 году Конституции РФ²⁵, положения статьи 29 которой служат «конституционно-правовой основой информационного обеспечения выборов»²⁶. Правовое регулирование информирования избирателей осуществляется не только нормами избирательного права, но и иными отраслями права, в первую очередь информационным²⁷, а доминирующую роль в механизме предвыборной агитации занимают именно нормы избирательного права.

В настоящее время действует третий ФЗ «Об основных гарантиях» от 12 июня 2002 года, а также нормы региональных законов о выборах²⁸. Кроме этого, информационное обеспечение выборов как разновидность информационной деятельности подпадает под непосредственное действие Конституции и многочисленных российских законов, регламентирующих получение и распространение информации, в частности Гражданского кодекса РФ, федеральных законов «О средствах массовой информации», «Об авторском праве и смежных правах» и другие²⁹.

Необходимо отметить, что нормы законодательства о предвыборной агитации и информировании занимают во всей массе российского законодательства о выборах значительное место. Причем в отечественной электоральной практике год от года таких норм становится все больше, а регулирование все обширнее³⁰.

1.2. Основные критерии разграничения информирования и предвыборной агитации в избирательном процессе в Российской Федерации

Избирательное законодательство последовательно разграничивает деятельность по информированию избирателей и агитационную деятельность, исходя из различия их целей и устанавливая различный порядок их осуществления³¹.

Следует отметить, что проблема разграничения информирования и предвыборной агитации имеет долгую историю и коренится изначально в спорной формуле законодателя, объединившего их в один избирательный институт – информационного обеспечения выборов.

Н.В. Артамонова, изучая критерии разграничения информирования и предвыборной агитации подчеркивает: «Правовой режим осуществления предвыборной агитации существенно отличается от правового режима информирования избирателей, в том числе по субъектам, источникам и порядку оплаты, целям, задачам, срокам, формам и методам их проведения»³².

²⁵ Иванченко А.В., Любарев А.Е. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии / А.В. Иванченко, А.Е. Любарев. М.: Аспект Пресс, 2006. С. 67.

²⁶ По делу о проверке конституционности ряда положений ст. 48, 51, 52, 54, 58, 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 2006 №7-П.

²⁷ Гришина М.В. Информационное обеспечение выборов: информирование избирателей и предвыборная агитация (режим доступа http://www.cikrf.ru/program/lek_1/vist_grishina.jsp).

²⁸ Например, вопросы информационного обеспечения выборов в Санкт-Петербурге регулируются положениями гл. 6 Закона Санкт-Петербурга от 15.06.2005 № 252-35 «О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга», гл. 7 Закона Санкт-Петербурга от 14.11.2008 № 681-118 «О выборах депутатов муниципальных советов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга».

²⁹ Бузин А.Ю. Проблемы правового регулирования предвыборной агитации // Конституционное и муниципальное право, 2009, №3. С. 1.

³⁰ Курс лекций по избирательному праву и избирательному процессу Российской Федерации / Под ред. С.Князева, О.Кутафина, В.Игнатенко, Н.Михалевой, А.Яшина [электронный ресурс] // Демократия. Ру: [web-сайт] (режим доступа: <http://www.democracy.ru/library/learning/lectures/page10.html>).

³¹ Избирательное право России: Курс лекций / Головин А.Г. 2-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА, 2009. С. 301.

³² Артамонова Н.В. Информационное обеспечение избирательного процесса / Н.В. Артамонова // Право. Вып. 10. Брянск, 2006. С. 79.

В структуре агитационной деятельности можно выделить относительно устойчивые элементы. Во-первых, это цели, выступающие в качестве основополагающего элемента любой деятельности. Во-вторых, сроки проведения предвыборной агитации, то есть время, в течение которого та или иная деятельность может квалифицироваться как агитационная. В-третьих, субъекты, способные реализовывать поставленные цели. В-четвертых, объект, на который направлена деятельность и который активно воздействует на ее субъекты³³.

Исследуя элементы деятельности по информированию избирателей, необходимо отметить структурную схожесть, в связи с чем детальный анализ устойчивых элементов информирования и предвыборной агитации во взаимосвязи с нормами действующего избирательного законодательства позволит выделить основные и факультативные критерии их разграничения.

Впервые проблему разграничения информирования и агитации попытался решить Конституционный Суд РФ в Постановлении от 30.10.2003 №15-П³⁴ (далее – Постановление от 30.10.2003 №15-П; Постановление).

В Постановлении впервые сделана попытка разграничить информирование и предвыборную агитацию и был установлен первый критерий их разграничения – это цель, с которой распространяются те или иные сведения. «Критерием, позволяющим различить информирование избирателей и предвыборную агитацию может служить лишь наличие в агитационной деятельности специальной цели – склонить избирателей в определенную сторону, обеспечить поддержку или, напротив, противодействие конкретному кандидату, избирательному объединению»³⁵.

С целеполаганием в агитации связана проблема, вытекающая из определения предвыборной агитации, содержащего следующую конструкцию: «деятельность, имеющая целью побудить или побуждающая». «Цель – это предмет стремления, то, что надо, желательно осуществить»³⁶. То есть «цель означает не всякое будущее, а только желаемое и то, что достигается через деятельность, она выражает волевое, активное, практическое отношение к внешнему миру»³⁷.

В первой части законодательной конструкции, когда речь идет о деятельности, ставящей задачу побудить к чему-либо, целью предвыборной агитации выступает побуждение как таковое. Кандидат может побудить избирателей проголосовать за свою кандидатуру, однако это не означает, что они придут на избирательный пункт в день голосования. В данном случае наблюдается внутренне противоречие между желанием заинтересованного лица и действительностью. В данном случае побуждение в структуре агитационной деятельности необходимо рассматривать в двух аспектах – как промежуточную цель (побудить к голосованию за конкретного кандидата) и как средство (принятие участие в выборах)³⁸.

Таким образом, правоприменителю неважно, достиг ли субъект своей цели, склонил ли он избирателей голосовать за конкретного кандидата, список кандидатов, избиратель-

³³ Зиновьев А.В., Поляшова И.С. Избирательная система России. Теория, практика и перспективы. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. С. 215.

³⁴ 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 граждан С.А. Бунтмана, К.А. Катаяна и К.С. Рожкова: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 октября 2003 г. №15-П.

³⁵ Там же.

³⁶ Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. М., 1989. С. 870.

³⁷ Чудов П.С. Проблемы законодательного определения предвыборной агитации / П.С. Чудов // Современные проблемы понимания государства и права. Ставрополь, 2004. С. 51.

³⁸ Курс лекций по избирательному праву и избирательному процессу Российской Федерации / Под ред. С. Князева, О. Кутафина, В. Игнатенко, Н. Михалевой, А. Яшина [электронный ресурс] // Демократия. Ру: [web-сайт] (режим доступа: <http://www.democracy.ru/library/learning/lectures/page10.html>).

ное объединение, главное, что он желал этого и осуществлял свои действия именно с целью оказать воздействие на формирование волеизъявления избирателей.

В случае же, когда мы говорим о деятельности, побуждающей к чему-либо, то первостепенное значение имеет не цель, а результат этой деятельности как самостоятельного блока агитационной деятельности. Для законодателя неважно, ставил ли субъект избирательного процесса перед собой цель (например, победу на выборах), или достиг ее случайно.

Союз «или», соединяющий «деятельность, имеющую целью побудить» и «деятельность, побуждающую», в русском языке имеет разделительные свойства³⁹.

Таким образом, из текста закона следует, что это совсем два разных вида деятельности, каждый из которых квалифицируется отдельно и имеет свои собственные идентифицирующие признаки: в первом случае это цель, во втором – результат. Для законодателя неважно, ставил ли субъект перед собой агитационную цель, главное, что проявился о вещественный результат – реальное воздействие на волю избирателей, выразившееся в их голосовании за данного кандидата, список кандидатов. Е.В. Лысова называет это «неумышленной агитацией или объективным вменением»⁴⁰. Однако достаточно обратиться к уголовно-правовой теории, чтобы понять, что без прямого умысла не может быть ни агитации, ни клеветы, ни оскорбления. Следовательно, главный недостаток доктрины предвыборной агитации, реализованной в ФЗ «Об основных гарантиях», коренится в словах «или побуждающая»⁴¹. Возникает ситуация, когда действия по информированию можно будет квалифицировать как предвыборную агитацию. Так, например, исполняя свою обязанность по информированию, избирательные комиссии изготавливают информационные плакаты, которые содержат достоверные биографические данные о кандидатах, списках кандидатов. Возможно, для некоторых избирателей основой формирования их волеизъявления станут данные из информационных плакатов. Таким образом, избирательные кампании, не ставя, естественно, перед собой цель побудить избирателей к голосованию за того или иного кандидата, тем не менее побудят их сделать это, то есть будет достигнут результат, которого никто не желал и не предвидел.

Как следует из содержания норм законодательства Российской Федерации о выборах, регулирующих вопросы информационного обеспечения выборов, в их конституционно-правовом смысле, выявленном в Постановлении от 30.10.2003 №15-П, информационные и агитационные материалы, распространяемые в СМИ, неотличимы по формальным признакам: один и тот же материал может быть признан как информационным, так и агитационным⁴².

Пункт 2¹ статьи 48 ФЗ «Об основных гарантиях» определяет, что действия, совершенные представителями организаций, осуществляющих выпуск СМИ, при осуществлении их профессиональной деятельности признаются агитационными, только если они совершены с целью побудить избирателей проголосовать за или против кандидата, список кандидатов.

Следует согласиться с мнением М.В. Гришиной, которая считает, что «агитационным может быть признан журналистский материал только в том случае, если он явно преследует цель проведения предвыборной агитации, то есть побуждает к голосованию за опреде-

³⁹ <http://studysphere.ru>

⁴⁰ Лысова Е.В. Свобода массовой информации и выборы в России: Конфликт интересов / Е.В. Лысова // Право и политика. 2004. №5. С. 120.

⁴¹ Мониторинг освещения в СМИ выборов депутатов Государственной Думы РФ 2003 года: СМИ в думской избирательной кампании – 2003 (правовые аспекты) / М.А. Федотов // Библиотека Центра экстремальной журналистики (режим доступа <http://indem.ru/IDD2000/anal/Fedo200104.htm>).

⁴² Вопросы информирования избирателей. Роль СМИ в информировании избирателей. Проблемы разграничения информирования избирателей и предвыборной агитации в СМИ (режим доступа <http://www.volgograd.izbirkom.ru/an041205/sx/art/974093/cp/1/br/974090>).

ленного кандидата или партию. Однако само наличие агитационной цели подлежит специальному доказыванию. Агитационными материалы могут являться либо по формальному признаку, то есть они размещены самим кандидатом, они оплачены из избирательного фонда или для размещения использованы бесплатная площадь или бесплатное эфирное время, либо по сущностному признаку, тогда это материал соответственно авторский, журналистский, редакционный, и должна быть выявлена специальная агитационная цель»⁴³.

Провести четкую грань между предвыборной агитацией и информированием на практике довольно сложно. Опыт проведения избирательных кампаний показывает, что зачастую под видом предвыборного информирования или коммерческой рекламы субъектами избирательного процесса проводится скрытая агитация⁴⁴.

Необходимо отметить, что агитацию от информирования избирателей отличает главным образом целевой фактор. Наличие агитационной цели или отсутствие таковой подлежит установлению судами общей юрисдикции и (или) иными правоприменителями (избирательными комиссиями) при оценке тех или иных конкретных действий⁴⁵.

В настоящее время критерий разграничения – цель деятельности – является наиболее изученным и пока единственным из официально закрепленных.

Вторым критерием разграничения являются субъекты информирования и предвыборной агитации, способные реализовать поставленные цели.

Субъектами информирования согласно закону являются органы государственной власти, органы местного самоуправления, комиссии, организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, физические и юридические лица (п. 1. ст. 45 ФЗ «Об основных гарантиях»).

Федеральный закон «Об основных гарантиях» содержит список субъектов информирования⁴⁶, но не устанавливает четкого перечня субъектов предвыборной агитации. Однако законодателем определен круг лиц, которым запрещается проводить предвыборную агитацию (п. 7 ст. 48). При осуществлении деятельности по ведению предвыборной агитации гражданами, проживающими или находящимися в период подготовки и проведения выборов за пределами территории России, следует учитывать требования о запрете и ограничениях на проведение предвыборной агитации, предусмотренные частями 7–10 статьи 55 и статьей 62 Федерального закона от 18.05.2005 № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁴⁷. Следовательно, не все участники избирательного процесса являются субъектами предвыборной агитации.

Среди субъектов предвыборной агитации, на наш взгляд, можно выделить общие субъекты, к которым относятся все граждане Российской Федерации, обладающие избирательными правами, и их объединения, а также специальные субъекты агитационной деятельности: узкий круг лиц и организаций, которые непосредственно связаны с избирательной кампанией и находятся в тесных правоотношениях с избирательными комиссиями (кандидаты на выборные должности, инициативные группы избирателей, их доверенные лица и уполномоченные представители).

⁴³ Интернет-конференции в информационном агентстве «Гарант» на тему «Правовые аспекты, регулирующие освещение предвыборных кампаний в СМИ. Возможные пути устранения нарушений закона и несовершенства законодательства» // <http://www.cikrf.ru>

⁴⁴ Кучин А.С. Субъектный и содержательный подходы к идентификации предвыборной агитации // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 2. С. 36.

⁴⁵ Выдрин И.В. Избирательное право Российской Федерации. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Норма, 2009. С. 171.

⁴⁶ Там же. С. 172.

⁴⁷ Методическое письмо по вопросам организации голосования на избирательных участках, образованных за пределами территории Российской Федерации на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации пятого созыва (утв. пост. Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 21 авг. 2007 г. № 26/197-5).

Проблема уточнения субъектного состава предвыборной агитации, в частности, правомерности участия в ней граждан Российской Федерации, не являющихся кандидатами и не действующих от имени кандидата, избирательного объединения, была предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации⁴⁸.

Избирательные объединения, кандидаты, доверенные лица в качестве субъектов информирования избирателей (участников референдума) не названы, в связи с чем представляется, что деятельность указанных лиц в рамках названного статуса не может рассматриваться как информирование избирателей: агитационные материалы кандидатов, избирательных объединений могут выпускаться в форме информационных материалов о выборах, порядке голосования и т.п. Иные физические и юридические лица могут осуществлять информирование избирателей (участников референдума), но такое информирование не должно носить агитационный характер.

М.В. Гришина в качестве субъектов предвыборной агитации выделяет следующие: «граждане, политические партии и другие общественные объединения»⁴⁹.

Из вышеизложенного видно, что круг субъектов информирования, установленный Федеральным законом, и круг субъектов предвыборной агитации, который можно очертить только при анализе системной взаимосвязи норм избирательного законодательства и правовых позиций Конституционного Суда РФ, не совпадают. Таким образом, это становится вторым квалифицирующим признаком, позволяющим отделить информирование от предвыборной агитации.

Еще одним важнейшим критерием разграничения, носящим исключительно объективный характер, является **период осуществления информирования и предвыборной агитации**⁵⁰.

Временные границы информирования и предвыборной агитации не совпадают. «Если агитация может быть ограничена во времени, то информирование не должно быть ограничено, в том числе и по времени»⁵¹. Многие кандидаты задолго до дня назначения выборов начинают вести активную борьбу по формированию своего положительного имиджа. В данном случае можно говорить об информировании, которое осуществляется вне сроков проведения избирательной кампании. В связи с этим необходимо учитывать, что распространение информации, формально имеющей агитационный характер, до начала соответствующей избирательной кампании не является предвыборной агитацией в смысле законодательства о выборах⁵².

В отношении понятия «предвыборная агитация» законом установлены две категории сроков. Во-первых, согласно законодательно закреплённому понятию предвыборная агитация осуществляется в период избирательной кампании (ст. 2 ФЗ «Об основных гарантиях»). Следовательно, любая деятельность, осуществляемая в этот период и имеющая своей

⁴⁸ По делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58, 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области: Постановление Конституционного суда Российской Федерации от 16.06.2006 №7-П.

⁴⁹ Интернет-конференция в информационном агентстве «Гарант» на тему «Правовые аспекты, регулирующие освещение предвыборных кампаний в СМИ. Возможные пути устранения нарушений закона и несовершенства законодательства» // <http://www.cikrf.ru>

⁵⁰ Игнатенко В.В., Миронов А.В. Информационное обеспечение выборов: Законодательство и практика / В.В. Игнатенко, А.В. Миронов // Ежегодник избирательного права. Иркутск, 2005. С. 15.

⁵¹ Соловьева О.С., Старикова Е.А., Чайкин А.В. Проблема разграничения понятий «информирование избирателей» и «предвыборная агитация» / О.С. Соловьева, Е.А. Старикова, А.В. Чайкин // Северо-Кавказский юридический вестник. 2006. №2. С. 157.

⁵² Большаков С.В., Головин А.Г. Информационное обеспечение выборов и референдумов в Российской Федерации: 2-е изд., перераб. и доп. М.: РЦОИТ, Изд-во «Весь Мир», 2007. С. 78.

целью побудить избирателей к участию в выборах, должна рассматриваться как агитационная.

Агитацию можно проводить только в рамках агитационного периода, который «начинается со дня выдвижения кандидата или политической партии и прекращается в ноль часов по местному времени за сутки до дня голосования» (ст. 2 и 49). И здесь представляется уместным сказать о второй категории сроков, определенной в законодательстве, – агитационном периоде.

Следует иметь в виду, что агитационный период не равен по продолжительности периоду избирательной кампании, которая начинается со дня официального опубликования решения о назначении выборов и продолжается до дня представления избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании средств соответствующего бюджета, выделенных на подготовку и проведение выборов. Не равен по продолжительности агитационный период и избирательной кампании, проводимой партией – последняя тоже начинается со дня выдвижения списка кандидатов, но заканчивается после представления партией итогового финансового отчета. В случае проведения повторного голосования агитационный период возобновляется со дня назначения соответствующей комиссией для повторного голосования и прекращается в ноль часов по местному времени за одни сутки до дня повторного голосования⁵³.

Федеральный закон не содержит четкого указания на сроки, в которые осуществляется информирование, но содержит обязанность опубликовывать определенные решения или сведения, касающиеся непосредственно избирательных кампаний. Кроме того, в соответствии с частью 2 статьи 52 Федерального закона от 18.05.2005 №51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» информирование на общероссийских телерадиоканалах начинается еще за 90 дней до истечения срока, в который должны быть назначены выборы и заканчивается в день официального опубликования итогов выборов.

Таким образом, мы можем выделить основные критерии разграничения понятий «информирование избирателей» и «предвыборная агитация» – это цель деятельности, субъектный состав и период осуществления.

1.3. Факультативные критерии разграничения составляющих института информационного обеспечения выборов

Дальнейший анализ структурных элементов информирования и предвыборной агитации позволяет определить факультативные критерии, идентифицирующие и разграничивающие составляющие института информационного обеспечения. К числу таких факторов следует отнести объекты, на которые направлена деятельность и которые активно воздействует на субъекты.

Объектом избирательной кампании предвыборной агитации на основании закона является избиратель (избиратели).

В своем Определении от 14 февраля 2003 года по делу №58-Г03-2 Верховный Суд РФ указал, что предвыборная агитация направлена исключительно на лиц, обладающих активным избирательным правом, а информирование имеет значительно более широкую аудиторию с открытым перечнем субъектов восприятия информации.

Данный критерий находится в тесной взаимосвязи с таким критерием, как содержание. Из анализа содержания можно установить, на каких субъектов направлены те сведения, которые находятся в том или ином материале, и какой они имеют характер – объек-

⁵³ Борисов И., Заславский С. Партии на выборах. М: «Европа», 2007. С. 70.

тивный, достоверный, не нарушающий равенство кандидатов в случае информирования⁵⁴, или субъективный и оценочный в случае с предвыборной агитацией. Информирование осуществляется свободно, оно не должно отдавать предпочтения ни одному из кандидатов. Это принципиально важная позиция, потому что если даже «при абсолютно объективном информировании предпочтение отдается кому-то из кандидатов, это уже агитация»⁵⁵. К примеру, если информация о кандидате, политической партии является объективной, достоверной, но подается систематически, с целью побудить избирателей голосовать за или против какого-либо одного кандидата, список кандидатов, в то время как сведения о других кандидатах, политических партиях замалчиваются, то распространение такой информации можно расценивать как предвыборную агитацию⁵⁶.

К факультативным критериям также можно отнести источники финансирования предвыборной агитации и информирования.

Финансирование информирования может осуществляться из разных источников. Источником оплаты предвыборной агитации являются исключительно средства соответствующего избирательного фонда кандидата, политической партии, избирательного блока. Использование в этих целях средств избирательных фондов других кандидатов, политических партий и блоков запрещается⁵⁷. Также установлен запрет на самостоятельное финансирование гражданами предвыборной агитации, и это подчеркивает Конституционный суд РФ в своем Постановлении от 16 июня 2006 г. №7-П⁵⁸.

Следует отметить, что ранее (до июля 2006 г.) граждане лично за счет за счет собственных денежных средств могли вести предвыборную агитацию, направленную против всех кандидатов, поскольку норма, содержащаяся во взаимосвязанных положениях пункта 5 статьи 48 и статьи 58, как предполагающая запрет на проведение предвыборной агитации, направленной против всех кандидатов, гражданами лично за счет собственных денежных средств была признана несоответствующей Конституции Российской Федерации Постановлением Конституционного Суда РФ от 14 ноября 2005 года⁵⁹. Сейчас данная норма утратила силу в связи с отменой формы голосования против всех кандидатов (списков кандидатов)⁶⁰.

В данном случае следует обратить внимание на опыт США, где не существует разграничения между предвыборной агитацией и информированием избирателей. Источниками финансирования кандидатов могут быть добровольные пожертвования частных лиц, взносы политических партий и политических комитетов, собственные средства кандидата и членов его семьи, средства, выделяемые государством (на президентских выборах). Запрещается делать взносы публичным служащим, а также иностранцам и лицам, вы-

⁵⁴ Избирательное право России: Курс лекций / Головин А.Г. 2-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА, 2009. С. 306.

⁵⁵ Совершенствование избирательного законодательства – новый шаг к свободным выборам (режим доступа <http://zoom.cikrf.ru/zoom/EdFields.asp?nqr=1&ndoc=0&npg=1>).

⁵⁶ Гришина М.В., Головин А.Г. Средства массовой информации и выборы: вопросы и ответы. М., 2007. С. 22–23.

⁵⁷ Избирательное право России: Курс лекций / Головин А.Г. 2-е изд., перераб. и доп. М.: НОРМА, 2009.

⁵⁸ По делу о проверке конституционности ряда положений статей 48, 51, 52, 54, 58, 59 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом Государственной Думы Астраханской области: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16.06.2006 №7-П // КонсультантПлюс. 2010.

⁵⁹ По делу о проверке конституционности положений п.5 ст.48 и ст. 58 ФЗ Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пункта 7 статьи 63 и статьи 66 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: Постановление Конституционного Суда от 14 ноября 2005 года №10-П // КонсультантПлюс. 2010.

⁶⁰ Федеральный закон от 12.07.2006 №107-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части отмены формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов) (принят ГД ФС РФ 30.06.2006) // КонсультантПлюс. 2010.

полняющим публичные заказы. Запрещены анонимные пожертвования на сумму, превышающую 100 долларов. На общее количество затрачиваемых на проведение избирательной кампании средств ограничений не установлено. Максимальный размер пожертвований в фонд кандидата для частного лица – около 2000 долларов США. Кандидаты, получающие средства на ведение избирательной кампании из государственного бюджета (84,1 млн долларов), не вправе получать и использовать добровольные пожертвования. При отказе от государственных средств на финансирование избирательной кампании к кандидату не применяются ограничения по предельной сумме расходов⁶¹.

По мнению С.В. Большакова «отказ от положения закона об оплате агитации исключительно за счет средств избирательного фонда может ослабить механизмы финансового контроля и привести к «практически бесконтрольному использованию отдельными участниками выборов огромных финансовых средств», что создаст неравные условия для кандидатов, поставит под сомнение возможности государства обеспечить прозрачность выборов и подорвет доверие избирателей к самому институту выборов»⁶². Такой подход корреспондирует положениям Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств, установившей, что использование кандидатами, политическими партиями (коалициями) иных денежных средств, кроме поступивших в их избирательные фонды, должно быть запрещено законом и влечь ответственность в соответствии с законом⁶³.

Исходя из вышеизложенного, мы можем выделить факультативные критерии разграничения понятий «информирование» и «предвыборная агитация» – это объекты, на которые направлена деятельность и которые активно воздействует на субъекты, содержание, источники финансирования.

В результате проведенного исследования можно сделать следующие выводы:

1. Институт информационного обеспечения выборов включает предвыборную агитацию и информирование избирателей, представляющие собой разнородные правовые явления.

Информирование – это особая деятельность уполномоченных субъектов по распространению информации о ходе подготовки и проведении выборов, направленная на создание условий для максимальной гласности и открытости выборов, главная характеристика которой объективность и достоверность.

Предвыборная агитация – это, пусть и длительная, но определенная конкретными временными рамками и имеющая конкретную цель стадия избирательного процесса, в течение которого осуществляется воздействие на избирателей для формирования их волеизъявления.

2. В настоящее время глава 7 ФЗ «Об основных гарантиях» не отражает существо тех норм, которые в себе содержит, поскольку включает две противоположные по смыслу составляющие – информирование избирателей и предвыборную агитацию. По нашему мнению, глава должна быть разделена на две отдельные: 1) «Информирование избирателей», которая бы включала в себя описание видов информирования и правила их осуществления; 2) «Агитация при проведении выборов», посвященная правилам, срокам, формам, методам, ограничениям при проведении предвыборной агитации. В таком случае институт

⁶¹ Официальный сайт ЦИК России (режим доступа: http://www.cikrf.ru/newsite/vibor/usa_sys.jsp).

⁶² Независимый информационно-аналитический портал о выборах от 16.05.2006 // <http://www.vibori.info>.

⁶³ Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств (Кишинев, 7 октября 2002 г.). Ст. 12.



информационного обеспечения выборов обретет реальное наполнение и четко определенный статус.

3. Выделены основные критерии разграничения понятий «предвыборная агитация» и «информирования избирателей», такие, как цель деятельности, субъектный состав и период осуществления и факультативные объекты, на которые направлена деятельность и которые активно воздействует на субъекты, содержание и источники финансирования.

4. Исследование критериев разграничения составляющих института информационного обеспечения позволяет разработать определения понятий «информирование» и «предвыборная агитация», законодательное закрепление которых должно стать одним из первых шагов на пути основ их разграничения. Основываясь на том, что у информирования и предвыборной агитации различные цели деятельности, субъектный состав, сроки проведения, объекты, на которые направлена деятельность, содержание, источники финансирования, предлагается внести изменения в понятийный аппарат, а именно в статье 2 ФЗ «Об основных гарантиях».

Новая формулировка «предвыборной агитации» позволит привести данное понятие в соответствие с известным Постановлением Конституционного суда РФ от 30.10.2003 №15-П и отразит его сущность как целенаправленной деятельности, которая в отличие от «информирования», также могущего повлиять на волеизъявление избирателей, направлена исключительно на определенный результат.

Определение предвыборной агитации необходимо сформулировать следующим образом:

Предвыборная агитация – это самостоятельно осуществляемая в установленный законом период в рамках избирательной кампании деятельность граждан, общественных объединений и имеющая цель побудить избирателей проголосовать за или против кандидата, списка кандидатов, избирательного объединения.

При изучении категории информирования возникает потребность некоторых изменений в его регулировании, которые придадут ему логичность, законченность, самостоятельность. Так, следует обратить внимание на то, что термин «информирование избирателей» не отвечает сущности информирования как института, направленного на распространение достоверной, объективной информации о выборах неограниченному кругу лиц, где не обязательно все являются именно избирателями. Поэтому данный термин необходимо заменить на «информирование».

В статью 2 ФЗ «Об основных гарантиях» следует внести определение термина «информирование».

Информирование – это обязательная и (или) добровольная деятельность уполномоченных субъектов, осуществляемая в установленные законом сроки и в определяемом законом порядке, включающая распространение объективной, достоверной, полной и своевременной информации, не нарушающей равенства кандидатов, списков кандидатов, избирательных объединений о ходе подготовки и проведения выборов, о сроках и порядке совершения избирательных действий, о законодательстве РФ, о выборах, о кандидатах, списках кандидатов, об избирательных объединениях, а также иных действиях, событиях и лицах.

Таким образом, назрела необходимость пересмотра принятой структуры стадий избирательного процесса, понятийного аппарата, что должно явиться отправной точкой для законодательно закрепленного разграничения предвыборной агитации и информирования.

Поощрительная премия

Памятка молодому избирателю на выборы депутатов Белгородской областной Думы пятого созыва в 2010 году (методическое пособие)

Ерыгин Ярослав Алексеевич,
студент 3-го курса юридического факультета
Белгородского государственного университета

Научный руководитель:

Ерыгина Виктория Ивановна,
кандидат исторических наук, доцент кафедры
теории и истории государства и права
юридического факультета Белгородского
государственного университета



Введение

Актуальность темы. В октябре 2010 года состоятся выборы в Белгородскую областную Думу пятого созыва, которые вызывают значительный интерес среди субъектов политических отношений, особенно политических партий. Это объясняется следующим: во-первых, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации играют важную роль в государственном механизме, они не только принимают региональные законы, но и участвуют в формировании иных государственных органов, обладают контрольными полномочиями в отношении региональных органов исполнительной власти; во-вторых, победившая на выборах в региональный законодательный орган политическая партия получает право внесения Президенту России предложений о кандидатурах на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Среди 1 227 277 жителей Белгородской области, обладающих активным избирательным правом (по данным на 01.01.2010 г.), 285 тысяч (23,2%) составляют избиратели в возрасте от 18 до 30 лет, часть из которых впервые получит право участвовать в выборах в орган государственной власти. С учётом даты последних выборов в Белгородскую областную Думу, состоявшихся 16 октября 2005 г., к категории «молодые избиратели», применительно к целям настоящей работы, отнесены в первую очередь избиратели в возрасте от 18 до 23 лет.

Методологическую основу работы составляют следующие методы: аналитический, феноменологический, структурно-функциональный подход, методы системного анализа, синтеза, аналогии, а также моделирования, политический, формально-догматический, сравнительно-правовой.

Нормативно-правовой базой работы являются основные правовые источники российского избирательного права: Конституция Российской Федерации 1993 г., Федераль-

ный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», определяющий общие требования к порядку организации выборов, Устав Белгородской области от 31 декабря 2003 г., Избирательный кодекс Белгородской области от 1 апреля 2005 г., иные нормативные правовые акты.

При написании работы использовались труды специалистов по избирательному праву: И.Б. Борисова, С.Е. Заславского¹, З.М. Зотовой², В.О. Лучина³, В.Н. Белоновского⁴, А.Г. Головина⁵, А.А. Вешнякова⁶, А.В. Иванченко⁷, Е.И. Колюшина⁸ и др. Особо следует отметить работу авторского коллектива под руководством председателя Избирательной комиссии Белгородской области, заслуженного юриста Российской Федерации Н.Т. Плетнёва, в которой обобщены выборы депутатов Белгородской областной Думы четвёртого созыва в 2005 году, впервые проводившиеся по смешанной избирательной системе⁹.

Цель работы: показать особенности выборов в Белгородскую областную Думу пятого созыва, раскрыть содержание правомочий молодых избирателей на различных стадиях избирательного процесса и тем самым содействовать их электоральной активности.

Данной целью обусловлены **следующие задачи**:

- охарактеризовать Белгородскую областную Думу как законодательный (представительный) орган государственной власти Белгородской области;
- выявить правовую основу выборов в Белгородскую областную Думу;
- рассмотреть правовой статус избирательных комиссий как организаторов выборов в Белгородскую областную Думу;
- раскрыть содержание прав и обязанностей молодых избирателей на различных стадиях избирательного процесса.

Практическая значимость работы. Сформулированные положения могут быть использованы при подготовке Избирательной комиссией Белгородской области и избирательными комиссиями муниципальных образований методических материалов для молодых избирателей, впервые участвующих в выборах депутатов Белгородской областной Думы.

Структура работы. Работа выполнена в форме методического пособия, состоящего из введения, основной части, разбитой на пункты, раскрывающие содержание темы, заключения, списка использованных источников и литературы.

Уважаемый избиратель!

Жизнь заставляет каждого из нас делать выбор. Мы выбираем профессию, учебное заведение, спутника жизни, образ жизни. Но есть выборы, в которых участвуют граждане всего государства или соответствующего региона и которые определяют его будущее раз-

¹ Борисов И.Б. Партии на выборах / И.Б. Борисов, С.Е. Заславский. М.: Европа, 2007. – 128 с.

² Зотова З.М. Избирательная кампания политических партий в схемах. Вып. 1. М.: РЦИОТ, 2007. – 215 с.

³ Избирательное право России: Учебник для студентов вузов / [В.О. Лучин и др.]; под ред. В.О. Лучина. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2008. – 671 с.

⁴ Избирательное право: учеб. пособие для студентов / [В.Н. Белоновский и др.]; под ред. К.К. Гасанова, В.Н. Белоновского. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007. – 351 с.

⁵ Головин А.Г. Избирательное право России: Курс лекций / А.Г. Головин. М.: НОРМА, 2007. – 336 с.

⁶ Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. А.А. Вешняков. М.: НОРМА, 2003. – 816 с.

⁷ Иванченко А.В. Российские выборы от перестройки до суверенной демократии / А.В. Иванченко, А.Е. Любарев. 2-е изд., испр. и доп. М.: Аспект Пресс, 2007. – 232 с.

⁸ Колюшин Е.И. Выборы и избирательное право в зеркале судебных решений / Е.И. Колюшин. М.: НОРМА:Инфра-М, 2010. – 384 с.

⁹ Выборы депутатов Белгородской областной Думы четвёртого созыва. 2005. Электоральная статистика / Н.П. Великих, В.Н. Шовгенья, В.П. Дегтярь, А.Ю. Белоусов и др.; под общ. ред. Н.Т. Плетнёва. Белгород, 2006. – 300 с.

вите. Это политические выборы – выборы главы государства, представителей народа в законодательные органы государственной власти и органы местного самоуправления.

Выборы – это индикатор демократичности общества, важный шаг в дальнейшем укреплении народовластия в Российской Федерации.

Тебе, гражданин России, исполнилось 18 лет, теперь ты можешь реализовывать своё конституционное право: избирать органы государственной власти и органы местного самоуправления.

10 октября 2010 года состоится выборы депутатов Белгородской областной Думы пятого созыва.

Приди на избирательный участок по месту своей регистрации и проголосуй! Возможно, твой голос станет решающим при определении результатов выборов.

Настоящая Памятка напомнит тебе о дне голосования, разъяснит процедуры голосования, для того чтобы ты сделал **осознанный выбор**.

Памятка – это ориентир для молодого избирателя, в ней содержатся основы знаний о порядке формирования и функциях законодательного (представительного) органа государственной власти Белгородской области, о системе избирательных комиссий, организующих выборы, о порядке голосования и определения результатов выборов.

1. Белгородская областная Дума как законодательный (представительный) орган государственной власти Белгородской области

Белгородская областная Дума является постоянно действующим законодательным (представительным) органом государственной власти области. Законодательство как главная функция областной Думы, неразрывно связано с её представительностью. Будучи сформирована путем выборов депутатов избирателями, областная Дума одновременно является и представительным органом. Это дает ей право выступать от имени народа, выражать его волю в законодательных актах и добиваться проведения ее в жизнь. Представительный орган выражает в законах волю избирателей, проживающих на территории региона. Именно в этих законах в полной мере должны учитываться интересы народа как единственного источника власти в субъекте Федерации¹⁰. Поэтому такой выборный коллегиальный орган не только единственный законодательный, но и единственный представительный орган государственной власти в Белгородской области.

Молодой избиратель, если ты проголосуешь за своего кандидата или список кандидатов, твой голос будет услышан и твои интересы будут учтены при принятии областных законов.

Основы правового положения депутата устанавливаются законом от 19 декабря 2005 г. № 11 «О статусе депутата Белгородской областной Думы». Депутаты осуществляют свою деятельность как на профессиональной постоянной основе, так и без отрыва от основной деятельности. Статья 5 Закона регламентирует **взаимоотношения депутата с избирателями**: депутат рассматривает поступившие от избирателей обращения, способствует в пределах своих полномочий правильному и своевременному разрешению содержащихся в них вопросов, ведет прием граждан, вносит предложения в соответствующие органы государственной власти, органы местного самоуправления и общественные объединения, информирует избирателей о своей деятельности во время встреч с ними, а также через средства массовой информации. Избиратели могут поручить депутатам областной Думы выполнить

¹⁰ Васильев В.И. Законодательные органы субъектов Российской Федерации: Правовые вопросы формирования, компетенции и организации работы / В.И. Васильев, А.В. Павлушкин, А.Е. Постников. М.: Городец-издат, 2001. С. 4.

их **наказы**, то есть одобренные предвыборными собраниями, имеющие общественное значение поручения, направленные на улучшение деятельности органов государственной власти области по вопросам экономического и социального развития, удовлетворения материальных и духовных потребностей жителей области¹¹.

Основные полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации перечислены в ст. 5 Федерального закона от 6 октября 1999 г. «*Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации*». Более подробно полномочия областной Думы прописаны в ст. 26 *Устава Белгородской области* и их можно условно разделить на несколько групп: 1) законодательные полномочия; 2) финансово-бюджетные полномочия (установление региональных налогов и сборов, принятие областного бюджета); 3) полномочия по формированию государственных органов (избрание представителя в Совете Федерации ФС РФ, назначение Уполномоченного по правам человека в Белгородской области, формирование Контрольно-счётной палаты; согласование назначения на должности заместителей губернатора области); 4) контрольные полномочия; 5) иные полномочия (толкование областных законов, назначение областного референдума).

Главная функция областной Думы – **принятие законов**. Правом законодательной инициативы обладают губернатор области, депутаты областной Думы, правительство области, представительные органы и главы местного самоуправления муниципальных образований, общероссийские, межрегиональные и региональные общественные объединения, а также избирательная комиссия Белгородской области по вопросам своего ведения.

2. Избирательные комиссии – организаторы выборов депутатов Белгородской областной Думы

Избирательные комиссии – это формируемые в установленном законом порядке коллегиальные органы, обеспечивающие подготовку и проведение выборов в Российской Федерации, обеспечивающие реализацию и защиту избирательных прав граждан.

Все избирательные комиссии можно разделить на две группы:

1) постоянно действующие избирательные комиссии: Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, территориальные избирательные комиссии, избирательные комиссии муниципальных образований;

2) избирательные комиссии, которые создаются в конкретном избирательном процессе: окружные и участковые.

Организаторами выборов депутатов Белгородской областной Думы являются Избирательная комиссия Белгородской области, окружные и участковые избирательные комиссии.

Избирательная комиссия Белгородской области является государственным органом Белгородской области, состоит из 14 членов комиссии, действует на постоянной основе и является юридическим лицом. Половина членов избирательной комиссии области назначается Белгородской областной Думой, другая половина – губернатором Белгородской области на основе поступивших предложений политических партий, представленных в Государственной Думе ФС РФ и в Белгородской областной Думе. Как областная Дума, так и губернатор области обязаны назначить не менее одного члена избирательной комиссии области на основе поступивших предложений Центральной избирательной комиссии

¹¹ О наказах избирателей: Закон Белгородской области от 14.02.1001 г. // Белгородские известия. 2001. 20 февр.

Российской Федерации. На выборах депутатов областной Думы **избирательная комиссия области**, согласно ч. 9 ст. 26 *Избирательного кодекса области*, осуществляет следующие полномочия, в частности: устанавливает единую нумерацию избирательных участков; утверждает форму бюллетеней, устанавливает степень их защиты, общее число, обеспечивает их изготовление и снабжение ими территориальных комиссий; определяет схему образования одномандатных избирательных округов; устанавливает общие результаты выборов, публикует общие результаты выборов, список избранных депутатов в средствах массовой информации; осуществляет контроль за поступлением и расходованием средств избирательных фондов региональных отделений политических партий.

Окружные избирательные комиссии по выборам депутатов областной Думы формируются избирательной комиссией области не позднее чем за 80 дней до дня голосования в количестве 9–11 членов комиссии с правом решающего голоса. Избирательная комиссия области обязана назначить не менее одной второй от общего числа членов окружной избирательной комиссии по выборам депутатов областной Думы на основе поступивших предложений политических партий, представленных в Государственной Думе ФС РФ и в Белгородской областной Думе.

Окружная избирательная комиссия по выборам депутатов областной Думы, в соответствии с ч. 6 ст. 29 *Избирательного кодекса области*, выполняет, в частности, следующие полномочия: проверяет документы, представленные инициаторами выдвижения кандидатов, сведения о доходах и имуществе выдвинутых кандидатов, выдает справки о приеме документов, разрешение на открытие специального избирательного счета кандидата; проводит проверку достоверности подписей избирателей в подписных листах, представленных для регистрации кандидата; осуществляет регистрацию кандидатов, их доверенных лиц, выдает им удостоверения, публикует в средствах массовой информации сведения о зарегистрированных кандидатах, их доходах и имуществе; утверждает текст бюллетеня в избирательном округе на выборах; обеспечивает информирование избирателей о сроках и порядке осуществления избирательных действий, ходе избирательной кампании; определяет результаты выборов по избирательному округу.

Участковые комиссии формируются в период избирательной кампании, не ранее чем за 30 дней и не позднее чем за 23 дня до дня голосования для обеспечения процесса голосования избирателей и подсчета голосов избирателей. Количество членов участковой комиссии в зависимости от числа избирателей, зарегистрированных на территории избирательного участка, составляет: 1) до 1001 избирателя – 5–9 членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса; 2) от 1001 до 2001 избирателя – 7–12 членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса; 3) более 2001 избирателя – 7–16 членов участковой избирательной комиссии с правом решающего голоса.

Формирование участковой комиссии осуществляется соответствующей вышестоящей комиссией (территориальной комиссией либо избирательной комиссией муниципального образования) на основе предложений политических партий, выдвинувших списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе ФС РФ, в Белгородской областной Думе и в представительном органе муниципального образования. Участковая комиссия на выборах депутатов областной Думы, согласно ч. 6 ст. 31 *Избирательного кодекса области*, в частности: информирует население об адресе и о номере телефона участковой комиссии, времени ее работы, а также о дне, времени и месте голосования; уточняет список избирателей, производит ознакомление избирателей с данным списком, рассматривает заявления об ошибках и о неточностях в данном списке и решает вопросы о внесении в него соответствующих изменений; обеспечивает подготовку поме-

щений для голосования, ящиков для голосования и другого оборудования; обеспечивает подготовку помещений для голосования, установку кабин для тайного голосования, избирательных ящиков, другого технологического оборудования, создание условий для работы наблюдателей, представителей средств массовой информации; организует на избирательном участке голосование в день голосования, а также досрочное голосование; производит подсчет голосов, устанавливает итоги голосования на избирательном участке, составляет протоколы об итогах голосования и передает протоколы об итогах голосования в соответствующую окружную либо территориальную избирательную комиссию; объявляет итоги голосования на избирательном участке и выдает заверенные копии протокола об итогах голосования лицам, осуществлявшим наблюдение за ходом голосования.

3. Порядок выборов депутатов Белгородской областной Думы

Правовую основу выборов депутатов областной Думы составляют нормативные правовые акты как федерального, так и регионального уровня.

Согласно *Уставу Белгородской области* от 31 декабря 2003 г. областная Дума состоит из 35 депутатов, из которых 17 избираются на основе мажоритарной системы по 17 одномандатным избирательным округам и 18 – на основе системы пропорционального представительства по общеобластному избирательному округу. Депутатом областной Думы может быть избран гражданин Российской Федерации, обладающий в соответствии с федеральным законом пассивным избирательным правом, и достигший возраста 21 года. Областная Дума избирается сроком на пять лет.

Выборы депутатов Белгородской областной Думы назначаются самой областной Думой, причем решение о назначении выборов должно быть принято в соответствии с ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в срок не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования и опубликовано не позднее чем через 5 дней после его принятия. Согласно п. 3 ст. 10 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» днями голосования на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации являются второе воскресенье марта или в случаях, предусмотренных вышеуказанным Федеральным законом, второе воскресенье октября года, в котором истекают сроки полномочий указанных органов или депутатов указанных органов.

Согласно п. 4 ст. 4 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» активным избирательным правом обладает гражданин, место жительства которого расположено в пределах избирательного округа. Пребывание гражданина Российской Федерации вне его места жительства во время проведения в округе, в котором расположено данное место жительства, выборов не может служить основанием для лишения его права на участие в выборах в органы государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации.


Требования к пассивному избирательному праву установлены ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Согласно п. 3 и 3¹ ст. 4 Закона не имеют права избирать, быть избранными граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. 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.

**Порядок выдвижения кандидатов (списков кандидатов) в депутаты
Белгородской областной Думы**


Непосредственное выдвижение кандидатов в депутаты областной Думы может быть осуществлено путем самовыдвижения, выдвижения избирательным объединением. ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (п. 25 ст. 2) содержит определение **избирательного объединения**: это политическая партия, имеющая в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах, а также региональное отделение или иное структурное подразделение политической партии, имеющие в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах соответствующего уровня.

Выдвижение кандидатов в составе единого списка кандидатов может быть осуществлено политической партией, имеющей в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» право участвовать в выборах, либо ее региональным отделением или иным структурным подразделением, имеющими в соответствии с федеральным законом право участвовать в выборах соответствующего уровня. **Политическая партия** – это общественное объединение, созданное в целях участия граждан Российской Федерации в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления (п. 1 ст. 3). В настоящее время в России действуют семь политических партий. Общие сведения о руководителе, дате основания, идеологии, общем количестве членов в партии, наличии молодежной организации представлены в таблице:


Всероссийская политическая партия «ЕДИНАЯ РОССИЯ»

	Лидер	Дата основания	Идеология	Кол-во членов	Молодежная организация
	Владимир Владимирович Путин	1 декабря 2001 г.	консерватизм	1 931 667	Молодая Гвардия Единой России


Коммунистическая партия Российской Федерации

	Лидер	Дата основания	Идеология	Кол-во членов	Молодежная организация
	Геннадий Андреевич Зюганов	14 февраля 1993 г.	марксизм-ленинизм (и его творческое развитие)	152 926	Союз коммунистической молодежи


Либерально-демократическая партия России

	Лидер	Дата основания	Идеология	Кол-во членов	Молодежная организация
	Владимир Вольфович Жириновский	13 декабря 1989 г.	национализм, патриотизм, популизм	185 573	Всероссийский Молодежный Центр


Политическая партия «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ»

	Лидер	Дата основания	Идеология	Кол-во членов	Молодежная организация
	Сергей Михайлович Миронов	28 октября 2006 г.	демократический социализм, социал-демократия	402 017	–


Политическая партия «ПРАВОЕ ДЕЛО»

	Лидер	Дата основания	Идеология	Кол-во членов	Молодежная организация
	Георгий Георгиевич Бовт, Леонид Яковлевич Гозман	16 ноября 2008 г.	неолиберализм	61 691	–

Политическая партия «ЯБЛОКО»

	Лидер	Дата основания	Идеология	Кол-во членов	Молодежная организация
	Сергей Сергеевич Митрохин	1993 г.	либерализм, социал-демократия, либеральная демократия	57 341	Молодежное Яблоко – молодые демократы

Политическая партия «ПАТРИОТЫ РОССИИ»

	Лидер	Дата основания	Идеология	Кол-во членов	Молодежная организация
	Геннадий Юрьевич Семигин	16 ноября 2008 г.	патриотизм, социализм	87 344	–

Список региональных отделений политических партий, зарегистрированных на территории Белгородской области по состоянию на 1 июля 2009 г.

№ п/п	Название регионального отделения политической партии	Данные об уполномоченном руководителе	Численность (чел.)	Количество молодежи (чел.)	Адрес фактический
1	БРО ВПП «ЕДИНАЯ РОССИЯ»	Кулабухов Иван Николаевич – секретарь политсовета, Гармашов Александр Николаевич – руководитель исполкома	19 242	4028	г. Белгород, пр. Славы, д. 35 union@bel.ru

2	БРО ПП «Коммунистическая партия Российской Федерации»	Шевляков Валерий Алексеевич – первый секретарь обкома	2797	469	г. Белгород, ул. Попова д. 34, оф.27 belkprf@mail.ru
3	БРО РОДП «ЯБЛОКО»	Франк Николай Маркович – председатель	683	182	г. Белгород, ул. Нагорная, д. 23 ybloko.bel@mail.ru
4	БРО ПП «ЛДПР»	Усачев Владимир Семенович – координатор	1490	800	г. Белгород, Б-р Юности д.19, оф. 8 ldpr31@mail.ru
5	БРО ПП «ПАТРИОТЫ РОССИИ»	Запрягайло Александр Митрофанович – председатель	1079	451	г. Белгород, ул. Попова д. 34, оф.30 ania_s83 mail.ru
6	БРО ПП «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ»	Новиков Леонид Николаевич – председатель, Антипова Ольга Борисовна – и.о. секретаря бюро, Бухалин Геннадий Егорович – член бюро	2787	590	г. Белгород, ул. Попова д. 34, оф.22 olya0908@mail.ru
7	БРО ВПП «ПРАВОЕ ДЕЛО»	Кушнарев Александр Ильич – председатель	811	100	г. Белгород, ул.Преображенская д. 106, оф.518 kushnareval@rambler.ru

Выдвижение кандидатов, списков кандидатов политическими партиями осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О политических партиях» на съездах и конференциях указанных общественных объединений или их региональных отделений тайным голосованием. При этом политическая партия не вправе выдвигать кандидатами в депутаты, в том числе в составе списков кандидатов, и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления граждан Российской Федерации, являющихся членами иных политических партий.

Избирательное объединение вправе выдвинуть не более одного списка кандидатов по единому избирательному округу, при этом в списке кандидатов на выборах депутатов Белгородской областной Думы не может быть больше 30 кандидатов. Избирательное объединение вправе выдвигать в качестве кандидатов граждан Российской Федерации, не являющихся членами избирательного объединения.

В поддержку выдвижения кандидатов, списка кандидатов могут собираться подписи избирателей в количестве: 1) при выборах депутатов областной Думы по одномандатным избирательным округам – 2 процента от числа избирателей, зарегистрированных в избирательном округе; 2) при выборах депутатов областной Думы по единому избирательному округу – 1 процент от числа избирателей, зарегистрированных в Белгородской области.

При выдвижении кандидатов (списков кандидатов) в депутаты политическая партия обязана опубликовать свою предвыборную программу не позднее чем за 10 дней до дня голосования в порядке, который установлен законодательством Российской Федерации о выборах.

Регистрация единых списков кандидатов, выдвинутых избирательными объединениями региональных отделений политических партий, которые были допущены к распределению депутатских мандатов на выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ и Белгородской областной Думы, осуществляется без сбора подписей. Такими партиями

являются «ЕДИНАЯ РОССИЯ», КПРФ, ЛДПР, «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ», так как их списки были допущены к распределению депутатских мандатов на выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ в 2007 г. и Белгородской областной Думы в 2005 г. (кроме партии «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ»).

Кандидаты обязаны создавать собственные **избирательные фонды** для финансирования своей избирательной кампании в период после письменного уведомления соответствующей избирательной комиссии об их выдвижении (самовыдвижении) и до представления документов для их регистрации этой избирательной комиссией. Согласно ст. 88 *Избирательного кодекса Белгородской области* при формировании избирательного фонда кандидата в депутаты размер собственных средств кандидата не может превышать 750 тыс. рублей, размер средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, – не более 750 тыс. рублей, пожертвования физического лица – не более 30 тыс. рублей, пожертвования юридического лица – не более 750 тыс. рублей. Предельная сумма расходования средств избирательного фонда кандидата не может превышать 1 млн 500 тыс. рублей.

При формировании избирательного фонда избирательного объединения размер собственных средств избирательного объединения не может превышать 10 млн рублей, пожертвования одного физического лица – не более 30 тыс. рублей, пожертвования одного юридического лица – не более 10 млн рублей. Предельная сумма расходования средств избирательного фонда избирательного объединения не может превышать 20 млн рублей.

4. Порядок голосования и определения результатов выборов

Голосование на выборах проводится на избирательных участках с 8 до 20 часов по местному времени. О времени и месте голосования территориальные и участковые комиссии обязаны оповестить избирателей не позднее чем за 20 дней до дня голосования через средства массовой информации или иным способом, а при проведении досрочного голосования – не позднее чем за 5 дней до дня голосования.

Знай! Избиратель, который в день голосования не сможет прибыть в помещение для голосования того избирательного участка, где он включен в список избирателей, где избиратель обладает активным избирательным правом, вправе получить в соответствующей *территориальной комиссии* (за 40–20 дней до дня голосования) либо *участковой* (за 19 и менее дней до дня голосования) комиссии данного участка открепительное удостоверение и принять участие в голосовании в пределах соответствующего избирательного округа Белгородской области на том избирательном участке, на котором он будет находиться в день голосования.

Соответствующая комиссия на основании письменного заявления избирателя с указанием причины, по которой ему требуется открепительное удостоверение, выдает открепительное удостоверение *лично избирателю либо его представителю на основании нотариально удостоверенной доверенности*. Доверенность также может быть удостоверена администрацией стационарного лечебно-профилактического учреждения, в котором избиратель находится на излечении.

По предъявлении открепительного удостоверения в день голосования избиратель должен быть включен в список избирателей на любом другом избирательном участке в пределах соответствующего избирательного округа по выборам депутата областной Думы, после чего открепительное удостоверение изымается. Избиратель, получая на основании открепительного удостоверения бюллетень, указывает в списке избирателей дополнительно адрес своего места жительства.

Каждый избиратель голосует лично, голосование за других избирателей не допускается.

Перед выдачей бюллетеня член участковой комиссии обязан удостовериться в том, что избирателю не было выдано открепительное удостоверение, избиратель не проголосовал досрочно, заявление (обращение) избирателя о предоставлении возможности проголосовать вне помещения для голосования не зарегистрировано в реестре и к нему не направлены члены участковой комиссии с правом решающего голоса для проведения голосования вне помещения для голосования. Бюллетени выдаются избирателям, включенным в список избирателей, по предъявлении паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, а если избиратель голосует по открепительному удостоверению – по предъявлении также открепительного удостоверения.

При получении бюллетеня избиратель проставляет в списке избирателей серию и номер своего паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина. С согласия избирателя либо по его просьбе серия и номер предъявляемого им паспорта или документа, заменяющего паспорт гражданина, могут быть внесены в список избирателей членом участковой комиссии с правом решающего голоса. Избиратель проверяет правильность произведенной записи и расписывается в соответствующей графе списка избирателей в получении бюллетеня. Член участковой комиссии, выдавшей избирателю бюллетень, также расписывается в соответствующей графе списка избирателей.

Голосование проводится путем занесения избирателем в бюллетене любого знака в квадрате (квадратах), относящемся (относящихся) к кандидату (кандидатам) или списку кандидатов, в пользу которого (которых) сделан выбор, либо к тому из вариантов волеизъявления, в отношении которого сделан выбор. Бюллетень заполняется избирателем в специально оборудованной кабине, ином специально оборудованном месте, где не допускается присутствие других лиц.

Если избиратель считает, что при заполнении бюллетеня допустил ошибку, он вправе обратиться к члену комиссии, выдавшему бюллетень, с просьбой выдать ему новый бюллетень взамен испорченного. Испорченный бюллетень, на котором член комиссии с правом решающего голоса делает соответствующую запись и заверяет ее своей подписью, заверяется также подписью секретаря участковой комиссии, после чего такой бюллетень незамедлительно погашается.

Избиратель, не имеющий возможности самостоятельно расписаться в получении бюллетеня или заполнить бюллетень, вправе воспользоваться для этого помощью другого избирателя, не являющегося членом комиссии, зарегистрированным кандидатом, уполномоченным представителем избирательного объединения, доверенным лицом кандидата, избирательного объединения, наблюдателем. В таком случае избиратель устно извещает комиссию о своем намерении воспользоваться помощью для заполнения бюллетеня. При этом в соответствующей (соответствующих) графе (графах) списка избирателей указываются фамилия, имя, отчество, серия и номер паспорта или документа, заменяющего паспорт, лица, оказывающего помощь избирателю.

Определение результатов выборов

В случае признания выборов по одномандатному избирательному округу состоявшимися и действительными, окружная избирательная комиссия принимает решение о признании избранным кандидата, получившего наибольшее число голосов избирателей либо зарегистрированного ранее, при равном числе голосов избирателей, полученных несколькими кандидатами.

В случае признания выборов по **единому избирательному округу** состоявшимися и действительными, к распределению депутатских мандатов допускаются зарегистрированные списки кандидатов, каждый из которых получил 7 и более процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу, при условии, что таких списков было не менее двух и за все эти списки было подано в совокупности более 50 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании по единому избирательному округу.

По результатам голосования депутатские мандаты распределяются между списками кандидатов, набравшими 7 и более процентов голосов избирателей от числа избирателей, по следующим правилам, установленным в ст. 90 *Избирательного кодекса Белгородской области*:

1) общее число голосов, поданных за списки кандидатов по единому избирательному округу, делится на 18 – число депутатских мандатов, распределяемых по единому избирательному округу. Полученный результат есть **избирательное частное**; 2) число голосов, полученное указанным списком кандидатов, делится на избирательное частное. Целая часть полученного в результате деления числа есть число депутатских мандатов, которое получает соответствующий список кандидатов.

Если после произведённых действий остаются нераспределённые мандаты, производится их перераспределение (вторичное распределение). Нераспределённые мандаты передаются по одному тем спискам кандидатов, у которых оказывается наибольшей дробная часть (остаток) числа, полученного в результате деления. При их равенстве преимущество отдается тому списку кандидатов, за который подано больше число голосов избирателей. Депутатские мандаты распределяются между зарегистрированными кандидатами из списка кандидатов в соответствии с порядком размещения кандидатов в списке, установленном при регистрации этого списка в Избирательной комиссии Белгородской области и рассматриваемом как порядок очередности получения депутатских мандатов.

Молодой избиратель!

Тебе, гражданин России, исполнилось 18 лет, теперь ты можешь реализовывать свои права: избирать органы государственной власти, органы местного самоуправления и участвовать в референдуме.

10 октября 2010 года состоятся выборы депутатов Белгородской областной Думы пятого созыва.

1. Приди на избирательный участок по месту жительства или позвони по телефону и проверь, включен ли ты в список избирателей.

2. Идя на избирательный участок, не забудь взять с собой паспорт.

3. Если ты заранее не мог ознакомиться с кандидатами, включенными в избирательный бюллетень, то ты можешь сделать это на избирательном участке.

4. Если ты в день голосования заболел или по другой уважительной причине не можешь прийти на избирательный участок, сообщи об этом в участковую избирательную комиссию (по телефону, через родственников, соседей, знакомых). С момента начала и не позднее чем за 4 часа до окончания голосования тебе организуют голосование на дому.

5. Избиратель за полученный бюллетень должен расписаться в списках избирателей.

6. Избирательный бюллетень заполняется шариковой ручкой в специально оборудованной кабине для тайного голосования.

7. В избирательном бюллетене поставь любой знак в пустом квадрате, расположенном справа от фамилии кандидата, за которого ты голосуешь.

8. Если ты сделал ошибку при заполнении избирательного бюллетеня, обратись к члену комиссии, выдавшему бюллетень, и тебе выдадут новый взамен испорченного.

9. Бюллетень считается действительным, если в нем отмечен только один кандидат (список кандидатов). Бюллетени, которые не содержат отметок в квадратах, расположенных напротив фамилии кандидата (списка кандидатов), а также бюллетени, в которых сделано две и более отметки, считаются недействительными.

ПОМНИ!

Каждый голос избирателя важен! Каждый избиратель должен занять активную гражданскую позицию!

Молодые избиратели могут участвовать в выборах в различных формах. Они не только могут воспользоваться своим активным избирательным правом, прийти на участок и заполнить бюллетень, отдав свой голос за кандидата (список кандидатов). Они могут участвовать в работе избирательных комиссий, быть наблюдателями, помогать кандидатам и избирательным объединениям, формулировать наказы кандидатам. Молодой избиратель может собирать подписи в поддержку кандидатов (списков кандидатов), вносить пожертвования в избирательные фонды, агитировать за них. Важно, чтобы это все делалось **в рамках закона**. При этом необходимо помнить о юридической ответственности.

Административная ответственность за нарушения избирательного законодательства¹² предусматривается Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ. Наказания в виде штрафов в размере от 500 до 2500 рублей предусматриваются за следующие правонарушения: нарушение порядка и условий проведения предвыборной агитации в средствах массовой информации (ст. 5.8); проведение предвыборной агитации вне агитационного периода и в местах, где ее проведение запрещено законодательством (ст. 5.10); проведение предвыборной агитации лицами, которым участие в ее проведении запрещено ФЗ, а равно привлечение к проведению предвыборной агитации лиц, которые не достигнут на день голосования возраста 18 лет, в формах и методами, которые запрещены ФЗ (ст. 5.11); изготовление или распространение в период подготовки и проведения выборов печатных или аудиовизуальных агитационных материалов с нарушением требований законодательства (ст. 5.12¹); размещение печатных агитационных материалов в местах, где это запрещено, этих материалов в помещениях, зданиях, на сооружениях и иных объектах без разрешения собственников или владельцев указанных объектов (ст. 5.12²); умышленное уничтожение или повреждение информационных либо агитационных печатных материалов, вывешенных на зданиях, сооружениях или иных объектах с согласия их собственника или владельца, либо нанесение надписей или изображений на информационные либо агитационные печатные материалы (ст. 5.14); незаконное финансирование избирательной кампании, оказание запрещенной законом материальной поддержки, связанные с проведением выборов, выполнение работ, оказание услуг, реализация товаров бесплатно или по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам (ст. 5.20); подделка подписей избирателей (ст. 5.46); сбор подписей избирателей в запрещенных местах, а также сбор подписей лицами, которым участие в этом запрещено федеральным законом (ст. 5.47).

За нарушения избирательного законодательства может наступать уголовная ответственность в соответствии со ст. 141, 142 Уголовного кодекса РФ¹³ в следующих случа-

¹² Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (с изм. от 9 февраля, 7 мая, 3, 28, 29 июня, 17, 19, 24 июля, 9, 23, 25, 28 ноября, 21, 27, 28 декабря 2009 г. // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1; № 30. Ст. 3029; № 44. Ст. 4295; 2003. № 27. Ст. 2700, 2708, 2717; № 46. Ст. 4434; № 50. Ст. 4847, 4855; 2009. № 7. Ст. 771, 777; № 23. Ст. 2759.

¹³ Уголовный кодекс РФ от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (в ред. от 19.05.2010 № 92-ФЗ) // СЗ РФ. 1996. № 25.



ях: воспрепятствование свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав, нарушение тайны голосования, а также воспрепятствование работе избирательных комиссий либо деятельности члена избирательной комиссии, связанной с исполнением им своих обязанностей (ч. 1 ст. 141); те же деяния: а) соединенные с подкупом, обманом, принуждением, применением насилия либо с угрозой его применения (ч. 2 ст. 141); передача кандидату, избирательному объединению в целях достижения определенного результата на выборах денежных средств в крупных размерах, минуя соответствующий избирательный фонд, или расходование в целях достижения определенного результата на выборах не перечисленных в избирательные фонды денежных средств в крупных размерах, или передача материальных ценностей в крупных размерах без компенсации за счет средств соответствующего избирательного фонда, или выполнение оплачиваемых работ, реализация товаров, оказание платных услуг, прямо или косвенно связанных с выборами, осуществленные в крупных размерах без оплаты из соответствующего избирательного фонда, или с оплатой по необоснованно заниженным расценкам (ч. 1 ст. 141¹); использование в крупных размерах помимо средств соответствующего избирательного фонда финансовой (материальной) поддержки для проведения избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, кандидатом, его уполномоченным представителем по финансовым вопросам, уполномоченным представителем по финансовым вопросам избирательного объединения (ч. 2 ст. 141¹); фальсификация избирательных документов, если это деяние совершено членом

Ст. 2954; 1998. № 26. Ст. 3012; 2002. № 30. Ст. 3029; 2003. № 50. Ст. 4848; 2004. № 30. Ст. 3091; 2007. № 21. Ст. 2456; 2009. № 51. Ст. 6161; 2010. № 21. Ст. 2530.

избирательной комиссии, уполномоченным представителем избирательного объединения (ч. 1 ст. 142); подделка подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидата, списка кандидатов, выдвинутых избирательным объединением, совершенные группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, либо соединенные с подкупом, принуждением, применением насилия или угрозой его применения, а также с уничтожением имущества или угрозой его уничтожения, либо повлекшие существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства (ч. 2 ст. 142); незаконное изготовление, а равно хранение либо перевозка незаконно изготовленных избирательных бюллетеней (ч. 3 ст. 142); фальсификация итогов голосования: включение неучтенных бюллетеней в число бюллетеней, использованных при голосовании, либо предоставление заведомо неверных сведений об избирателях, либо заведомо неправильное составление списков избирателей, выражающееся во включении в них лиц, не обладающих активным избирательным правом, или вымышленных лиц, либо фальсификация подписей избирателей в списках избирателей, либо замена действительных бюллетеней с отметками избирателей, либо порча бюллетеней, приводящая к невозможности определить волеизъявление избирателей, либо незаконное уничтожение бюллетеней, либо заведомо неправильный подсчет голосов избирателей, либо подписание членами избирательной комиссии протокола об итогах голосования до подсчета голосов или установления итогов голосования, либо заведомо неверное (не соответствующее действительным итогам голосования) составление протокола об итогах голосования, либо незаконное внесение в протокол об итогах голосования изменений после его заполнения, либо заведомо неправильное установление итогов голосования, определение результатов выборов (ст. 142¹).

Заключение

Политическая активность молодых избирателей напрямую зависит от уровня их правовой культуры. Поэтому большое значение в связи с выборами в Белгородскую областную Думу имеет повышение информированности молодежи об особенностях формирования регионального парламента, об избирательном законодательстве и процедуре голосования на выборах. Главное – пробуждение интереса молодежи к выборам, приобретение практических навыков участия в избирательном процессе. В Белгородской области многое делается для повышения электоральной активности молодежи. Для этой цели в учебных заведениях, учреждениях культуры, по месту жительства создаются клубы молодых и будущих избирателей, в которых молодёжь изучает теорию и историю избирательного права, участвует в деловых и ролевых играх, повышая таким образом свою политическую и правовую культуру.

Первая премия**Правовое регулирование прямого государственного финансирования политических партий в России и зарубежных странах**

Меликян Артур Борисович,
аспирант Северо-Западной академии
государственной службы

Научный руководитель:

Кириленко Виктор Петрович,
доктор юридических наук, профессор, заведующий
кафедрой международного и гуманитарного права
Северо-Западной академии государственной
службы, заслуженный юрист Российской
Федерации



В современной отечественной конституционно-правовой науке не изучены в полной мере теоретические и практические аспекты осуществления прямого государственного финансирования политических партий в России и иностранных государствах, в связи с чем в настоящей статье уделяется особое внимание анализу правовых норм в области регламентации прямого государственного финансирования политических партий как в России, так и в зарубежных странах, в том числе с федеративной формой государственного устройства.

В целом в российской юридической науке на сегодняшний день нет единой точки зрения о формах, объемах, способах, методах осуществления прямого государственного финансирования политических партий в России (с учетом основных принципов избирательного права), целесообразности государственной поддержки всех зарегистрированных избирательных объединений ввиду их малочисленности¹.

Обобщение, систематизация, сравнительный анализ отечественного и зарубежного опыта правового регулирования прямого государственного финансирования политических партий позволяют сделать выводы как по отдельным формам прямого государственного финансирования политических партий, так и по системе правового регулирования указанных общественных отношений, а также сформулировать конкретные теоретические и практические предложения по теме настоящего исследования.

Ученые из Великобритании К.Эвинг и С.Иссахаров отмечают, что «...различные формы государственной поддержки могут быть идентифицированы уже с первыми годами деятельности демократических правительств, идея о том, что политические пар-

¹ По состоянию на 1 января 2010 г. в Российской Федерации зарегистрировано 7 политических партий: Всероссийская политическая партия «ЕДИНАЯ РОССИЯ», Политическая партия «Коммунистическая партия Российской Федерации», Политическая партия «Либерально-демократическая партия России», Российская объединенная демократическая партия «ЯБЛОКО», Политическая партия «ПАТРИОТЫ РОССИИ», Политическая партия «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ», Всероссийская политическая партия «ПРАВОЕ ДЕЛО».

тии должны финансироваться государством, возникла в северных европейских социал-демократических государствах лишь в 1950-е и 1960-е годы. Это был период расширения бюджетной функции государства, и идея эта была принята на всех континентах мира, где проводятся выборы в либеральной традиции...»².

Однако с тезисом о том, что идея о государственном финансировании политических партий возникла именно в северных европейских социал-демократических государствах, как представляется, согласиться нельзя.

Впервые институт государственного финансирования партий был введен в Уругвае в 1928 году с целью оказания содействия созданию многопартийной системы и обеспечения политического равенства. Профессор Оксфордского университета К.Кэзас-Зэмора указывает, что «в Уругвае регулирование политических финансов производилось при долгосрочном участии государства в обеспечении политических партий ресурсами для проведения их избирательных действий»³. С инициативой о введении данного института выступил бывший президент Уругвая Жозе Баттл Ордонез еще в 1924 году⁴. Избирательный Суд Уругвая в соответствии со статьей 30 Закона № 8312 от 17 октября 1928 года производил возмещение затрат политических партий за изготовленные бюллетени и списки кандидатов из расчета оплаты 20 бюллетеней за один полученный голос избирателя⁵.

Необходимо подчеркнуть, что в западноевропейской юридической научной литературе факт наличия элементов прямого государственного финансирования партий в 20-е годы XX века был исследован лишь в начале 2000-х годов. Однако до сих пор многие ученые ошибочно отмечают, что впервые нормативно государственное финансирование партий было закреплено в Коста-Рике в 1954 году и в Аргентине – в 1955 году, а не в Уругвае⁶.

Известно, что еще в 1905 году в своем выступлении в Конгрессе президент США Теодор Рузвельт призвал к осуществлению государственного финансирования кандидатов на федеральных выборах через политические партии, которые они представляли⁷. Эта идея, однако, была реализована в США только спустя почти 70 лет после знаменитого Уотергейтского скандала – в 1974 году (когда был принят Закон о федеральной избирательной кампании).

В странах Западной Европы институт государственного финансирования партий в соответствии с мнением виднейшего немецкого ученого-юриста К.-Х.Нашмахера прошел через три структурно схожих этапа развития. Первый этап Нашмахер называет «стадией раннего экспериментирования» (1954–1974 гг.), когда элементы государственного финансирования партий получили первое нормативное закрепление (в Западной Германии в 1959 г., в Австрии – в 1963 г., в Швеции – в 1964 г. и в Италии – в 1975 г.). Вторая стадия – «стадия расширения» (1967–1982 гг.), когда речь шла уже о системе мер, направленных на эффективную поддержку избирательных объединений (в том числе получили нормативное закрепление различные способы косвенного государственного финансирования партий). Третий этап – «стадия регулирования», в период которой действие системы должно

² Keith D. Ewing, Samuel Issacharoff. Party funding and campaign financing in international perspective. Hart Publishing, 2006. P. 5.

³ Casas-Zamora, Kevin. Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties. Essex, UK: European Consortium for Political Research, University of Essex, 2005. P. 95.

⁴ Casas-Zamora, Kevin. State funding and campaign finance practices in Uruguay. Cuadernos Del CLAEH, Montevideo, n.86–87, p.117–154, ano 28. 2003.

⁵ Casas-Zamora, Kevin. Paying for Democracy: Political Finance and State Funding for Parties. Essex, UK: European Consortium for Political Research, University of Essex, 2005. P. 96.

⁶ См., Georg Vanberg. The politics of constitutional review in Germany. 2005. P. 146.; Namit Oberoi. Reforming election funding // NUJS law review. 2008. № 1. P. 138.

⁷ Marcin Walecki. Public Funding in Established and Transitional Democracies // Public Funding Solutions for Political Parties in Muslim-Majority Societies. Washington D.C., 2008. P. 27.

было изменяться в соответствии с особенностями развития страны (например, на третьем этапе была введена индексация выплат политическим партиям)⁸.

К концу 1980-х годов институт государственного финансирования политических партий функционировал в 21 государстве мира (Аргентине, Австралии, Бразилии, Канаде, Коста-Рике, Дании, Финляндии, Франции, Израиле, Италии, Японии, Мексике, Нидерландах, Норвегии, Испании, Швеции, Турции, США, Венесуэле и Западной Германии)⁹. К концу 1990-х годов уже 45 государств производило финансовое обеспечение деятельности избирательных объединений¹⁰.

Правовое регулирование государственного финансирования политических партий в середине 1990-х годов осуществлялось не только в развитых странах западной демократии, но и в 45 странах Африки (Бенине, Габоне, Египте, Зимбабве, Марокко, Мозамбике, Намибии, Танзании, Чаде, Экваториальной Гвинее, ЮАР и др.)¹¹, в 17 бывших социалистических государствах (Боснии и Герцеговине, Латвии, Литве, Польше, России, Сербии и др.)¹². Исключением до 2007 года был Казахстан – до внесения соответствующих изменений в статью 5 Конституции Казахстана¹³.

В середине 1990-х годов в Российской Федерации осуществлялось бюджетное финансирование избирательных фондов и избирательных объединений. Так, на парламентских выборах 1995 года каждое из 43 избирательных объединений получили 115 млн рублей на ведение избирательной кампании, а каждый из 2729 кандидатов в депутаты по одномандатным округам получил по 400 тыс. рублей бюджетных средств¹⁴. Практика бюджетного субсидирования избирательных фондов кандидатов и избирательных объединений оказалась крайне неэффективной, в связи с чем была прекращена.

Действующая сегодня схема прямого государственного финансирования политических партий нормативно получила закрепление в Федеральном законе от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях»¹⁵. В соответствии с первоначальной редакцией данного закона общий объем средств федерального бюджета, выделяемых для государственного финансирования политических партий, не мог быть менее 0,005 минимального размера оплаты труда, установленного Федеральным законом на 1 марта года, предшествующего году выделения этих средств, и умноженного на число избирателей, включенных в списки избирателей на ближайших предыдущих выборах депутатов Государственной Думы ФС РФ либо выборах Президента Российской Федерации. То есть, изначально величина прямого государственного финансирования избирательных объединений была привязана к размеру минимального размера оплаты труда. Исходя из положений Федерального закона от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ «О минимальном размере оплаты труда»¹⁶, финансирование

⁸ Karl-Heinz Nassmacher. Structure and Impact of Public Subsidies to Political Parties in Europe: the examples of Austria, Italy, Sweden and West Germany, in H. Alexander, ed., Comparative Political Finance in the 1980s. Cambridge, 1989. P. 238–241.

⁹ Alexander, Herbert E. (ed.) (1989). Comparative Political Finance in the 1980s. New York: Cambridge University Press. P. 12.; P. 238; LeDuc, Lawrence, Niemi, Richard G. and Norris, Pippa (eds.). Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective. Thousand Oaks: Sage. 1996, p. 38.

¹⁰ См.: Pinto-Duschinsky, Michael. Overview. In IDEA (ed.). Handbook on Funding of Parties and Election Campaigns. Stockholm: International IDEA, forthcoming, – 2001.

¹¹ См.: Юдин, Ю.А. Финансирование политических партий в зарубежных странах : (Правовая регламентация) // Государство и право. М., 1996. № 6. С. 140–150.

¹² Мостовщиков В.Д. Проблемы правового регулирования предвыборной агитации и ее финансирования в Российской Федерации. Дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 1998. С. 114.

¹³ См.: Сабыралы Н. Золото партий // Газета «Экспресс-К». № 150 (16298). 2007. 16 авг.

¹⁴ Колюшин Е.И. Право и финансирование выборов: Научно-практическое пособие. М.: Юрид. лит., 1998. С. 32.

¹⁵ О политических партиях. Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ // Российская газета. 2001. 14 июля.

¹⁶ О минимальном размере оплаты труда. Федеральный закон от 19 июня 2000 г. // Парламентская газета. 2000. № 114. 21 июня.

за один голос избирателя было равно 50 копейкам. С 1 января 2006 года в соответствии с Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ¹⁷ объем государственного финансирования политических партий был увеличен в 10 раз – до 5 рублей за один голос избирателя (более того, законодатель отказался от привязки государственных субсидий партиям к минимальному размеру оплаты труда, установив фиксированную сумму). Однако в 2009 году в связи со вступлением в силу Федерального закона «О внесении изменений в статьи 30 и 33 Федерального закона «О политических партиях»¹⁸ размеры государственного финансирования были увеличены еще в 4 раза – до 20 рублей за один голос избирателя.

Говоря об историческом развитии правового регулирования государственного финансирования партий в международном праве, следует отметить, что в 1990-е годы рядом международных правовых актов было установлено, что нормативное правовое регулирование осуществления государственного финансирования деятельности политических партий определяется исключительно национальным законодательством. Так, часть 4 Декларации о критериях свободных и справедливых выборов, принятая Советом Межпарламентского союза 26 марта 1994 года, устанавливает обязанность государства «способствовать становлению и свободной деятельности политических партий, регулировать по возможности финансирование политических партий и избирательных кампаний»¹⁹, а пункт 2 статьи 12 Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах – участниках Содружества Независимых Государств указывает на то, что «государства обеспечивают в случаях и порядке, предусмотренном конституциями и законами, кандидатам, политическим партиям (коалициям), участвующим в выборах, выделение на справедливых условиях бюджетных средств»²⁰.

В целом до начала XXI века ведущими международными организациями вопросам государственного финансирования партий уделялось незначительное внимание. Однако в последние годы произошел коренной перелом. Такие международные организации как Всемирный Банк, Совет Европы, Организация американских государств, Ассоциация организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы в начале 2000-х годов выработали важнейшие рекомендации в области государственного финансирования политических партий.

Так, в 2000 году Всемирный Банк выразил следующее мнение:

«...Многие страны установили частичное государственное финансирование политических партий, признавая, что политические партии играют важную роль в общественных интересах: они делают существенный вклад в политическое соперничество и децентрализованное выражение разнообразных ценностей и интересов. Государственное финансирование уменьшает возможность частных интересов «купить влияние» и может также помочь ужесточить пределы расходов из-за сопротивления электората чрезмерным расходам на социальные нужды. [...] Гарантируйте, что государственная служба политически нейтральна и что государственным служащим и не разрешают, и не требуется делать пожертвования в политические партии с целью получения работы в государственном секторе. Это способствует прохождению государственной службы лицами, добывающимися всего своими

¹⁷ См.: Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 93-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации» // Новые законы и нормативные акты: приложение к Российской газете. 2005. № 32. С. 3–128.

¹⁸ Российская газета. 2008. № 158. 25 июля; Парламентская газета. 2008. № 47–49. 31 июля; СЗ РФ. 2008. № 30 (ч. 1). 28 июля. Ст. 3600.

¹⁹ См.: Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М., 1999. С. 805.

²⁰ Вестник Межпарламентской Ассамблеи. 2002. № 3(34); Информационный бюллетень Межпарламентской Ассамблеи государств – участников СНГ. 2005. № 35. (ч. 1); СЗ РФ. 2005. № 48. 28 нояб. Ст. 4971; Бюллетень международных договоров. 2006. № 2.

личными способностями, и которые будут сопротивляться партийному уклону и способствуют принятию решений в интересах общества»²¹.

То есть Всемирный Банк впервые в истории международных организаций акцентирует внимание на значимости государственного финансирования партий не столько в сфере антикоррупционной политики, а сколько в целях обеспечения равных возможностей физических лиц реализовать их права на участие в управлении государством, получение должностей государственной службы вне зависимости от поддержки той или иной политической партии.

В 2002 году Совет Европы (Венецианская комиссия) выработал следующие позиции.

Во-первых, государства – члены Совета Европы в области государственного финансирования политических партий или избирательных кампаний должны соблюдать принцип равенства возможностей (так называемое «строгое» или «пропорциональное» равенство).

Во-вторых, все партии, представленные в парламенте, должны получить право на государственное финансирование.

В-третьих, государственное финансирование может быть распространено на политические объединения, представляющие большую часть электората и выдвинувших кандидатов на выборах.

В-четвертых, финансирование политических объединений из государственных средств должно сопровождаться наблюдением за партийными счетами определенными государственными органами²².

Таким образом, Венецианская комиссия впервые в истории закрепила обязательность осуществления государственного финансирования партий для государств-участников.

В 2003 году Комитет министров Совета Европы принял общие правила против коррупции в финансировании политических партий и избирательных кампаний, в статье 1 которых указывает: «Государство должно оказывать поддержку политическим партиям. Государственная поддержка должна быть в разумных пределах. Государственная поддержка может быть финансовой. Объективные, справедливые и разумные критерии должны применяться в распределении государственной поддержки. Государства должны гарантировать, что любая поддержка от государства и/или граждан не оказывает вмешательства в независимость политических партий»²³.

Историческая важность указанных правил, принятых Советом Европы, заключается в том, что впервые нормативно закреплена обязательность гарантирования государством невмешательства в деятельность политических партий, несмотря на оказываемую финансовую помощь из средств государственных бюджетов.

Исследования иностранных ученых в области правового регулирования финансирования политических партий в зарубежных государствах, безусловно, может быть полезным для развития нормативной базы в указанной области в Российской Федерации.

Наиболее простая система государственного финансирования партий среди стран общего права функционирует в Австралии, где политические партии в соответствии с Законом о финансировании выборов в случае преодоления четырехпроцентного барьера на выборах получали финансирование из расчета, например, на период с 1 июля 2009 года по 31 декабря 2009 года 224,851 австралийских цента за один голос избирателя²⁴ с условием

²¹ Anticorruption in Transition: A Contribution to the Policy Debate. The World Bank, Washington D.C., 2000. P. 42.

²² См.: European Commission for Democracy through law (Venice Commission): Guidelines on Elections. Opini no. 190/2002. Strasbourg, 2002. P. 2–9.

²³ Questionnaire on Transparency of Party Funding: Third Evolution Round. Strasbourg, 2006. P. 9.

²⁴ Australian Electoral Commission Candidate's Handbook. Commonwealth of Australia, 2009. P. 46.

индексации этой суммы в соответствии с уровнем инфляции один раз в полгода²⁵. Следует отметить, что в Австралии, как и в России, размеры прямого государственного финансирования партий были одновременно резко увеличены (в Австралии более чем в 2 раза – в 1996 году, в России в четыре раза – в 2008 году)²⁶.

В Канаде государственное финансирование было введено в 1974 году Законом о расходах на выборах также с целью частичного покрытия расходов избирательных кампаний²⁷. С 1983 года зарегистрированные политические партии в Канаде были наделены правом на получение компенсаций в размере 22,5 процента от задекларированных избирательных расходов при условии получения не менее 2 процентов действительных голосов избирателей на последних выборах либо 5 процентов действительных голосов избирателей в избирательных округах, где были выдвинуты кандидаты от той или иной политической партии²⁸.

В США на федеральном уровне прямое государственное финансирование политических партий было введено в 1971 году Законом о федеральной избирательной кампании, когда Конгресс ввел возможность осуществления физическими лицами перевода трех долларов США из уплачиваемого подоходного налога в избирательный фонд кандидата на должность президента США, выдвинутого тем или иным избирательным объединением²⁹.

В настоящее время политические партии, выдвинувшие кандидатов на пост президента и вице-президента США, получают также специальные гранты от государства (в 2008 году Республиканская и Демократическая партии США получили по 16,8 млн долларов США каждая)³⁰. Помимо этого партии получают так называемые гранты по всеобщим выборам (*general election grants*), которые покрывают все их расходы на ведение избирательных кампаний по выборам Президента США. Например, в 2008 году по указанному гранту Республиканская партия получила от государства финансирование в размере более 84 млн долларов США³¹.

В целом можно констатировать, что способы и методы прямого государственного финансирования партий в странах англосаксонской правовой семьи значительным образом отличаются друг от друга. Общим является лишь то, что государственное финансирование выделяется непосредственно на проведение избирательных кампаний с целью возмещения избирательных расходов.

Страны Африки в значительной степени отстают от государств других континентов мира во введении прямого государственного финансирования политических партий³². В 2002 году прямое государственное финансирование осуществлялось лишь в 14 странах Африки: Бенине, Буркина-Фасо, Габоне, Египте, Зимбабве, Малави, Марокко, Мозамбике, Намибии, Сейшелах, Танзании, Чаде, Экваториальной Гвинее и ЮАР³³. При этом только в четырех из перечисленных государств объемы государственного финансирования из-

²⁵ См. подробнее: Graeme Orr. The Currency of Democracy: Campaign Finance Law in Australia.// *UNSW Law Journal*, Volume 26(1), 2003, p. 8.

²⁶ См.: Ian Farrow Not Calling the Tune: Australian Taxpayer Subsidies to Parties' Election Campaigns. *Agenda*, v. 4, no. 2. 1997. P. 260.

²⁷ Diane Davidson. *Political Financing in Canada: Achieving a Balance*. Berlin, IFES, 2007. P. 6

²⁸ Lisa Young. *The Regulation of Political Finance in Canada: A Democratic Audit*. 2008. P. 4.

²⁹ R. Sam Garrett, Shawn Reese. *Federal Funding of Presidential Nominating Conventions: Overview and Policy Options*. 2008. P. 2.

³⁰ Там же.

³¹ http://www.fec.gov/press/bkgnd/Pres_Fund/Pres_Public_Funding.pdf

³² См. подробнее: Ohman, Magnus. *Public Funding of Political Parties in African Countries*. Washington, DC: International Foundation for Election Systems, 1999.

³³ Reginald Austin, Maja Tjernstrim. *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Sweden, 2003. P. 25.

бирательных объединений можно назвать достаточными для обеспечения деятельности оппозиционных партий (в Марокко, Сейшелах, ЮАР и Зимбабве). Например, в ЮАР в соответствии с подсчетами Мунго Соггота 5 крупнейших политических партий получают 43 млн южноафриканских рэнда (более 167 млн рублей) против 64 млн южноафриканских рэнда (почти 250 млн рублей)³⁴, полученных правящей партией ЮАР – Африканским национальным конгрессом в период 1998–2000 годов³⁵.

В странах Латинской Америки имеется иная тенденция в функционировании системы государственного финансирования партий. Она заключается в том, что предпринимаются попытки разработать такую структуру прямого государственного финансирования партий, которая обеспечит покрытие расходов партий и на ведение избирательной кампании, и обеспечит финансирование текущей деятельности партий.

В 15 странах Латинской Америки по состоянию на начало 2010 года обеспечивается прямое государственное финансирование политических партий (Аргентина, Боливия, Бразилия, Гватемала, Гондурас, Доминиканская Республика, Колумбия, Коста-Рика, Мексика, Никарагуа, Панама, Парагвай, Сальвадор, Уругвай, Эквадор). В большинстве этих стран государственное финансирование покрывает расходы партий как в период избирательных кампаний, так и в межвыборный период (Аргентина, Бразилия, Гватемала, Доминиканская Республика, Коста-Рика, Колумбия, Мексика, Панама, Парагвай, Эквадор). В остальных странах (Боливии, Гондурасе, Никарагуа, Сальвадоре и Уругвае) ограничивается прямое государственное финансирование партий на избирательные кампании.

Другой особенностью развития института государственного финансирования партий в странах Латинской Америки является введение государственного финансирования исследовательской работы, расходов на институциональное развитие партийных групп, на просветительные кампании граждан и их обучение (например, в Аргентине, Боливии, Бразилии, Коста-Рике, Мексике и Панаме). Финансирование последних видов деятельности политических партий, безусловно, оказывают существенное влияние на укрепление роли политических партий в обществе и содействует развитию связей избирательных объединений и избирателей.

Таким образом, анализ практики осуществления государственного финансирования политических партий в государствах Латинской Америки, а также ряде других государств, позволяет выделить четыре основных метода осуществления прямого государственного финансирования политических партий: а) в зависимости от количества голосов, полученных партией на общенациональных (парламентских и президентских) или муниципальных выборах; б) в равных долях между всеми зарегистрированными политическими партиями; в) сочетание двух способов: часть государственного финансирования распределяется в зависимости от количества полученных голосов избирателей, а часть направляется политическим партиям в равных долях; г) в зависимости от количества голосов избирателей и количества мандатов в парламенте: часть государственного финансирования распределяется в зависимости от количества полученных голосов избирателей, а часть направляется политическим партиям, допущенным к распределению депутатских мандатов пропорционально их представительству.

Наиболее распространенным является первый метод, который используется в Боливии, Бразилии, Гватемале, Гондурасе, Колумбии, Коста-Рике, Никарагуа, Сальвадоре и Уругвае.

³⁴ Расчет курса произведен в соответствии с официальным курсом ЦБ РФ на 23.07.2009 г.

³⁵ См.: Soggot Mungo. South Africa 1. November 1999.

В некоторых из этих стран Латинской Америки для политических партий установлен так называемый порог в голосах избирателей для получения прямого государственного финансирования. В 12 из 15 стран Латинской Америки, в которых действует институт прямого государственного финансирования партий, законодательно регламентирован избирательный барьер (Аргентина, Боливия, Бразилия, Гватемала, Доминиканская Республика, Колумбия, Коста-Рика, Мексика, Никарагуа, Панама, Уругвай, Эквадор). В семи из указанных стран законодательно установлена необходимость получения минимального процента голосов избирателей – обычно от 2 до 5 процентов от всех голосов избирателей, отданных на выборах.

В трех странах Латинской Америки (Гондурасе, Сальвадоре, Парагвае) единственным условием для получения государственного финансирования для политических партий является участие партии в избирательном процессе с условием, что партия будет зарегистрирована на выборах (вне зависимости от полученных избирательным объединением голосов избирателей).

Отдельное внимание следует уделить сравнительно-правовому анализу аспектов осуществления прямого государственного финансирования партий в странах Восточной Азии.

Наиболее развито государственное финансирование партий (среди стран Восточной Азии) в Японии, где в соответствии с Законом «О контроле политических фондов» 1994 года все политические партии получают государственное финансирование в связи с дороговизной избирательных кампаний³⁶. В соответствии с поправками в указанный закон в 2002 году уровень субсидирования политических партий в Японии был доведен до размера прямого государственного финансирования партий в странах Западной Европы с учетом принципа пропорциональности финансирования в соответствии количеством полученных голосов избирателей (из расчета 250 японских йен за один голос избирателя)³⁷. Более того, оценка стоимости одного голоса избирателя в абсолютном исчислении является самой высокой в мире.

Аналогичный японскому закону в Южной Корее был принят Закон «О политических фондах», в соответствии с которым было также установлено прямое государственное финансирование партий в размере 800 корейских вон (примерно 20 российских рублей) за один голос избирателя, что в 4 раза меньше японского максимума³⁸.

В 2002 году закон, предусматривающий государственное финансирование политических партий соразмерно полученной поддержке на выборах, был принят в Тайване (финансирование производится из расчета 30 тайваньских долларов, примерно 30 российских рублей, за один голос избирателя)³⁹.

В Индонезии в период существования режима Сухарто только три политические партии получали государственное финансирование, в том числе две оппозиционные партии. Однако финансирование последних предполагало осуществление государственного контроля их деятельности⁴⁰.

³⁶ Edmund Terence Gomez. Political business in East Asia. NY, 2002. P. 20.

³⁷ Примерно 81 рубль за 1 голос избирателя (по курсу на 1 августа 2009 г.). В настоящее время размер государственного финансирования партий в Японии значительно превысил размеры государственного финансирования партий в европейских странах в связи со значительным укреплением курса йены в период международного экономического и финансового кризиса.

³⁸ Youngmi Kim. Intra-party politics and minority coalition government in South Korea // Japanese Journal of Political Science, 9(3): 367–398 (listed in SSCI), 2008. P. 27.

³⁹ Laura L. Thornton. Political party strategies to combat corruption executive summary. National Democratic Institute, 2002. P. 8.

⁴⁰ Edmund Terence Gomez. Political business in East Asia. NY, 2002. P. 21.

В целом можно констатировать, что в странах Азии уровень прямого государственного финансирования партий определяется прежде всего развитостью экономики той или иной страны (за исключением Китая).

Отсутствует прямое государственное финансирование политических партий в 45 государствах мира: Антигуа и Барбуда, Армении, Багамах, Бангладеш, Барбадосе, Белизе, Ботсване, Вануату, Венесуэле (несмотря на то, что действующая редакция избирательного закона предусматривает прямое государственное финансирование политических партий, в абзаце 1 статьи 67 Конституции Венесуэлы 1999 года содержится прямой запрет на осуществление государственного финансирования избирательных объединений)⁴¹, Гане, Гаяне, Гренаде, Доминике, Индии, Замбии, Кипре (греческой части), Кирибати, Латвии, Лесото, Мадагаскаре, Малазии, Мальте, Маршаловых Островах, Маврикии, Микронезии, Молдове (за исключением возможности получения беспроцентного кредита от государства, что можно отнести к прямому государственному финансированию), Новой Зеландии, Палау, Папуа-Новая Гвинея, Перу, Сенегале, Сент-Винсент и Гренадины, Сент-Китс и Невис, Сент-Лусия, Сингапуре, Сьерра-Леоне, Соломоновых Островах, США, Тринидад и Тобаго, Тувалу, Уганде, Фиджи, Чили, Центральной Африканской Республике, Ямайке.

После проведения сравнительного правового анализа осуществления государственного финансирования партий более чем в 100 странах мира можно констатировать, что институт прямого государственного финансирования политических партий в разных государствах имеет одну из трех целевых направленностей. Законодательство одних стран фокусирует внимание на поддержке политических партий в период проведения избирательных кампаний. В этих государствах политические партии получают прямое финансирование или финансовую компенсацию за понесенные расходы только во время выборов. Вторую группу государств объединяет целевая направленность осуществления государственного финансирования в предоставлении политическим партиям необходимых ресурсов для участия в парламентской деятельности. Третья группа стран одновременно реализует первые две цели, то есть государство обеспечивает финансирование партий как в выборный, так и в межвыборный период.

Большинство систем прямого государственного финансирования политических партий пытаются обеспечить баланс принципов пропорциональности и справедливости в распределении бюджетных средств. Принцип пропорциональности обычно превалирует при осуществлении бюджетного финансирования избирательных объединений. Однако принцип справедливости также играет важную роль в большинстве стран. В большей степени принцип справедливости распределения средств обеспечивается в государствах, где функционирует система распределения в пользу небольших или новых политических партий. Принцип справедливости также в большей степени реализуется, когда преимущества в бюджетном финансировании отдаются оппозиционным партиям⁴². Тем не менее каждая страна должна выбрать именно тот вариант соотношения указанных принципов, который определяется особенностями генезиса государства и права.

В ряде стран размер государственного финансирования не определяется вообще в специализированном законе о партиях, а регламентируется исключительно законом о государственном бюджете. Например, в Болгарии Закон «О политических партиях» 2001 года определяет лишь в общем возможность осуществления государственного финансирования партий, а размеры прямого государственного финансирования закрепляются в Законе

⁴¹ Constitution of The Bolivarian Republic of Venezuela. Caracas, 2006. P. 26.

⁴² Funding of Political Parties: An International Comparative Study. Johannesburg, 1999. P. 6.

«О государственном бюджете»⁴³. В настоящее время правящая партия Болгарии – Национальное Движение Симеона II – имеет отрицательное отношение к государственному финансированию и поэтому в законах о бюджете предусматривает минимальное государственное субсидирование партий. Аналогичная правовая регламентация института государственного финансирования партий наличествует в Венгрии, где размеры выделяемых политическим партиям средств также определены Законом «О национальном бюджете»⁴⁴. Подобная практика ведет к тому, что размер государственного финансирования партий будет иметь конъюнктурный характер и будет меняться в зависимости от отношения политических партий, имеющих большинство к парламенту, к системе государственного финансирования в целом. В отличие от российской системы фиксации «цены» одного голоса избирателя в Федеральном законе «О политических партиях», гарантирующей, что партия в период осуществления ее депутатами полномочий в Государственной Думе Федерального Собрания РФ получит те или иные денежные средства, и исключающей возможность ухудшения положения партий по финансированию, болгарская и венгерская модель делают возможным изменение финансирования избирательных объединений в любое время, в том числе ухудшающее финансовое положение политических партий. Безусловно, подобное правовое регулирование относится к разряду недопустимых методов манипулирования политическими партиями в межвыборный период.

Отметим, что в России средства из федерального бюджета получают только те партии, федеральный список кандидатов которых получил не менее 3 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании на последних выборах в Государственную Думу ФС РФ, а также, если зарегистрированный кандидат на должность Президента Российской Федерации, выдвинутый политической партией, на последних выборах Президента Российской Федерации получил не менее 3 процентов голосов избирателей, принявших участие в голосовании. Аналогичный трехпроцентный барьер для получения государственного финансирования по итогам парламентских выборов определен, например, в Литве (однако в Литве партии получают государственное финансирование и в случае, если получили более 3 процентов голосов избирателей на муниципальных выборах)⁴⁵.

Обращаясь к опыту зарубежных стран, следует отметить, что законодательно прямое государственное финансирование партий по итогам выборов закреплено во многих странах (например, Федеральном законе Аргентины «О финансировании политических партий» от 23 мая 2002 г.⁴⁶, Законе «О политических партиях» Германии от 24 июля 1967 г. (в редакции от 28 июня 2002 г.)⁴⁷, Законе «О выборах» Канады, вступившем в силу 19 июня 2003 г.⁴⁸, в положениях Федерального кодекса избирательных процедур и институтов Мексики⁴⁹ и т.д.). Однако в большинстве зарубежных стран применяется системный подход к правовой регламентации указанного института. Так, критериями для государственного финансирования партий в Германии являются результаты голосования за партию в ландтаги земель, Бундестаг и Европарламент (в отличие от России, где субсидируются политические партии только по итогам федеральных выборов).

⁴³ Dobrin Kanev. The legislative aspects of party finance and political corruption in Bulgaria. // SEER SouthEast Europe Review for Labour and Social Affairs (SEER SouthEast Europe Review for Labour and Social Affairs), issue: 02 / 2001. P. 137.

⁴⁴ Timea Driniczi, Jizsef Petritei. Financing political parties in Hungary (Bill T/4190) // Journal on International Constitutional Law. Vol 3. № 2. 2009. P. 113.

⁴⁵ Reginald Austin, Maja Tjernstrim. Funding of Political Parties and Election Campaigns. Sweden, 2003. P. 84

⁴⁶ Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional. – Madrid: Centro de estudios politicos y constitucionales, 2002.

⁴⁷ Bundesgesetzblatt I, S. 149, 2268.

⁴⁸ Furi M. Bill. An Act to amend the Canada Elections Act and the Income Tax Act, Library of Parliament, April, 2004, p. 150.

⁴⁹ Codico federal de instituciones y procedimientos electorales. – Mexico, 1996.

В Канаде, так же как в России, компенсация расходов политических партий на выборах распространяется только на те партии, которые пользуются определенной поддержкой избирателей. В соответствии со статьей 435(1) Закона о выборах Канады такая поддержка оказывается кандидатам, получившим в целом не менее двух процентов голосов избирателей, принявших участие в выборах, или пять процентов голосов – в избирательных округах, в которых зарегистрированная партия выдвинула своих кандидатов⁵⁰.

Еще более низкий порог к получению государственного субсидирования существует в Болгарии, где партия получает государственное финансирование при поддержке не менее одного процента избирателей, принявших участие в голосовании⁵¹, а также в Хорватии, в которой в соответствии со статьей 8 Закона «О финансировании политических партий, независимых списков и кандидатов» партия получает государственное финансирование в случае, если имеет хотя бы одного члена парламента⁵².

Однако в Канаде в случае достижения указанных результатов политическая партия может рассчитывать на покрытие лишь 50 процентов своих расходов по выборам. Выплаты в Канаде производятся казначеем из Консолидированного фонда доходов ежеквартально (например, в России выплаты происходят ежегодно; в Венгрии – ежеквартально) по следующей схеме: сумма в 0,4375 канадских доллара умножается на число голосов, полученных партиями в целом или в избирательных округах, в которых они выдвинули кандидатов, а затем полученная сумма умножается на инфляционный индекс за квартал. Каждая партия получает ту долю из этого фонда, которая соответствует ее поддержке избирателями на последних выборах (статья 435 Закона о выборах)⁵³.

Безусловным преимуществом прямого государственного финансирования политических партий в Канаде является ежеквартальная индексация выплат политическим партиям от государства. В России индексация размеров государственного финансирования политических партий в соответствии с пунктом 11 статьи 33 Федерального закона «О политических партий», начиная с 1 января 2007 года, должна проводиться ежегодно с учетом прогнозируемого федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год уровня инфляции. Однако в период с 1 января 2007 года по настоящее время индексация в нарушение указанного положения Федерального закона не производилась. Отсутствие индексации явилось одним из поводов к внесению изменений в законодательство об увеличении размеров государственного финансирования в июле 2008 года: «... поскольку эти расценки не индексировались с 2005 года, все четыре думских фракции решили повысить стоимость голоса российского гражданина...»⁵⁴. Как представляется, следует предусмотреть обязательность производства индексации размеров государственного финансирования в соответствии с данными об инфляции за предшествующий год, исключив бланкетную правовую норму о прогнозируемом уровне инфляции на последующий год. В связи с этим предлагаем изложить пункт 11 статьи 33 Федерального закона «О политических партиях» в следующей редакции: «11. Установленные настоящей статьей размеры государственного финансирования политических партий ежегодно, начиная с 1 января 2011 года, подлежат индексации с учетом сведений об уровне инфляции за предшествующий год, представляе-

⁵⁰ Лафитский Д.В., Касаткина Н.М., Орлов А.Г., Трещетенкова Н.Ю. Современные избирательные системы. Вып. 1: Великобритания, Канада, Мексика, Польша. М., 2006. С. 229.

⁵¹ Dobrin Kanev. The legislative aspects of party finance and political corruption in Bulgaria.// SouthEast Europe Review for Labour and Social Affairs (SEER SouthEast Europe Review for Labour and Social Affairs), №2, 2001, p. 138.

⁵² Act on the financing political Parties, independent Lists and Candidates. EU-project: Support to the Judicial Academy: Developing a training system for future judges and prosecutors, 2009. P. 4.

⁵³ James R. R. Bill C-2: The Canada Elections Act, Parliamentary Research Branch, Library of Parliament, March, 2000, p. 129.

⁵⁴ Хамраев В., Нагорных И. Бюджету повысили партвзносы // Коммерсантъ. 2008. № 115. С. 2.

мых федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по формированию официальной статистической информации». Таким образом, в соответствии с данными Федеральной службы государственной статистики Правительство Российской Федерации обязано будет при внесении проекта федерального закона о бюджете в Федеральное Собрание Российской Федерации предусмотреть изменение лимитов бюджетных обязательств по финансированию политических партий с учетом данных об уровне инфляции за предшествующий год.

Анализируя институт прямого государственного финансирования политических партий в абсолютных величинах, следует подчеркнуть, что в Российской Федерации уровень финансирования в 20 рублей за один голос избирателя примерно соизмерим с размерами государственного финансирования партий в развитых зарубежных странах. Так, например, как уже упоминалось нами, в Канаде за один голос избирателя партия может получить 0,4375 канадских доллара. Более совершенная система выделения государственных субсидий наличествует в Германии, где общая сумма, выдаваемая всем партиям в порядке возмещения их расходов на проведение предвыборной кампании, исчисляется как произведение из 0,85 евро на общее количество избирателей в данном избирательном регионе, а также 0,70 евро за каждый голос сверх четырехмиллионного порога. То есть в ФРГ действует дифференцированная шкала государственного финансирования, которую следует ввести в Российской Федерации. Таким образом, в Германии политическая партия получает финансирование на 0,15 евро меньше за каждый голос, полученный сверх четырехмиллионного порога голосов избирателей.

Иная система государственного финансирования партий функционирует в Аргентине. Аргентинское правительство гарантирует предоставление государственного финансирования всем общенациональным политическим партиям по целевому принципу: на осуществление общей политической деятельности и на участие в общих избирательных кампаниях. При этом указанные денежные средства ежегодно распределяются следующим образом: 20 процентов – в равной степени между всеми официально признанными партиями; 80 процентов – в зависимости от количества голосов избирателей, полученных партией на последних предыдущих выборах национальных депутатов⁵⁵. Считаем данную систему неэффективной и способствующей получению денежных средств из государственного бюджета, в том числе избирательными объединениями, не имеющими широкой поддержки населения, а также ведущей к созданию условий для отмывания государственных субсидий фиктивными политическими партиями. Данный вывод основан на том, что целевое использование денежных средств в период избирательной кампании проследить крайне сложно. Например, в случае списания указанных средств по статье «оплата труда агитаторов», произведение реальных агитационных мероприятий физическим лицом доказать практически невозможно. Для обеспечения прозрачности ведения финансовых операций при существовании подобной системы государственного финансирования необходимо дополнительное правовое регулирование вопросов осуществления контроля над расходованием государственных денег, а следовательно, создание дорогостоящих механизмов реализации данных правовых норм (например, функционирование контрольно-ревизионных служб, межведомственных комиссий), что не оправдывает потенциальную эффективность обозначенной модели. Подчеркнем, что в Аргентине в случае если партия приняла участие в выборах в составе коалиции (избирательного блока), то денежные средства распределяются между партиями в соответствии с заключённым между ними со-

⁵⁵ Орлов А.Г., Лейбо Ю.И., Ракитская И.А. Современные избирательные системы. Вып. 2: Аргентина, Германия, Швеция. М., 2007. С. 59.

глашением (аналогичное положение имелось в российском Федеральном законе «О политических партиях» до упразднения института избирательных блоков в 2005 г.⁵⁶). На основании положений Закона Аргентины о Генеральном национальном бюджете на год, в котором должны состояться федеральные выборы, устанавливаются лимиты бюджетных обязательств, которые выделяются политическим партиям для финансирования избирательных кампаний (90 процентов от объёма общих государственных расходов на организацию выборов). Отметим, что для политических партий, которые не участвовали в последних предыдущих общенациональных выборах, устанавливается особый режим государственного финансирования через систему вексельных поручительств с обязательством дополнить объём финансирования в случае, если количество полученных голосов не будет соответствовать осуществленному ранее финансированию. Правовая норма об установлении вексельных поручительств новым партиям является эффективным инструментом возврата денежных средств от партий, ранее не принимавших участие в выборах, путем возможности в случае низкого результата взыскать денежные средства с поручителей. В то же время представляется маловероятным, что те или иные организации окажут серьезную поддержку небольшим политическим партиям путем выпуска векселя. В данном случае более простым механизмом осуществления помощи является пожертвование в соответствующий избирательный фонд политической партии. То есть целесообразность указанной правовой нормы отсутствует и ставит новые избирательные объединения в зависимость от коммерческих организаций.

Таким образом, в Аргентине государственное финансирование политических партий осуществляется только в период избирательных кампаний, что значительно усложняет работу партий в межвыборный период. В целом правовые нормы о финансировании партий Аргентины неприемлемы для введения в Российской Федерации.

Некоторые общие черты с аргентинской системой государственного финансирования политических партий в аспекте распределения денежных средств между политическими партиями по разным критериям, имеются в Боснии и Герцеговине, где прямое государственное финансирование возмещает в среднем 50 процентов суммарных расходов избирательных кампаний политических партий. Политические партии, которые представлены в правительстве Боснии и Герцеговины, финансируются из средств бюджета. В соответствии со статьей 11 Закона «О финансировании партий» 30 процентов субсидий распределяется в равной пропорции между партиями; остальные 70 процентов распределяются в зависимости от количества полученных политическими партиями депутатских мандатов в Парламенте Боснии и Герцеговины⁵⁷.

Схожая система прямого государственного финансирования действует в соседней с Боснией и Герцеговиной стране – в Хорватии, где объем государственного финансирования зависит от представительства в Хорватском Собрании (нижняя палата парламента). В Хорватии 1/5 от общего объема государственного финансирования распределяется среди всех фракций, представленных в Собрании, в равных пропорциях. Оставшиеся 80 процентов денежных средств распределяются среди партий пропорционально полученным ими депутатским мандатам в Собрании.

⁵⁶ Отметим, что до избрания Государственной Думы ФС РФ 5-го созыва политическая партия, допущенная к распределению депутатских мандатов в составе избирательного блока, получала государственное финансирование, если федеральный список кандидатов от соответствующего избирательного блока преодолевал трехпроцентный барьер на последних предыдущих выборах в Государственную Думу ФС РФ, если депутатские мандаты получали 12 кандидатов от избирательного блока в одномандатных избирательных округах. При этом финансирование партии в составе избирательного блока могли получить в соответствии с заключенным гражданско-правовым договором, а в случае его отсутствия – в равных долях.

⁵⁷ Law on party financing (Bosnia and Herzegovina). Strasbourg, 2006. P. 4.

Аналогичная система функционирует в Венгрии с той лишь разницей, что в равной степени среди всех партий распределяется 25 процентов общего бюджетного финансирования партий, а соразмерно поддержке избирателей партиям отдается 75 процентов от общего фонда финансирования⁵⁸. Также в Хорватии помимо выделения субсидий государство возмещает политическим партиям расходы на избирательную кампанию в случае, если избирательное объединение получило поддержку не менее трех процентов голосов избирателей на национальных выборах, а также кандидатам от политических партий, которые получили поддержку не менее шести процентов голосов избирателей в соответствующем одномандатном округе по выборам в Собор.

В Македонии все политические партии, которые не представлены в парламенте, но получившие поддержку более одного процента проголосовавших на последних выборах в национальный парламент избирателей, получают суммарно государственное финансирование в объеме 30 процентов от общего размера государственного финансирования политических партий. Партии, допущенные к распределению депутатских мандатов в Парламенте Македонии, с 1 января 2005 года получают финансирование пропорционально своему представительству в парламенте (70 процентов от общего госсубсидирования политических партий – примерно 500 млн евро). Кроме того, парламентские партии получают компенсацию затрат, произведенных в период избирательной кампании в Парламент в расчете 15 динар за каждый полученный голос. Расчет выделяемых денежных средств ведется в динарах с фиксацией эквивалента в евро⁵⁹. На компенсацию затрат политическим партиям в целом выделяется 1/3 всех денежных средств, выделяемых на организацию и проведение выборов в Парламент⁶⁰.

В Российской Федерации политические партии не получают государственное финансирование по итогам выборов в законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Имеется большое количество примеров, когда партии, не преодолевшие трехпроцентный барьер на федеральных выборах, в регионах составляют значительную конкуренцию крупнейшим партиям страны. Например, если на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания РФ 5-го созыва за партию «ПАТРИОТЫ РОССИИ» проголосовало 0,89 процента избирателей, принявших участие в голосовании, то на выборах 2 декабря 2007 года в Законодательное Собрание Камчатского края за указанную партию проголосовало 7,38 процента избирателей⁶¹. Региональные отделения большинства политических партий в России в соответствии, например, с данными сводных финансовых отчетов за первое полугодие 2007 года получают незначительное финансирование. Причем эта сумма в совокупности равна 50 процентам расходов всех партий в целом и составляет по всем избирательным объединениям 342 млн рублей⁶². Таким образом, возникает ситуация, когда партии, представленные в законодательных органах власти субъектов Федерации, но не преодолевшие трехпроцентный барьер на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, полностью лишены государственной поддержки. В то же время эти партии могут представлять в регионах широкие массы избирателей, что в условиях федерализма игнорировать нельзя.

⁵⁸ Ingrid van Biezen. Financing political parties and election campaigns guidelines. University of Birmingham, UK, 2003. P. 44.

⁵⁹ См. подробнее: Campaign financing under the new Electoral code of the Republic of Macedonia: A Call for a Macedonian Buckley v. Valeo and beyond. Skopje, 2006.

⁶⁰ Marija Lazarova. Macedonia Overhauls Public Financing of Political Parties // Southeast European Times in Skopje. November 15, 2004.

⁶¹ Данные ГАС «Выборы» (www.cikrf.ru)

⁶² Закатнова А. Честная касса: ЦИК оценил партийные кошельки // Российская газета. 2007. № 4455. 31 авг. С. 3.

Как представляется, следует предусмотреть финансирование из средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации политических партий, списки которых допущены к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом размер субсидии за один голос избирателя должен определить именно законодательный орган государственной власти субъекта Федерации, но не менее размера, определенного федеральным законодательством для избирательных объединений, имеющих право на государственное финансирование по итогам выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

Интересной нормой немецкого законодательства является установление так называемого потолка государственного финансирования на все партии вместе взятые – 133 млн евро в год, или 532 млн за один «легислатурный период»⁶³. То есть партия не может получить в совокупности по результатам выборов всех уровней государственное финансирование, превышающее указанную выше сумму. Подобное ограничение наличествует и в законодательстве Швеции, в соответствии с нормами которого государственная поддержка всех политических партий осуществляется в размере 360 млн шведских крон⁶⁴. При этом каждая партия может рассчитывать на получение финансирования соразмерно местам, полученным в Риксдаге (333 300 шведских крон за один депутатский мандат).

Несколько иным образом «потолок» государственного финансирования партий регламентирован в Литве, где сумма всех субсидий политическим партиям не может превышать 0,1 процента государственного бюджета⁶⁵, а также в Хорватии, где в соответствии со статьей 7 Закона «О финансировании политических партий, независимых списков и кандидатов» общий размер государственного финансирования политических партий не может превышать 0,056 процента от государственного бюджета предыдущего года⁶⁶.

В России установление подобных ограничений долгое время считалось нецелесообразным, так как доля участия государства в формировании бюджетов партий до 1 января 2009 года была мизерной. Однако сейчас размеры прямого государственного финансирования ряда партий стали большими. Например, «ЕДИНАЯ РОССИЯ» по итогам последних парламентских и президентских выборов получила государственное финансирование почти в 2 млрд рублей в год (по итогам президентских выборов прямое государственное финансирование политических партий осуществляется разово), КПРФ – более 425 млн рублей, ЛДПР – почти 253 млн рублей, а «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» по итогам выборов в Государственную Думу ФС РФ – более 107,5 млн рублей. Таким образом, можно говорить о преимущественном финансировании отдельной политической партии, что нарушает положения Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ⁶⁷, пункт 7.6 которого указывает, что государства должны предоставлять политическим партиям и организациям необходимые юридические гарантии, позволяющие им соревноваться друг с другом на основе равенства перед законом и органами власти. В данном случае нарушается равенство финансового обеспечения субъектов избирательного процесса государством. Учитывая возможность нарушения в России принципа равенства финансового обеспечения субъектов избирательного процесса государством, необхо-

⁶³ The Law on Political Parties (Party Law). Bonn, 2003. P. 7.

⁶⁴ Касаткина Н.М. Финансирование выборов в зарубежных государствах // Журнал российского права. 2009. № 5.

⁶⁵ Reginald Austin, Maja Tjernstrom. Funding of Political Parties and Election Campaigns. Sweden, 2003. P. 84.

⁶⁶ Act on the financing political Parties, independent Lists and Candidates. EU-project: Support to the Judicial Academy: Developing a training system for future judges and prosecutors, 2009. P. 4.

⁶⁷ Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, 5–29 июня 1990 г. М., 1990.



димо принятие правовой нормы об установлении предельного размера государственного финансирования как отдельных политических партий, так и всех партий вместе взятых⁶⁸.

Эффективным методом обеспечения равенства финансовых возможностей политических партий может стать введение ограничения в России государственного финансирования отдельно взятой политической партии, получившей большее число голосов избирателей на последних предыдущих выборах, до размера, не превышающего двукратной величины государственного финансирования политической партии, получившей следующее по количеству число голосов избирателей.

При наличии указанной правовой нормы государственное финансирование политических партий по итогам федеральных выборов электорального цикла 2007–2008 годов было бы следующим: «ЕДИНАЯ РОССИЯ» – 950 млн рублей (вместо почти 2 млрд рублей), КПРФ – 425 млн рублей (фактическое финансирование таким и было), ЛДПР – 215 млн рублей (вместо 253 млн рублей), «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» – 107,5 млн рублей (фактическое финансирование таким и было). Установление предельно допустимого размера государственного финансирования может иметь особую актуальность в случае введения системы субсидирования политических партий по итогам региональных выборов, а в дальнейшем – по итогам выборов в парламент Союзного государства России и Белоруссии (в перспективе формирования данного органа).

Таким образом, результаты проведенного исследования позволили сформулировать в настоящей статье ряд теоретических выводов и практических рекомендаций по совершенствованию российского законодательства в области государственного финансирования политических партий с учетом опыта правового регулирования прямого государственного финансирования избирательных объединений в зарубежных странах.

⁶⁸ Например, в Германии имелся прецедент, когда в 2004 г. в связи с проведением выборов в Европейский парламент и ландтаги 5 немецких земель (Бранденбурга, Гамбурга, Саара, Саксонии и Тюрингии) фактические расходы на финансирование политических партий превысили установленную границу и составили 159 млн евро (вместо 133). То есть общая сумма превышения составила 22% (26 млн евро). Вследствие этого сократились фактические выплаты партиям (вместо 0,85 и 0,70 евро было выплачено 0,66 и 0,55 евро за один голос избирателя соответственно). Также вместо 0,38 евро дополнительной компенсации за членские взносы и пожертвования был взят норматив в 0,30 евро.

Вторая премия

Недействительность выборов в российском избирательном праве

Боровикова Ирина Анатольевна,
аспирантка факультета государственного
и международного права Байкальского
государственного университета экономики и права

Научный руководитель:

Игнатенко Виктор Васильевич,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации



Введение

Институт недействительности выборов является важнейшей гарантией обеспечения свободных, честных, справедливых, подлинно демократических выборов, защиты нарушенных избирательных прав. Возможность оспаривания результатов выборов вытекает из международных избирательных стандартов, в российском законодательстве о выборах данный институт также нашел свое отражение.

Как показал анализ судебной практики рассмотрения избирательных споров, требования об отмене решения об итогах голосования, о результатах выборов, о признании итогов голосования и результатов выборов недействительными являются одними из часто встречающихся предметов заявлений. В то же время совершение далеко не каждого избирательного правонарушения влечет необходимость безусловного удовлетворения избирательной комиссией либо судом данных требований. Лишь наиболее серьезные, массовые и необратимые нарушения избирательного закона могут повлечь недействительность выборов.

Сложность рассмотрения судебных дел данной категории обусловливается совокупностью юридических и социологических факторов. К юридическим факторам следует отнести недостаточную четкость юридической конструкции обстоятельств, являющихся основанием для отмены итогов голосования, результатов выборов, признания итогов голосования, результатов выборов недействительными. Процесс доказывания совершения избирательных правонарушений кандидатом, признанным избранным, избирательным объединением, выдвинувшим список кандидатов, допущенный к распределению депутатских мандатов, представляет значительные трудности, поскольку их совершение часто бывает не столь очевидным.

К социологическим факторам относится тот факт, что судебные дела данной категории затрагивают интересы широкого круга лиц – избирательного корпуса, кандидатов на выборную должность, избирательных комиссий, органов публичной власти, осуществляющих финансирование процесса организации и проведения выборов, что требует от

правоприменительного органа особой тщательности при нахождении баланса частного и публичного интересов, защищаемых и ограничиваемых прав, свобод и законных интересов различных участников избирательного процесса при рассмотрении дел об оспаривании итогов голосования и результатов выборов.

В настоящее время исследования, посвященные институту недействительности выборов, затрагивают этот вопрос лишь в отдельных аспектах либо не отвечают изменившемуся законодательству о выборах. Отсутствие научно обоснованной юридической конструкции признания выборов недействительными влечет за собой недостатки избирательного закона и как следствие – значительное количество избирательных споров, что обуславливает необходимость всестороннего изучения данного правового явления.

Цель исследования. Основная цель исследования состоит в системном общетеоретическом изучении института недействительности выборов и выработке комплексных правотворческих и практических рекомендаций по совершенствованию механизмов реализации такой меры правового принуждения, как признание выборов недействительными.

Задачи исследования. В предлагаемой работе исследованы правовая природа признания выборов недействительными, его юридические функции и роль в регулировании избирательного процесса, презумпция действительности выборов, ее значение в применении избирательно-правовых норм, административный и судебный порядок признания выборов недействительными, предложены комплексные правотворческие и практические рекомендации по совершенствованию механизмов реализации такой меры правового принуждения, как признание выборов недействительными.

Глава 1. Общетеоретическая характеристика недействительности выборов

§ 1. Понятие, юридические функции признания выборов недействительными, его роль в регулировании избирательного процесса

Для того чтобы выявить юридические функции и социальное назначение института недействительности выборов, обратимся к понятию недействительности выборов. Недействительность можно определить как несоответствие явления, суждения реальному, подлинному, истинному, объективному окружающему миру, его законам, свойствам, связям и состояниям. В данном аспекте понятие недействительности воспроизведено различными отраслями российского и международного права. Правовые явления признаются недействительными в связи с их несоответствием требованиям закона. Содержанием категории недействительности в различных отраслях частного и публичного права выступает аннулирование правового результата, признание чего-либо недействующим, не влекущим юридических последствий, за исключением последствий недействительности.

Применительно к подотрасли избирательного права недействительность тех или иных избирательных процедур означает юридическую ничтожность соответствующих действий, совершенных избирателями, кандидатами, избирательными объединениями, избирательными комиссиями¹. В качестве недействительных могут быть квалифицированы подписи избирателей, собранные с нарушением закона, избирательные бюллетени, по которым невозможно определить истинное волеизъявление избирателей. Недействительными могут быть признаны итоги голосования, результаты выборов. При отмене решения

¹ См.: Постников А.Е., Алехичева Л.Г. Недействительность выборов: Законодательство и судебная практика : Монография. М. : «Права человека», 2001. С. 11.

избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов, признании итогов голосования, результатов выборов недействительными по таким основаниям, как нарушения законодательства, допущенные при установлении итогов голосования, определении результатов выборов, недействительными должны быть признаны также протоколы об итогах голосования².

В настоящее время можно считать законченным формирование самостоятельного института избирательного права – института недействительности выборов. В данный институт входит обособленная группа норм, регулирующих однородные отношения и отличающихся качественным единством. Образующие его нормы закреплены ст. 77 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»³ (далее – Федеральный закон об основных гарантиях избирательных прав), ст. 92 Федерального закона от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»⁴, ст. 85 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации»⁵, избирательными законами субъектов Российской Федерации.

Каждый правовой институт выполняет только ему присущие функции и специфичен по сравнению со всеми другими компонентами системы права. Так, признанию выборов недействительными присущи специфические функции, которые определяются правовой природой данной меры конституционно-правового принуждения.

Функции признания выборов недействительными, его роль в регулировании избирательного процесса. Существование и основное назначение института недействительности выборов обусловлено охранительной функцией права. Так, признание выборов недействительными преследует следующие цели:

1) восстановление нарушенных избирательных прав:

– восстановление нарушенного активного избирательного права избирателей, выраженного в итогах голосования, результатах выборов, то есть права граждан избирать на справедливых, демократических, свободных выборах, гарантированного Конституцией Российской Федерации (например, в случае невключения отдельных лиц в списки избирателей, нарушений порядка подсчета голосов и др.);

– восстановление нарушенного пассивного избирательного права кандидатов (в случае незаконного отказа в регистрации кандидата (списка кандидатов), незаконной отмены регистрации кандидата (списка кандидатов) и др.);

2) восстановление нарушенного правопорядка (то есть правомерного состояния общественных отношений в сфере организации и проведения выборов), восстановление порядка осуществления отдельных избирательных действий (голосования, подсчета голосов, определения результатов выборов и др.), а также защиты избирательной системы Российской Федерации, избирательной системы субъектов Российской Федерации, обеспечения легитимности избираемых органов власти и принимаемых ими решений.

Кроме того, данная мера конституционно-правового принуждения направлена на восстановление нарушенного принципа равенства кандидатов, гарантированного ст. 39 Феде-

² См., например: Решение Иркутского районного суда Иркутской области от 7 ноября 2005 г. по заявлению Казаковой Т.В. // Судебная практика рассмотрения избирательных споров: Сборник судебных постановлений: В 2 т. Т. 2 / Сост. В.В. Игнатенко, А.В. Миронов, Э.И. Девичкий, В.Е. Подшивалов. Иркутск: Избирательная комиссия Иркутской области, 2006. С. 364–383.

³ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

⁴ СЗ РФ. 2005. № 21. Ст. 1919.

⁵ СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 171.

рального закона об основных гарантиях избирательных прав. Из анализа правовых норм Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, регламентирующих правовой статус кандидатов, избирательных объединений, можно сделать вывод, что равное правовое положение лиц, баллотирующихся на выборную должность, гарантируется следующими нормами права:

- ограничения, связанные с должностным или служебным положением;
- установление требований к содержанию агитационных материалов;
- установление запрета на осуществление подкупа избирателей;
- установление правил финансирования избирательной кампании, обязательных для выполнения в равной степени всеми кандидатами, избирательными объединениями.

Таким образом, основания для отмены судом решения избирательной комиссии о результатах соответствующих выборов, закрепленные п. 2 ст. 77 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав (нарушение правил финансирования избирательной кампании, подкуп избирателей, злоупотребление свободой средств массовой информации, использование преимуществ должностного или служебного положения), охватывают возможные нарушения принципа равенства кандидатов;

3) путем признания выборов недействительными реализуется также пресекательная функция. Данная функция типична для мер защиты, применяемых в различных отраслях права, как материальных, так и процессуальных⁶. Признание выборов недействительными направлено на блокирование, прекращение неправомерных действий и состояний (наделение властными полномочиями неправомерно избранного лица и как следствие – функционирование нелегитимного органа власти, принятие им неправомерных решений; изъятие из правовой системы незаконных решений избирательных комиссий об итогах голосования, о результатах выборов);

4) превентивная функция такой меры правового принуждения, как признание выборов недействительными, означает, что возможность юридического аннулирования итогов голосования, результатов выборов удерживает участников избирательного процесса от определенных избирательных правонарушений в ходе избирательной кампании;

5) в результате признания выборов недействительными возлагаются также дополнительные обязанности, в частности обязанность избирательных комиссий провести повторные выборы, закрепленная п. 5 ст. 71 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав. В государствах, где закреплен обязательный вотум, то есть участие в выборах является как правом, так и обязанностью (Аргентина, Австралия, Бельгия, Бразилия, Чили, Кипр и др. – всего 19 государств), признание выборов недействительными влечет также возложение дополнительной обязанности для избирателей – прийти на повторные выборы и проголосовать.

Таким образом, признание выборов недействительными, являясь важной гарантией избирательных прав и установленного правопорядка, в конечном итоге обеспечивает свободный и справедливый характер выборов, а значит, и демократический режим в государстве.

§ 2. Характеристика презумпции действительности выборов, ее значение в применении избирательно-правовых норм

В переводе с латыни *презумпция* (*praesumptio*) означает «предполагаю», «ожидая». Это понятие включает в себе предположение, логически вероятностную связь, подтверж-

⁶ См.: Ермаков А.Н. Меры защиты в арбитражном процессуальном праве : дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2002. С. 66.

дение или опровержение которой должно служить средством установления искомых обстоятельств, юридических фактов и их следствий.

Избирательное законодательство прямо не закрепляет презумпцию действительности выборов, однако правовой анализ Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, иных законов о выборах свидетельствует о том, что данная презумпция является реальностью современного избирательного права. Содержание презумпции действительности выборов заключается в том, что состоявшиеся выборы предполагаются действительными, пока не будет доказано обратное в установленном законом порядке. Избирательные правонарушения, являющиеся основаниями для опровержения презумпции действительности выборов, определены ст. 77 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, ст. 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», ст. 85 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», дублируются законами о выборах субъектов Российской Федерации. Субъектом опровержения презумпции действительности выборов в зависимости от отношения к моменту установления итогов голосования, определения результатов выборов выступает избирательная комиссия либо суд.

Применение презумпции действительности выборов служит целям стабильности, устранения (снятия) неопределенности общественных отношений в сфере организации и проведения выборов, легитимности избираемых органов публичной власти и принимаемых ими решений. Вывод о существовании презумпции действительности выборов можно сделать исходя из наличия в федеральном избирательном законодательстве взаимосвязанной системы гарантийных норм, обеспечивающих проведение свободных и справедливых выборов: регулярность выборов, свобода участия в выборах, открытость и гласность выборов, равенство кандидатов и избирательных объединений, конкурентность выборов, ответственность участников избирательного процесса, возможность судебной защиты избирательных прав граждан и другие гарантии демократического избирательного процесса. Закрепление законом данных гарантийных правовых норм и механизмов их неукоснительного соблюдения в ходе избирательного процесса и в межвыборный период свидетельствует о нормативно обеспеченной невозможности искажения или фальсификации волеизъявления граждан.

Существование и применение презумпции действительности (легитимности) выборов в российском избирательном праве подтверждается примерами из судебной практики. Так, решением Красноярского краевого суда по жалобе А.Г. Хлопонина на решение Избирательной комиссии Красноярского края «Об определении результатов выборов губернатора Красноярского края» непосредственно указано, что избирательная комиссия должна исходить из презумпции действительности выборов, пока не будут с достоверностью установлены нарушения, которые могут служить основанием для признания результатов выборов недействительными⁷.

§ 3. Признание выборов недействительными как мера конституционно-правового принуждения

Под *конституционно-правовым принуждением в сфере избирательного права* понимается применение к субъектам избирательного процесса уполномоченными на то государственными органами и их должностными лицами мер правового воздействия, предусмо-

⁷ Решение Красноярского краевого суда от 1 октября 2002 г. // URL: <http://zoom.cikrf.ru/zoom/EdFields.asp?nqr=-1&ndoc=18&npg=>

тренных законом, которые заключаются в осуждении правонарушителя, непредоставлении, ограничении либо лишении специального избирательно-правового статуса, применяемых в целях предупреждения избирательных правонарушений, их пресечения, восстановления нарушенного правопорядка и привлечения лиц, совершивших избирательные правонарушения, к ответственности.

Такой мере правового принуждения, как признание выборов недействительными, присущи следующие характерные признаки, позволяющие отнести ее к числу мер конституционно-правового принуждения:

1. *Характер охраняемых общественных отношений.* Чтобы выявить основные конституционные ценности, подлежащие охране путем реализации института недействительности выборов, следует проанализировать основания признания выборов недействительными. Основания, по которым принимается решение о признании выборов недействительными, содержат в себе условия действительности выборов негативного характера (должны отсутствовать).

Признание выборов недействительными представляет собой серьезную правоограничительную меру правового принуждения для субъектов избирательного процесса. Поэтому, как отмечает В.В. Игнатенко, признание итогов голосования и признание результатов выборов недействительными применяются за ограниченный круг наиболее серьезных и неустрашимых нарушений избирательного законодательства, которые не позволяют относиться с доверием к состоявшимся выборам в связи с невозможностью установления действительной воли избирателей⁸. Такими нарушениями выступают:

1) нарушения Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав либо иного закона о выборах, допущенные во время заключительного и наиболее важного этапа избирательной кампании – проведения голосования, установления итогов голосования, если допущенные нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей (как основание для отмены решения об итогах голосования, о результатах выборов вышестоящей избирательной комиссией);

2) для отмены решения о результатах выборов в судебном порядке установлены достаточно определенные основания. Следует упомянуть объективно определенное основание, предусмотренное подп. «а» п. 2 ст. 77 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав: превышение расходов избранным кандидатом, избирательным объединением, допущенным к распределению мандатов, более чем на десять процентов над установленным предельным размером избирательного фонда. Все остальные основания (подп. «б», «в», «г» п. 2, п. 3 ст. 77 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав) содержат две предпосылки, которые в каждом конкретном случае должны присутствовать одновременно (кумулятивно):

а) объективная предпосылка – нарушение избирательного законодательства: нарушения правил составления списков избирателей; нарушения порядка формирования нижестоящих избирательных комиссий; нарушения порядка голосования и подсчета голосов избирателей, определения результатов выборов; незаконный отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов; иные нарушения избирательного законодательства. Субъектами данных нарушений являются избирательные комиссии и их должностные лица.

Дополнительными основаниями являются нарушения кандидатов, избирательных объединений: подкуп избирателей; злоупотребление свободой массовой информации; использование преимуществ своего должностного или служебного положения;

⁸ Круглый стол «Избирательное законодательство и судебная практика» // Избирательное право. 2008. № 1 (9). С. 59.

б) субъективная предпосылка – невозможность выявить действительную волю избирателей.

Данные избирательные правонарушения наносят вред следующим общественным отношениям в сфере организации и проведения выборов, на защиту и восстановление которых направлены такие меры конституционно-правового принуждения, как признание итогов голосования, результатов выборов недействительными:

- общий порядок организации и проведения выборов, отдельные избирательные процедуры (порядок составления списков избирателей, порядок формирования избирательных комиссий, порядок финансирования кандидатом, избирательным объединением своей избирательной кампании, порядок проведения голосования и подсчета голосов избирателей, установления итогов голосования и определения результатов выборов);

- право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы публичной власти, гарантированное Конституцией Российской Федерации;

- возможность формирования и реализации свободного волеизъявления избирателями;

- принцип равенства кандидатов, избирательных объединений;

- охрана правопорядка от экстремистской деятельности.

2. *Субъект воздействия.* Отмена решения избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов, признание итогов голосования, результатов выборов недействительными могут быть осуществлены специально уполномоченными публичными властными органами: как судом, так и избирательной комиссией в зависимости от отношения к моменту установления итогов голосования, определения результатов выборов (п. 1, 1¹ ст. 77 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав).

3. *Нормативное основание.* Рассматриваемая мера конституционно-правового принуждения как существенно ограничивающая права субъектов избирательных правоотношений закреплена законодательно нормами федерального законодательства, законами субъектов Российской Федерации.

4. *Процессуальное основание.* Отмена решения избирательной комиссии об итогах голосования, о результатах выборов, признание итогов голосования, результатов выборов недействительными реализуются посредством принятия правоприменительных актов – решения избирательной комиссии либо решения суда.

5. *Цели и методы реализации конституционно-правового принуждения.* В науке конституционного права отсутствует единая позиция в отношении разновидности мер конституционно-правового принуждения, к которой следует отнести признание итогов голосования, результатов выборов недействительными. Можно выделить четыре наиболее распространенных подхода к определению правовой природы признания выборов недействительными:

1) признание выборов недействительными является мерой конституционно-правовой ответственности. Сторонниками данной точки зрения являются А.П. Сунцов⁹, С.Д. Князев¹⁰, А.Е. Штурнев¹¹, Ж.И. Овсянян¹²;

⁹ Сунцов А.П. Правонарушения в избирательной системе субъекта Российской Федерации (конституционно-правовое исследование) : Дисс. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2000. С. 107.

¹⁰ Князев С.Д. Российское избирательное право: Учебник. Владивосток : Изд-во Дальневост. ун-та, 2001. С. 408–409.

¹¹ Штурнев А.Е. Конституционно-правовая ответственность за избирательные правонарушения в Российской Федерации: Общеправовая характеристика и юридическая природа: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 163.

¹² Овсянян Ж.И. Критерии конституционной ответственности в Российской Федерации. Ч. I // Северокавказский юридический вестник. 2001. № 4. С. 8.

2) признание выборов недействительными сочетает элементы конституционно-правовой ответственности и защиты избирательных прав граждан. Данной точки зрения придерживается А.Р. Акчури¹³;

3) признание выборов недействительными является мерой, направленной на защиту и восстановление правопорядка, избирательных прав граждан. Данную теорию обосновывают Н.М. Колосова¹⁴, С.В. Евдокимов¹⁵;

4) признание выборов недействительными выступает в качестве меры защиты, то есть сочетает элементы правосознания и конституционно-правового пресечения. Данной позиции придерживаются А.Н. Кокотов¹⁶, П.В. Смирнов¹⁷. Представляется, что последняя теория в наибольшей степени отвечает современному состоянию института недействительности выборов.

Основным критерием разграничения мер защиты и мер ответственности выступает целевая направленность данных мер правового принуждения. Меры ответственности служат цели наказания за совершенное правонарушение, нарушение субъективного права, меры защиты направлены на обеспечение и поддержание законности и правопорядка, защиту прав и свобод управомоченного субъекта, обеспечение и восстановление его законных интересов, восстановление нарушенного правового состояния, пресечение неправомερных действий¹⁸.

Основным назначением признания выборов недействительными является восстановление (реституция) нарушенных избирательных прав субъектов избирательного процесса, нарушенного порядка организации и проведения выборов; принудительного обеспечения избирательных прав лиц, которым созданы препятствия в их свободной реализации; а также блокирования, прекращения неправомερных действий и состояний (наделение властными полномочиями неправомерно избранного лица и как следствие функционирование нелегитимного органа власти, принятие им неправомερных решений; изъятие из правовой системы незаконных решений избирательных комиссий об итогах голосования, о результатах выборов).

Наряду с указанным отличительным признаком отграничения мер защиты и мер ответственности в качестве дополнительных признаков следует учитывать основания применения этих мер (правонарушение или объективно противоправное деяние), а также возможность применения мер защиты без учета субъективной стороны совершенного деяния¹⁹. Вина не входит в фактическое основание мер защиты: это основание ограничивается самим по себе фактом нарушения права²⁰. Основным аргументом сторонников отнесения таких мер правового принуждения, как признание итогов голосования, результатов выборов недействительными, к числу мер защиты и пресече-

¹³ Акчури А.Р. Порядок защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2007. С. 56, 95.

¹⁴ Колосова Н.М. Теория конституционной ответственности: Природа, особенности, структура: Дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 2006. С. 237.

¹⁵ Евдокимов С.В. Правовосстановительные меры в российском праве: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 116.

¹⁶ Кокотов А.Н. Конституционно-правовое принуждение // Рос. юрид. журн. 2003. № 1. С. 20.

¹⁷ Смирнов П.В. Меры конституционно-правового принуждения в избирательном праве Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 108.

¹⁸ См., напр.: Евдокимов С.В. Правовосстановительные меры в российском праве: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2003. С. 11; Юрьева А.Г. Меры защиты в советском трудовом праве: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 1985. С. 8–9; Кожевников С.Н. Меры защиты в советском праве: Автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Свердловск, 1968. С. 5.

¹⁹ Абрамова О.В. К вопросу о разграничении мер защиты и мер ответственности в трудовом праве // Журн. рос. права. 2009. № 5. С. 18.

²⁰ Алексеев С.С. Общая теория права. Т. 1. М.: Юрид. лит., 1981. С. 280.

ния является недопущение объективного вменения при реализации конституционно-правовой ответственности²¹.

Учитывая разнообразие мнений в отношении правовой природы недействительности выборов, отметим позицию Конституционного Суда Российской Федерации о том, что признание итогов голосования, результатов выборов недействительными является «способом восстановления права», «средством эффективной защиты нарушенного права»²².

Представляется, что в настоящее время не существует необходимости в реализации недействительности выборов через призму ответственности. Специфика избирательного права как одной из основных гарантий легитимности избираемых органов публичной власти, целостности российского государства и нерушимости его суверенитета обуславливает существование специальных мер защиты данных общественных отношений, возможность использования которых наступает при нарушении правопорядка, без установления всех необходимых элементов конституционного деликта – субъекта, совершившего избирательное правонарушение, наличия его вины. Так, не всегда представляется возможным установить, кем допущены ошибки при составлении списков избирателей, нарушен порядок подсчета голосов, определения результатов выборов, «сброшены лишние избирательные бюллетени» и т.д., однако отсутствие данной возможности не может означать отсутствие действенных и адекватных способов охраны электоральных отношений.

При рассмотрении дел подобной категории установлению прежде всего подлежит сам факт совершения избирательного правонарушения, субъекту и форме его вины не придается правового значения, что свидетельствует о защитном, а не карательном назначении таких мер конституционно-правового принуждения, как признание итогов голосования, результатов выборов недействительными. В соответствии с правоприменительной практикой установление субъекта и наличия его вины имеет правовое значение лишь при рассмотрении дел о признании выборов недействительными по следующим основаниям: превышение расходов избранным кандидатом, избирательным объединением, допущенным к распределению мандатов, более чем на десять процентов над установленным предельным размером избирательного фонда; подкуп избирателей; злоупотребление свободой массовой информации; использование преимуществ должностного или служебного положения²³.

Подводя итог сказанному выше, *признание выборов недействительными* можно определить как защитную меру конституционно-правового принуждения, направленную на предупреждение избирательных правонарушений, восстановление нарушенного порядка организации и проведения выборов, защиту избирательных прав граждан, прекращение неправомерных действий и состояний, обеспечение легитимности избираемых органов власти, заключающуюся в признании уполномоченным органом (избирательной комиссией или судом) юридически ничтожными итогов голосования, результатов выборов, применяемую в результате совершения наиболее серьезных и необратимых избирательных правонарушений.

²¹ Смирнов П.В. Меры конституционно-правового принуждения в избирательном праве Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 77.

²² По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.М. Траспова: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2002 г. № 1-П // СЗ РФ. 2002. № 6. Ст. 626.

²³ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2004 г. по делу № 49-Г04-29 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 18 апреля 2007 г. по делу № 56-Г07-6 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс»; Определение Верховного Суда Российской Федерации от 18 апреля 2007 г. по делу № 56-Г07-6 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Глава 2. Проблемы реализации и пути совершенствования правового регулирования признания выборов недействительными

§ 4. Административный порядок признания выборов недействительными: субъекты, основания и особенности процедуры

В Российской Федерации существуют два вида органов, уполномоченных рассматривать дела и принимать решения о применении таких мер конституционно-правового принуждения к участникам избирательного процесса, как отмена решения об итогах голосования, о результатах выборов, признание итогов голосования, результатов выборов недействительными, – избирательные комиссии и суды общей юрисдикции.

Административный порядок признания выборов недействительными реализуется избирательными комиссиями путем принятия соответствующих решений согласно принципам, правилам и процедурам, установленным избирательным законодательством.

Основанием для отмены решения об итогах голосования, о результатах выборов вышестоящей избирательной комиссией являются несколько условий:

во-первых, фактическое условие – допущены нарушения Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав либо иного закона, регламентирующих проведение соответствующих выборов;

во-вторых, временное условие – нарушение должно иметь место во время заключительного и наиболее важного этапа избирательной кампании – проведения голосования, установления итогов голосования.

Для признания итогов голосования, результатов выборов недействительными избирательной комиссией необходимо также субъективное условие – допущенные нарушения не позволяют с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей.

При этом не закреплены конкретные виды возможных нарушений, как это сделано при формализации судебного порядка признания выборов недействительными, а полномочие вышестоящей избирательной комиссии по отмене решения об итогах голосования, о результатах выборов сформулировано как право комиссии, а не как обязанность. В связи с этим возникает множество вопросов: какого рода должны быть нарушения и каким критериям отвечать, насколько они должны быть массовыми, чтобы комиссия сочла их достаточными основаниями для признания результатов выборов недействительными. Из грамматического анализа нормы, закрепленной в п. 1 ст. 77 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, можно сделать вывод, что установлен единственный критерий нарушений – количественный – нарушения должны были иметь место не менее двух раз, так как слово «нарушения» закон использует во множественном числе. Однако даже если нарушения закона при проведении голосования и установлении итогов голосования были массовыми, избирательная комиссия вправе не отменить итоги голосования и результаты выборов, что создает возможности для усмотрения комиссий, манипулирования различного рода ситуациями и незаконного ограничения прав субъектов избирательного процесса.

Представляется, что решение о признании итогов голосования, результатов выборов недействительными должно приниматься избирательными комиссиями, исходя из доказанности нарушений избирательного законодательства, на основе оценки их характера и массовости, степени влияния на результаты волеизъявления избирателей, с учетом разницы голосов, полученных кандидатами, и соотношения ее с количеством нарушений.

Реализация административного механизма признания выборов недействительными способствует уменьшению сроков рассмотрения дел данной категории в сравнении с су-

дебным порядком. Между тем недостатками рассмотрения дел о кассации выборов в административном порядке является недостаточный объем правового регулирования порядка и правил рассмотрения дел данной категории, исследования обстоятельств, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения дела, и принятия решения. Не все уровни избирательных комиссий могут обеспечить профессиональное рассмотрение дел данной категории в силу недостаточной подготовленности членов комиссий. Решение по делу об оспаривании итогов голосования, результатов выборов зачастую требует исследования обстоятельств и доказывания фактов, которые должны быть положены в его основу, поэтому, по смыслу ст. 3, 32 и 46 Конституции Российской Федерации, может быть принято лишь судом как органом государственной власти, осуществляющим правосудие, и компетентным разрешить такой спор по существу, на что не раз указывал Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях²⁴.

§ 5. Судебный порядок признания выборов недействительными: субъекты, основания и особенности процедуры

Рассмотрение избирательных споров осуществляется по общим правилам искового судопроизводства с особенностями, установленными главами 23, 26 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и другими федеральными законами (п. 1 ст. 246 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации). Субъекты подачи в суд заявления о защите избирательных прав, в том числе о признании выборов недействительными, определены ч. 1 и 2 ст. 259 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Как показывает анализ судебных решений, наиболее часто среди нарушений кандидатов и избирательных объединений, выступающих основанием для оспаривания итогов голосования, результатов выборов, являются превышение предельного размера расходования средств избирательного фонда, подкуп избирателей, использование преимуществ должностного или служебного положения. В то же время избирательные правонарушения, допускаемые кандидатами, избирательными объединениями, достаточно редко становятся основаниями для признания выборов недействительными. Большинство судебных дел связано с нарушениями, допускаемыми избирательными комиссиями при составлении списков избирателей, подсчете голосов, подведении итогов голосования и результатов выборов.

Одной из основных проблем при рассмотрении судом дел об оспаривании итогов голосования, результатов выборов является отсутствие четких критериев в отношении допустимости представленных доказательств (ст. 60 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации). Как правило, законом не предусмотрены критерии допустимости доказательств, используемых в избирательных спорах, что предоставляет судебным органам широкие дискреционные полномочия. Так, Верховный Суд Российской Федерации при рассмотрении дела об оспаривании результатов выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации признал, что представленный заявителями в качестве доказательства, свидетельствующего о нарушении принципа равного доступа кандидатов и политических партий к средствам массовой информации, хронометраж телеэфира ряда телевизионных каналов является недостоверным доказательством и, следовательно, не подтверждающим довод заявителей о наличии нарушения действующего

²⁴ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2002 г. № 1-П // СЗ РФ. 2002. № 6. Ст. 626; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 25 декабря 2003 г. № 458-О // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2004. № 3.

избирательного законодательства, устанавливающего принцип равного доступа кандидатов, партий к средствам массовой информации, поскольку сведения хронометража составлены заинтересованным в исходе дела лицом. Недостоверными признаны и другие представленные суду мониторинговые исследования и сделанные на их основе выводы ряда организаций, поскольку некоторые из этих исследований не в полном объеме охватывали всю совокупность информационного и агитационного материала, распространяемого через средства массовой информации, другие не разделяли сообщения о предвыборной деятельности партий и решения и действия Президента Российской Федерации, Председателя Правительства Российской Федерации и Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и других лиц, материалы и сообщения о деятельности которых распространялись в информационных программах²⁵.

Субъективный аспект в оценке обстоятельств, являющихся основанием для отмены решения об итогах голосования, результатов выборов, признания итогов голосования, результатов выборов недействительными. Согласно правовой норме, закрепленной п. 2 ст. 64 Федерального закона от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в качестве основания для отмены решения об итогах голосования, о результатах выборов предусматривались нарушения избирательного законодательства, которые формально не позволяли с достоверностью определить результаты волеизъявления избирателей. Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации данные правовые нормы были признаны неконституционными²⁶. При этом Конституционный Суд указал, что суды ориентируются не на обеспечение реальных условий для подлинного свободного волеизъявления избирателей в ходе выборов, а лишь на формальную проверку характеристик подлинности бюллетеней, правильности голосования и его количественных итогов, то есть на проверку результатов состоявшегося голосования.

В последующем Федеральном законе об основных гарантиях избирательных прав данная правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации нашла свое отражение, однако субъективные критерии дифференцированы в зависимости от субъекта правоприменения. Так, избирательными комиссиями по-прежнему устанавливается факт невозможности с достоверностью определить результаты волеизъявления, судом исследуется невозможность выявить действительную волю избирателей. Таким образом, несмотря на правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации, в компетенции избирательных комиссий осталась лишь проверка правильности проведения голосования, итогов голосования, подсчета голосов, и только судам предоставлено право рассматривать открытый перечень нарушений и устанавливать обстоятельства, влияющие на волю избирателей. Вряд ли подобное решение является правомерным, ведь Конституционный Суд Российской Федерации распространил свою позицию на всех правоприменителей.

Проблема субъективного критерия не была разрешена в Федеральном законе об основных гарантиях избирательных прав также по той причине, что не было закреплено четких критериев, на основании которых можно сделать однозначный вывод о том, что определенное нарушение не позволяет выявить действительную волю избирателей. Причинно-следственная связь между фактом нарушения избирательного законодатель-

²⁵ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 8 октября 2008 г. № КАС08-478 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁶ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2002 г. № 1-П // СЗ РФ. 2002. № 6, ст. 626.



ства и его влиянием на действительную волю избирателей является наиболее уязвимым элементом в конструкции недействительности выборов²⁷.

Как отметил Конституционный Суд Российской Федерации, к проверке результатов состоявшегося голосования не может быть сведена оценка адекватности отражения в результатах выборов действительной воли избирателей, и отмена результатов выборов возможна также в других случаях – если не были обеспечены необходимые условия, существенно влияющие на свободное волеизъявление избирателей²⁸. Таким образом, понятие действительной воли избирателей тесно связано с возможностью свободного формирования воли избирателей в условиях проведения демократических выборов.

Фундаментальные ценности свободных демократических выборов выражены в принципах избирательного права. Именно принципы избирательного права, закрепленные основными международными правовыми актами и нашедшие отражение в ст. 3 Федерального закона об основных гарантиях избирательных прав, решениях Конституционного Суда Российской Федерации²⁹, являются концентрацией основных начал и ценностей избирательного права.

Соблюдение принципов избирательного права в процессе организации и проведения выборов является главным условием их законности. В их содержании сосредоточены

²⁷ Голубок С., Тетердинко А. Отмена результатов избирательного процесса // ЭЖ-Юрист. 2006. № 27. С. 25.

²⁸ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2002 г. № 1-П.

²⁹ Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 4 ноября 1996 г. № 91-О // Избирательное право и избирательный процесс в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (1992–1999) / Отв. ред. А.А.Вешняков. М., 2000. С. 423–425; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 2002 г. № 10-П // СЗ РФ. № 25. Ст. 2515.

основные конституционные ценности в сфере избирательного права – всеобщее равное и прямое избирательное право при тайном голосовании, свободное и добровольное участие гражданина в выборах, гласность при проведении выборов, периодичность, обязательность и альтернативность выборов, недопустимость произвольного вмешательства в деятельность комиссий и др. Таким образом, признание выборов недействительными, понимаемое как реакция государства на несоответствие проведенных выборов установленным законом требованиям, может рассматриваться как эквивалентная и соразмерная мера правового принуждения, обеспечивающая баланс частных и публичных интересов, направленная в конечном счете на восстановление социальной справедливости, лишь в качестве ответа на несоблюдение указанных принципов избирательного права.

Заключение

По итогам проведенного исследования можно сделать следующие основные выводы.

Признание выборов недействительными – это защитная мера конституционно-правового принуждения, направленная на предупреждение избирательных правонарушений, восстановление нарушенного порядка организации и проведения выборов, защиту избирательных прав граждан, прекращение неправомерных действий и состояний, обеспечение легитимности избираемых органов власти, заключающаяся в признании уполномоченным органом (избирательной комиссией или судом) юридически ничтожными итогов голосования, результатов выборов, применяемая в результате совершения наиболее серьезных и необратимых избирательных правонарушений, которые посягают на основные конституционные ценности в сфере избирательного права, отраженные в его принципах.

Возможность реализации таких мер конституционно-правового принуждения, как отмена решения об итогах голосования, результатов выборов, признание итогов голосования, результатов выборов недействительными, наступает при совершении избирательного правонарушения избирательными комиссиями, иными субъектами публичной власти, без установления всех необходимых элементов конституционного деликта – субъекта, совершившего избирательное правонарушение, наличия его вины. При совершении избирательного правонарушения кандидатом, избирательным объединением реализация таких мер конституционно-правового принуждения, как отмена решения об итогах голосования, результатов выборов, признание итогов голосования, результатов выборов недействительными, возможна только в случае установления всех необходимых элементов состава конституционного деликта – объекта, объективной стороны, субъекта, субъективной стороны.

Основными недостатками законодательной конструкции признания выборов недействительными является наличие оценочных понятий, что предоставляет правоприменительным органам широкие дискреционные полномочия.

Административный порядок признания выборов недействительными способствует уменьшению сроков рассмотрения дел данной категории в сравнении с судебным порядком. Между тем административный порядок признания выборов недействительными имеет недостаточную правовую регламентацию, не все уровни избирательных комиссий могут обеспечить профессиональное рассмотрение дел данной категории.

Судебный порядок признания выборов недействительными обеспечивает должный уровень исследования обстоятельств и доказывания фактов, имеющих значение для правильного рассмотрения и разрешения избирательного спора. Недостатками судебного порядка признания выборов недействительными является отсутствие законодательного закрепления критериев допустимости доказательств.

*Вторая премия***Роль правовых позиций органов региональной конституционной (уставной) юстиции в развитии и совершенствовании избирательного права и законодательства**

Иванова Елена Леонидовна,
аспирантка факультета государственного
и международного права Байкальского
государственного университета экономики и права

Научный руководитель:

Игнатенко Виктор Васильевич,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации

**Введение**

Современный этап развития российской избирательной системы позволяет говорить о соответствии избирательных механизмов общепризнанным международным демократическим стандартам. Однако в процессе приобретения опыта в регламентации электоральных правоотношений законодателем и правоприменителями все еще допускается немало ошибок, способных повлечь нарушение избирательных прав граждан, дестабилизировать нормальное функционирование выборных органов. Соответствие федерального и регионального законодательства Основному закону государства обеспечивается Конституционным Судом Российской Федерации, роль которого в становлении демократических ценностей в России трудно переоценить. В то же время, учитывая, что субъекты Российской Федерации обладают определенным объемом полномочий в правовом регулировании избирательных отношений, актуальным представляется изучение практики органов региональной конституционной (уставной) юстиции.

Несмотря на то, что круг полномочий отечественных органов конституционного (уставного) контроля существенно уже круга полномочий некоторых зарубежных органов конституционного контроля¹, конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации сегодня выработано значительное число правовых позиций по вопросам

¹ Так, конституционные суды земель Германии (за исключением Гессена и Шлезвиг-Гольштейна) рассматривают дела по ходатайствам о действительности выборов и по поводу утраты депутатом членства в парламенте (цит. по: Кровельщикова В.В. Конституционные суды земель Германии: дисс. ... канд. юрид. наук. Томск, 2004. С. 106). В пп. «f», «g» ч. 2 ст. 223 Конституции Португальской Республики от 2 апреля 1976 г. указывается, что Конституционный суд осуществляет: предварительный надзор за конституционностью и законностью национальных, областных и местных выборов и референдумов, включая оценку требований в отношении соответствующей совокупности избирателей, рассмотрение исков оспаривающих выборы и решения органов политических партий, если согласно закону в этих случаях можно прибегнуть к судебному разбирательству; пп. 3 ст. 100 Конституции Республики Армения от 5 июня 1995 г. к компетенции Конституционного Суда, кроме рассмотрения дел о соответствии нормативных правовых актов, отнесено решение споров, связанных с результатами выборов Президента Республики и депутатов.

избирательного права и избирательного процесса, которые сформулированы в порядке реализации одного из следующих полномочий:

- осуществление контроля за соответствием правовых актов конституции (уставу) субъекта Российской Федерации;
- толкование конституции (устава) субъекта Российской Федерации;
- разрешение споров о компетенции.

Поэтому рациональным видится исследование правовых позиций по вопросам избирательного права и избирательного процесса в рамках отдельного полномочия конституционного (уставного) суда.

Объектом предпринятого исследования являются решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации по вопросам регионального избирательного законодательства, правовые акты, регулирующие вопросы организации и деятельности этих судов.

Предмет исследования составляют правовые позиции органов конституционного (уставного) контроля по вопросам избирательного права, выработанные в порядке реализации конкретного полномочия данных органов.

Целью исследования является, с одной стороны, выявление роли органов конституционного (уставного) контроля в развитии избирательного законодательства, с другой – возможности в рамках конкретного полномочия конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации обеспечить реализацию выработанных правовых позиций не только в рамках определенного дела, но и при регулировании аналогичных общественных отношений, при необходимости – предложить пути совершенствования реализации конкретных полномочий.

Достижение поставленных целей видится возможным посредством решения следующих задач:

- анализ практики органов конституционного (уставного) контроля, выработанной по вопросам избирательного законодательства;
- анализ регионального законодательства, регулирующего порядок деятельности органов конституционного (уставного) контроля;
- изучение специальной научной литературы по исследуемой проблематике.

1. Правовые позиции органов региональной конституционной (уставной) юстиции по вопросам избирательного права, сформулированные в порядке реализации полномочия по нормоконтролю

Полномочие по осуществлению контроля за соответствием принимаемых в субъекте Российской Федерации (далее – субъект РФ) нормативных правовых актов конституции (уставу) субъекта РФ сегодня является базовым полномочием конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Так, из 582 принятых в настоящее время итоговых решений органов региональной конституционной (уставной) юстиции 480 выработаны именно в порядке реализации полномочия по нормоконтролю². Следует также обратить внимание и на тот факт, что 35 из них – решения по вопросам избирательного законодательства³. Это свидетельствует, с одной стороны, о том, что, несмотря на значительную урегулированность избирательных правоотношений федеральным законодательством, в субъектах существуют определенные сложности в реализации некоторых избирательных процедур, с

² Тексты законов о конституционных (уставных) судах субъектов РФ и их решения исследовались автором с использованием СПС «КонсультантПлюс» по состоянию на 21.01.2010 г.

³ Имеются ввиду решения, принятые в порядке реализации полномочия по нормоконтролю.

другой – указывает об эффективности разрешения возникающих сомнений относительно соответствия конституции (уставу) субъекта РФ региональных правовых актов, регулирующих избирательные правоотношения, органами конституционного (уставного) контроля.

В настоящее время в юридической науке еще только предпринимаются первые попытки классифицировать правовые позиции органов конституционного (уставного) контроля, выработанные по вопросам избирательного законодательства. Одной из самых простых, но не самой верной, на наш взгляд, является классификация правовых позиций, направленных на защиту и реализацию активного избирательного права, пассивного избирательного права и реализацию прав граждан участвовать в иных избирательных действиях. Подобная классификация по аналогии с классификацией самих избирательных прав граждан, предусмотренных федеральным избирательным законодательством⁴, не всегда способна в полной мере отразить содержание и значение правовой позиции. Даже содержание отдельно взятой правовой позиции органа конституционной (уставной) юстиции не всегда посвящено только праву граждан избирать или только праву быть избранными. Так, М.С. Матейкович и А.А. Кликушин со ссылкой на постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2002 года № 1 отмечают: «Защита активного избирательного права может происходить одновременно с защитой пассивного избирательного права. Решение суда о восстановлении нарушенного пассивного избирательного права не всегда может интерпретироваться как нарушающее активное избирательное право граждан, принявших участие в голосовании, а напротив, служит его защите»⁵. В практике органов региональной конституционной юстиции, выработанной в порядке реализации полномочий по нормоконтролю, тоже существуют примеры, когда наряду с защитой одного из избирательных прав осуществлялась защита других избирательных прав, конкретизировались конституционные (уставные) гарантии реализации избирательных прав⁶.

В зависимости от того, на защиту каких избирательных прав (материальных или процессуальных) направлено содержание правовой позиции, М.Б. Долматова предлагает их классифицировать в своем диссертационном исследовании, посвященном анализу правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам избирательного права⁷. Но и при использовании такого основания классификации иногда сложно однозначно отнести позицию органов конституционной (уставной) юстиции к группе позиций, сформулированных по вопросам защиты материальных избирательных прав, или к группе позиций, сформулированным по вопросам защиты процессуальных избирательных прав. Очень часто от одного или даже целой совокупности обстоятельств реализации процессуальных прав на различных стадиях избирательного процесса зависит реализация активного или пассивного избирательных прав в целом⁸.

Поэтому попытка классификации правовых позиций органов конституционного (уставного) правосудия, сформулированных по вопросам избирательного права, является неоправданной. Категория правовой позиции и категория какого-либо субъективного пра-

⁴ См., ст. 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Российская газета. 2002. 15 июня.

⁵ Матейкович М.С., Кликушин А.А. Проблемы судебной защиты активного избирательного права // Российский юридический журнал. 2009. № 3. С.157.

⁶ По делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 9 статьи 44 и подпунктов «е» и «ж» пункта 9 статьи 46 Кодекса Республики Башкортостан о выборах в связи с жалобой гражданина Хакимова Загира Ахсановича: Постановление Конституционного Суда Республики Башкортостан от 7 июля 2003 г. №23-П.

⁷ Долматова М.Б. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации в решениях по вопросам избирательного права: Дис. канд. юрид. наук. Уфа, 2005.

⁸ См.: По делу о проверке на соответствие Конституции Республики Карелия некоторых положений пункта 5 статьи 50 Закона Республики Карелия «О выборах депутатов представительных органов и глав местного самоуправления в Республике Карелия»: Постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 12 мая 2003 г.

ва (права избирать, права быть избранным, права участия в иных избирательных действиях или материального и процессуального избирательного права) в принципе не могут быть тождественны. Несмотря на непрекращающуюся уже несколько десятилетий в юридической науке дискуссию⁹, под субъективным правом, как правило, понимаются обеспеченные действующим законодательством мера и вид возможного поведения управомоченного лица, соединенные с требованием должного поведения обязанных лиц. Категория же правовой позиции только начинает исследоваться. Но при этом, анализируя существующие предложения в понимании этой категории, Н.А. Власенко и А.В. Гринева говорят о том, что «в самом широком смысле под правовой позицией следует понимать правовую идею, основанную на правовых мотивах юридического решения фактической ситуации (не обязательно только правоприменительной)¹⁰. Таким образом, путь приведения их к общему знаменателю не является правильным.

Возможной формой, но только лишь систематизации существующих к настоящему моменту правовых позиций конституционных (уставных) судов субъектов РФ по вопросам регионального избирательного законодательства, видится выделение наиболее распространенных блоков избирательных правоотношений, составляющее которых получили свое развитие в практике конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

В частности автором предлагается выделить следующие основные группы правовых позиций и в рамках этих групп обозначить основные из них:

1. Правовые позиции, связанные с реализацией и защитой активного избирательного права¹¹;
2. Правовые позиции, связанные с реализацией и защитой пассивного избирательного права¹²;
3. Правовые позиции по вопросам назначения региональных и муниципальных выборов, определения избирательной системы при проведении конкретных выборов¹³;

⁹ См., например: Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 2003. С. 151; Шершеневич Г.Ф. Общая теория права: В 2-х т. Т. 2. Вып. 2-4. М., 1995. С. 194; Дювернуа Н.Л. Чтения по гражданскому праву. Введение. Учение о лице. Т. 1. М., 2004. С. 251.

¹⁰ Власенко Н.А., Гринева А. В. Судебные правовые позиции (основы теории) / М.: ИЗиСП – М.: ИД «Юриспруденция», 2009. С. 25.

¹¹ См., например: По делу о проверке конституционности части 5, 10 статьи 7, части 5 статьи 14, частей 4, 5 статьи 15, части 2 статьи 16 Закона «О выборах народных депутатов Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)»: Постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 8 декабря 1995 г. № 10-П (абз. 1–3 мотивировочной части решения); По делу о проверке конституционности положений абзаца 2 пункта 5 статьи 5 Закона Республики Дагестан от 24 марта 1998 г. «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления»: Постановление Конституционного Суда Республики Дагестан от 25 ноября 1998 г. (абз. 7 ч. 2).

¹² См., например: По делу о проверке конституционности некоторых статей Закона Республики Адыгея «О выборах Президента Республики Адыгея» от 2 августа 2001 г. № 31: Постановление Конституционного Суда Республики Адыгея от 13 сентября 2001 г. № 6-П (абз. 6 ч. 2); По делу о проверке конституционности части первой статьи 94 и части первой статьи 102 Кодекса Республики Башкортостан о выборах: Постановление Конституционного Суда Республики Башкортостан от 20 октября 1999 г. № 12-П (ч. 4). С внесенными в ноябре 2009 г. в Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» изменениями, которыми возрастной барьер для реализации пассивного избирательного права при проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления был понижен до 18 лет, данная правовая позиция применима лишь в отношении выборного главы местного самоуправления, абз. 16 мотивировочной части постановления Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 10 декабря 1994 г. № 4-П.

¹³ См., например: По делу о проверке конституционности подпункта 1 пункта 4 статьи 69, пункта 2 статьи 81, пункта 2 статьи 85 и статьи 89 Кодекса Республики Коми о выборах и референдумах в Республике Коми в связи с жалобой гражданина А.Ф. Щиголева: Постановление Конституционного Суда Республики Коми от 25 мая 1999 г. (ч. 4); постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 8 декабря 1995 г. (абз. 6 мотивировочной части); постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 24 октября 1996 г. (абз. 4, 5 ч. 2); постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 8 декабря 1995 г. (абз. 6 мотивировочной части); постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 24 октября 1996 г. (абз. 4, 5 ч. 2). По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 37 Закона Республики Саха (Якутия) от 30 ноября 1994 г. «О выборах народных депутатов Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)»: постановление Конститу-

4. Правовые позиции по вопросам формирования и организации деятельности избирательных комиссий и статуса их членов¹⁴;

5. Правовые позиции по вопросам выдвижения кандидатов на выборные должности и сбора подписей в поддержку их выдвижения¹⁵;

6. Правовые позиции по вопросам регистрации кандидатов:

Пока виденье особенностей реализации данной избирательной процедуры представлено только одним решением регионального органа конституционного контроля – постановлением Конституционного Суда Республики Карелия от 7 июля 2003 года № 23-П. Но, несмотря на это, оно является очень ярким и иллюстративным с точки зрения выявления роли органов конституционного (уставного) правосудия в обеспечении положительной динамики развития избирательного законодательства;

7. Правовые позиции по вопросам образования избирательных округов и избирательных участков¹⁶;

8. Правовые позиции по вопросам финансового обеспечения избирательных кампаний при проведении региональных и муниципальных выборов¹⁷;

9. Правовые позиции по вопросам агитации и информирования избирателей¹⁸.

Обозначенные группы правовых позиций, сформулированных конституционными (уставными) судами субъектов РФ в порядке реализации их полномочий по нормоконтролю, не только выявляют наиболее уязвимые моменты в региональном правовом регу-

ционного Суда Республики Саха (Якутия) от 27 января 1998 г. № 1-П (абз. 4 ч. 2); По делу о проверке на соответствие Конституции Республики Карелия части 2 статьи 47 Закона Республики Карелия «О выборах депутатов представительных органов и глав местного самоуправления в Республике Карелия»: Постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 9 апреля 1999 г. (ч. 7).

¹⁴ См., например: По делу о соответствии Уставу Свердловской области статьи 3 Закона Свердловской области от 29 апреля 2003 г. № 11-ОЗ «О введении в действие Избирательного кодекса Свердловской области»: Постановление Уставного суда Свердловской области от 28 мая 2004 г. (абз. 6 ч. 2); По делу о проверке конституционности части 3 статьи 77 Закона Республики Саха (Якутия) от 7 июля 1999 г. «О выборах глав муниципальных образований в Республике Саха (Якутия)»: Постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 16 июня 2005 г. № 6-П (абз. 4, 5 ч. 3); По делу о проверке конституционности статей 3, 5, 8, 20, 18 и 33 Закона Республики Бурятия «О выборах депутатов Народного Хурала Республики Бурятия»: Постановление Конституционного Суда Республики Бурятия от 14 марта 1997 г. (ч. 7); По делу о проверке конституционности части 3 статьи 77 Закона Республики Саха (Якутия) от 7 июля 1999 г. «О выборах глав муниципальных образований в Республике Саха (Якутия)»: Постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 16 июня 2005 г. № 6-П (абз. 4, 5 ч. 3).

¹⁵ См., например: По делу о конституционности части пятой статьи 37, части первой статьи 55, части первой статьи 56 Кодекса Республики Башкортостан о выборах в связи с жалобой гражданина Галиахметова Фазлиазмета Садретдиновича: Постановление Конституционного Суда Республики Башкортостан от 5 февраля 2002 г. № 18-П (ч. 5); По делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 9 статьи 44 и подпунктов «е» и «ж» пункта 9 статьи 46 Кодекса Республики Башкортостан о выборах в связи с жалобой гражданина Хакимова Загира Ахсановича: Постановление Конституционного Суда Республики Башкортостан от 7 июля 2003 г. № 23-П (абз. 5 ч. 5); По делу о проверке конституционности положений пунктов 1 и 9 статьи 44 и подпунктов «е» и «ж» пункта 9 статьи 46 Кодекса Республики Башкортостан о выборах в связи с жалобой гражданина Хакимова Загира Ахсановича: постановление Конституционного Суда Республики Башкортостан от 7 июля 2003 г. № 23-П (ч. 4; абз. 5 ч. 5).

¹⁶ См.: По делу о проверке конституционности отдельных положений, содержащихся в приложении к постановлению Главы администрации города Казани от 23 августа 2005 г. № 2086 «Об образовании на территории г. Казани избирательных участков по выборам депутатов представительного органа муниципального образования г. Казани», в связи с жалобой гражданки М.Г. Пикашовой: Постановление Конституционного Суда Республики Татарстан от 11 мая 2006 г. № 20-П (абз. 4 ч. 4); постановление Конституционного Суда Республики Бурятия от 14 марта 1997 г. (ч. 1).

¹⁷ См., например: По делу о проверке на соответствие Конституции Республики Карелия пункта 7 статьи 34 Закона Республики Карелия «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Карелия «О выборах депутатов Законодательного Собрания Республики Карелия» от 24 октября 1997 г.: Постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 28 декабря 1998 г. (абз. 3 ч. 4); постановление Конституционного Суда Республики Адыгея от 13 сентября 2001 г. (ч. 5); По делу о проверке соответствия Конституции Республики Карелия отдельных положений ч. 2 ст. 25 и ч. 10 ст. 42 Закона Республики Карелия «О выборах депутатов представительных органов и глав муниципальных образований, членов выборных органов местного самоуправления в Республике Карелия» в связи с обращением гражданина Богущова Алексея Владимировича: Постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 26 декабря 2007 г. (абз. 3 ч. 2).

¹⁸ См.: Постановление Конституционного Суда Республики Адыгея от 13 сентября 2001 г. (ч. 5).

лировании реализации избирательных прав граждан, но и позволяют выделить некоторые особенности правовых позиций органов региональной конституционной юстиции по вопросам избирательного законодательства, сформулированных в порядке осуществления полномочия по нормоконтролю:

1) ссылки на правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации при обосновании собственных правовых позиций¹⁹. Следует отметить, что такая тенденция наметилась после 2001–2002 годов. До этого периода органы регионального конституционного контроля ориентировались в основном на региональное законодательство, а нормы и принципы международного законодательства интерпретировались исключительно исходя из субъективных представлений;

2) ссылки на международные документы и принципы при обосновании собственных правовых позиций²⁰. Несмотря на справедливое замечание И.Б. Борисова о том, что в отсутствие четких критериев и норм проведения электоральных процедур в международных актах оценка соответствия (или несоответствия) выборов и референдумов международным обязательствам государства зачастую носит ярко выраженный политический характер²¹, обращение органов регионального конституционного (уставного) правосудия к основам международного избирательного законодательства является одним из важнейших условий реализации механизма обеспечения субъективных избирательных прав;

3) учет правоприменительной практики реализации оспариваемого нормативного правового акта (части нормативного правового акта) и придаваемого ему официального толкования;²²

4) указание на отставание регионального законодателя в регулировании отдельных стадий избирательного процесса²³.

В то же время, несмотря на очевидную значимость правовых позиций органов региональной конституционной (уставной) юстиции в развитии важнейших демократических институтов, в том числе института выборов, существует немало проблем в механизме обеспечения их реализации. В настоящее время не всегда законами об органах регионального конституционного (уставного) контроля предусматриваются правовые последствия решения о признании нормативно-правового акта не соответствующим конституции (уставу) субъекта РФ²⁴. Согласно общей логике регионального законодателя признание акта либо отдельных его положений несоответствующими конституции (уставу) субъекта РФ является основанием отмены положений других актов, основанных на акте, признанном несоответствующим конституции (уставу) субъекта РФ, либо воспроизводящих его или содержащих такие же положения, а решения правоприменительных органов, основанные на нормативном правовом акте, признанном не соответствующим основному закону субъекта РФ, подлежат пересмотру. Кроме того, устанавливается императивный запрет на применение положений таких актов судами, другими органами и должностными лицами.

Закон «О Конституционном Суде Республики Тыва» дополнительно к установленному запрету содержит также указание на действия, которые необходимо совершить уполномо-

¹⁹ См., например: Постановление Конституционного Суда Республики Коми от 30 января 2002 г.; постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 12 мая 2003 г.

²⁰ См., например: Постановление Конституционного Суда Республики Коми от 25 мая 1999 г.; постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 11 мая 2006 г. № 20-П.

²¹ Борисов И.Б. Международная защита избирательных прав: от обычаев к международным нормам // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 12. С. 13–18.

²² См., например: Постановление Конституционного Суда Республики Коми от 11 июня 1996 г.; постановление Конституционного Суда Республики Саха (Якутия) от 16 июня 2005 г.

²³ См.: Постановление Конституционного Суда Республики Башкортостан от 5 февраля 2002 г.

²⁴ См.: Закон Чеченской Республики от 24 мая 2006 г. «О Конституционном Суде Чеченской Республики», в ст. 88 которого предусмотрены только варианты итогового решения суда по данной категории дел.

моченным федеральным законом государственным органам и должностным лицам в случае, если в течение шести месяцев после опубликования решения Конституционного Суда Республики аналогичный признанному неконституционным нормативный акт не будет отменен или изменен²⁵. Как представляется, наличие в законе такой нормы не является обязательным в связи с тем, что такие свойства итоговых решений органов региональной конституционной (уставной) юстиции, как окончательность, общеобязательность и непреодолимость, не требуют дальнейшего подтверждения неправомерности акта, ставшего предметом конституционного (уставного) контроля. Признанный не соответствующим конституции (уставу) субъекта РФ нормативный правовой акт просто не будет применяться.

Сложнее обстоит дело с решениями, уже принятыми на основе правового акта, признанного противоречащим основному закону субъекта РФ. Особенно остро эта проблема проявляется в отношении возможности пересмотра судебных решений, поскольку именно профессиональная деятельность судов в большей степени связана с применением права.

Дело в том, что Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации (далее – Гражданский процессуальный кодекс) среди оснований для пересмотра по вновь открывшимся обстоятельствам решения, определения суда, постановления президиума суда надзорной инстанции, вступивших в законную силу, не предусматривается признание конституционным (уставным) судом субъекта РФ не соответствующим конституции (устава) субъекта РФ закона, примененного в конкретном деле, в связи с принятием решения, по которому заявитель обращался в конституционный (уставный) суд²⁶. В то время как среди таких оснований отдельно обозначено признание Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации закона, примененного в конкретном деле, в связи с принятием решения, по которому заявитель обращался в Конституционный Суд Российской Федерации.

Более того, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной в определении от 11 ноября 2008 года № 556-О-Р, судам общей юрисдикции надлежит пересматривать в том числе по вновь открывшимся обстоятельствам судебные постановления, основанные на норме, которой ранее суд в ходе применения в конкретном деле придал смысл, расходящийся с ее конституционно-правовым смыслом, выявленным позднее Конституционным Судом Российской Федерации²⁷. Посредством расширительного толкования пп. 4 ч. 2 ст. 392 Гражданского процессуального кодекса, в соответствии с которым одним из оснований пересмотра судебного решения может стать отмена постановления государственного органа или органа местного самоуправления, послуживших основанием для принятия решения, возможно предположить, что признание органом конституционного (уставного) контроля нормативного правового акта несоответствующим конституции (уставу) субъекта РФ, повлекшее за собой отмену этого акта принявшим его органом государственной власти субъекта РФ или органом местного самоуправления, – и есть основание для пересмотра судом общей юрисдикции ранее принятого решения.

Однако в данном случае существуют два нюанса, способных стать серьезными препятствиями на пути исполнения конкретного решения органа конституционного (уставного) контроля:

²⁵ См.: Закон Республики Тыва от 4 января 2003 г. № 1300 ВХ-1 «О Конституционном Суде Республики Тыва» (абз. 3 подп. 2 ст. 85).

²⁶ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (ст. 392); Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ (с послед. изм. от 27 февраля 2009 г.) // Российская газета. 2002. 20 нояб.

²⁷ О разъяснении постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2007 г. № 2-П по делу о проверке конституционности положений статей 16, 20, 112, 336, 376, 377, 380, 381, 382, 383, 387, 388 и 389 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации: Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 11 ноября 2008 г. № 556-О-Р // Российская газета. 2008. 28 нояб.

1) в контексте рассматриваемой нормы Гражданского процессуального кодекса объектом конституционного (уставного) контроля могут стать только постановления органов государственной власти и органов местного самоуправления. Как показал анализ практики конституционных (уставных) судов, предметом избирательных споров чаще всего являются региональные законы;

2) реализация решения органа конституционного (уставного) контроля ставится в зависимость от совершения активных действий со стороны уполномоченных органов по отмене не соответствующего конституции (уставу) субъекта РФ нормативного правового акта²⁸.

Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации (далее – Арбитражный процессуальный кодекс) также в качестве основания пересмотра судебных актов по вновь открывшимся обстоятельствам предусмотрена отмена постановления другого органа, послужившего основанием для принятия судебного акта по данному делу²⁹. Следует отметить, что вторая из обозначенных выше проблем в сравнении с судами общей юрисдикции для системы арбитражных судов частично решена в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 12 марта 2007 года № 17, согласно абзацу второму п. 7 которого под отменой постановления другого органа в случае, предусмотренном п. 4 ст. 311 Арбитражного процессуального кодекса, следует понимать признание судом по другому делу недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц³⁰.

Таким образом, лишь одна, пусть и детальная, регламентация правовых последствий принятия конституционным (уставным) судом субъекта РФ решения о несоответствии нормативного правового акта (его части) конституции (уставу) субъекта РФ не дает абсолютной уверенности в исполнении конкретного решения и тем более – в реализации правовых позиций органов конституционного (уставного) контроля применительно к другим общественным отношениям, регулирование которых было основано на правовом акте, признанном не соответствующим конституции (уставу) субъекта РФ.

Для того чтобы правовые позиции конституционных (уставных) судов субъектов РФ были способны оказывать реальное воздействие на совершенствование избирательных механизмов, обеспечивая тем самым эффективную реализацию и защиту избирательных прав граждан, необходимо в ближайшее время провести согласование федерального и регионального законодательства. В связи с этим предлагается дополнить ч. 2 ст. 392 Гражданского процессуального кодекса и ст. 311 Арбитражного процессуального кодекса пп. 6 и пп. 7³¹ соответственно следующим содержанием: «признание конституционным (уставным) судом субъекта РФ не соответствующим конституции (уставу) субъекта РФ закона, иного правового акта, примененного в конкретном деле, в связи с принятием решения, по которому заявитель обращался в конституционный (уставный) суд субъекта РФ».

²⁸ См., например: Комментарий к Гражданскому кодексу Российской Федерации / Под ред. В.М. Жуйкова, М.К. Треушников (п. 8 ст. 392). М.: Городец, 2007; Комментарий к Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации / Под ред. В.И. Нечаева (ч. 6 ст. 392). М.: НОРМА, 2008.

²⁹ Арбитражный процессуальный Кодекс Российской Федерации (п. 4 ст. 311): Федеральный закон от 24 июля 2002 г. №95-ФЗ (с послед. изм. от 25 марта 2008 г.) // Российская газета. 2002. 27 июля.

³⁰ О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при пересмотре вступивших в законную силу судебных актов по вновь открывшимся обстоятельствам : Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 12 марта 2007 г. № 17 (в ред. от 14 февраля 2008 г. № 14) // Вестник ВАС РФ. 2007. № 4.

³¹ В ст. 311 Арбитражного процессуального кодекса это потребует изменения действующей нумерации подпунктов с 7 на 8.

2. Правовые позиции органов региональной конституционной (уставной) юстиции по вопросам избирательного права, сформулированные в порядке реализации полномочия по толкованию положений конституции (устава) субъекта РФ

Решения конституционных (уставных) судов субъектов РФ, принятые по результатам рассмотрения дел о толковании основного закона субъекта РФ, занимают второе место после решений, принятых по итогам рассмотрения дел в порядке осуществления полномочий по нормоконтролю, в общем объеме практики органов региональной конституционной (уставной) юстиции.

Не вступая в актуальную для современной науки конституционного права дискуссию относительно правовой природы и юридической силы актов толкования органов конституционной юстиции, необходимо отметить, что сегодня в юридической литературе активно обсуждается вопрос о правовых границах и объеме толкования, осуществляемого региональным органом конституционного контроля³².

Существующие сегодня правовые позиции конституционных (уставных) судов субъектов РФ по вопросам избирательного права и избирательного процесса, принятые в порядке реализации полномочия по толкованию положений основного закона субъекта РФ, в значительной степени посвящены вопросам определения срока полномочий выборных органов и дня проведения очередных выборов³³, которые впервые были затронуты в постановлении Уставного суда Санкт-Петербурга от 14 марта 2001 года³⁴.

В поступившем в Уставный суд запросе была обозначена потенциальная возможность неоднозначного толкования положений Устава города относительно определения срока полномочий и даты проведения очередных выборов. В процессе рассмотрения дела, Уставным судом были проанализированы не только материальные нормы Устава города, регулирующие назначение даты выборов, но и нормы процессуального характера, позволяющие определить надлежащий источник правового регулирования данного вопроса. Это позволило прийти к выводу, что порядок назначения выборов и порядок их проведения не являются идентичными нормативными процедурами: процедура проведения выборов включает в себя как отдельную стадию процедуру их назначения. Решающее значение для правильного определения даты выборов в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга, с позиции суда, имеет однозначное понимание словосочетания *«последний год полномочий»*, под которым в резолютивной части постановления суд предлагает понимать «временной период, начинающийся по истечении трех лет с момента возникновения полномочий Законодательного Собрания текущего созыва и заканчивающийся истечением четырехлетнего (уставного) срока его полномочий»³⁵.

³² Дмитриев В.В. Конституционная юстиция в субъектах Российской Федерации: Дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004. С.140–141.

³³ Необходимость определенности в этих вопросах при проведении выборов любого уровня в целях «предотвращения отступления от реальной периодичности выборов, обеспечивающей смену легислатур в соответствии с волей избирателей в сроки, предусмотренные законом на федеральном и региональном уровнях» неоднократно подчеркивалась Конституционным Судом Российской Федерации (См.: По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. от 22 апреля 1996 г.): Постановление Конституционного Суда РФ от 30 мая 1996 г. №1 3-П; По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 г. № 315 «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ», Закона Пермской области от 21 февраля 1996 г. «О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области» и части 2 статьи 5 Закона Вологодской области от 17 октября 1995 г. «О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области (в ред. от 9 ноября 1995 г.): Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1997 г. № 7-П.

³⁴ По делу о толковании статьи 23, пункта 3 статьи 24, пункта 12 статьи 25, пункта 3 статьи 30 Устава Санкт-Петербурга: Постановление Уставного суда Санкт-Петербурга от 14 марта 2001 г. № 008-3.

³⁵ Постановление Уставного суда Санкт-Петербурга от 14 марта 2001 г. № 008-3 (абз. 2 п. 4.2).

Толкование словосочетания «последний год полномочий» претерпело изменения в постановлении Уставного суда Санкт-Петербурга от 15 июня 2001 года, согласно которому под «последним годом полномочий» стал пониматься год, на который приходится последний день нормативно установленного срока полномочий Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, даже если продолжительность полномочий Законодательного Собрания Санкт-Петербурга в этом году не составляет полного года³⁶. Корректирование своей позиции Суд мотивировал изменениями федерального и регионального законодательства относительно порядка формирования законодательной власти Санкт-Петербурга³⁷. Подчеркивая невозможность «произвольного и искусственного» продления срока полномочий законодательного органа, Уставный суд в то же время не исключает возможности изменения четырехлетнего срока полномочий «по причинам объективного характера»³⁸. Эта позиция суда получила развитие в постановлении от 16 мая 2003 года³⁹. «Обстоятельством объективного характера» как основанием досрочного прекращения полномочий выборных лиц Санкт-Петербурга, по мнению Уставного суда, может быть совмещение даты голосования на региональных выборах с днем голосования на выборах в федеральные органы государственной власти⁴⁰.

Принципиальным с точки зрения закрепленных в предыдущих решениях суда гарантий недопустимости «произвольного и искусственного» изменения уставного срока полномочий законодательного органа субъекта РФ видится замечание Уставного суда относительно того, что следует различать правовые последствия определения даты голосования на выборах в региональные органы государственной власти и правовые последствия прекращения их полномочий. Как было отмечено в постановлении от 16 мая 2003 года: «установление даты голосования предопределяет лишь возможный момент прекращения полномочий Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. Голосование на выборах может не состояться по причинам объективного характера (введение чрезвычайного или военного положения, низкая явка избирателей и др.), что приведет к сохранению полномочий действующего Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. В случае совмещения даты голосования на выборах также возможно возникновение обстоятельств, препятствующих проведению выборов депутатов одновременно с выборами в федеральные органы власти. Например, дата голосования на федеральных выборах, с которыми были совмещены выборы в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга, может быть перенесена»⁴¹. Получили развитие в практике Уставного суда Санкт-Петербурга и вопросы понимания срока полномочий выборных лиц⁴².

Таким образом, отрицание того факта, что в процессе реализации полномочия по разъяснению положений основного закона субъекта РФ применительно к конкретным, требующим в данный момент урегулирования, электоральным правоотношениям, органами конституционного (уставного) контроля в ряде случаев оформляются более четко и ясно «неопределенные ранее конституционные (уставные) положения», а иногда формулируются новые правила, приведет к негативным последствиям, способным за собой повлечь нарушение избирательных прав, законных интересов отдельных граждан и общества в целом.

³⁶ По делу о толковании статьи 24, пункта 3 статьи 25, пункта 12 статьи 26, пунктов 1 и 30 статьи 30 Устава Санкт-Петербурга: Постановление Уставного суда Санкт-Петербурга от 15 июня 2001 г. № 015.

³⁷ Постановление Уставного суда Санкт-Петербурга от 15 июня 2001 г. № 015-П (абз. 3 п. 3).

³⁸ Постановление Уставного суда Санкт-Петербурга от 15 июня 2001 г. № 015-П (абз. 9 п. 4.4).

³⁹ По делу о толковании положений пункта 3 статьи 23, пункта 3 статьи 25, пункта 6 статьи 40 и пункта 2 статьи 41 Устава Санкт-Петербурга: Постановление Уставного суда Санкт-Петербурга от 16 мая 2003 г. № 072-П.

⁴⁰ Постановление Уставного суда Санкт-Петербурга от 16 мая 2003 г. № 072-П. (п. 1 резолютивной части).

⁴¹ Постановление Уставного суда Санкт-Петербурга от 16 мая 2003 г. № 072-П (абз. 8 п. 3).

⁴² См., например: По делу о толковании положений пункта 6 статьи 25 Устава Санкт-Петербурга: Постановление Уставного суда Санкт-Петербурга от 29 октября 2002 г. № 047-П; По делу о толковании положений пункта 1 статьи 23, пункта 3 статьи 24, статьи 80 Устава Санкт-Петербурга: Постановление Уставного суда Санкт-Петербурга от 24 ноября 2006 г. № 013/06-П.

Анализ существующих на сегодняшний день правовых позиций конституционных (уставных) судов субъектов РФ, выработанных в порядке реализации полномочия судов по толкованию конституции (устава) субъекта РФ, выявляет существенную, в некотором роде даже решающую, роль органов конституционного (уставного) контроля в обеспечении развития избирательного законодательства субъектов РФ в соответствии с положениями конституций (уставов) субъектов РФ. В процессе принятия итоговых решений по делам о толковании положений конституций (уставов) субъектов РФ, закрепляющих и регулирующих избирательные права граждан, органы региональной конституционной юстиции обеспечили защиту таких важнейших принципов независимых демократических выборов, как: народовластие и свободные выборы, сменяемость и преемственность выборных органов власти, непрерывность работы выборных органов, недопущение возможности произвольного искусственного изменения установленного основным законом субъекта РФ срока полномочий выборного органа.

Осуществляя толкование конкретной нормы конституции (устава) субъекта РФ, органы конституционного (уставного) контроля часто в своих решениях также указывали на конкретный надлежащий (с точки зрения юридической силы или разграничения предметов ведения) источник правового регулирования исследуемого правоотношения⁴³.

3. Правовые позиции органов региональной конституционной (уставной) юстиции по вопросам избирательного права, сформулированные в порядке реализации полномочия по рассмотрению споров о компетенции

Практике органов регионального конституционного правосудия сегодня известно только одно решение по вопросам избирательного законодательства, сформулированное в порядке реализации полномочия по рассмотрению споров о компетенции, — постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 18 июня 1999 года⁴⁴.

Поводом к рассмотрению дела стал спор между палатами Законодательного Собрания Республики о том, кто из них вправе принять Закон «О Центральной избирательной комиссии Республики Карелия». Присущая основным законам субъектов РФ абстрактность формулировок, в данном случае также стала причиной сложившейся неопределенности в вопросе о том, к компетенции какой из палат законодательного (представительного) органа принадлежит оспариваемое полномочие. В соответствии с положениями п. «е» ст. 57 Конституции Республики Карелия, к ведению Палаты Представителей относится «принятие законов Республики Карелия о выборах органов государственной власти и местного самоуправления». В то же время непосредственно на полномочие Палаты Представителей по принятию республиканского Закона «О Центральной избирательной комиссии Республики Карелия» в Конституции Республики не указано. Указывая на то, что смысл рассматриваемой нормы «может быть уяснен при оценке не только ее буквального содержания, но и, исходя из ее места в системе правовых актов, действующих в Российской Федерации», Конституционный Суд Республики, проводя аналогию с федеральным законодательством, осуществил расширительное толкование ст. 75 Конституции Республики. В частности, в постановлении Суда указывается: «Из Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» усматривается, что правовые нормы, регулирующие вопросы формирования, деятельности

⁴³ См. например: Постановление Уставного суда Санкт-Петербурга от 14 марта 2001 г. № 008-3; постановление Конституционного Суда Республики Тыва от 2 февраля 2007 г. № 2-П.

⁴⁴ По делу о проверке заявления Палаты Представителей Законодательного Собрания о праве принятия Закона Республики Карелия «О Центральной избирательной комиссии Республики Карелия»: Постановление Конституционного Суда Республики Карелия от 18 июня 1999 г.

и полномочий избирательных комиссий всех уровней, являются нормами-гарантиями избирательных прав граждан, неотъемлемой составной частью законодательства о выборах. В соответствии с Федеральным законом Центральная избирательная комиссия Республики Карелия является государственным коллегиальным органом. Этим законом определен статус Центральной избирательной комиссии субъекта РФ, порядок ее формирования и срок полномочий, статус членов избирательной комиссии, порядок ее деятельности, финансирование расходов (ст.21, 23–27, 46). Поскольку установление этих норм обеспечивает проведение демократических, свободных и периодических выборов в органы государственной власти и местного самоуправления Республики Карелия и реализацию активного и пассивного избирательного права граждан при проведении выборов, постольку эти нормы также являются неотъемлемой, составной частью республиканского законодательства о выборах». Такое понимание норм республиканской Конституции позволило Конституционному Суду Республики подтвердить полномочия Палаты Представителей Законодательного Собрания Республики Карелия по принятию Закона Республики «О Центральной избирательной комиссии Республики Карелия».

Однако существующее по данному решению особое мнение свидетельствует о том, что при выработке данной правовой позиции выводы судей носили противоречивый характер. Так, судья П.А. Союнен в своем особом мнении отмечает: «Стремление Конституционного Суда Республики Карелия распространить компетенционные положения п. «е» ст. 57 Конституции Республики Карелия на возможность принятия законов по выборным вопросам более широкого диапазона, в том числе и о Центральной избирательной комиссии, по принципу причастности к выборным вопросам, является необоснованным». Судья П.А. Союнен рассуждает о неправомерности расширительного толкования Конституционным Судом Республики анализируемых положений Конституции Республики.

Таким образом, даже представленная единственным примером, практика органов регионального конституционного (уставного) контроля по рассмотрению избирательных споров в порядке реализации исследуемого полномочия позволяет рассуждать о серьезности проблем правового регулирования в вопросах разграничения предметов ведения и полномочий органов, решение которых видится не всегда однозначным даже органу судебного конституционного (уставного) контроля.

Однако наличие единственного решения по исследуемой проблематике, принятого в порядке реализации полномочия по рассмотрению споров о компетенции, на фоне достаточно «богатой» практики конституционных (уставных) субъектов РФ по избирательным спорам, выработанной в порядке реализации полномочий по нормоконтролю и толкованию, несколько настораживает.

Заключение

Исследование правовых позиций органов конституционного (уставного) контроля выявляет их реальную ценность не только в обеспечении легитимности регионального избирательного законодательства, защиты субъективных избирательных прав граждан, но и поддержании состояния конституционной законности в субъектах РФ. Электоральные отношения не существуют автономно, они всесторонне связаны с рядом других правоотношений. Как показал анализ наиболее распространенных проблем регионального правового регулирования, довольно часто дефектность нормы избирательного законодательства создает серьезные препятствия на пути реализации других конституционных прав граждан. Конституционные (уставные) суды субъектов РФ способны обеспечить реализацию как определенного избирательного права, так и совокупности избирательных прав конкретных



граждан и принимают заметное участие в формировании законодательных стандартов в региональном правовом регулировании. Эти стандарты направлены на недопущение необоснованных и несовместимых с конституционными (уставными) принципами правил, обеспечение юридического равенства, защиту конституционных (уставных) ценностей федерального и регионального уровня.

Формулируя правовую позицию, органы конституционного (уставного) контроля часто апеллируют к положениям федерального законодательства как при определении возможных пределов регулирования региональным законодателем отношений, являющихся предметом рассмотрения дела, так и при выражении собственных выводов. Еще более распространенными в итоговых решениях конституционных (уставных) судов субъектов РФ являются ссылки на правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации. Наконец, осуществляя толкования положений основного закона, органы конституционного (уставного) контроля не только устраняют неопределенность правового смысла нормы, наполняя ее конкретным содержанием, устанавливая общеобязательное для всех понимание той или иной нормы конституции или устава, но и нередко формулируют важные для избирательного права и избирательного процесса дефиниции и правила, выводя их из содержания конституционных (уставных) норм, обеспечивая тем самым определенность в функционировании выборных органов и легитимность выборов.

Вместе с тем в настоящий момент существуют определенные проблемы на пути реализации правовых позиций конституционных (уставных) судов субъектов РФ, причинами которых выступают как качество региональных законов, регулирующих конкретное полномочие органов конституционного (уставного) контроля, так и несогласованность федерального и регионального законодательства. От оперативности их устранения зависит обеспечение субъективных политических прав отдельного избирателя и развитие демократических ценностей в нашем государстве.

Третья премия

**Конституционная ответственность
за нарушение избирательного
законодательства**

Поликутин Юрий Сергеевич,
аспирант Юридического института Читинского
государственного университета

Научный руководитель:
Лупенко Игорь Юрьевич,
заведующий кафедрой государственного и
муниципального права юридического факультета
Читинского государственного университета



Конституционная ответственность является одним из важных способов обеспечения верховенства Конституции РФ, что особенно актуально в современных условиях формирования демократического правового государства. Не менее важна роль конституционной ответственности в процессе укрепления конституционной законности и, в первую очередь, для обеспечения соответствия деятельности избирательных комиссий различных уровней и их должностных лиц требованиям Конституции РФ.

До настоящего времени отечественная юридическая наука оказалась не достаточно готовой предоставить целостную, конкретную и единую доктрину в этой области. Теоретическое обоснование законодательного регулирования конституционной ответственности содержит противоречивые и порой взаимоисключающие положения, недостаточно разработан понятийный аппарат. Если такие виды юридической ответственности, как уголовная, административная, дисциплинарная, гражданско-правовая, материальная, можно признать достаточно исследованными концептуально, то системное изложение конституционной ответственности продолжает относиться к числу малоизученных проблем.

Это частично обусловило тот факт, что российское законодательство обстоятельно закрепляет все виды юридической ответственности, за исключением конституционной ответственности, которая весьма фрагментарно и непоследовательно прописана в Конституции РФ и законах. Отсутствует как конституционное, так и законодательное обеспечение института конституционной ответственности. В Конституции РФ даже не употребляется понятие «конституционная ответственность», хотя в ней содержатся отдельные положения конституционной ответственности.

С каждым годом законодательство РФ пополняется новыми конституционно-правовыми санкциями, имеющими цель охраны избирательных прав граждан от неправомерных посягательств со стороны участников избирательного процесса, и прежде всего кандидатов и избирательных комиссий. Такие санкции, как расформирование избирательных комиссий, удаление наблюдателей, отказ от заверения списков кандидатов, отмена

регистрации списка кандидатов, не были известны советскому избирательному законодательству. За последнее время в нашей стране трижды радикально реформировались основы избирательного права, а именно нормы Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав»). При этом инструментарий юридической ответственности за правонарушения в сфере выборов постоянно дифференцируется и расширяется. Но, несмотря на очевидные потребности правоприменительной практики, крайне редко научному анализу подвергаются проблемы оснований ответственности, вопросы адекватного применения избирательных санкций субъектами правоприменительной деятельности (избирательными комиссиями, судами).

Вышеназванные недостатки не позволяют в полной мере использовать конституционную ответственность для осуществления её многофункционального назначения. Это обуславливает актуальность концептуального исследования конституционной ответственности и, в частности, конституционной ответственности за нарушение избирательного законодательства.

Объектом исследования являются общественные отношения, в области конституционной ответственности за нарушение избирательного законодательства.

Предмет исследования составляют основные параметры теории конституционной ответственности за нарушение избирательного законодательства (понятие конституционной ответственности за нарушение избирательного законодательства, конституционные санкции за нарушение избирательного законодательства, субъекты конституционной ответственности, конституционные деликты) на основе анализа нормативных актов и новых явлений конституционной действительности.

Цель исследования – изучение конституционной ответственности за нарушение избирательного законодательства, содержание которой должно соответствовать современным требованиям юридической науки и адекватно отражать новую правовую действительность. Исходя из основной цели, ставятся следующие задачи:

- анализ юридической природы конституционной ответственности;
- выявление особенностей конституционной ответственности;
- исследование структуры конституционной ответственности (субъекты, основания наступления, санкции конституционной ответственности);
- рассмотрение достоинств и недостатков действующего законодательства в области конституционной ответственности за нарушение избирательного законодательства и способов его совершенствования.

Методологической основой исследования являются основные методы познания, разработанные философской и юридической наукой, и, в первую очередь, общенаучные методы. Среди них: диалектический метод познания правовой действительности, метод научного абстрагирования. Основное значение отводится системно-структурному методу, обеспечивающему комплексный подход к анализируемому материалу.

Конституционно-правовая ответственность впервые появилась не в правовых актах, а в научных исследованиях, причем по сравнению с другими видами юридической ответственности относительно недавно.

В научной литературе данная проблема отражена достаточно широко, однако до сих пор ученые не придерживаются одного определенного мнения в исследовании понятия «конституционная ответственность» и оснований ее возникновения.

В связи с неоднозначностью восприятия самой конституционно-правовой ответственности имеются серьезные различия в теоретических подходах к этому виду ответственно-

сти, отсутствует единство в характеризующем ее категориальном аппарате. Однако можно констатировать, что в отечественной правовой литературе – при всех разногласиях – мнения сходятся в том, что невозможно отрицать как саму необходимость такой ответственности, так и существование целого комплекса мер конституционно-правовой ответственности в российском законодательстве.

Некоторые авторы делают предположение о том, что конституционно-правовая ответственность номинально включает другие самостоятельные виды ответственности – парламентскую, президентскую, правительственную или федеральную и т.д., и рассматривают эти виды в качестве самостоятельного явления¹. Действительно, конституционно-правовая ответственность разнообразна, ибо многовариантны конституционно-правовые отношения. Однако трудно выделить такие особенности, которые необходимы и достаточны для обособления таких видов ответственности в качестве самостоятельных.

Справедливо отмечается, что различные виды юридической ответственности, будучи направлены на охрану Конституции, не обретают (пусть даже только в этих пределах) свойств и признаков конституционно-правовой ответственности.

Конституционное право характеризуется наличием собственного потенциала обеспечения действенности своих норм, то есть собственного института юридической ответственности. Именно он может и должен стать, по сути, ведущим институтом и тем самым предопределять конкретные параметры других институтов конституционного права. Более того, только при наличии самостоятельной ответственности – как решающем условии и первоначальном основании самостоятельности отрасли – конституционное право приобретает достаточно убедительное свидетельство собственной полноты и внутренней завершенности.

Особенности конституционно-правовой ответственности и соответственно ее обособление как самостоятельного вида юридической ответственности объясняются предметом и методом конституционно-правового регулирования общественных отношений; функциями, которые выполняет конституционное право в общей системе права; спецификой статуса субъектов конституционно-правовых отношений; особенностями юридической природы неправомерного поведения в конституционно-правовой сфере; характером конституционных предписаний, на базе которых возникает ответственность; особой процедурой ее реализации.

Конституционно-правовая ответственность – это самостоятельный вид юридической ответственности, осуществление мер которой в виде различного рода неблагоприятных последствий для субъектов не только устанавливается конституционно-правовыми нормами, но и направлено прежде всего на защиту конституционно-правовых отношений. Ее конституционное и законодательное признание и установление как одного из видов юридической ответственности будет повышать эффективность конституционно-правовых норм, усиливать их влияние на общественно-политическую практику, то есть способствовать решению одной из самых актуальных проблем конституционного права².

Рассматриваемый вид ответственности предстает в единстве общесистемных признаков, присущих юридической ответственности в целом, а также тех свойств и качеств, которые указывают на ее своеобразие как относительно самостоятельного правового явления. Общие признаки юридической ответственности специфически преломляются при-

¹ Авакьян С.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. М., 2004. С. 14–16.

² Колосова Н.М. Конституционная ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности // Государство и право. 1997. № 2. С. 24–29.

нительно к конституционно-правовой ответственности. Вместе с тем конституционно-правовая ответственность не может быть полным аналогом других видов юридической ответственности, поскольку содержание ответственности должно быть адекватно содержанию соответствующих общественных отношений, по крайней мере между ними не должно быть несоответствий.

С учетом общесистемных признаков юридической ответственности конституционно-правовую ответственность, наступающую в большинстве случаев, можно определить следующим образом. Это закрепленная конституционно-правовыми нормами обязанность субъекта конституционно-правовых отношений отвечать за несоответствие своего юридически значимого поведения тому, которое предписано ему этими нормами, обеспечиваемая возможностью применения уполномоченной инстанцией мер государственного или приравненного к нему общественного воздействия.

Одной из основных функций конституционно-правовой ответственности является восстановительная. Наряду с этим она, как и всякая юридическая ответственность, осуществляет карательную (штрафную) функцию в отношении субъектов, допустивших недолжное поведение в сфере конституционно-правовых отношений. Разумеется, конституционно-правовая ответственность выполняет также стимулирующую (организационную) функцию, поскольку побуждает участников конституционно-правовых отношений к должному поведению. Способствуя предотвращению возможных в будущем конституционных деликтов, конституционно-правовая ответственность выполняет и предупредительно-воспитательную (превентивную) функцию.

Конституционная ответственность, как и иные виды юридической ответственности, едина, но имеет две формы реализации – добровольную (позитивную) и государственно-принудительную (негативную)³. Следовательно, конституционная ответственность призвана не только покарать за совершенный конституционный деликт, но и закрепить, урегулировать общественные отношения, сформировать правомерную деятельность субъектов конституционной ответственности. Эти цели конституционной ответственности обуславливают выделение регулятивной функции конституционной ответственности в системе ее функций. Регулятивная функция конституционной ответственности призвана закрепить и упорядочить общественные отношения. Она направлена на формирование поведения, деятельности субъектов конституционной ответственности, которые могут быть как индивидуальными, так и коллективными.

Сущность конституционной ответственности заключается в установлении системы реальных гарантий против концентрации власти в одной из ее ветвей либо в руках одного высшего должностного лица путем установления мер наказания.

Регулятивная функция конституционной ответственности обладает одной отличительной особенностью, которая выделяет ее среди других функций юридической ответственности. Она предопределяет деятельность законодателя по установлению других видов юридической ответственности, оказывая тем самым влияние на формирование и функционирование института юридической ответственности в целом.

На базе конституционного законодательства формируются все иные отраслевые институты юридической ответственности и при этом определяется их развитие в нужном для государства и общества направлении.

Наиболее сложно отграничить конституционно-правовую ответственность от иных видов юридической ответственности в публично-правовой сфере – административной и

³ Виноградов В.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Законодательство. 2005. № 10. С. 31–40.

уголовной. Вместе с тем представляет интерес ее соотношение с гражданско-правовой ответственностью, чему даже посвящаются специальные исследования.

Конституционно-правовая ответственность в нашей стране наступает на основе норм Конституции РФ и федеральных конституционных законов, также в качестве комплексного института конституционного права она устанавливается и другими его источниками, в том числе федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и подзаконными актами. Заметим, что сейчас уголовная ответственность устанавливается только федеральным законом. Имеются и особенности в самом закреплении конституционно-правовой ответственности: например, в отличие от других видов юридической ответственности, возможны случаи, когда описана санкция, но не определено основание ответственности, и наоборот.

Субъектами конституционно-правовой ответственности выступают как физические лица, так и коллективные образования; уголовной – только физические; административной – физические и юридические лица. Физические лица как субъекты конституционно-правовой ответственности представлены гражданами, иностранными гражданами, лицами без гражданства, должностными лицами и др. В качестве коллективных образований выступают государственные органы, негосударственные органы и объединения и др.⁴

Основание конституционно-правовой ответственности – конституционный деликт существенно отличается не только от основания уголовной ответственности – преступления, но и от других правонарушений – деликтов – административных, дисциплинарных, гражданско-правовых. Вместе с тем основанием конституционно-правовой ответственности может являться не только не соответствующее нормам конституционного права поведение, но и наступление иных обстоятельств, прямо предусмотренных конституционно-правовыми нормами. Так, конституционно-правовая ответственность может возлагаться за деяния других субъектов⁵.

Предусмотренные за конституционные деликты меры конституционно-правовой ответственности – конституционно-правовые санкции – далеко не совпадают с наказаниями за преступления и административными наказаниями, установленными за административные правонарушения. Так, лишение прав допускают как уголовное и административное, так и конституционное право, правда, только основных. Однако в ряде случаев применение уголовных или административных санкций невозможно в силу различных конституционно-правовых иммунитетов (которыми обладают, например, глава государства и парламентарии). Как известно, денежные взыскания – штрафы – являются довольно распространенной мерой ответственности: они используются в гражданском, административном, уголовном и международном праве. Высказана идея об установлении и конституционных штрафов. Безусловно, штраф, предусмотренный санкциями конституционно-правовых норм, будет оказывать негативное воздействие на лицо, совершившее конституционный деликт, подтверждая упрек государства, и влечь существенные материальные последствия, которые могут сделать крайне невыгодным совершение некоторых деликтов. Однако такая мера не может быть отнесена к числу основных конституционно-правовых санкций, более того, ее отсутствие свидетельствует о том, что законодатель не считает штраф эффективным видом конституционно-правовых санкций.

Конституционно-правовые санкции применяются широким кругом уполномоченных субъектов – инстанциями ответственности – органами законодательной, исполнительной, судебной власти, местного самоуправления, должностными лицами, гражданами и др. –

⁴ Галжиев Г.А. К вопросу о разграничении конституционно-правовой и гражданско-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. М., 2004. С. 192–195.

⁵ Там же.

в отношении неподчиненных и неподотчетных им субъектов, тем самым отличаясь от дисциплинарных взысканий. Вместе с тем возможно создание специализированных, квазисудебных органов для этих целей.

Принудительный характер юридической ответственности применительно к конституционно-правовой ответственности проявляется не только в государственном принуждении, но и в ином приравненном к нему публичном – общественном. Конечно, такое публичное принуждение так же, как и государственное, осуществляется на основе конституционно-правовых норм или при их санкционировании и, как правило, под государственным контролем.

Проблема реализации конституционно-правовой ответственности решается непросто, и к важнейшим относится вопрос об инстанции – субъекте юрисдикции. Кто-то должен констатировать наступление конституционно-правовой ответственности в отношении соответствующего субъекта. В ином случае невозможно привлечь к конституционно-правовой ответственности. Если инстанция ответственности – субъект юрисдикции – не установлена, то нет и самой ответственности. В связи с этим при закреплении конституционно-правовой ответственности должны быть четко указаны не только субъект ответственности, основание, меры воздействия, но и обязательно – инстанция.

Судебный порядок реализации конституционно-правовой ответственности представляется наиболее целесообразным, поскольку востребование суда как независимого и беспристрастного по своей природе и в качестве такового участвующего в решении вопросов о применении мер конституционно-правовой ответственности предполагает соблюдение конституционных гарантий правосудия. Более того, внесудебный порядок применения ряда мер конституционно-правовой ответственности послужил основанием для признания Конституционным Судом РФ не соответствующими Конституции законодательных положений, закрепляющих такой порядок.

При описании содержания понятия ответственности важно определиться, как именовать юридическую ответственность в избирательных правоотношениях. Высказываются различные точки зрения относительно того, какое определение более предпочтительно. Так, В.В. Игнатенко и С.Д. Князев говорят о существовании «ответственности по избирательному праву»⁶. Аналогичной точки зрения придерживаются Ю.А. Дмитриев, В.Б. Израелян, С.Ю. Чудина, выделяя три вида ответственности за нарушение избирательного законодательства: ответственность по избирательному праву, административную ответственность и уголовную ответственность и относя ответственность по избирательному праву к сегменту государственно-правовой ответственности⁷. С точки зрения членов ЦИК России, высказанной в докладе «О развитии и совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах», следует остановиться на термине «государственно-правовая ответственность кандидатов, избирательных объединений». Е.И. Колюшин и А.Л. Сунцов используют термины «конституционная» и «государственно-правовая» ответственность в качестве синонимов. М.С. Матейкович предлагает определить ответственность в избирательном праве как конституционную ответственность субъектов (участников) избирательного процесса⁸.

Некоторые авторы считают, что ответственность в избирательном праве является самостоятельной специальной ответственностью, которую нельзя рассматривать как

⁶ Князев С.Д. Очерки теории российского избирательного права. Владивосток, 1999. С. 6.

⁷ Дмитриев Ю.А., Израелян В. Б., Чудина С.Ю. Избирательное право и процесс в Российской Федерации. Иркутск, 2000. С. 441.

⁸ Матейкович М.С. Проблемы конституционной ответственности субъектов избирательного процесса в Российской Федерации // Государство и право. 2001. № 10. С. 28–29.

конституционно-правовую. Такого рода суждения вряд ли можно считать обоснованными в силу того, что избирательное право по общему признанию является не более чем институтом конституционного права и искусственное выделение некой «избирательной ответственности» вряд ли может быть положено в обоснование наличия отдельной отрасли права⁹.

Учитывая, что ответственность субъектов избирательных правоотношений представляет собой сегмент (часть) общего понятия ответственности в конституционном праве, более правильно говорить об их конституционно-правовой ответственности. Иные дефиниции обедняют содержание понятия, так как можно предположить, что имеются в виду санкции, заложенные непосредственно в тексте Конституции, или какое-то особое, определяющее значение государства как субъекта правоприменения. В нашем случае адекватное понимание существа санкций, определенных соответствующими нормами, и характера правовых последствий отражает использование понятия «конституционно-правовая ответственность субъектов избирательного процесса (избирательных правоотношений)». Однако следует отметить, что использование термина «конституционная ответственность» по аналогии с употреблением в юриспруденции наименования ответственности в гражданском праве – «гражданская» или «гражданско-правовая» – является в принципе допустимым, так как это своего рода традиция, оба данных термина фактически обозначают один и тот же вид ответственности¹⁰.

Участники избирательного процесса (члены избирательных комиссий, избирательная комиссия как государственный орган, кандидаты в депутаты, политические партии, средства массовой информации, должностные лица государственных органов, избиратели) за нарушения правовых норм, регламентирующих процесс реализации гражданами своих избирательных прав, несут различные виды ответственности: уголовную, административную, дисциплинарную, конституционно-правовую¹¹.

В целом всех участвующих в избирательных кампаниях субъектов можно разделить на две группы: «активные» субъекты, которые организуют проведение избирательных действий или непосредственно участвуют в избирательной кампании (кандидаты, избирательные комиссии, их члены и наблюдатели), и «пассивные» субъекты, призванные к участию в одной из стадий процесса выборов (граждане) или обеспечивающие реализацию «активными» субъектами своих прав (органы государственной власти и местного самоуправления, их должностные лица, средства массовой информации). Эта в значительной мере условная классификация позволяет разграничить наступление различных видов юридической ответственности за допущенные в ходе выборов нарушения со стороны указанных групп субъектов избирательных правоотношений. Так, граждане, должностные лица органов государственной власти и местного самоуправления, средства массовой информации несут административную (ст. 5.1–5.25 КоАП РФ) и уголовную ответственность (ст. 141 и 142 УК РФ). Закономерен вопрос: почему «пассивные» субъекты не несут ответственности по избирательному законодательству? Ответ, на наш взгляд, очевиден: субъекты, обеспечивающие участие в избирательном процессе «активных» субъектов, или непосредственно голосующие избиратели не имеют возможности своими противоправными действиями серьезно нарушить ход выборов или изменить результаты волеизъявления народа. Эти субъекты в рамках проведения избирательной кампании выполняют вспомогательные

⁹ Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность в Российской Федерации: теория и практика. М., 2006. С. 158.

¹⁰ Трофимова Г.А. К вопросу о наименовании юридической ответственности за нарушения избирательных прав граждан // Право и выборы. Вып. 1. Иркутск, 2003. С. 69.

¹¹ Кондрашев А.А. Указ. соч. С. 158.

функции (освещение выборов в средствах массовой информации, агитация, составление списков, выделение помещений и мест для агитации) или же призываются к участию в выборах на последнем этапе, поэтому в избирательном праве конструирование специальных санкций для данного вида субъектов представляется излишним.

Другие субъекты избирательного процесса – члены избирательных комиссий, комиссии в целом, кандидаты, партии, наблюдатели – несут ответственность по нормам избирательного законодательства, что, правда, не исключает применения мер ответственности, предусмотренных в иных отраслях законодательства¹².

В науке конституционного права признается, что конституционно-правовые санкции, по сравнению с мерами административной или гражданско-правовой ответственности, обладают выраженной спецификой (отсутствие имущественных санкций, неиспользование мер воздействия, ограничивающих физическую свободу человека (лишение или ограничение свободы), отсутствие единой системы процессуальных правил реализации санкций (специализированного кодекса) и др.)¹³.

К числу специфичных черт, присущих санкциям в отношениях, связанных с реализацией народовластия, можно отнести следующие:

1. В отличие от иных мер конституционно-правовой ответственности, реализуемых в таких областях, как институт федеративного устройства, гражданство, правовой статус беженцев и вынужденных переселенцев, в избирательных правоотношениях велик удельный вес санкций, реализуемых во внесудебном порядке, на основе решений избирательных комиссий. В качестве примера можно привести санкции, предусмотренные в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав»: отстранение члена участковой избирательной комиссии, удаление наблюдателей, отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов, признание результатов выборов недействительными;

2. Самые значимые по своим правовым последствиям избирательные санкции – отмена итогов голосования, признание результатов выборов недействительными – не имеют конкретного адресата ответственности (субъекта обременений), который несет четко оформленные негативные последствия. Эти санкции направлены на устранение из правового поля неблагоприятных последствий нарушения избирательного законодательства и затрагивают интересы всех трех сторон победителя выборов, проигравшего субъекта и избирательных комиссий, так как их последствием являются отношения, связанные с проведением новых выборов. Однако следует учитывать, что, несмотря на отсутствие конкретного адресата ответственности в механизме применения данной санкции, опосредованные правовые последствия затрагивают и интересы органа, издавшего данный акт, так как ограничивают реализацию соответствующих полномочий государственного органа, являются общей неблагоприятной оценкой его деятельности, а также могут привести впоследствии и к расформированию соответствующей избирательной комиссии;

3. Санкции в избирательном праве имеют кратковременный характер, то есть меры принуждения по избирательному законодательству применяются лишь в период проведения конкретной избирательной кампании за некоторыми исключениями (например, расформирование избирательной комиссии за неисполнение решения вышестоящей избирательной комиссии);

4. Если попытаться сравнить применение мер ответственности в рассматриваемой сфере и в иных отраслях законодательства, то можно констатировать, что применение избирательных санкций опосредовано использованием значительного числа оценочных,

¹² Кондрашев, А.А. Указ. соч. С. 159.

¹³ Лучин В.О. Конституционные деликты // Государство и право. 2000. № 1. С. 10–15.

субъективных критериев привлечения к ответственности. Такие критерии применения принудительных мер, как достоверность определения результатов выборов, действительная воля избирателей не характерны ни для одной из отраслей законодательства и в значительной мере субъективны, что обуславливает возможность возникновения юридических коллизий;

5. Конституционно-правовая ответственность в отношениях, связанных с реализацией избирательных прав, может иметь позитивный аспект, в отличие, например, от уголовной или административной ответственности. В то же время число мер позитивной ответственности крайне незначительно в отличие от мер ответственности, применяемых к Президенту или главе Правительства РФ. Однако, по нашему мнению, нельзя говорить о позитивной ответственности в смысле осознания долга, ответственного выполнения своих функций и обязанностей, осознанного выполнения обязанностей. Позитивная ответственность в конституционном праве должна постулироваться не как элементарное следование правовым установлениям в форме исполнения позитивных обязанностей или воздержания от нарушения запретов, а как следствие деятельности, которая не может быть квалифицирована как незаконная. В то же время эта деятельность может привести к возникновению нестабильности, к ухудшению деятельности государственных органов, то есть может быть названа неэффективной, нецелесообразной и т.д. Нельзя также не отметить, что применение такой ответственности только тогда будет отвечать смыслу понятия «ответственность», когда это повлечет наступление негативных последствий для субъекта, претерпевающего действие меры ответственности. Для применения властно-организационных мер (мер позитивной ответственности) юридически безразлична оценка деятельности субъекта с позиции установления его виновности и противоправности конкретного деяния, важно выяснение или как минимум предположение о неэффективности или нецелесообразности, некомпетентности или малой работоспособности, а возможно, и незаконности действий конкретного должностного лица или органа, влекущих освобождение от должности такого лица. В качестве примера такого рода ответственности в избирательном праве можно привести освобождение от должности Председателя ЦИК России, заместителя Председателя и секретаря ЦИК России (ст. 17 Регламента Центральной избирательной комиссии РФ).

Нельзя обойти вниманием и вопрос о возможности существования в избирательных правоотношениях так называемых имущественных санкций. В.А. Виноградов в числе «конституционно-правовых санкций, имеющих финансовый (имущественный) характер», называет утрату кандидатом, не набравшим установленного законом числа голосов, права на возврат избирательного залога, а также обязанность вернуть полученные от избирательных комиссий бюджетные средства¹⁴. Аналогичной позиции придерживается и Г.Д. Садовникова, включающая в число мер избирательно-правовой ответственности невозвращение избирательного залога кандидатом или партией, не набравшим необходимого числа голосов¹⁵. Представляется, что позиция указанных авторов основана на упрощенном понимании ответственности как санкций, предусмотренных в нормах конституционного права. На этом основании и смертную казнь можно считать мерой конституционно-правовой ответственности, раз она закреплена в конституционной норме. Между тем обязанность возврата указанных средств носит характер гражданско-правового обязательства (возмездного займа государства политическому объединению). Более того, возврат средств зависит не

¹⁴ Виноградов В.А. Конституционно-правовые санкции // Законодательство. 2005. № 12. С. 54–62.

¹⁵ Садовникова Г.Д. Избирательно-правовая ответственность как вид конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России и опыт зарубежных стран. М., 2004. С. 320–321.

от виновного нарушения избирательным объединением диспозиции нормы, а от действий, не связанных с собственно отклоняющимся поведением. Прав С.А. Авакьян, отмечая, что возврат средств не означает негативной оценки деятельности этих лиц и не является мерой конституционно-правовой ответственности¹⁶.

Прежде чем перейти к анализу проблем реализации конкретных мер конституционно-правовой ответственности в избирательном праве России, следует отметить, что в науке нет единства мнений относительно тех санкций, которые составляют содержание этой разновидности юридической ответственности.

Существующие мнения ученых о мерах ответственности в избирательных правоотношениях неполны и в какой-то мере некорректно сформулированы. К примеру, неясно, какая мера ответственности в избирательных правоотношениях определена в законодательных актах как досрочное прекращение полномочий, по какой причине необходимо выделять отказ в регистрации гражданину, при этом не указывая на отказ в регистрации списка кандидатов. Остается загадкой, почему в число мер ответственности не попала такая конституционно-правовая санкция, как предупреждение.

По нашему мнению, наиболее полной считается классификация, данная А.А. Кондрашевым¹⁷. В соответствии с данной классификацией к мерам ответственности по избирательному законодательству следует отнести следующие санкции:

- 1) предупреждение кандидату (п. 5¹ ст. 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав», п. 3 ст. 90 Федерального закона «О выборах депутатов в Государственную думу Федерального Собрания Российской Федерации», п. 4 ст. 12 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации»);
- 2) отказ в регистрации кандидата или списка кандидатов (п. 23 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав»);
- 3) признание итогов голосования и результатов выборов недействительными решением избирательной комиссии (п. 9 ст. 70 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав»);
- 4) отмена решения об итогах голосования и о результатах выборов судом (п. 2 ст. 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав»);
- 5) расформирование избирательной комиссии (ст. 31 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав»);
- 6) отмена регистрации кандидата, списка кандидатов (п. 5 ст. 76 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав»);
- 7) отстранение члена участковой избирательной комиссии (п. 12 ст. 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав»);
- 8) удаление наблюдателя или иных лиц (п. 12 ст. 64 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав»);
- 9) отмена решения избирательной комиссии вышестоящей избирательной комиссией (п. 11 ст. 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав») или судом на основании ст. 259 ГПК РФ;
- 10) прекращение полномочий члена избирательной комиссии с правом решающего голоса вследствие признания его систематически не выполняющим свои обязанности (пп. «д» п. 8 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав») или вступления в силу приговора или решения суда;

¹⁶ Авакьян С.А. Актуальные проблемы конституционно-правовой ответственности // Конституционно-правовая ответственность: проблемы России, опыт зарубежных стран. М., 2004. С. 14–16.

¹⁷ Кондрашев А.А. Указ. соч. С. 158.



11) прекращение деятельности инициативной группы по проведению референдума (ст. 89 Федерального конституционного закона от 28 июня 2004 г. «О референдуме в Российской Федерации»);

12) отмена решения комиссии референдума об итогах голосования, признание итогов голосования недействительными вышестоящей комиссией или судом (ст. 88 Закона «О референдуме в Российской Федерации»).

Если говорить о классификации избирательных санкций, то наибольшее практическое значение имеет схема, в основе которой лежит природа юридического действия:

а) отказ в наделении соответствующим специальным статусом (отказ в регистрации, отказ в заверении списков);

б) нуллификация совокупности юридических действий (признание выборов недействительными и отмена результатов выборов);

в) прекращение существования (ропуск, расформирование) властного органа (расформирование избирательной комиссии);

г) утрата юридической силы правового акта (отмена актов избирательных комиссий);

д) лишение специального статуса (отмена регистрации кандидата, списка кандидатов);

е) лишение права принятия значимых решений в избирательном процессе (удаление наблюдателя, отстранение члена участковой комиссии).

Приведенная классификация не может быть названа окончательной и полной, так как имеет в основном общетеоретический характер. Возможны и иные основания разграничения санкций в избирательных отношениях.

Юридическая ответственность – это правовое явление, которое на протяжении десятков лет вызывает множество споров среди ученых, изучающих ответственность не только в конституционном праве, и среди представителей уголовного и административного права, гражданского и трудового права. Зачастую и проблемы, которые становятся предметом научных дискуссий, имеют одинаковое содержание. Ответственность является одним из признаков выделения отрасли права, но при этом многие элементы этого института имеют общее смысловое наполнение.

Следует признать, что конституционное право немислимо без существования своего аппарата мер принуждения, то есть самостоятельного института ответственности. Конституционно-правовую ответственность можно определить как правовую связь (состояние), возникающую вследствие несоблюдения конституционно-правовой нормы участниками нарушенного конституционного правоотношения, воплощенную в установлении нормативного требования, обращенного к правонарушителю, подвергнуться государственному осуждению. В подавляющем большинстве случаев ответственность в конституционном праве реализуется посредством применения соответствующих принудительных мер уполномоченными государственными органами (правда, имеются исключения, например, роль народа при отзыве депутата).

В настоящее время неурегулированность многих теоретических вопросов применения мер конституционно-правовой ответственности порождает трудности в разработке законодательной модели ответственности различных субъектов конституционного права и коллизии в правоприменительной практике.

Таким образом, практика проведения избирательных кампаний в Российской Федерации настоятельно диктует необходимость разработки и апробации новых санкций в избирательном праве, таких как лишение статуса доверенного лица решением избирательной комиссии, временный запрет на проведение кандидатом предвыборной агитации, если он неправомерно использует в этих целях высказывания иных лиц, не давших на это своего согласия, неоднократно сообщает ложные сведения о своих соперниках и др. Однако без серьезного научного изучения принципов функционирования элементов российской избирательной системы во взаимодействии с практикой применения норм даже централизация избирательных органов не станет панацеей от сбоев в работе механизма обеспечения избирательных прав граждан РФ.

В результате проведенного исследования следует признать, что формирование и развитие теории конституционно-правовой ответственности представляет собой сложный, объективно обусловленный (в том числе и политическими причинами) закономерный многофакторный процесс, еще не в полной мере теоретически осмысленный.

Хочется надеяться, что конституционно-правовая ответственность в скором времени станет общепризнанным и в достаточной мере разработанным институтом конституционного права именно в силу установления четких гарантий применения норм конституционного права и охраны Конституции РФ от ее несоблюдения участниками конституционных отношений с помощью специфических и адекватных средств правового воздействия – мер конституционно-правовой ответственности.

СБОРНИК КОНКУРСНЫХ РАБОТ

в области избирательного права и избирательного процесса,
повышения правовой и политической культуры избирателей
(участников референдума), организаторов выборов, участников избирательных
кампаний, выполненных студентами и аспирантами высших учебных заведений
(юридических вузов и факультетов, правовых кафедр) Российской Федерации
в 2009/2010 учебном году

Редактор
Е.С. Ухлина

Верстка
К.В. Сычев