

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,
избирательного процесса
и законодательства о референдуме,
выполненных студентами и аспирантами
высших юридических учебных заведений
(юридических факультетов вузов)
Российской Федерации
В 2005/2006 учебном году**

**Москва
2006**

Издание подготовлено в рамках реализации Комплекса мер по повышению правовой культуры избирателей (участников референдума) и обучению организаторов выборов и референдумов в Российской Федерации на 2006-2008 годы, утвержденного постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 28 февраля 2006 года № 172/1109-4.

Под общей редакцией кандидата юридических наук *А.А. Вешнякова*

Научный редактор - доктор юридических наук, заслуженный юрист
Российской Федерации *В.И. Лысенко*

Научные рецензенты:

кандидат юридических наук *С.В. Большаков*;
кандидат юридических наук *В.П. Волков*;
доктор юридических наук, заслуженный юрист
Российской Федерации *С.М. Шапиев*;
доктор юридических наук *Е.В. Середа*;
М.Н. Стриханов

Ответственный редактор – *А.А. Созыкина*

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. - 288 с.

В сборнике опубликованы статьи, признанные лучшими из работ, поступивших на конкурс среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2005/2006 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.

ISBN 5-93 639-040-3

© Российский центр обучения избирательным технологиям
при Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации, 2006

СОДЕРЖАНИЕ

Раздел 1. Нормативные документы.....	5
Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 2 сентября 2005 года № 151/1011-4 "О конкурсе среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2005/2006 учебном году.....	5
Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 16 июня 2006 года № 178/1138-4 "Об итогах конкурса среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2005/2006 учебном году"	12
Раздел 2. Итоги проведения конкурса.....	15
Информация о проведении конкурса среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2005/2006 учебном году.....	15
Раздел 3. Работы победителей конкурса.....	32
3.1. Работы студентов	32
Лебедев А.О., Чаплинский А.В. Судебная защита избирательных прав граждан Российской Федерации.....	32
Мыльников В.В. Предвыборная агитация: законодательство и практика.....	43
Амиргамзаев В.Л. Правовые аспекты формирования и расходования избирательных фондов: вопросы теории и практики.....	52
Зеленое А.В. Избирательное право как комплексная отрасль права	59
Петрова Ю.В. Организация голосования военнослужащих: законодательство и практика.....	72
Крутленя А.Н., Суворина Е.В. Учебное пособие для будущих избирателей "Я знаю, что такое выборы!"	81
Меликян А.Б., Осина Ю.Ю. Мультимедийный учебно-методический комплекс по избирательному праву и избирательному процессу.....	88
3.2. Работы аспирантов	88
Шевцов А.Л. Выборы в Европейский парламент: законодательство и практика	88
Акчурин А.Р. Проблемы правового регулирования защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации.....	97

Сазонов П.А. О некоторых аспектах отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов как меры конституционно-правовой ответственности	105
Исаева ЕЛ., Соколов А.В. Трансформация избирательных систем на выборах депутатов законодательных органов субъектов Российской Федерации.....	113
Какителашвили М.М. Финансирование выборов: законодательство и практика	125
Калягина В А. Избирательные системы на муниципальных выборах: законодательство и практика.....	133

НОРМАТИВНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

РАЗДЕЛ 1

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О конкурсе среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2005/2006 учебном году

Заслушав информацию члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации В.И. Лысенко о проведении конкурса среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2005/2006 учебном году, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации постановляет:

1. Провести совместно с Министерством образования и науки Российской Федерации с 15 октября 2005 года по 1 июля 2006 года конкурс среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2005/2006 учебном году.

2. Утвердить Положение о конкурсе среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2005/2006 учебном году (приложение № 1), состав Комиссии по подведению итогов конкурса (приложение № 2) и Перечень тем работ по вопросам избирательного права и избирательного процесса (приложение № 3).

3- Комиссии по подведению итогов конкурса до 1 июня 2006 года представить Центральной избирательной комиссии Российской Федерации материалы об итогах конкурса и кандидатурах победителей.

4. Оплату расходов, связанных с проведением конкурса, произвести за счет средств, предусмотренных Центральной избирательной комиссией Российской Федерации на реализацию мероприятий по повышению профессиональной подготовки организаторов выборов и референдумов и правовому обучению избирателей в Российской Федерации.

5. Возложить решение организационных вопросов, связанных с проведением конкурса и подведением его итогов, 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 журнал "Вестник образования России".

**Заместитель Председателя
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации
О.Ю. Вельяшев**

*Москва
2 сентября 2005 года
№151/1011-4*

**Секретарь
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации
О.К. Застрожная**

СОГЛАСОВАНО
Заместитель
Министра образования и науки
Российской Федерации
В.Н. Фридман от 12 августа 2005 года

УТВЕРЖДЕНО
постановлением
Центральной избирательной
комиссии Российской Федерации
от 2 сентября 2005 года №151/1011-4

**ПОЛОЖЕНИЕ
о конкурсе среди студентов и аспирантов**

**высших юридических учебных заведений
(юридических факультетов вузов) Российской Федерации
на лучшую работу по вопросам избирательного права
и избирательного процесса в 2005/2006 учебном году**

1. Общие положения

1.1. Конкурс среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2005/2006 учебном году (далее - конкурс) проводится с целью повышения уровня профессиональной подготовки будущих специалистов-правоведов, реализации творческого потенциала молодых ученых, актуализации интереса к таким важным проблемам, как избирательный процесс, избирательное право.

1.2. Конкурс в период с 15 октября 2005 года по 1 июля 2006 года проводит при содействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (далее - РЦОИТ) совместно с Министерством образования и науки Российской Федерации.

1.3. Организационное и методическое обеспечение проведения конкурса и деятельности Комиссии по подведению итогов конкурса среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2005/2006 учебном году (далее - Конкурсная комиссия) осуществляет РЦОИТ.

1.4. Настоящее Положение публикуется в журналах "Вестник Центральной избирательной комиссии", "Вестник образования России", а также направляется в Министерство образования и науки Российской Федерации и высшие юридические учебные заведения Российской Федерации.

2. Условия конкурса

2.1. Для участия в конкурсе студентам и аспирантам высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) или коллективам авторов (в составе не более трех человек) необходимо подготовить работу в соответствии с Перечнем тем работ по вопросам избирательного права и избирательного процесса (приложение № 3) и не позднее 1 февраля 2006 года представить ее на рассмотрение соответствующей кафедры вуза.

К участию в конкурсе допускаются также методические пособия, разработанные по любому разделу Перечня тем работ по вопросам избирательного права и избирательного процесса и для любой категории участников избирательного процесса, включая будущих избирателей, - лекции, программы обучения, 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, ток-шоу. К сценариям деловых игр, конкурсов, фестивалей, ток-шоу могут быть приложены видео- и фотоматериалы, иллюстрирующие проведение указанных мероприятий.

2.2. Работа должна представлять собой актуальное исследование по тематике конкурса, содержать обоснованные выводы, предложения по совершенствованию федерального или регионального законодательства о выборах, ссылки на использованную литературу и другие источники, список которых должен прилагаться.

2.3. Работа должна быть представлена на конкурс в отпечатанном и сброшюрованном виде на листах формата А4. Объем работы - не более 40 и не менее

25 страниц машинописного текста, напечатанного через два интервала. Прилагаемые к работе плакаты, схемы и другой иллюстративный материал должны быть сложены так, чтобы соответствовать формату А4.

2.4. На титульном листе работы (образец прилагается) необходимо указать:

- а) наименование, почтовый индекс и адрес вуза;
- б) фамилию, имя, отчество ректора, телефон приемной ректора;
- в) тему работы;
- г) данные об авторе:

фамилия, имя, отчество, группа, курс, отделение (дневное, вечернее, заочное), факультет; почтовый индекс, домашний адрес, код города, телефон;

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

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

2.5. Научный руководитель, оказавший консультативную и методическую помощь студенту (аспиранту), контролирует оформление работы в соответствии с требованиями настоящего Положения.

2.6. Работы, подготовленные и присланные на конкурс с нарушением требований настоящего

Положения, Конкурсной комиссией не рассматриваются.

2.7. Присланные на конкурс работы не возвращаются, рецензии авторам не выдаются. Конкурсные работы и материалы могут быть использованы в работе РЦОИТ по повышению правовой культуры избирателей, организаторов выборов.

3. Порядок проведения конкурса

3.1. Для подведения итогов конкурса создается Конкурсная комиссия, в состав которой входят члены Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, представители Министерства образования и науки Российской Федерации, члены Научно-методического совета при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, ученые и специалисты в области избирательного права.

3.2. Темы конкурсных работ разрабатывает РЦОИТ и в установленном порядке утверждает Центральная избирательная комиссия Российской Федерации.

3.3. Организация конкурса осуществляется совместно высшим учебным заведением и избирательной комиссией субъекта Российской Федерации.

3.4. Конкурс проводится в два этапа.

На первом этапе конкурсные комиссии вузов (факультетов) проводят отбор лучших работ, которые с сопроводительным письмом ректора вуза (декана факультета) направляются в избирательные комиссии субъекта Российской Федерации, откуда не позднее 15 марта 2006 года (дата отправки определяется по штемпелю почтового отделения) направляются в РЦОИТ

(109012, г. Москва, Б. Черкасский пер., д. 7) для рассмотрения и оценки Конкурсной комиссией.

3.5. К каждой работе должны быть приложены:

- а) сопроводительное письмо избирательной комиссии субъекта Российской Федерации;
- б) рекомендация соответствующей кафедры о выдвижении работы на второй этап конкурса;
- в) рецензия научного руководителя;
- г) дискета с текстом работы, если работа выполнена на компьютере.

3.6. На втором этапе Конкурсная комиссия до 15 мая 2006 года отбирает лучшие работы: отдельно - аспирантов, отдельно - студентов.

4. Подведение итогов конкурса

4.1. Итоги конкурса подводит Конкурсная комиссия.

4.2. Представленные работы рецензируются и оцениваются членами Конкурсной комиссии. При этом РЦОИТ вправе заключать с членами Конкурсной комиссии и другими специалистами договоры на рецензирование представленных на конкурс работ.

4.3- Конкурсная комиссия до 25 мая 2006 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 в нем принимает участие простое большинство ее членов.

При равенстве баллов победители конкурса определяются путем жеребьевки. Решение Конкурсной комиссии принимается простым большинством голосов от числа ее членов, присутствующих на заседании. При равенстве голосов голос председателя Конкурсной комиссии является решающим.

Если Комиссия сочтет, что ни одна из представленных на конкурс работ не заслуживает премии, она может ограничиться вручением дипломов.

При рецензировании работ и подведении итогов конкурса фамилии и другие данные авторов работ членам Конкурсной комиссии не сообщаются.

Результаты голосования и решение Конкурсной комиссии заносятся в протокол Конкурсной комиссии, который подписывают председатель, секретарь и члены Конкурсной комиссии, принимавшие участие в голосовании. Решение Конкурсной комиссии направляется в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации до 1 июня 2006 года.

44. На основании решения Конкурсной комиссии Центральная избирательная комиссия Российской Федерации своим постановлением по итогам конкурса присуждает и выплачивает за работы:

для студентов - одну первую премию в размере 20 тысяч рублей, две вторых премии по 15 тысяч рублей и три третьих премии по 7 тысяч рублей;

для аспирантов - одну первую премию в размере 20 тысяч рублей, две вторых премии по 15 тысяч рублей и три третьих премии по 7 тысяч рублей.

За разработанные методические пособия присуждается три поощрительных премии по 5 тысяч рублей.

Победителям вручаются дипломы. Научным руководителям победителей конкурса направляются благодарственные письма Конкурсной комиссии.

Обладателям первой премии среди студентов и аспирантов и их научным руководителям объявляется благодарность Министерства образования и науки Российской Федерации.

4.5. В случае присуждения премии за работу, подготовленную коллективом авторов, сумма премии не увеличивается, а распределяется между членами авторского коллектива в соответствии с достигнутым между авторами соглашением с учетом требований пункта 2 статьи 1059 Гражданского кодекса Российской Федерации.

4.6. Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о результатах конкурса направляется авторам работ, победивших в конкурсе, и администрациям вузов, студенты и аспиранты которых приняли участие в конкурсе.

5. Вручение премий победителям конкурса

5.1. В рамках проведения церемонии вручения премий и дипломов заслушиваются сообщения победителей по темам конкурса.

5.2. Премии и дипломы вручаются победителям конкурса до 1 июля 2006 года.

5.3- Если победитель конкурса не может прибыть на вручение премии, 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", приложении к нему - "Журнале о выборах", а также в сборнике, подготавливаемом РЦИОИТ.

5.5. Оплата 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), производится за счет средств, предусмотренных Центральной избирательной комиссией Российской Федерации на реализацию мероприятий по повышению профессиональной подготовки организаторов выборов и референдумов и правовому обучению избирателей в Российской Федерации.

Приложение
к Положению о конкурсе среди студентов и аспирантов
высших юридических учебных заведений
(юридических факультетов вузов) Российской Федерации
на лучшую работу по вопросам избирательного права
и избирательного процесса в 2005/2006 учебном году

Образец титульного листа конкурсной работы

Московский городской педагогический университет

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

Ректор университета - Рябов Виктор Васильевич
тел. (8-095) 000-00-00

Юридический факультет

123022, г. Москва, Большая Декабрьская ул., д. 9

Декан факультета - Северухин Владимир Александрович
тел. (8-095) 000-00-00

Проблемы совершенствования избирательного права в Российской Федерации

Автор (авторы)*

Иванова Мария Николаевна,
студентка 3 группы 4 курса очного
отделения юридического факультета

115610, г. Москва,
Щелковский пер., дом 7, кв.34,
Тел. (8-095)-000-00-00

Научный руководитель

Стеклов Николай Иванович, доцент кафедры
конституционного права и отраслевых юридических
дисциплин юридического факультета МГПУ
Тел. (8-095)-000-00-00

**Москва
2005/2006**

СОГЛАСОВАНО
Заместитель
Министра образования и науки
Российской Федерации
В.Н. Фридман от 12 августа 2005 года

УТВЕРЖДЕН
постановлением
Центральной избирательной
комиссии Российской Федерации
от 2 сентября 2005 года № 151/1011-4

СОСТАВ

**Комиссии по подведению итогов конкурса среди студентов
и аспирантов высших юридических учебных заведений
(юридических факультетов вузов) Российской Федерации
на лучшую работу по вопросам избирательного права
и избирательного процесса в 2005/2006 учебном году**

ВЕШНЯКОВ
Александр Альбертович

Председатель
Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, кандидат юридических наук

Заместитель председателя
СТРИХАНОВ
Михаил Николаевич

заместитель директора Департамента
государственной научно-технической
и инновационной политики Министерства образования и науки
Российской Федерации (по согласованию)

ВЕДЕНЕЕВ
Юрий Алексеевич

Секретарь
руководитель Российского центра обучения избирательным
технологиям при Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации, член Научно-методического совета при
Центральной избирательной комиссии Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор

БОЛЬШАКОВ
Сергей Владимирович

Члены комиссии
член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации,
кандидат юридических наук

ВОЛКОВ Василий Петрович член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации,
кандидат юридических наук, профессор член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации,
кандидат юридических наук

ДУБРОВИНА Елена Павловна член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации,
кандидат юридических наук, профессор член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации,

ЗАСТРОЖНАЯ Ольга Кирилловна секретарь Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, кандидат юридических наук профессор кафедры политологии и политического управления Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор исторических наук

УТВЕРЖДЕН

постановлением
Центральной избирательной
комиссии Российской Федерации
от 2 сентября 2005 года №151/1011-4

ПЕРЕЧЕНЬ тем работ по вопросам избирательного права и избирательного процесса

1. Избирательное право

1. Проблемы совершенствования избирательного права в Российской Федерации.

2. Избирательное право и институты народовластия.
3. Система источников избирательного права Российской Федерации.
4. Становление и развитие федерального избирательного законодательства.
5. Становление и развитие регионального избирательного законодательства (на материалах субъектов Российской Федерации).
6. Становление и развитие муниципального избирательного права.
7. Пропорциональная избирательная система и выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.
8. Смешанная избирательная система на региональных выборах (на материалах отдельных субъектов Российской Федерации).
9. Пропорциональная избирательная система на региональных выборах (на материалах отдельных субъектов Российской Федерации).
10. Избирательные системы на муниципальных выборах: законодательство и практика проведения выборов.
11. Система избирательных комиссий и проблемы совершенствования их деятельности.
12. Система избирательных комиссий при проведении федеральных выборов: законодательство, практика, проблемы.
13. Система избирательных комиссий при проведении региональных выборов: законодательство, практика, проблемы, перспективы.
14. Система избирательных комиссий при проведении муниципальных выборов: законодательство, практика, проблемы, перспективы.
15. Правовой статус политических партий в избирательном процессе.
16. Избирательное законодательство и участие политических партий в федеральных, региональных и муниципальных выборах.
17. Правовой режим деятельности средств массовой информации в период избирательной кампании.
18. Средства массовой информации и избирательные комиссии: законодательство, практика взаимодействия.
19. Средства массовой информации: информирование и предвыборная агитация (законодательные дозволения и запреты).
20. Роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в развитии избирательного права и избирательного процесса.
21. Решения Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам предвыборной агитации.
22. Роль судебной практики в развитии и совершенствовании избирательного права и законодательства.
23. Решения Верховного Суда Российской Федерации по вопросам предвыборной агитации.
24. Решения судов субъектов Российской Федерации по вопросам предвыборной агитации.

2. Избирательный процесс

1. Избирательный процесс: понятие, структура и стадии.
2. Назначение выборов: субъекты права назначения и процедуры.
3. Регистр избирателей: обеспечение избирательных прав граждан Российской Федерации при регистрации (учете) избирателей и составлении списков избирателей.
4. Проблемы обеспечения гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации при образовании избирательных округов и избирательных участков.
5. Институт выдвижения и регистрации списка кандидатов: понятие, юридические условия и гарантии реализации пассивного избирательного права.
6. Информационное обеспечение выборов и информирование избирателей: законодательство и практика.
7. Предвыборная агитация: законодательство и практика.
8. Проблемы организации досрочного голосования: законодательство и практика.
9. Проблемы организации голосования в отдаленных и труднодоступных местностях, на судах, полярных станциях: законодательство и практика.
10. Особенности организации голосования отдельных категорий граждан: законодательство и практика.
11. Финансирования выборов: законодательство и практика
12. Финансирование избирательной кампании кандидатов, избирательных объединений: правовое регулирование и практика.
13. Юридическая ответственность в избирательном процессе.
14. Избирательные споры и способы их разрешения.
15. Институт доверенных лиц в избирательном процессе.
16. Институт наблюдателей в избирательном процессе.

3. Информационные технологии в избирательном процессе

1. Избирательный процесс и информационные технологии: понятие и виды.
2. Информационные технологии в избирательном процессе (на примере работы Государственной

автоматизированной системы Российской Федерации "Выборы").

3. Проблемы обеспечения информационной безопасности Государственной автоматизированной системы Российской Федерации "Выборы".

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

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

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.

4. 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. Общественная молодежная палата при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: правовой статус, организация и деятельность.

4. Опыт зарубежных стран по привлечению молодежи к участию в выборах.

5. О работе избирательных комиссий по вовлечению молодежи в избирательный процесс (на примере субъекта Российской Федерации).

5. Международные избирательные стандарты, зарубежное и сравнительное избирательное право

1. Международные избирательные стандарты и их роль в развитии национального избирательного законодательства и практики проведения демократических выборов.

2. Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках Содружества Независимых Государств.

3. Избирательное законодательство государств - участников Содружества Независимых Государств (на примере отдельных государств Содружества).

4. Международные обязательства по проведению демократических выборов в государствах - участниках ОБСЕ.

5. Международные избирательные стандарты в рамках Совета Европы.

6. Роль решений Европейского Суда по правам человека в обеспечении и защите избирательных прав и свобод.

7. Выборы в Европейский парламент: законодательство и практика.

8. Избирательное законодательство стран - членов Европейского союза (на примере отдельных стран).

9. Институт международных наблюдателей в избирательном процессе.

10. Сравнительное избирательное право.

11. Избирательное законодательство США.

12. Избирательное законодательство Египта. 13- Избирательное законодательство Уругвая.

14. Сравнительный анализ избирательных систем на примере конкретных государств.

15. Практика организации и проведения парламентских выборов в отдельных зарубежных странах (по усмотрению участника конкурса).

ПОСТАНОВЛЕНИЕ ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Об итогах конкурса среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2005/2006 учебном году

Заслушав информацию члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации В.И. Лысенко, в соответствии с постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 2 сентября 2005 года № 151/1011-4 "О конкурсе среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2005/2006 учебном году" Центральная избирательная комиссия Российской Федерации постановляет:

1. Принять к сведению информацию Комиссии по подведению итогов конкурса среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2005/2006 учебном году.
2. Вручить дипломы и присудить следующие премии победителям конкурса:
4 Две первых премии в размере 20 тысяч рублей каждая:
Коллективу авторов
ЛЕБЕДЕВУ
Антону Олеговичу
ЧАПЛИНСКОМУ
Александру Владимировичу
студентам 2-го курса факультета права Государственного университета - Высшей школы экономики
за работу "Судебная защита избирательных прав граждан Российской Федерации"
ШЕВЦОВУ
Антону Леонидовичу
аспиранту кафедры государственного права юридического факультета Негосударственного образовательного учреждения высшего профессионального образования "Региональный открытый социальный институт" (г. Курск) за работу "Выборы в Европейский парламент: законодательство и практика"
Три вторых премии в размере 15 тысяч рублей каждая:
АКЧУРИНУ Александру Ростамовичу
аспиранту кафедры государственного строительства и права Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации за работу "Проблемы правового регулирования защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации"
МЫЛЬНИКОВУ Всеволоду Вячеславовичу
студенту 2-го курса юридического факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова за работу "Предвыборная агитация: законодательство и практика"
САЗОНОВУ
Петру Александровичу
соискателю ученой степени кандидата юридических наук Байкальского государственного университета экономики и права за работу "О некоторых аспектах отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов как меры конституционно-правовой ответственности"
Шесть третьих премий в размере 7 тысяч рублей каждая:
АМИРГАМЗАЕВУ
Вадиму Алиевичу
студенту 5-го курса юридического факультета Ростовского государственного экономического университета (РИНХ) за работу "Правовые аспекты формирования и расходования избирательных фондов: вопросы теории и практики"
ЗЕЛЕНОВУ
Алексею Валерьевичу
студенту 5-го курса гуманитарного факультета Муромского института (филиала) Владимирского государственного университета за работу "Избирательное право как комплексная отрасль права"

Коллективу авторов

ИСАЕВОЙ

Елене Александровне

СОКОЛОВУ

Александрю Владимировичу

аспирантам Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова за работу

"Трансформация избирательных систем на выборах депутатов законодательных органов субъектов Российской Федерации"

КАКИТЕЛАШВИЛИ

Михаилу Михайловичу

аспиранту кафедры административного и муниципального права Российского государственного социального университета за работу "Финансирование выборов: законодательство и практика"

КАЛЯГИНОЙ

Виктории Александровне

аспирантке кафедры государственного и административного права Юридического института (филиала) Дальневосточного государственного университета за работу "Избирательные системы на муниципальных выборах: законодательство и практика"

ПЕТРОВОЙ Юлии Валерьевне

студентке 4-го курса юридического факультета Санкт-Петербургского им. В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии за работу "Организация голосования военнослужащих: законодательство и практика"

Две поощрительных премии за разработанные методические пособия в размере 5 тысяч рублей каждая:

Коллективу авторов

КРУГЛЕНЯ

Анне Николаевне

СУВОРИНОЙ

Елене Валерьевне

студентам 3-го курса гуманитарного факультета Муромского института (филиала) Владимирского государственного университета за учебное пособие для будущих избирателей "Я знаю, что такое выборы!"

Коллективу авторов

МЕЛИКЯНУ

Артуру Борисовичу

ОСИНОЙ

Юлиане Юрьевне

студентам 4-го курса юридического факультета Северо-Западного филиала Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации за мультимедийный учебно-методический комплекс по избирательному праву и избирательному процессу

3. Отметить ответственность и требовательность конкурсных комиссий Байкальского государственного университета экономики и права, Белгородского государственного университета, Государственного университета - Высшей школы экономики, Иркутского государственного технического университета, Иркутского юридического института (филиала) Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, Кубанского государственного университета, Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, Муромского института (филиала) Владимирского государственного университета, Нижегородского государственного университета им. Н.И. Лобачевского, Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина, Поморского государственного университета им. М.В. Ломоносова, Пятигорского государственного технологического университета, Регионального открытого социального института, Санкт-Петербургского им. В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии, Северо-Западного филиала Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации, Томского государственного университета, Уральской государственной юридической академии, Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова.

4. Провести церемонию торжественного вручения премий и дипломов в третьей декаде июня 2006 года.

5. Бухгалтерии Российского центра обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации за счет средств, выделенных на повышение профессиональной подготовки организаторов выборов и референдумов и правовое обучение избирателей в Российской Федерации на 2006 год, обеспечить выплату денежных премий и оплату расходов победителям конкурса, связанных с их проживанием в гостинице, проездом от места жительства до Москвы и обратно, проведением культурной программы.

6. Российскому центру обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации подготовить к изданию лучшие работы участников конкурса за счет средств, выделенных на повышение профессиональной подготовки организаторов выборов и референдумов и правовое обучение избирателей в Российской Федерации на 2006 год.

7. Опубликовать настоящее постановление в журнале "Вестник Центральной избирательной комиссии

Российской Федерации".

**Председатель
Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации**

А.А. Вешняков

Секретарь

Москва

16 июня 2006 года

№178/1138-4

Центральной избирательной комиссии

Российской Федерации

О.К. Застрожная

ИТОГИ ПРОВЕДЕНИЯ КОНКУРСА

РАЗДЕЛ 2

ИНФОРМАЦИЯ

О проведении конкурса среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2005/2006 учебном году

2 сентября 2005 года было принято постановление ЦИК России "О конкурсе среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и избирательного процесса в 2005/2006 учебном году" и направлено в 400 аккредитованных высших учебных заведений страны, ведущих подготовку специалистов по специальности "Юриспруденция".

Ежегодно конкурс проводится совместно с Министерством образования и науки Российской Федерации. Впервые в состав Конкурсной комиссии включены представители от Российского фонда свободных выборов: Пржедомский Андрей Станиславович (исполнительный директор, к.и.н.), от Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации: Середа Елена Васильевна (начальник организационно-аналитического управления, д.ю.н.) и Спирина Галина Григорьевна (начальник отдела просвещения в области прав человека, к.и.н.).

Организация конкурса в этом году осуществлялась совместно высшими учебными заведениями и избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации.

В конкурсе приняли участие студенты и аспиранты 119 высших учебных заведений страны из 48 регионов России (Приложение № 1).

Впервые участниками конкурса стали студенты высших учебных заведений Красноярского края, Мурманской и Псковской областей.

Сложилась традиция, что из таких субъектов, как Республика Башкортостан, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Республика Хакасия, Приморского края, Астраханской, Белгородской, Владимирской, Иркутской, Курской, Нижегородской, Ростовской, Рязанской, Саратовской, Свердловской, Смоленской, Томской, Читинской, Ярославской областей и городов Москвы и Санкт-Петербурга на конкурс ежегодно направляются работы, подготовленные на достаточно высоком теоретическом уровне.

Тем не менее данная работа не нашла своего развития в Республике Алтай, Республике Калмыкия, Карачаево-Черкесской Республике, Республике Тыва, Костромской и Пермской областях.

На рассмотрение Конкурсной комиссии в 2006 году поступило 267 работ, из них 29 представлены аспирантами и 238 - студентами.

Среди представленных работ 38 написаны коллективами авторов, из них одна работа выполнена коллективом аспирантов.

Авторский коллектив в составе студентов 5-го курса юридического факультета Санкт-Петербургского им. В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии Ильина И.В. и Мушкетова К.М. представил две работы на темы: "Особый порядок уголовного судопроизводства в отношении отдельных субъектов избирательного процесса: проблемы соотношения и недостатки детализации нормативно-правовых актов" и "Уголовная ответственность за избирательные правонарушения в современной России: содержание и пути совершенствования".

Студент 4-го курса Северо-Западного филиала Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации Меликян А.Б. представил на конкурс две работы: "Правовой анализ положений нового закона Санкт-Петербурга "О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга" и в соавторстве с Осиной Ю.Ю., студенткой 4-го курса того же вуза, мультимедийный учебно-методический комплекс по избирательному праву и избирательному процессу.

Студент 2-го курса факультета подготовки следователей Уральского юридического института МВД России Кан А.В. представил на конкурс две работы: "Молодежь как участник избирательного процесса. Формы и методы повышения электоральной активности" и "Агитация в избирательном процессе Российской Федерации".

В конкурсе приняли участие 312 человек, из них 30 аспирантов и 282 студента различных курсов обучения: 19 студентов учатся на первом курсе, 89 - на втором, 58 - на третьем, 60 - на четвертом, 54 - на пятом и 2 - на шестом.

Судя по поступившим на конкурс работам, женщины активнее интересуются вопросами избирательного права и избирательного процесса. Так, среди участников конкурса 198 женщин, т.е. 63,5% от числа участников, и 114 мужчин.

11 работ не допущены к конкурсу из-за несоблюдения условий конкурса и низкого уровня знаний в

области избирательного права (Приложение № 2).

29 авторов были участниками предыдущих конкурсов. Анализ тем и оценок работ говорит о том, что данные участники конкурса серьезно занимаются изучением избирательного права, постоянно пополняют свои знания и качество работ улучшается из года в год.

г. Абакан

Шулбаев

Андрей Олегович Политические партии и избирательный процесс в Российской Федерации. 2004/2005 гг. Некоторые вопросы административной ответственности за нарушения избирательного законодательства. 2005/2006 гг.

г. Архангельск

Юлегин

Артем Александрович Роль Конституционного Суда Российской Федерации в развитии избирательного права. 2004/2005 гг. Решения Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам предвыборной агитации. 2005/2006 гг.

г. Астрахань

Шаббаева

Алиса Владимировна Электорально-правовая культура молодежи. Способы ее повышения. 2004/2005 гг. Избирательный процесс и информационные технологии: понятие и виды. 2005/2006 гг.

г. Белгород

Попова

Олеся Олеговна Правонарушающие технологии в избирательном процессе и способы борьбы с ними. 2004/2005 гг., 2005/2006 гг.

г. Владимир

Зеленов

Алексей Валерьевич Ограничения свободы массовой информации в период выборов. 2004/2005 гг. Избирательное право как комплексная отрасль права. 2005/2006 гг.

Круглень

Анна Николаевна

Суворина

Елена Валерьевна Манипуляция общественным мнением в период выборов посредством деятельности экстремистских и террористических групп. 2004/2005 гг.

г. Иркутск

Зинюк

Анастасия Юрьевна Молодежные парламенты и их роль в формировании активной гражданской позиции. 2004/2005 гг. Методическое пособие для формального, неформального и внеформального образования по проблемам обучения молодежи основным принципам избирательного права и процесса и повышения электоральной активности молодежи. 2005/2006 гг.

Романов

Дмитрий Иннокентьевич Молодежный абсентеизм: пути и способы преодоления. 2004/2005 гг.

Учебное пособие для будущих избирателей "Я знаю, что такое выборы!" (2005/2006 гг.)

Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. Сборник задач-казусов. 2005/2006 гг.

Рымарев

Дмитрий Сергеевич Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации (Учебно-методическое пособие для семинарских занятий). 2004/2005 гг. Вина как субъективное условие конституционно-правовой ответственности за избирательные правонарушения. 2005/2006 гг.

г. Краснодар

Мартыненко

Анна Борисовна Формы и методы привлечения молодежи к участию в выборах. 2004/2005 гг. Проблема повышения явки избирателей на избирательные участки. 2005/2006 гг.

г. Курск

Шевцов

Антон Леонидович Выборы в парламент Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии. 2004/2005 гг. Выборы в Европейский парламент: законодательство и практика. 2005/2006 гг.

г. Магадан

Рябчиков

Роман Вячеславович Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках Содружества Независимых Государств. 2004/2005 гг. Международные избирательные стандарты и их роль в развитии национального избирательного права и практики проведения демократических выборов. 2005/2006 гг.

Панченко

Юрий Владимирович Пути совершенствования предвыборной агитации. 2002/2003 гг. Институт предвыборной агитации. 2005/2006 гг.

г. Улан-Удэ

Акчурин

Александр Ростамович Избирательные споры и способы их разрешения. 2002/2003 гг. Федеральное и региональное избирательное законодательство: соотношение и пути совершенствования (на примере Республики Бурятия). 2003/2004 гг.

Проблемы правового регулирования защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации. 2005/2006 гг.

г. Москва

Анисимова

Наталья Игоревна Кандидаты и избиратели как субъекты избирательных отношений. 2003/2004 гг. Федеральные избирательные стандарты для выборов представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и практика их реализации в г. Москве. 2005/2006 гг.

г. Оренбург

Брежнева

Ирина Владимировна Достоинства и недостатки мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. 2002/2003 гг. Избирательные системы субъектов Российской Федерации. 2004/2005 гг. Избирательные системы на муниципальных выборах: законодательство и практика проведения выборов. 2005/2006 гг.

г. Пенза

Канеева

Галия Кямилиевна Юридическая ответственность в избирательном процессе. 2004/2005 гг. Избирательная система Германии. 2005/2006 гг.

Одрина

Анастасия Васильевна Предвыборная агитация и "паблик рилэй-шенз": соотношение понятий и проблемы правового регулирования в Российской Федерации. 2004/2005 гг. Уголовная ответственность за нарушения избирательного законодательства. 2005/2006 гг.

г. Петрозаводск

Ковчур

Алена Павловна Историко-правовые аспекты создания первых выборных учреждений в Олонецкой губернии в 1864-1890 гг. 2004/2005 гг. Законодательное Собрание Республики Карелия в схемах и таблицах: методическое пособие для студентов и школьников. 2005/2006 гг.

г. Пятигорск

Айвазова

Людмила Анатольевна Становление и развитие муниципального избирательного права и законодательства. 2004/2005 гг. Предвыборная агитация. 2005/2006 гг.

г. Санкт-Петербург

Меликян

Артур Борисович Сравнительно-правовой анализ избирательного права РФ и Федеративной Республики Германия (на примере ГД ФРГ и Бундестага ФРГ). 2003/2004 гг. Сравнительно-правовой анализ финансирования политических партий в Российской Федерации и Федеративной Республики Германия. 2004/2005 гг. Правовой анализ положений нового закона Санкт-Петербурга "О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга". 2005/2006 гг. Мультимедийный учебно-методический комплекс по избирательному праву и избирательному процессу (в соавторстве с Осиной Ю.Ю.). 2005/2006 гг.

Таровик

Светлана Сергеевна Основные понятия и категории избирательного права. 2003/2004 гг.

Актуальные проблемы избирательного процесса и избирательного права в Российской Федерации. 2004/2005 гг. Регистр избирателей: обеспечение избирательных прав граждан при регистрации (учете) избирателей, при составлении списков избирателей. 2005/2006 гг.

Ильин

Илья Владимирович Уголовная ответственность за преступления, посягающие на достоверность волеизъявление граждан Российской Федерации как избирателей: содержание и пути совершенствования и эффективность механизмов юридической ответственности за нарушения избирательного законодательства Российской Федерации: содержание и пути устранения недостатков обновленных механизмов юридической ответственности. 2003/2004 гг. Современные тенденции развития муниципального избирательного законодательства Российской Федерации: содержание и пути совершенствования. 2004/2005 гг. Уголовная ответственность за избирательные правонарушения в современной России: содержание и пути совершенствования и особый порядок судопроизводства в отношении отдельных субъектов избирательного процесса: проблемы соотношения и недостатки детализации нормативно-правовых актов. 2005/2006 гг.

Мушкетов КМ. Уголовная ответственность за воспрепятствование осуществлению

избирательных прав или работе избирательных комиссий и эффективность механизмов юридической ответственности за нарушения избирательного законодательства Российской Федерации: содержание и пути устранения недостатков обновленных механизмов юридической ответственности. 2003/2004 гг. Современные тенденции развития муниципального избирательного законодательства Российской Федерации: содержание и пути совершенствования. 2004/2005 гг. Уголовная ответственность за избирательные правонарушения в современной России: содержание и пути совершенствования и особый порядок судопроизводства в отношении отдельных субъектов избирательного процесса: проблемы соотношения и недостатки детализации нормативно-правовых актов. 2005/2006 гг.

г. Северск

Кучин

Алексей Сергеевич Юридическая ответственность за нарушения законодательства РФ о выборах и референдумах. 2002/2003 гг. Статус участников избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, избирательного блока. 2004/2005 гг. Предвыборная агитация: законодательство и практика. 2005/2006 гг.

г. Тюмень

Косицын

Виталий Юрьевич Порядок организации и деятельности ЦИК России как органа государственной власти с особым статусом. 2004/2005 гг. Избирательный процесс в США. 2005/2006 гг.

г. Ярославль

Исаева

Елена Александровна Политико-правовое значение политических партий в региональном избирательном процессе. 2004/2005 гг.

Соколов

Александр Владимирович Трансформация избирательных систем на выборах депутатов законодательных органов субъектов Российской Федерации. 2005/2006 гг.

Семеро из них - победители конкурса разных лет: Ильин Илья Владимирович (2003/2004 гг.), Зинюк Анастасия Юрьевна, Меликян Артур Борисович, Исаева Елена Александровна, Соколов Александр Владимирович, Шевцов Антон Леонидович, Рымарев Дмитрий Сергеевич (2004/2005 гг.).

Постоянно участвуют в ежегодном конкурсе вузы Министерства юстиции Российской Федерации, вузы Министерства внутренних дел Российской Федерации, филиалы Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации.

Перечень вузов России, студенты и аспиранты которых приняли участие в конкурсе 2005/06 учебного года дан в Приложении № 3-

Отдельные вузы страны представляют на конкурс работы, которые ежегодно оцениваются рецензентами выше 7 баллов. В числе таких Байкальский государственный университет экономики и права, Белгородский государственный университет, Белгородский университет потребительской кооперации, Муромский институт Владимирского государственного университета, Государственный университет - Высшая школа экономики, Дальневосточный государственный университет, Иркутский государственный университет, Кубанский государственный университет, Липецкий государственный университет, Международный юридический институт при Министерстве юстиции Российской Федерации, Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева, Московская академия экономики и права, МГУ им. М.В. Ломоносова, МГЮА и ее филиалы, Смоленский филиал Московского университета МВД России, Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Оренбургский государственный университет, Оренбургский государственный аграрный университет, Поволжская академия государственной службы им. ПА Столыпина, РАГС при Президенте Российской Федерации, Российская правовая академия Минюста России и ее филиалы, Российский государственный социальный университет, Ростовский государственный экономический институт, Рязанский государственный университет им. С.А. Есенина, Санкт-Петербургский им. В.Б. Бобкова филиал Российской таможенной академии, Санкт-Петербургский университет МВД России, Саратовская государственная академия права, Сибирский университет потребительской кооперации Забайкальского института предпринимательства, Томский государственный университет, Хабаровская государственная академия экономики и права, Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова.

Нельзя не отметить 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:

Авакьян Сурен Адибекович, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права МГУ им. М.В. Ломоносова;

Барнашов Александр Матвеевич, к.ю.н., доцент, заведующий кафедрой конституционного и международного права Томского государственного университета;

Богданов Евгений Владимирович, д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой гражданского права и

процесса Белгородского государственного университета;

Гаранина Инна Геннадьевна, к.ю.н., доцент, заведующая кафедрой теории и истории государства и права Марийского филиала Московского открытого социального университета (института), старший ассистент Европейского института по правам человека;

Дерендяев Валентин Николаевич, заведующий кафедрой общего права Курской государственной сельскохозяйственной академии им. профессора И.И. Иванова;

Ермаков Владимир Гаврилович, д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Елецкого государственного университета им. И.А. Бунина;

Иванова Валентина Витальевна, профессор кафедры истории государства и права Курской государственной сельскохозяйственной академии им. профессора И.И. Иванова;

Зуев Николай Иванович, к.ю.н., доцент кафедры конституционного и муниципального права России Магаданского филиала МГЮА;

Кокотов Александр Николаевич, д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой Уральской государственной юридической академии;

Каинов Владимир Иванович, д.ю.н., профессор, академик Российской академии социальных наук;

Кабышев Владимир Терентьевич, д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой конституционного и международного права Саратовской государственной академии права;

Лапаева Валентина Викторовна, д.ю.н., главный научный сотрудник отдела теории права, государства и судебной власти Российской академии правосудия;

Лойт Хиллар Хариевич, д.ю.н., профессор, заслуженный работник высшей школы Российской Федерации, заведующий кафедрой государственного права Санкт-Петербургского университета аэрокосмического приборостроения;

Лоторев Евгений Николаевич, к.ю.н., доцент кафедры конституционного и муниципального права Елецкого государственного университета им. И.А. Бунина;

Лушников Андрей Михайлович, д.ю.н., д.и.н., профессор кафедры гражданского права и процесса Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова;

Дьяченко Ольга Викторовна, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Пятигорского государственного технологического университета; */. Макуев Руман Харонович, д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой теории государства и права юридического факультета Орловской региональной академии государственной службы;

Мухачев Игорь Владимирович, д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой государственного и международного права Ставропольского государственного университета;

Нудненко Лидия Алексеевна, д.ю.н., профессор кафедры конституционного права Российской академии правосудия;

Овчинников Валентин Алексеевич, к.т.н., к.ю.н., профессор кафедры конституционного и муниципального права Северо-Западной академии государственной службы;

Онохова Вера Вениаминовна, доцент кафедры конституционного права Иркутского юридического института;

Осокин Роман Борисович, к.ю.н., старший преподаватель кафедры государственно-правовых и гражданско-правовых дисциплин Тамбовского филиала Московского университета МВД России;

Плотников Андрей Анатольевич, к.ю.н., доцент, заведующий кафедрой конституционного и гражданского права Поморского государственного университета им. М.В. Ломоносова;

Садовникова Галина Дмитриевна, к.ю.н., доцент кафедры конституционного и муниципального права МГЮА;

Саломатин Алексей Юрьевич, д.и.н., профессор, декан юридического факультета, заведующий кафедрой политологии и основ права Пензенского государственного университета;

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

Семенов А.В., к.ю.н., заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин Санкт-Петербургского им. В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии;

Смыкалин Александр Сергеевич, д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой истории государства и права Уральской государственной юридической академии;

Сивопляс Александр Владимирович, к.ю.н., доцент кафедры правовых дисциплин Уральской академии государственной службы (Магнитогорский филиал);

Уваров Александр Анатольевич, д.ю.н., профессор кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Оренбургского государственного аграрного университета;

Чернов Сергей Николаевич, д.ю.н., профессор, заведующий кафедрой международного и конституционного права Петрозаводского государственного университета.

На конкурс представлены работы, научными руководителями которых являются руководители избирательных комиссий:

Игнатенко Виктор Васильевич, д.ю.н., профессор, председатель Избирательной комиссии Иркутской области, заслуженный юрист Российской Федерации;

Саренко Анатолий Пантелеевич, председатель Избирательной комиссии Мурманской области,

заслуженный юрист Российской Федерации.

Среди научных руководителей Сурков Дмитрий Леонидович, д.ю.н., профессор, Начальник управления по обеспечению деятельности мировых судей Иркутской области; Иванова Татьяна Спартаковна, д.ю.н., заместитель руководителя Департамента по государственно-правовым вопросам и взаимодействию с федеральными органами Российской Федерации администрации Президента и Правительства Республики Саха (Якутия); Денисов Александр Васильевич, член Научно-экспертного Совета при комитете Совета Федерации по вопросам местного самоуправления.

Среди научных руководителей есть и победитель предыдущих конкурсов -Климова Юлия Николаевна, в настоящее время доцент кафедры юриспруденции Муромского института Владимирского государственного университета и член территориальной избирательной комиссии муниципального образования округа Муром.

На конкурс 2005/2006 учебного года представлены работы по 159 темам (Приложение № 4).

Работы по разделам Перечня тем распределились следующим образом:

1. Избирательное право

108 работ, из них 95 студенческих и 13 аспирантских. 28% работ оценены на 10,9 и 8 баллов, а 34% работ раздела "Избирательное право" рецензентами оценены ниже 5 баллов.

2. Избирательный процесс

84 работы, из них 72 студенческих и 12 аспирантских. 26% работ оценены на 10,9 и 8 баллов, а 23% работ раздела "Избирательный процесс" рецензентами оценены ниже 5 баллов.

3. Информационные технологии в избирательном процессе 10 работ, из них 9 студенческие и 1 аспирантская.

20% работ оценены на 10,9 и 8 баллов, а 30% работ раздела "Информационные технологии в избирательном процессе" рецензентами оценены ниже 5 баллов.

4. Молодежь и выборы 25 работ студентов.

24% работ оценены на 10,9 и 8 баллов, а 16% работ раздела "Молодежь и выборы" рецензентами оценены ниже 5 баллов.

5. Международные избирательные стандарты, зарубежное и сравнительное избирательное право

33 работы, из них 30 студенческих и 3 аспирантские.

24% работ оценены на 10, 9 и 8 баллов, а 15% работ раздела "Международные избирательные стандарты, зарубежное и сравнительное избирательное право" рецензентами оценены ниже 5 баллов.

6. Методические пособия 7 студенческих работ.

43% работ оценены на 10,9 и 8 баллов, а 29% работ раздела "Методические пособия" рецензентами оценены ниже 5 баллов.

Обращает на себя внимание тот факт, что определенное количество работ написано с использованием материалов из опыта проведения региональных и муниципальных избирательных кампаний, в частности:

- Актуальные проблемы пропорциональной избирательной системы в субъектах Российской Федерации;
- Пропорциональная избирательная система на региональных выборах (на материалах Курской области);
- История становления избирательного права Челябинской области;
- Избирательная система на муниципальных выборах: законодательство и практика проведения;
- Федеральные избирательные стандарты для выборов представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и практика их реализации в городе Москва;
- Некоторые проблемы избирательного права в Российской Федерации (на примере Тверской области);
- Пропорциональная избирательная система на региональных выборах (на примере Тверской области);
- Роль судебной практики в развитии и совершенствовании избирательного права и законодательства (региональный аспект);
- Тенденции и проблемы развития пропорциональной системы выборов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти Кемеровской области;
- Понятие предвыборной агитации. Его правовое регулирование. Судебная практика по Кемеровской области;
- Смешанная избирательная система на региональных выборах (на материалах отдельных субъектов Российской Федерации);
- Трансформация избирательных систем на выборах депутатов законодательных органов субъектов Российской Федерации;
- Работа избирательной комиссии Пензенской области по вовлечению молодежи в избирательный процесс;
- Роль избирательного законодательства в процессе образования нового субъекта Российской Федерации (на примере Иркутской области);
- Правовой анализ положений нового закона Санкт-Петербурга "О выборах депутатов

Законодательного Собрания Санкт-Петербурга";

- Референдум в субъектах Российской Федерации;
- Избирательная система Хакасии в 1918-1936 годах;
- Смешанная избирательная система на региональных выборах (депутатов Курской областной Думы четвертого созыва);
- Избирательные системы на муниципальных выборах: законодательство и практика проведения (на примере Республика Саха (Якутия));
- Средства массовой информации и избирательные комиссии: законодательство, практика взаимодействия (на примере Республики Саха (Якутия));
- Смешанная избирательная система при выборах в органы местного самоуправления в Красноярском крае.

Работы рецензировались членами Конкурсной комиссии, членами Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, членами Научно-методического совета ЦИК России, работниками Аппарата ЦИК России, учеными и ведущими специалистами в области избирательного права и процесса.

30 мая состоялось заседания Комиссии по подведению итогов и определены победители:

Две первых премии присуждены коллективу авторов Лебедеву Антону и Чаплинскому Александру, студентам из Москвы, за работу "Судебная защита избирательных прав граждан Российской Федерации" и аспиранту Шевцову Антону из Курска (в прошлом году был удостоен третьей премии) за работу "Выборы в Европейский парламент: законодательство и практика".

Три вторых премии - студенту Мыльникову Всеволоду из Москвы за работу "Предвыборная агитация: законодательство и практика", аспирантам Акчу-рину Александру из Бурятии (принимает участие в конкурсе с 2002 года) за работу "Проблемы правового регулирования защиты избирательных прав граждан в Российской Федерации" и Сазонову Петру из Иркутска за работу "О некоторых аспектах отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов как меры конституционно-правовой ответственности".

Шесть третьих премий - студентам Амиргамзаеву Вадиму из Ростова-на Дону за работу "Правовые аспекты формирования и расходования избирательных фондов: вопросы теории и практики", Зеленову Алексею из Муром Владимирской области (принимает участие в конкурсе с 2004 года) за работу "Избирательное право как комплексная отрасль права", Петровой Юлии из Санкт-Петербурга (принимает участие в конкурсе с 2004 года) за работу "Организация голосования военнослужащих: законодательство и практика", коллективу авторов Исаевой Елене и Соколову Александру, аспирантам из Ярославля (в прошлом году были удостоены третьей премии), за работу "Трансформация избирательных систем на выборах депутатов законодательных органов субъектов Российской Федерации", аспирантам Какителашвили Михаилу из Москвы за работу "Финансирование выборов: законодательство и практика" и Калягиной Виктории из Владивостока за работу "Избирательные системы на муниципальных выборах: законодательство и практика".

Поощрительная премия за разработку методических пособий - коллективу авторов из Мурома Круглене Анне и Сувориной Елене (принимает участие в конкурсе с 2004 года) за работу "Я знаю, что такое выборы!" и коллективу авторов из Санкт-Петербурга Осинной Юлиане и Меликяну Артуру (в прошлом году был удостоен третьей премии) за мультимедийный учебно-методический комплекс по избирательному праву и избирательному процессу.

— Приложение № 1

Сведения о количестве работ, представленных на конкурс 2005/2006 года (по субъектам Российской Федерации)

п/п	Наименование субъекта Российской Федерации	Количество работ
	2	3
0	Республика Башкортостан	5
	Кабардино-Балкарская Республика	1
	Республика Карелия	1
	Республика Марий Эл	12
	Республика Мордовия	6
	Республика Саха (Якутия)	2
	Республика Татарстан	8
	Удмуртская Республика	1
	Республика Хакасия	8
	Краснодарский край	12
1	Красноярский край	12
2	Приморский край	2

3	Ставропольский край	10
4	Хабаровский край	4
5	Архангельская область	2
6	Астраханская область	1
7	Белгородская область	4
8	Брянская область	10
9	Владимирская область	3
0	Иркутская область	18
1	Калининградская область	1
2	Кемеровская область	4
3	Курская область	1
4	Ленинградская область	1
5	Липецкая область	5
6	Магаданская область	3
7	Мурманская область	4
8	Нижегородская область	8
9	Новгородская область	12
0	Омская область	2
1	Оренбургская область	2
2	Орловская область	1
3	Пензенская область	12
4	Псковская область	2
5	Ростовская область	3
6	Рязанская область	2
7	Саратовская область	8
8	Свердловская область	5
9	Смоленская область	6
0	Тамбовская область	4
1	Тверская область	2
2	Томская область	2
3	Тюменская область	4

44	Челябинская область	12
5	Читинская область	3
6	Ярославская область	3
7	Москва	24
8	Санкт-Петербург	7
	ВСЕГО	267

Приложение № 2

СВЕДЕНИЯ о результатах рецензирования работ

Оценки работ студентов (238 работ)

Баллы	0	7	8	5	6	2	3
Количество работ	3	9	30	33	9	14	27
% от общего числа работ	,5	,9	12,61	13,87	2,18	5,88	,2

Оценки работ аспирантов (29 работ)

Баллы	10	9	8	7	6	5	4	3	2	1	0
Количество работ	2	7	3	5	4	3	0	1	2	1	1
% от общего числа работ	6,9	24,1	10,3	17,24	13,8	10,3	0	3,45	6,9	3,45	3,4

Приложение № 3 Перечень вузов Российской Федерации, студенты и аспиранты которых приняли участие в конкурсе 2005/2006 учебного года

№п/п	Наименование вуза	Количество работ
1	2	3
1	Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний	1
2	Академия социального образования	1
3	Астраханский государственный университет	1
4	Байкальский государственный университет экономики и права (Филиал в г. Братске)	3
5	Байкальский государственный университет экономики и права	3
6	Башкирский государственный университет	2
7	Белгородский государственный университет	3
8	Белгородский университет потребительской кооперации	1
9	Братский государственный университет	1
10	Брянский государственный университет им. академика И.Г. Петровского	1
11	Владимирский государственный университет - Муромский институт (филиал)	3
12	Высший институт управления	1
13	Государственный университет - Высшая школа экономики	2
14	Государственный университет - Высшая школа экономики (Нижегородский филиал)	1
15	Гуманитарно-технический институт г. Курск	1
16	Дальневосточный государственный университет	2
17	Дальневосточный государственный университет путей сообщения	2
18	Дальневосточный юридический институт МВД России (Якутский филиал)	1
19	Донской юридический институт	1
20	Елецкий государственный университет им. ИЛ Бунина	3
21	Забайкальский государственный гуманитарно-педагогический университет им. Н.Г. Чернышевского	2

22	Ижевский государственный технический университет	1
23	Иркутский государственный технический университет	1
24	Иркутский государственный университет	5
25	Иркутский юридический институт (филиал) Российской правовой академии Минюста России	2
26	Кабардино-Балкарский государственный университет	1
27	Казанский государственный технологический университет	2
28	Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина	1
29	Казанский юридический институт МВД России	4
30	Кемеровский государственный университет	3
31	Краснодарский университет МВД России	1
32	Красноярский государственный аграрный университет	6
33	Красноярский государственный университет	2
34	Кубанский государственный аграрный университет	4
35	Кубанский государственный университет	1
36	Курская государственная сельскохозяйственная академия им. профессора И.И. Иванова	3
37	Курский институт муниципальной и государственной службы	2
38	Ленинградский государственный университет им. А.С. Пушкина	1
39	Липецкий государственный педагогический университет	1
40	Липецкий филиал Московского института международного права и экономики им. А.С. Грибоедова	1
41	Магнитогорский государственный технический университет им. Г.И. Носова	1
42	Московская государственная юридическая академия	2
43	Магаданский филиал Московской государственной юридической академии	2
44	Международный независимый эколого-политологический университет	1
45	Международный юридический институт при Минюсте России	1
46	Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева	2
47	Московский государственный открытый университет (Филиал в Ейске)	2
48	Московский государственный технический университет	3
49	Московская академия экономики и права	1
50	Московский государственный технический университет им. Н.Э. Баумана	3
51	Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова	4
52	Московский открытый социальный университет (институт) (Пензенский филиал)	4
53	Московский открытый социальный университет (институт) (Марийский филиал)	2
54	Московский психолого-социальный институт	2
55	Московский университет МВД России (Тамбовский филиал)	3
56	Московский университет МВД России (Брянский филиал)	8
57	Московский университет МВД России (Смоленский филиал)	4
58	Московский университет МВД России (Тверской филиал)	2
59	Нижегородская академия МВД России (Чебоксарский филиал)	2
60	Нижегородская правовая академия	1
61	Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского	4
62	Новгородский государственный университет им. Ярослава Мудрого	3
63	Новокузнецкий филиал - институт Кемеровского государственного университета	1
64	Региональный открытый социальный институт г. Курск	1
65	Омский юридический институт	2
66	Оренбургский государственный аграрный университет	1
67	Оренбургский государственный университет	1
68	Орловская региональная академия государственной службы (Смоленский филиал)	1
69	Орловская региональная академия государственной службы (Брянский филиал)	1
70	Орловский юридический институт МВД России	1

71	Пензенский государственный университет	4
72	Пензенский филиал Международного независимого эколого-политологического университета	3
73	Петрозаводский госуниверситет	1
74	Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина	3
75	Поморский государственный университет им. М.В. Ломоносова	2
76	Псковский юридический институт Федеральной службы исполнения наказаний	1
77	Пятигорский государственный технологический университет	5
78	Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина (Филиал в г. Тамбове)	1
79	Российская академия государственной службы при Президенте РФ	1
80	Российская академия правосудия	4
81	Российская правовая академия Минюста России	1
82	Российская академия правосудия (Восточно-Сибирский филиал)	1
83	Российская правовая академия Минюста России (Средне-Волжский филиал)	4
84	Российский государственный социальный университет	1
85	Российский государственный университет им. И. Канта	1
86	Ростовский государственный экономический институт	1
87	Рязанский государственный университет им. С.А. Есенина	1
88	Санкт-Петербургский государственный университет аэрокосмического приборостроения	5
89	Санкт-Петербургский университет МВД России (Псковский филиал)	1
90	Санкт-Петербургский им. В.Б. Бобкова филиал Российской таможенной академии	3
91	Санкт-Петербургский институт внешнеэкономических связей, экономики и права (филиал в г. Кириши)	2
92	Санкт-Петербургский университет МВД России	8
93	Саратовская государственная академия права	5
94	Саратовский юридический институт МВД России (Пензенский филиал)	1
95	Северный международный университет	1
96	Северо-Западная академия государственной службы	1
97	Северо-Западный филиал Московского гуманитарно-экономического института	4
98	Северо-Западный филиал Российской правовой академии Минюста России	3
99	Северо-Кавказский филиал Российской академии правосудия Минюста России	4
100	Сибирский институт права, экономики и управления	2
101	Сибирский юридический институт (Абаканский филиал)	2
102	Сибирский юридический институт МВД России	2
103	Сибирский университет потребительской кооперации Забайкальского института предпринимательства	1
104	Современная гуманитарная академия (Новгородский филиал)	1
105	Ставропольский государственный университет	2
106	Ставропольский институт управления	3
	Тихоокеанский государственный университет Томский государственный университет Тюменский юридический институт МВД России Уральская государственная юридическая академия Уральская академия государственной службы (Филиал в г. Магнитогорске) Уральский юридический институт МВД России Уфимский юридический институт МВД России Филиал Южно-Уральского государственного университета в г. Миассе Хабаровская государственная академия экономики и права Хакасский государственный университет им. Н.Ф. Катанова Южно-Российский гуманитарный институт Якутский государственный университет им. М.К. Аммосова Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова	

	ВСЕГО	267
--	--------------	------------

Приложение № 4

Перечень тем работ, представленных на конкурс 2005/2006 года

п/п	Тема работы	Количество работ от (по баллам)
	2	3
	Раздел I. Избирательное право Влияние избирательного законодательства на качество представительной природы парламента Избирательное право и диктат: историко-правовой аспект Избирательное право и избирательная система Российской Федерации Избирательное право и институты народовластия Избирательное право как комплексная отрасль права Совершенствование избирательного права Российской Федерации Сравнительное избирательное право дореволюционной и современной России по выборам в Государственную Думу История зарождения и развития избирательного права Муниципальное избирательное право в системе избирательного права Российской Федерации Федеральные избирательные стандарты для выборов представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и практика их реализации в г. Москве Эволюция избирательного права женщин и его реализация в России и зарубежных странах Эффективное избирательное право как фактор успешного строительства гражданского общества в современной России Некоторые проблемы избирательного права в Российской Федерации (на примере Тверской области) Правовой анализ положений нового закона Санкт-Петербурга "О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга" История становления избирательного права Челябинской области Становление и развитие избирательного законодательства Становление и развитие муниципального избирательного права и законодательства Становление и развитие федерального избирательного законодательства К вопросу о выборах Президента России Некоторые вопросы организации и проведения выборов в Российской Федерации Особый порядок уголовного судопроизводства в отношении отдельных субъектов избирательного процесса: проблемы соотношения и недостатки детализации нормативных правовых актов Избирательное законодательство и участие политических партий в федеральных, региональных и муниципальных выборах Политические партии в избирательном процессе и вопросы формирования федеральных государственных органов Политические партии в избирательном процессе Статус политических партий в избирательном процессе Политические партии как субъекты избирательного процесса Правовой статус политических партий в избирательном процессе Проблемы совершенствования избирательного права в Российской Федерации Актуальные проблемы пропорциональной избирательной системы в субъектах Российской Федерации Избирательные системы на муниципальных выборах: законодательство и практика Избирательная система Хакасии в 1918-1936 годах Избирательные системы на муниципальных выборах: законодательство и практика проведения (на примере Республика Саха (Якутия)) Возможности применения различных видов избирательных систем	

в процессе партийного строительства в современной России
 Воздействие типа избирательной системы на формирование элементов политической системы в Российской Федерации с конца 80-х годов XX века (конституционно-правовое исследование)
 Дискуссионные аспекты нового порядка избрания депутатов Государственной Думы России будущего созыва
 Заградительный барьер - определяющая характеристика пропорциональной системы Российской Федерации
 Методики определения результатов голосования по пропорциональной избирательной системе
 Пропорциональная избирательная система в Российской Федерации: проблемы и перспективы
 Пропорциональная избирательная система и выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации
 Пропорциональная избирательная система на региональных выборах (на материалах Курской области)

Итоги

1	2	3
41	Пропорциональная избирательная система на региональных выборах (на материалах отдельных субъектов РФ)	
42	Пропорциональная избирательная система на региональных выборах (на примере Тверской области)	
43	Трансформация избирательных систем на выборах депутатов законодательных органов субъектов Российской Федерации	
44	Тенденции и проблемы развития пропорциональной системы выборов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти Кемеровской области	
45	Становление и развитие избирательного законодательства в России (пропорциональная избирательная система - проблемы и перспективы)	
46	Смешанная избирательная система на региональных выборах (депутатов Курской областной Думы четвертого созыва)	
47	Смешанная избирательная система на региональных выборах (на материалах отдельных субъектов Российской Федерации)	
48	Смешанная избирательная система при выборах в органы местного самоуправления в Красноярском крае	
49.	Средства массовой информации и избирательные комиссии: законодательство, практика взаимодействия (на примере Республики Саха (Якутия))	
50 '	Правовой режим деятельности СМИ в период избирательной кампании	
51	Средства массовой информации: информирование и предвыборная агитация (законные дозволения и запреты)	
52	Проблемы законодательного регулирования информационного обеспечения выборов	
53	Теоретико-методологические основания существования избирательной власти	
54	Рассмотрение избирательных споров в судах общей юрисдикции	
55	Решения Верховного Суда Российской Федерации по вопросам предвыборной агитации	
56	Конституционный Суд Российской Федерации и совершенствование избирательного права	
57	Решения Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам предвыборной агитации	
58	Роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в развитии избирательного права и избирательного процесса	4
59	Роль судебной практики в развитии и совершенствовании избирательного права и законодательства	3
60	Роль избирательного законодательства в процессе образования нового субъекта Российской Федерации	1
61	Система избирательных комиссий и проблемы совершенствования их деятельности	2

62	Система избирательных комиссий при проведении муниципальных выборов: законодательство, практика, проблемы, перспективы	1
63	Проект федерального закона "Об избирательных комиссиях Российской Федерации"	1
64	Организация голосования военнослужащих: законодательства и практика	1

Референдум в субъектах Российской Федерации Местный референдум и отказ в его проведении
ИТОГО

108

2. Избирательный процесс

Избирательный процесс: понятие, структура и стадии

Избирательный процесс и информационные технологии: понятие и виды

Избирательный процесс Российской Империи

в конце XVIII - первой половине XIX вв.

Голосование по почте как способ обеспечения реализации

активного избирательного права

Злоупотребление правом в избирательном процессе

на примере выдвижения кандидатов-"двойников"

Влияние PR-компаний на результаты выборов

Правонарушающие технологии в избирательном процессе

и способы борьбы с ними

"Черные" избирательные технологии и меры борьбы с ними

Гражданско-правовая защита чести, достоинства и деловой репутации

участников избирательного процесса

Институт выдвижения и регистрации списка кандидатов: понятие,

юридические условия и гарантии реализации пассивного

избирательного права

Отказ в регистрации и отмена регистрации кандидата

(списка кандидатов): проблемы теории и практики

О некоторых аспектах отказа в регистрации кандидата,

списка кандидатов как меры конституционно-правовой ответственности

Институт наблюдателей в избирательном процессе

Избирательные споры и способы их разрешения

Избирательные споры: сравнительно-правовой анализ

Вина как субъективное условие конституционно-правовой

ответственности за избирательные правонарушения

.....

Проблемы защиты избирательных прав граждан

в Российской Федерации

Проблемы обеспечения гарантий избирательных прав граждан

Российской Федерации при образовании избирательных округов

и избирательных участков

Проблемы правового регулирования защиты избирательных

прав граждан в Российской Федерации

Конституционно-правовая ответственность в избирательном праве

Некоторые вопросы административной ответственности за нарушения

избирательного законодательства

Судебная защита избирательных прав граждан Российской Федерации

Юридическая ответственность в избирательном процессе

Юридическая ответственность за нарушения законодательства

при организации и проведении выборов

Уголовная ответственность за избирательные правонарушения

в современной России: содержание и пути совершенствования

	2	3
--	---	---

	Уголовная ответственность за нарушения избирательного законодательства Новеллы в правовом регулировании предвыборной агитации Отзыв как формы непосредственного участия населения в решении вопросов местного значения Агитация в избирательном процессе Российской Федерации Институт предвыборной агитации Понятие предвыборной агитации. Его правовое регулирование. Судебная практика по Кемеровской области Правовое регулирование политической рекламы в избирательном процессе Предвыборная агитация и public relations: соотношение понятий и проблемы правового регулирования в Российской Федерации Предвыборная агитация: законодательство и практика Предвыборная агитация: законодательство и проблемы его реализации на практике Предвыборная агитация: проблемы использования "грязных" избирательных технологий Свободная политическая агитация в России. Становление и развитие Правовые аспекты формирования и расходования избирательных фондов: вопросы теории и практики Регистр избирателей: обеспечение избирательных прав граждан РФ при регистрации (учете) избирателей и составлении списков избирателей Финансирование выборов: законодательство и практика Финансирование избирательной кампании кандидатов и избирательных объединений Финансирование выборов в Российской Федерации Финансирование избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений: правовое регулирование и практика Проблема повышения явки избирателей на избирательные участки	
	ИТОГО	84
	3. Информационные технологии Зарубежный опыт электронного голосования на выборах Избирательный процесс и информационные технологии: понятие и виды Интернет и выборы Информационные технологии в избирательном процессе (на примере работы Государственной автоматизированной системы Российской Федерации "Выборы") Электронное голосование на выборах: новое в избирательном законодательстве РФ Электронное голосование на выборах: общественное доверие, правовое регулирование и опыт зарубежных государств	
	ИТОГО	10

	4. Молодежь и выборы Деятельность избирательных комиссий РФ по повышению правовой культуры молодежи: сравнительный анализ форм и методов работы Молодежные парламенты и их роль в формировании гражданской позиции молодых избирателей Молодежь в гражданском обществе и ее участие в выборах Молодежь и ее участие в выборах: новые информационные ресурсы как способ повышения электоральной активности Молодежь и ее участие в выборах: формы и методы повышения электоральной активности Молодежь как участник избирательного процесса. Формы и методы повышения электоральной активности Общественная молодежная палата при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: правовой статус, организация и деятельность Общественная молодежная палата: правовой статус, организация и основные направления реформирования Общественные молодежные палаты (молодежные парламенты) и их роль в формировании гражданской позиции молодых избирателей Особенности привлечения молодежи к участию в выборах (опыт зарубежных стран) Повышение электоральной активности молодежи Работа Избирательной комиссии Пензенской области по вовлечению молодежи в избирательный процесс	
	ИТОГО	25
	5. Международные избирательные стандарты, зарубежное и сравнительное право Выборы в Европейский парламент Выборы в Европейский парламент: законодательство и практика Выборы Президента Республики Беларусь в контексте международных избирательных стандартов Избирательная система Германии Избирательное законодательство стран - членов Европейского союза Избирательное законодательство стран-членов Европейского союза (на примере отдельных стран) Избирательное право Великобритании Избирательное право США Избирательный процесс в США Институт международных наблюдателей в избирательном процессе Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках Содружества Независимых Государств в системе источников международных избирательных стандартов Международные избирательные стандарты и их роль в развитии национального избирательного законодательства и практики проведения демократических выборов	

Итоги проведения конкурса

	Место и роль избирательного законодательства в избирательном праве Республики Узбекистан Практика организации и проведения парламентских выборов в Великобритании Практика проведения и организации парламентских выборов в зарубежных странах (ИРАН) Предвыборная агитация в России и за рубежом Проблемы организации международного наблюдения за выборами в государствах-участниках "Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках СНГ" Сравнительная характеристика избирательных систем на примере конкретных государств Сравнительный анализ избирательного законодательства Южноафриканской Республики и Российской Федерации Сравнительный анализ избирательных систем государств - участников Европейского союза Сравнительный анализ избирательных систем на примере конкретных государств - России и Швеции Сравнительный анализ избирательных систем на примере конкретных государств (Россия, Германия, США) Сравнительный анализ избирательных систем России, США и стран Европы на примере государств Германии и Франции	
	ИТОГО	33
	6. Методические пособия Законодательное Собрание Республики Карелия в схемах и таблицах: методическое пособие для студентов и школьников Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации (сборник задач-казусов) Методическая разработка - сценарий деловой игры "Брейн-ринг" Методическое пособие для формального, неформального и внеформального образования по проблемам обучения молодежи основным принципам избирательного права и процесса и повышения электоральной активности молодежи Мультимедийный учебно-методический комплекс по избирательному праву и избирательному процессу Учебное пособие для будущих избирателей "Я знаю, что такое выборы!" Роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в развитии избирательного права и избирательного процесса	
	ИТОГО	7
	ВСЕГО	26

РАБОТЫ СТУДЕНТОВ

ПЕРВАЯ ПРЕМИЯ

Лебедев

Антон Олегович,

студент 2-го курса

факультета права

Государственного университета -

Высшей школы экономики

Научный руководитель:

Васильева

Светлана Викторовна,

кандидат юридических наук,

доцент кафедры конституционного

и административного права

Государственного университета -

Высшей школы экономики

Чаплинский

Александр Владимирович, студент 2-го курса факультета права Государственного университета - Высшей школы экономики

Судебная защита избирательных прав граждан Российской Федерации

В условиях становления российской политической системы, судебный способ защиты избирательных прав приобретает главенствующее значение, вводя в нормальное, цивилизованное, правовое русло различного рода конфликтные ситуации, связанные с осуществлением гражданами своих конституционно закрепленных прав. Высокий динамизм, значительная степень хаотичности и непроработанности отечественного законодательства в данной сфере общественных отношений позволяют говорить об актуальности избранной темы исследования, особенно в свете важности свободного осуществления гражданами своих избирательных прав в целях приближения Российского государства к демократии, укрепления правовых институтов общества.

Судебная защита избирательных прав: общая характеристика и соотношение с административным порядком защиты

Для полноценного и всестороннего анализа темы необходимо, прежде всего, определиться с понятийным аппаратом. Что есть "защита избирательных прав граждан" и как она соотносится с "разрешением избирательных споров"? Имеется легальная дефиниция понятия "избирательные права". Так пункт 28 статьи 2 ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ" (далее - Федеральный закон об основных гарантиях) устанавливает, что "избирательные права граждан - конституционное право граждан РФ избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также право участвовать в выдвижении кандидатов, списков кандидатов, в предвыборной агитации, в наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, в других избирательных действиях."

При этом, как отмечает А. Постников, "в сферу федерального регулирования избирательных прав граждан все больше стали включаться отношения по поводу избирательных процедур, прямо не связанные с защитой конституционных прав избирать и быть избранными"¹. Надо отметить, что подобная детальная регламентация таит в себе некоторую опасность. Как будет отмечено впоследствии, суды иногда исключительно формальным толкованием данных законоположений необоснованно отказывают гражданам в защите их конституционных прав.

На основе приведенного положения судебную защиту избирательных прав граждан можно определить как главенствующий конституционный механизм охраны избирательных прав граждан, выражающийся в деятельности судебной власти в целом по предотвращению их нарушений, устранению препятствий к их осуществлению и восстановлению нарушенных прав в установленной законодательством процессуальной форме². Данное определение не идеальное и в процессе исследования оно будет конкретизировано и дополнено.

Как отмечает Е.П. Ищенко, избирательные споры - это разногласия по поводу применения избирательного законодательства, возникающие при назначении, подготовке, проведении и установлении результатов выборов в органы государственной власти и местного самоуправления, которые разрешаются избирательными комиссиями различных уровней либо в судебных инстанциях³. Данное определение также не совершенно. По вполне обоснованному замечанию И.В. Галушко, применение права - лишь одна из форм более

Церемония торжественного вручения дипломов и премий победителям конкурса. 27 июня 2006 года, г. Москва

Чаплинский Александр Владимирович, студент 2-го курса факультета права Государственного

университета - Высшей школы экономики. Первая премия

Секретарь Комиссии по подведению итогов конкурса Ю.А. Веденеев и член Комиссии В.И. Лысенко Шевцов Антон Леонидович, аспирант кафедры государственного права юридического факультета Регионального открытого социального института. Первая премия

Мыльников Всеволод Вячеславович, студент 2-го курса юридического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова. Вторая премия

Сазонов Петр Александрович, соискатель ученой степени кандидата юридических наук Байкальского государственного университета экономики и права. Вторая премия

Акчурин Александр Ростамович, аспирант кафедры государственного строительства и права Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. Вторая премия

Зеленов Алексей Валерьевич, студент 5-го курса кафедры юриспруденции гуманитарного факультета Муромского института (филиала) Владимирского государственного университета. Третья премия

Петрова Юлия Валерьевна, студентка 4-го курса юридического факультета Санкт-Петербургского им. В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. Третья премия

Соколов Александр Владимирович, аспирант Ярославского государственного университета им. П.Г. Демидова. Третья премия

Какителашвили Михаил Михайлович, аспирант кафедры административного и муниципального права Российского государственного социального университета.

Третья премия

Калягина Виктория Александровна, аспирантка кафедры государственного и административного права Юридического института (филиала) Дальневосточного государственного университета. Третья премия

Амиргамзаев Вадим Алиевич, студент 5-го курса юридического факультета Ростовского государственного экономического университета. Третья премия

Круглень Анна Николаевна, Суворина Елена Валерьевна, студентки 3-го курса гуманитарного факультета Муромского института (филиала) Владимирского государственного университета.

Поощрительная премия

Выступление победителя конкурса

Меликян Артур Борисович, студент 4-го курса юридического факультета Северо-Западного филиала Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации. Поощрительная премия

Председатель ЦИК России А.А. Вешняков вручает премию и диплом Ю.Ю. Осиной

Председатель ЦИК России А.Л. Вешняков вручает премию и диплом А.Л. Шевцову

Председатель ЦИК России А.Л. Вешняков вручает премию и дипломы Е.А. Исаевой и А.В. Соколову

Представитель Министерства образования и науки Российской Федерации Першуткин Борис Васильевич вручает благодарственное письмо победителю конкурса А.О. Лебедеву

Выступление начальника Организационно-аналитического управления аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации Середы Елены Васильевны

Выступление Президента Центра развития молодежного парламентаризма России Синяковой Ларисы Сергеевны, победителя конкурса 2003/2004 учебного года

Выступление представителя Министерства образования и науки Российской Федерации Першуткина Бориса Васильевича

Секретарь Комиссии по подведению итогов конкурса Ю.А. Веденеев вручает благодарственное письмо Макуеву Руману Хароновичу, научному руководителю победителя конкурса А.Л. Шевцова

Председатель ЦИК России А.А. Вешняков вручает благодарственное письмо Каинову Владимиру Ивановичу, научному руководителю победителей конкурса А.Б. Меликяна и Ю.Ю. Осиной

Выступление Климовой Юлии Николаевны, научного руководителя победителей конкурса А.Н. Круглени, Е.В. Сувориной и А.В. Зеленова. Победитель конкурсов 2000/2001 и 2001/2002 учебных годов

Представитель Министерства образования и науки Российской Федерации Першуткин Борис Васильевич вручает благодарственное письмо победителю конкурса А.В. Чаплинскому

Председатель ЦИК России А.А. Вешняков, победители конкурса 2005/2006 учебного года, секретарь Комиссии по подведению итогов конкурса Ю.А. Веденеев, член Комиссии по подведению итогов конкурса С.В. Большаков, научные руководители победителей конкурса - Ю.Н. Климова, В.И. Каинов широкого понятия реализации права, поэтому не каждый спор связан с применением избирательного законодательства. Указанный автор приводит, на наш взгляд, более корректное определение понятия "избирательные споры", под которыми он понимает разногласия между участниками избирательного процесса, связанные, прежде всего, с различным толкованием норм избирательного права в ходе их реализации⁴.

Конфликт может быть признан избирательным спором при соблюдении трех условий: 1) субъектный состав спорного правоотношения включает в себя хотя бы одного участника избирательного процесса; 2) существо спора заключается в отрицательном отношении данного субъекта к действиям другой стороны, совершенных опять же в рамках избирательного процесса; 3) соблюдены процессуальные требования к

оформлению спорных отношений, т.е. развитие спора происходит в установленной процессуальной форме⁵.

Как отмечает И.В. Галушко, в числе действительных причин возникновения избирательных споров следует назвать такие:

- дефекты избирательного законодательства: нормативные излишества и пробелы, отсутствие понятийной определенности, наличие коллизий (в т.ч. противоречий Конституции РФ, международно-правовым актам и другим правовым актам большей юридической силы) и другие;
- достаточно низкий уровень юридической грамотности и правовой культуры части участников избирательного процесса;
- правонарушающая деятельность некоторых участников избирательного процесса, либо действующих в их интересах других субъектов⁶.

Соглашаясь в основном с позицией И.В. Галушко относительно понятия "избирательные споры", стоит все же учитывать и мнение Е.П. Ищенко, поскольку избирательные споры, в частности, могут возникать и в связи с применением права.

Возникает вопрос, как соотносятся между собой такие понятия, как "разрешение избирательных споров" и "защита избирательных прав". На наш взгляд, соотношение данных понятий находит свое выражение в двух различных, но взаимодополняющих подходах.

С одной точки зрения, защита избирательных прав и разрешение избирательных споров соотносятся, как часть и целое. В этом случае защита избирательных прав граждан выступает одним из видов разрешения соответствующих споров. При этом действия, направленные на защиту этих прав, могут совершаться не только самими гражданами, но и специальными государственными органами (например, избирательными комиссиями) или должностными лицами (к примеру, прокурором), как по собственной инициативе, так и по требованию граждан. Вместе с тем, по мнению некоторых исследователей, существуют избирательные споры, которые подразумевают защиту не избирательных, а каких-либо других прав граждан и их объединений. В частности, М. Матейкович считает, зачастую избирательные споры тесно связаны с гражданскими правоотношениями. В частности, в ходе их рассмотрения может проверяться законность гражданско-правовых сделок, связанных с ведением предвыборной агитации, финансированием выборов, сбором подписей и тд. В подобных случаях защите подлежат субъективные гражданские права, возникшие вместе с тем в рамках избирательного процесса⁷.

С другой точки зрения, разрешение избирательных споров - форма разрешения конфликта, а защита избирательных прав - его содержание. В данном случае, спор, как несогласие одного субъекта с действиями другого, рассматривается как результат нарушения прав. Соответствующий государственный орган (суд или избирательная комиссия) устанавливает, произошло ли на самом деле указываемое заявителем нарушение прав. Если нарушение имело место, то уполномоченный орган принимает меры к защите данных прав путем издания властных предписаний, тем самым, разрешая спор между субъектами. Надо отметить, что данный подход не совсем корректен, поскольку в его рамках резюмируется, что каждый спор связан с нарушением избирательных прав участников избирательного процесса. Однако это отнюдь не так. В противном случае все заявляемые в судах требования участников избирательного процесса подлежали бы удовлетворению.

Сущность судебной защиты избирательного права граждан можно выразить тем, что, во-первых, суды защищают основополагающие принципы реализации избирательных прав гражданами: всеобщности, равенства и тд. Во-вторых, органы судебной власти, вынося обязательные для исполнения решения, обеспечивают свободный характер выборов и тем самым гарантируют реальное участие граждан в управлении делами государства. В-третьих, органы судебной власти должны препятствовать распространению противозаконных действий и, прежде всего, в сфере предвыборной агитации и финансировании избирательной кампании. В-четвертых, деятельность судебной власти должна повышать значимость законодательства об основных гарантиях избирательных прав граждан, способность к осознанию ответственности за нарушение избирательного законодательства⁸.

Российское законодательство предусматривает два порядка разрешения избирательных споров: административный и судебный. Так, механизм защиты избирательных прав граждан в суде может быть начат посредством подачи жалобы, представляющей собой форму, в которую облекаются иски требования "безвластного" субъекта о признании вынесенного в отношении него решения недействительным. В суде такая жалоба рассматривается по правилам искового производства, т.е. можно говорить о равноправии заявителя и заинтересованного лица. При защите избирательных прав во внесудебном порядке "безвластный" субъект не имеет того статуса, которым обладает сторона в судебном деле. Возникающее при подаче административной жалобы правоохранительное отношение является вертикальным. Гражданин, выступающий в данной ситуации всего лишь просителем, ждет решения по своей жалобе сверху, т.е. стороны в данном случае не являются равноправными⁹.

В научных кругах существуют разногласия по поводу предпочтительности того или иного порядка. По мнению одних специалистов, необходимо ограничить выбор субъектом органа, рассматривающего жалобу, установив приоритет судебного порядка разрешения споров. Однако закрепление судебного порядка как единственно возможного принесло бы значительный ущерб экономичности и, что самое важное, в условиях избирательной кампании, оперативности рассмотрения споров. Поэтому большинство исследователей выступают за сохранение альтернативного (по выбору субъекта обращения) порядка разрешения споров¹⁰. В науке отмечается также, что обжалование действий и решений в вышестоящих

инстанциях - составная часть их контрольных полномочий. Действительно, на наш взгляд, исключение административного порядка защиты избирательных прав нецелесообразно.

Важно отметить, что наличие альтернативного способа защиты избирательных прав требует законодательного решения координации судов и избирательных комиссий. До недавнего времени в пункте 9 статьи 75 Федерального закона об основных гарантиях было установлено, что в случаях принятия судом жалобы к рассмотрению он обязан известить об этом соответствующую избирательную комиссию. Но в данный момент Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации (далее - ГПК РФ) в редакции от 21 июля 2005 года устанавливает, что суд по запросам комиссий извещает их о принятых к рассмотрению жалобах (заявлениях) на нарушение избирательных прав граждан и о принятых по ним решениях.

Нельзя не отметить, что подобное переложение обязанностей в рамках взаимоотношений "суд - избирательная комиссия" усложняет координацию этих двух органов в процессе защиты избирательных прав. Думается, что

прежняя норма об обязанности суда сообщать избирательной комиссии о принятой жалобе была более логична, так как суд мог легко определить, какую комиссию необходимо известить о поступившей жалобе (заявлении). При нынешнем порядке комиссиям (особенно при их загруженности в условиях избирательных кампаний) сложнее сориентироваться с теми судебными инстанциями, куда необходимо отправить запрос.

Уже упомянутый пункт 9 статьи 75 Федерального закона об основных гарантиях гласит, что если аналогичная жалоба уже поступила и в избирательную комиссию, то она должна приостановить ее рассмотрение до вступления решения суда в законную силу. К сожалению, в действующем законодательстве не оговаривается, какие жалобы могут быть признаны аналогичными, что приводит к различным вариантам толкования этой юридической категории при рассмотрении судами и избирательными комиссиями соответствующих споров. Поэтому вполне обоснованным выглядит включение в законодательство хотя бы примерного перечня критериев, говорящих об аналогичности жалоб.

Во-первых, для решения вопроса об аналогичности жалоб должен учитываться круг лиц, обратившихся с жалобами в суд и в избирательную комиссию. Хотя, с одной стороны, жалобы об одних и тех же нарушениях избирательных прав, поданные разными субъектами, формально являются различными, а фактически могут быть аналогичными. Во-вторых, необходим анализ рассматриваемых фактов: в частности, время, место, субъекты, характер их действий.

Итак, из этой части нашей работы можно сделать несколько выводов. Во-первых, существует легальное определение понятия "избирательные права", что имеет важное значение для правоприменителя. Во-вторых, судебный порядок разрешения избирательных споров и судебная защита избирательных прав соотносятся как целое и часть, как форма и содержание. Однако ответы на этот вопрос осложняет тот факт, что в науке не существует единого подхода к определению избирательного спора. В-третьих, наличие и административного и судебного порядка защиты избирательных прав в российском законодательстве вполне обоснованно, логично и разумно. В то же время существует ряд проблем взаимодействия избирательных комиссий и судов, прежде всего в той ситуации, когда гражданин одновременно обращается к обоим органам.

Судопроизводство по делам о защите избирательных прав

Дела о защите избирательных прав граждан рассматриваются в настоящее время судами общей юрисдикции в рамках гражданского судопроизводства на основе применения норм искового производства, но с учетом действия специальных норм. По мнению некоторых исследователей, общие правила искового производства - принципы, стадийное развитие процесса, возможность отказаться от продолжения процесса и прекратить производство по делу - в полной мере применимы к рассмотрению дел об избирательных спорах¹¹. Однако нам представляется, что это не совсем так

Одним из основополагающих принципов гражданского процесса является диспозитивность. Как отмечает В.В. Ярков, диспозитивность гражданского процесса предопределена диспозитивностью гражданского права и свидетельствует об определенной автономности субъектов спорного материального правоотношения¹².

Однако для взаимодействия граждан и государственных органов, к которым относятся избирательные комиссии, характерны отношения власти и подчинения. Более того, в данном случае суд разрешает спор не о праве гражданском (частном), а об избирательном, т.е. публичном по своему характеру праве.

По мнению В.В. Яркова, понятие диспозитивности включает в себя два элемента. Первая составляющая диспозитивности гражданского процесса - наличие прав и равенство этих прав для соответствующих категорий субъектов гражданских процессуальных правоотношений. Без наличия прав нельзя говорить о возможности ими распоряжаться. Вторая составляющая - возможность осуществления этих прав, наличие выбора в средствах своей защиты. Так, истец вправе предъявить иск или воздержаться от этого, может изменить предмет или основание требования, отказаться от иска, согласиться на заключение мирового соглашения. Ответчик может признать иск полностью или в части, предъявить встречный иск, выразить возражения (материального, процессуального характера) против иска, согласиться с условиями мирового соглашения¹³.

Однако в силу специфики публично-правовых отношений в производстве по делам о защите избирательных прав не используется ряд институтов гражданского процессуального права. К примеру,

невозможно заключение мирового соглашения, из-за отсутствия иска не может быть подан встречный иск, по этой же причине нет такого института, как отказ от иска. По делам данной категории не могут быть применены правила договорной подсудности, они не могут быть переданы на рассмотрение третейского суда¹⁴.

Не менее важен в гражданском процессе и принцип равноправия сторон, который представляет собой проявление более общего принципа равенства граждан перед законом и судом. Равноправие сторон в гражданском процессе проявляется в равных возможностях по защите своих прав. Равноправие сторон обуславливается реальностью использования предоставленных прав. Помимо равенства прав стороны несут равные обязанности.

Однако в производстве по делам, вытекающим из публично-правовых отношений, в частности, по делам о защите избирательных прав, данный принцип проявляется с определенными особенностями. В частности, согласно статье 249 ГПК РФ обязанности по доказыванию законности оспариваемых решений, действий избирательных комиссий, их должностных лиц, служащих их аппаратов возлагаются на органы и лиц, которые приняли оспариваемые решения или совершили оспариваемые действия. Таким образом, положение заинтересованного лица в целом значительно сложнее, чем положение истца, хотя формально их процессуальный статус одинаков.

В гражданском процессе при реализации принципа состязательности определенная роль отводится и суду в целях обеспечения законности. Как пишет М.К. Треушников, в данный момент нет "чистой" состязательности, при которой суд играл бы в процессе пассивную роль, а процесс сводился к "свободной игре спорящих сторон". Суд определяет, какие доказательства имеют значение для дела и вправе предложить лицам, участвующим в деле, представить дополнительные доказательства, он окончательно устанавливает содержание вопросов, по которым требуется получить заключение эксперта, может назначить по своей инициативе экспертизу¹⁵.

Однако при рассмотрении публично-правовых споров, включая дела о защите избирательных прав, роль суда в процессе еще более значительна. Суд в соответствии с частью 2 статьи 249 ГПК РФ обладает правом истребовать доказательства по своей инициативе. При этом установлено и средство обеспечения данного права: должностное лицо, не исполняющее требование суда о представлении доказательств, подвергается штрафу.

Основная причина того, что производство по делам о защите избирательных прав осуществляется в рамках гражданского судопроизводства, заключается в неразвитости судопроизводства административного, включающего с советских времен лишь процесс по делам об административных правонарушениях.

Все вышесказанное в полной мере справедливо по отношению к производству по делам об оспаривании гражданами и организациями решений и действий избирательных комиссий. В тех же случаях, когда избирательные споры тесно связаны с гражданскими правоотношениями, в ходе их рассмотрения может проверяться законность гражданско-правовых сделок, связанных с ведением предвыборной агитации, финансированием выборов, сбором подписей и т.д. В данном случае полностью оправдано рассмотрение данной категории дел в рамках гражданского судопроизводства.

При рассмотрении данного вопроса нельзя обойти вниманием и проблему соотношения частного и публичного интереса при защите избирательных прав. После проведения выборов суды, как правило, сталкиваются с многочисленными жалобами (заявлениями) граждан на нарушение их избирательных прав, часть из которых подлежит удовлетворению. Перед служителями Фемиды встает принципиально важный вопрос: каким образом соотнести состоявшееся волеизъявление избирателей с нарушенными правами отдельных граждан, публичный и частный интерес? Ведь полное восстановление нарушенного права зачастую влечет за собой признание недействительными результатов выборов.

На наш взгляд, правовая позиция Конституционного Суда РФ по этому вопросу имеет принципиальное значение¹⁶. Конституционный Суд указал, что "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", т.е. "суды должны находить адекватные формы и способы защиты пассивного и активного избирательного права".

Конституционный Суд РФ отметил, что "при наличии предусмотренных законом оснований суд вправе признать невозможным проведение повторных выборов в целях восстановления пассивного избирательного права гражданина. Однако, во всяком случае, негативные последствия, явившиеся результатом незаконных действий (или бездействия) избирательных комиссий, которые обладают, по сути, публично-властными функциями, должны быть компенсированы, а доброе имя гражданина - восстановлено на основе вытекающего из статьи 53 Конституции РФ признания и возмещения государством причиненного вреда".

Интересно также особое мнение по рассматриваемому делу члена Конституционного Суда РФ Н.С. Бондаря. Он обращает внимание на то, что субъективное избирательное право, являясь элементом конституционного статуса личности, одновременно представляет собой важнейший элемент собственно института выборов. Тем самым избирательное право включает в себе как личный интерес каждого конкретного гражданина, так и интерес публичный.

Поэтому было бы разумным реализовать на законодательном уровне позиции Конституционного

Суда РФ четырехлетней давности, т.е. предусмотреть положения, которые способствовали бы более активному использованию компенсаторного механизма возмещения вреда гражданину, причиненного нарушением его избирательных прав. В настоящее время осуществление компенсационного механизма весьма затруднено. Закон РФ от 27 апреля 1993 года № 4866-1 "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" содержит норму, в соответствии с которой убытки, моральный вред, нанесенные гражданину признанными незаконными действиями (решениями), а также представлением искаженной информации, возмещаются в установленном Гражданским кодексом РФ (далее - ГК РФ) порядке.

В принципе, в гражданском судопроизводстве право на компенсацию морального вреда могло бы быть реализовано в рамках статей 151-152 ГК РФ. Ведь в соответствии со статьей 1100 ГК РФ основанием компенсации морального вреда может быть вред, причиненный распространением сведений, порочащих честь, достоинство и деловую репутацию. Однако Пленум Верховного Суда РФ указал, что не могут рассматриваться порочащими сведения, содержащиеся в официальных документах¹⁷. Акт избирательной комиссии - официальный документ. Следовательно, даже если это решение отменено в судебном порядке, гражданин не может ссылаться на информацию, содержащуюся в нем, как на порочащую его честь, достоинство, деловую репутацию при решении вопроса о компенсации морального вреда.

С созданием административных судов и передачей в их ведение разрешения избирательных споров суд наделяется возможностью одновременно с вынесением решения по административному делу издать приказ о компенсации морального вреда¹⁸. Причем можно предусмотреть право гражданина, если он не ставил перед административным судом этот вопрос, на подачу иска о возмещении причиненного вреда и в районный суд в рамках гражданского судопроизводства.

Итак, на сегодняшний день жалобы граждан на действия органов государственной власти рассматриваются в рамках гражданского судопроизводства. Однако эта ситуация не совсем согласуется с положением статьи 118 Конституции РФ, предусматривающей особую форму разрешения споров в сфере осуществления публичной власти - административное судопроизводство.

Как отмечают некоторые исследователи, "административный юрисдикционный процесс обладает существенными особенностями, которые не позволяют ему существовать в гражданско-процессуальной форме"¹⁹. Среди таких особенностей выделяют:

- установление специального порядка рассмотрения дела для облегчения доступа гражданина к правосудию, в том числе оказание помощи гражданину в составлении обращения в суд;
- инквизиционная следственная роль суда;
- возложение бремени доказывания на орган администрации.

Как известно, в стадии принятия находится пакет законопроектов, направленных на создание и надлежащее функционирование специализированных административных судов, в том числе и проект Кодекса об административном судопроизводстве (далее - КАС)²⁰.

Новацией для российского законодательства могло бы стать положение, согласно которому суд оказывает гражданам содействие в установлении местонахождения административного ответчика, в подготовке материалов, прилагаемых к жалобе: документов и иных доказательств, подтверждающих факт нарушения прав, свобод и законных интересов, текста обжалуемого правового акта, доверенности представителя гражданина и другие (ст. 75-77 КАС).

Особо следует остановиться на вопросе о правовой природе обращения в суд за защитой избирательных прав. Практически все исследователи отмечают отсутствие терминологического единства в законодательстве относительно процессуальных средств обращения в суд. В нормативно-правовых актах применяются разнообразные понятия: заявление (ст. 259-261 ГПК РФ, ст. 84 ФЗ "О выборах Президента Российской Федерации", ст. 95 ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"), жалоба (ст. 75 Федерального закона об основных гарантиях), иск (ст. 260' ГПК РФ). Понятно, что необходимо установление единого подхода, и в этой связи интересны исследования М.К. Треушникова²¹.

Как известно, граждане современного государства обладают не только субъективными гражданскими, но и субъективными публичными правами. Нарушаются и первые и последние. Установление и охрана субъективных публичных прав необходима, как и установление и защита гражданских прав.

Поэтому, как отмечает М.К. Треушников, в дореволюционной юридической науке рассматривались два типа исков, как средств защиты субъективных гражданских прав и субъективных публичных прав, вытекающих из отношений публично-правового свойства. Последние получили название административных исков. В свою очередь, они подразделяются на иски простые (нормальные) и чрезвычайные (экстраординарные).

Первому виду исков соответствует полная юрисдикция, то есть разрешение споров с установлением фактов и применением норм права к установленным фактам: споры, связанные с денежными обязательствами государства, налогами, осуществлением воинской обязанности. Экстраординарным административным иском считаются жалобы на превышение власти должностным лицом, извращение им своих полномочий. К последним относятся в том числе и жалобы о нарушении избирательных прав граждан государственными органами.

Исходя из вышеизложенного, М.К. Треушников говорит об исковой природе данных процессуальных средств обращения в суд независимо от названия. Однако более распространена точка зрения о жалобе как

наиболее адекватном процессуальном средстве обращения в суд за защитой избирательных прав. Это видно из сравнения определений таких понятий как "иск" и "жалоба".

Под жалобой понимается обращение в государственный либо общественный орган или к их должностным лицам по поводу нарушения прав и охраняемых законом интересов конкретного лица (гражданина, общественной организации, предприятия и т.п.). В свою очередь иск - это предъявляемое истцом в судебном или арбитражном порядке требование, вытекающее из принадлежащего истцу права в силу договора или по другим предусмотренным в законе основаниям²². Как отмечает Н.Ю. Хаманева, "...процессуальные особенности рассмотрения административных дел подтверждают недопустимость расторжения их в исковой процедуре гражданского процесса"²³.

В проекте КАС в целом сохраняются положения ГПК РФ о распределении обязанности доказывания и о роли суда в процессе. Так, статья 37 предусматривает, что заявитель не должен доказывать незаконность обжалуемого решения, а обязан лишь доказать факт нарушения своих прав, свобод и законных интересов или реальной угрозы их нарушения. При этом заявитель обязан сослаться на положение акта, который нарушает его права и интересы.

Создатели проекта предлагают оставить общее правило, согласно которому обязанность доказывания законности обжалуемого действия лежит на административном ответчике. Сохраняются в проекте и нормы, на основании которых можно говорить о так называемой инквизиционной следственной роли суда. Так, в частности, в статье 39 говорится, что суд не только оказывает содействие заявителю в собирании доказательств (если их представление для гражданина затруднительно), но и вправе самостоятельно устанавливать факты, не зависимо от представленных доказательств.

При рассмотрении дел о нарушениях избирательных прав граждан в силу динамичного характера избирательной кампании особое значение имеет оперативность. Поэтому, как отмечает В. Радченко, в целях искоренения волокиты вполне оправдан запрет суду второй инстанции отправлять дела на новое рассмотрение в суд первой инстанции. Понятно, что в связи с этим суду второй инстанции необходимо предоставить более широкие возможности для непосредственного исследования обстоятельств дела с тем, чтобы исправить возможную ошибку суда первой инстанции и вынести новое решение²⁴. Именно такой подход применен в проекте КАС.

Например, пункт 3 статьи 144 названного проекта устанавливает, что в целях защиты публичных интересов суд второй инстанции вправе выйти за пределы требований, содержащихся в кассационной жалобе, но не вправе выйти за пределы требования, заявленного в суде первой инстанции. Понятно, что в ходе кассационного рассмотрения суд вправе исследовать новые доказательства и устанавливать новые факты.

Подводя итог этой части нашей работы, сделаем некоторые выводы. Во-первых, по своей природе отношения в системе "избирательная комиссия-гражданин" носят властный характер, т.е. не являются гражданско-правовыми. Во-вторых, наиболее рационально и обоснованно отнесение разрешения подобного рода конфликтных ситуаций к ведению административных судов (которые пока еще не созданы) в рамках административного судопроизводства. В-третьих, как указывал Конституционный Суд РФ, судам при рассмотрении избирательных споров необходимо активно использовать компенсаторные механизмы возмещения вреда, причиненного незаконными действиями (бездействиями) избирательных комиссий, что пока весьма затруднено.

Процессуальные вопросы судебной защиты избирательных прав граждан Российской Федерации

Рассмотрение процессуальных моментов судебной защиты избирательных прав следует начать с определения подсудности и состава суда.

Законодательство достаточно четко решает вопросы подсудности данной категории дел. Они урегулированы статьями 24-27 ГПК РФ, а также статьей 75 Федерального закона об основных гарантиях. Так, в частности, указывается, что решения и уклонение от их принятия Центральной избирательной комиссии РФ обжалуются в Верховный Суд РФ, за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий (ст. 27 ГПК РФ). Аналогичные нормы содержит 26 статья ГПК РФ, гласящая, что суд субъекта РФ рассматривает гражданские дела об оспаривании решений (уклонения от принятия решений) избирательных комиссий субъектов РФ, окружных избирательных комиссий, за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий.

В.М. Жуйков в поддержку данной нормы отмечает, что "в случае оставления вышестоящей комиссией жалобы без удовлетворения, а, следовательно, оставления в силе решения нижестоящей комиссии, подсудность дела определяется по правилам оспаривания решения нижестоящей избирательной комиссии. Это связано с тем, что по таким делам предметом оспаривания является решение нижестоящей избирательной комиссии, именно оно имеет самостоятельное значение и влечет правовые последствия; решение же вышестоящей комиссии такого значения не имеет"²⁵. Думается, что в данном вопросе не все так однозначно. Во-первых, пункт 2 статьи 75 Федерального закона об основных гарантиях не содержит добавления "за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий", подобно ГПК РФ. Во-вторых, перед тем как удовлетворить или оставить жалобу без удовлетворения, вышестоящая комиссия должна объективно и всесторонне рассмотреть по существу конфликтную ситуацию, то есть, по сути, самостоятельно решить вопрос о законности и обоснованности

действий (бездействия) нижестоящей комиссии. В Федеральном законе об основных гарантиях напрямую об этом не говорится, но такой вывод можно сделать, проанализировав совокупность норм главы X данного Закона. Так, согласно пункту 12 статьи 75 гласит при рассмотрении комиссией жалоб, а также в иных случаях, когда комиссией рассматривается вопрос о нарушении избирательных прав граждан и права граждан на участие в референдуме, на заседание комиссии приглашаются заявители, а также лица, действия (бездействие) которых обжалуются или являются предметом рассмотрения. Участие всех заинтересованных сторон призвано гарантировать именно объективность, всесторонность, законность решения комиссии. Решение же об оставлении жалобы без удовлетворения выступает лишь в виде процессуальной формы, которая несколько скрывает кропотливую и всестороннюю работу вышестоящей комиссии. ГПК РФ же в определенной мере снимает ответственность с вышестоящей комиссии, в случае оставления жалобы без удовлетворения, за действия нижестоящей. Поэтому оставление жалобы без удовлетворения, по сути есть, самостоятельное решение комиссии о правильности действий (бездействия) нижестоящей комиссии. К этому надо добавить, что при всем уважении к нашей судебной системе квалификация, допустим, районного судьи, разрешающего дела о судебной защите избирательных прав граждан раз в несколько лет, ниже квалификации членов Центральной избирательной комиссии РФ или даже избирательной комиссии субъекта.

Нас могут обвинить в том, что, предлагая исключить из статьи 26, 27 ГПК РФ, часть "за исключением решений, оставляющих в силе решения нижестоящих избирательных комиссий или соответствующих комиссий референдума", мы ослабляем гарантии защиты избирательных прав граждан. В то же время нельзя не отметить, что гражданин, считающий, что его избирательные права нарушены, и пытающийся последовательно пройти сначала все административные звенья (избирательные комиссии), а потом судебные инстанции (если у него нет желания вести двойное обжалование), может в условиях скоротечности избирательных кампаний фактически лишиться возможности эффективной и своевременной защиты своих прав (например, при истечении процессуальных сроков).

Нельзя не отметить, что, к сожалению, суды иногда злоупотребляют своими правами при растолковании законоположений о подсудности. Так, в частности, Семин А.В. отмечает: "Поэтому областные (республиканские, краевые) суды стремятся под любым предлогом дела, подсудные им, передать на рассмотрение в районные суды, с той целью, что в кассационном порядке они были проверены судом субъекта Федерации, а не Верховным Судом РФ"²⁶.

В частности, названный автор приводит пример, когда при выборах депутатов Государственной Думы РФ в декабре 2003 года окружная избирательная комиссия Ижевского одномандатного избирательного округа постановила изъять тираж газеты "АиФ в Удмуртской Республике" в связи с тем, что в ней содержались материалы, способные нанести ущерб чести, достоинству и деловой репутации кандидата в депутаты Государственной Думы РФ В. Гражданин О. подал заявление в Верховный суд УР на нарушение его избирательного права, а именно права на информацию. Решением этого суда данное дело было передано в районный суд, так как суд посчитал, что право на информацию - не избирательное право. Определением Верховного Суда РФ от 24 марта 2004 года частная жалоба на определение Верховного суда УР оставлена без удовлетворения.

Действительно, установлено легальное определение избирательных прав граждан в пункте 28 статьи 2 Федерального закона об основных гарантиях. В нем права на информацию нет. Но в условиях избирательной кампании право на информацию приобретает особое конституционно-правовое значение, поэтому, возможно, необходимо законодательно закрепить его в составе конкретных правомочий более широкого по содержанию субъективного избирательного права. В то же время ВС УР предпочел "не заметить" пункт 3 статьи 246 ГПК РФ, устанавливающий, что при рассмотрении и разрешении дел, возникающих из публичных правоотношений, суд не связан основаниями и доводами заявленных требований.

Практика показывает, что состав суда - не менее важный вопрос, чем выше-рассмотренный. В данный момент практически все дела о защите избирательных прав в первой инстанции рассматриваются единолично. Исключение составляют лишь дела о расформировании избирательных комиссий. Это приводит к увеличению вероятности судебной ошибки.

Как отмечает М. Матейкович, "резко возрастает и психологическая нагрузка на судью, которому, видимо, приходится консультироваться с иными работниками суда, хотя такая "скрытая" коллегиальность не вполне вписывается в рамки процессуального закона"²⁷. Поэтому вполне целесообразны положения статьи 200 проекта КАС, согласно которым дела об обжаловании решений комиссий об итогах голосования, о результатах выборов, о включении в списки кандидатов и об исключении из них, о назначении выборов и их отмене, о включении (исключении) вопросов, выносимых на референдум, о составе комиссий должны рассматриваться коллегией из 3 судей.

ГПК РФ устанавливает четкий перечень субъектов, имеющих право обратиться в суд в связи нарушением избирательного законодательства. - избиратели, кандидаты, их доверенные лица, избирательные объединения, избирательные блоки, их доверенные лица, политические партии, их региональные отделения, иные общественные объединения и наблюдатели, прокурор, считающие, что действиями органа государственной власти, органа местного самоуправления, общественных объединений, избирательной комиссии, комиссии референдума, должностного лица нарушаются избирательные права.

Избирательные комиссии вправе обратиться с заявлением в суд в связи с нарушением законодательства органом государственной власти, органом местного самоуправления, должностными лицами, кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком, политической партией, ее региональным отделением, а также иным общественным объединением, инициативной группой по проведению референдума, избирательной комиссией, комиссией референдума.

С заявлением в суд об отмене регистрации кандидата (списка кандидатов) вправе обратиться избирательная комиссия, зарегистрировавшая кандидата (список кандидатов), кандидат, зарегистрированный по тому же избирательному округу, избирательное объединение, список кандидатов которого зарегистрирован по тому же избирательному округу.

Некоторые вопросы вызывает норма пункта 23 статьи 29 Федерального закона об основных гарантиях, согласно которой члены избирательных комиссий вправе обжаловать действия комиссии в соответствующую вышестоящую комиссию или в суд. Некоторые исследователи считают, что данное правомочие членов комиссий излишне "в силу наличия у них достаточного внесудебного арсенала средств защиты своих прав в избирательном процессе - особое мнение, возможность неограниченного выступления на заседания и т.д."²⁸. Данная точка зрения представляется неверной. Указанное правомочие члена комиссии, как должностного лица, направлено на защиту, в первую очередь, общественных интересов, а не его личных. Более того, в некоторых случаях данных внесудебных средств может быть недостаточно. Следовательно, данная норма должна быть сохранена. Однако возникает другой вопрос: любой ли член избирательной комиссии имеет право обжаловать ее решение или только голосовавший против принятого решения? На наш взгляд, необходимо внести уточнения в эту норму Закона, указав, что данное право не распространяется на члена избирательной комиссии, голосовавшего за принятие конкретного решения комиссии.

Важным аспектом судебной защиты избирательных прав являются процессуальные сроки. Зачастую даже опытным юристам тяжело разобраться в хитросплетениях статьи 260, 261 в соотношении с иными положениями ГПК РФ, Федерального закона об основных гарантиях. Так, в частности, согласно части 3 статьи 261 ГПК РФ кассационная жалоба на решение суда по делу о защите избирательных прав в ходе избирательной кампании до дня голосования может быть подана в течение пяти дней. Однако в соответствии со статьей 199 ГПК РФ составление мотивированного решения суда может быть отложено на срок не более чем пять дней со дня окончания разбирательства дела. Получается, что времени на составлении кассационной жалобы может и не быть, поскольку ГПК РФ не обязывает суд по данной категории дел выдавать мотивировочную часть решения раньше вышеуказанного срока. Поэтому мы предлагаем дополнить ГПК РФ нормой, обязывающей суд по данной категории дел откладывать составление мотивировочной части на срок не более трех дней со дня вынесения приговора в период избирательной кампании до дня голосования.

Общее правило, установленное ГПК РФ, гласит, что заявление в суд может быть подано в течение трех месяцев со дня, когда заявителю стало известно или должно было стать известно о нарушении законодательства или его избирательных прав. Однако существуют многочисленные исключения из этого общего правила. Так, заявление, оспаривающее решения избирательной комиссии о регистрации, об отказе в регистрации кандидата может быть подано в суд в течение десяти дней со дня принятия обжалуемого решения. При этом заявление об отмене регистрации кандидата может быть подано в суд не позднее чем за восемь дней до дня голосования.

Определенные вопросы вызывает норма закона, согласно которой после опубликования результатов выборов заявление о нарушении избирательных прав, имевшем место в период избирательной кампании, может быть подано в суд в течение года со дня официального опубликования результатов соответствующих выборов.

Ряд ученых полагает, что этот весьма продолжительный срок необходимо сократить, так как он вносит определенную дестабилизацию в политическую систему страны, ставит вопрос о судьбе актов, принятых выбранными органами, в случае отмены результатов волеизъявления²⁹. Е.И. Колюшин же наоборот считает, что годичным сроком подачи соответствующего заявления ослабляется судебная защита избирательных прав и необходимо установить общий срок исковой давности, т.е. три года. Также он обращает внимание на то, что целесообразно изменить дату начала течения срока, так как на практике отчеты об использовании средств предвыборных фондов могут сдаваться кандидатами (избирательными объединениями) в течение довольно продолжительного времени³⁰.

Установление весьма продолжительных сроков вносит определенную дестабилизацию в функционирование политических институтов общества, ставя, в частности, вопрос о юридической судьбе решений принятых данными органами. Нам кажется, что необходимо установить два вида срока. Можно предложить ввести трехмесячный срок для оспаривания результатов выборов, исчисляя его с момента сдачи кандидатом (избирательным объединением) вышеуказанного отчета. Для иного типа исков (в том числе с требованием компенсации морального вреда) установить общий срок исковой давности, начинающий течь с момента официального опубликования результатов выборов.

Другая группа сроков - сроки рассмотрения судом дел о защите избирательных прав.

Согласно общему правилу в период избирательной кампании заявление, поступившее в суд до дня голосования, должно быть рассмотрено в течение пяти дней, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а заявление, поступившее в день, предшествующий дню голосования, в день голосования или в день, следующий за днем голосования, - немедленно. В случае необходимости дополнительной проверки фактов, заявление должно быть рассмотрено не позднее чем через десять дней.

Приведенные положения неоднозначно интерпретируются нашими судами. В определении Верховного Суда РФ³¹ по кассационной жалобе гражданина О. на решение Верховного суда Удмуртской Республики было отказано в удовлетворении его заявления о признании незаконным постановления Центральной избирательной комиссии УР от 13 февраля 2004 года. Суть конфликта - кандидат на должность Президента УР (выборы - 14 марта 2004 г.) оспаривал в Верховный суд УР законность отдельных положений постановления Центральной избирательной комиссии УР. Данный суд заявление оставил без удовлетворения. Верховный Суд РФ определил, что в соответствии с частью 2 статьи 260 ГПК РФ (сейчас - ч. 6 ст. 260 -АЛ^АЧ.) заявление, поданное в суд в ходе избирательной кампании, должно быть рассмотрено в течение пяти дней со дня его подачи. В случае если факты, содержащиеся в заявлении, требуют дополнительной проверки, решение относительно заявления принимается не позднее чем через десять дней со дня подачи заявления. Установленный приведенной нормой срок рассмотрения заявления является пресекательным и восстановлению не подлежит. Поскольку заявление об отмене постановления избирательной комиссии подано О. в период избирательной кампании, вопрос о законности пунктов 1 и 2 постановления за пределами дня голосования (14 марта 2004 года), а также десяти дней со дня подачи заявления в порядке гражданского судопроизводства разрешен быть не может. В связи с этим решение суда в указанной части подлежит отмене с прекращением производства по делу".

Указанное судебное решение вызывает следующие вопросы. Во-первых, не ясно, на основании чего сделан вывод о пресекательном характере сроков, так как прямого указания на это в Законе нет. Во-вторых, данная статья устанавливает сроки для рассмотрения и разрешения заявления (а не кассационной жалобы) в первой инстанции (в данном случае - Верховного суда УР). В соответствии же со статьей 361 ГПК РФ суд в кассационной инстанции может изменить или отменить решение суда первой инстанции и принять новое решение, не передавая дело на новое рассмотрение, если обстоятельства, имеющие значение для дела, установлены на основании имеющихся и дополнительно представленных доказательств. Как бы это жестко ни звучало, но определение Верховного Суда РФ, по сути, нивелирует возможность эффективной судебной защиты избирательных прав, фактически не давая возможности гражданам обжаловать решения суда первой инстанции.

Впоследствии увидело свет постановление Конституционного Суда РФ, который признал вышеуказанные положения ст. 260 ГПК РФ "не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 32 (ч. 1, 2) и 46 (ч. 1,2), 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"³². Согласно статье 249 ГПК РФ, обязанности по доказыванию законности оспариваемых решений, действий (бездействия) комиссий и их должностных лиц возлагаются на органы и лиц, которые совершили оспариваемые действия. В то же время гражданин должен доказать факт нарушения его избирательного права. По делам об оспаривании итогов голосования и результатов выборов оспариваются решения избирательных комиссий, принятые по итогам голосования или результатам выборов. При этом основанием для отмены решения избирательной комиссии является установление нарушений избирательного законодательства, если эти нарушения не позволяют выявить действительную волю избирателей (п. 3 ст. 77 Федерального закона об основных гарантиях).

В связи с этим возникает вопрос о том, должен ли заявитель, оспаривающий решение избирательной комиссии об утверждении итогов голосования или результатов выборов, доказать, **что** нарушения, допущенные избирательными комиссиями, не позволили установить действительную волю избирателей или избирательные комиссии, допустившие нарушения законодательства, обязаны доказать, что допущенные ими нарушения не исказили волеизъявление избирателей. А.В. Семин отмечает, что на практике суды данную обязанность возлагают не на нарушителя избирательного законодательства, а на заявителя, что не отвечает общим правилам распределения обязанностей по доказыванию³³.

Итак, в этой главе нами были рассмотрены процессуальные вопросы судебной защиты избирательных прав. Наши предложения по совершенствованию законодательного регулирования этого вопроса касались как принципиальных моментов (подсудность, состав суда), так и отдельных нюансов (различного рода процессуальные сроки) судебной защиты избирательных прав, которые, однако, зачастую могут предопределять исход судебного разбирательства.

Основные выводы

Наши предложения по совершенствованию законодательного регулирования процессуальной стороны судебной защиты сводятся к следующему.

Одни и те же материальные правоотношения могут быть заключены в различного рода процессуальные формы, которые зачастую предопределяют исход судебного разбирательства.

Судебный и административный порядки разрешения избирательных споров должны существовать параллельно. Более того, несмотря на определенное главенство первого из них, второй может быть более эффективен в условиях скоротечности избирательных кампаний.

В результате рассмотрения общих аспектов процесса можно сделать вывод, что по своему характеру избирательные споры все-таки не соответствуют природе гражданского судопроизводства. Представляется, что с появлением административных судов и развитием полноценного административного судопроизводства, данные вопросы должны быть отнесены к их компетенции.

Учитывая тот факт, что выборы сочетают в себе и частный и публичный интерес, и отмена их результатов не всегда может рассматриваться как единственно возможный механизм восстановления нарушенного права участника избирательного процесса, законодателю следует закрепить, а судам активно использовать компенсаторные механизмы возмещения причиненного гражданам вреда, на что в свое время указывал Конституционный суд Российской Федерации. При этом данный вопрос мог бы быть рассмотрен и в рамках гражданского судопроизводства.

Если говорить о некоторых конкретных процессуальных **моментах** названной темы, то представляется, что в целях оптимизации избирательного

3.1. РАБОТЫ СТУДЕНТОВ

ВТОРАЯ ПРЕМИЯ

Мыльников

Всеволод Вячеславович,
студент 2-го курса
юридического факультета
МГУ им. М.В. Ломоносова
права МГУ им. М.В. Ломоносова

Научный руководитель:

Авакьян

Сурен Адиебекович,
профессор, заведующий кафедрой
конституционного и муниципального

Предвыборная агитация: законодательство и практика

Введение

В данной работе предпринимается попытка разобраться с таким институтом избирательного законодательства Российской Федерации, как информационное обеспечение выборов, а именно с его частью - предвыборной агитацией. Эта проблема носит актуальный характер также из-за того, что значительное число избирательных споров в судах возникает именно по вопросам агитационного характера, а также по вопросам использования так называемых избирательных и политических технологий. Автор пытается выявить проблемы, которые возникают при анализе норм избирательного законодательства и то, как они отражаются на практике, предложить пути их разрешения и преодоления. Приводится анализ современных политтехнологий, применявшихся на практике за последнее время, в том числе и во время выборов в Московскую городскую Думу в 2005 году.

Также в работе доказывается необходимость проведения предвыборной агитации как гарантии свободных и честных выборов, элемента любой демократической избирательной системы, который способствует осознанному и свободному волеизъявлению избирателей. Хотя существует математически доказанный парадокс Эрроу, суть которого состоит в невозможности сделать оптимальный выбор в обществе, и положения которого развиваются в теореме Гиббарда-Саттерсуэйта. Парадокс Эрроу до сих пор не опровергнут, хотя такие попытки и предпринимались¹. То есть ни о каком осознанном волеизъявлении, сточки зрения математического анализа, говорить не приходится. Неидеальность любых избирательных систем подтверждается математически: как кардиналистских, так и ордоналистских, и приводит либо к манипулируемости избирательной системы, либо к ее диктаторскому характеру. Хотя сама математика и предлагает выход - проведение многоступенчатых выборов (для близости к объективности предлагается как минимум больше трех ступеней; причем в каждый следующий этап должны проходить кандидаты, выбранные случайно).

В рамках ордоналистской теории выбор представляется дискретным, т.е. с ограниченным набором возможных вариантов - множество всего лишь из двух (обычно) - $\{-1; 1\}$ или $\{0; 1\}$, или же из трех (реже) элементов $\{-1; 0; 1\}$.

Кардиналистская же теория предлагает выбор представлять континуальным множеством, т.е. $[0; 1]$, $[-1; 1]$. Эта математическая теория и дает возможность для создания обширного поля политических технологий на агитационном поприще. Если есть желание их избежать, то сразу же избирательная система приобретает свойства диктаторской, где результат выборов зависит от одного единственного голоса.

Предвыборная агитация: общие вопросы

Понятие предвыборной агитации. Предвыборная агитация и информирование

В современном демократическом обществе базовыми ценностями являются идеологическое и политическое многообразие, свобода выражения мнений словесно и в печати, свобода СМИ. Выполняя различные социальные функции, эти ценности призваны демократическим образом выстраивать отношения информационного обмена между обществом и властными структурами. На основе реализации данных прав и свобод создается особая культура политической дискуссии, которая, возникнув в рамках избирательного процесса, приобретает принципиально новые черты. Происходит не только обмен информацией, но и возможное реальное влияние на формирование органов власти на выборах, путем изменения общественного мнения. Юридической формой участия граждан и других участников избирательного процесса в информационном обмене предвыборной кампании выступает право на предвыборную агитацию².

Без свободы предвыборной агитации невозможна нормальная жизнь демократического государства. Но очевидно и другое: свобода предвыборной агитации не может быть абсолютной. Это наиболее политизированная стадия избирательной кампании, место, где сталкиваются интересы кандидатов, и от результатов этой борьбы будет зависеть, кто получит данную выборную должность, а кто - нет, какой список получит доступ к распределению депутатских мандатов, а какой не получит. Одним словом, цена успешной предвыборной агитации - власть. А так как агитация - это, прежде

всего, деятельность по распространению информации, можно говорить, что властью будет владеть тот, кто сможет владеть информацией и контролировать ее ротацию в обществе. Опыт проведения избирательных кампаний в России и за рубежом показывает, что желание победить на выборах зачастую приводит к применению в агитационном процессе различных "грязных" технологий, которые призваны очернить конкурентов или конкурента в глазах избирателей. Такие методы предвыборного противостояния носят название "черный" PR, для нейтрализации которого были внесены поправки в Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (далее - Федеральный закон об основных гарантиях), а Конституционный Суд 30 октября 2003 года принял постановление, в котором для ограничения использования подобных методов была ограничена, по сути, свобода выражения мнений.

Пункт 4 статьи 2 Федерального закона об основных гарантиях 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) (возможность агитации "против всех" также охватывается этим определением)³. В настоящее время из предмета правового регулирования этой нормы исключена деятельность, которая побуждает или имеет целью побудить избирателей к участию или неучастию в выборах.

В пункте 4 статьи 2 Федерального закона об основных гарантиях ключевым моментом становится цель деятельности, признаваемой агитационной - побуждение электората голосовать "за" или "против". Это один из основных признаков предвыборной агитации, который относится к внутренней стороне понятия. Отмечается, что цель агитации на выборах определяет ее содержание (в смысле используемых форм и применяемых в их пределах политических технологий), которое также зависит от состава зарегистрированных кандидатов (списков кандидатов), их политических программ, стратегии и тактики в избирательной кампании⁴. Формы ведения предвыборной агитации перечислены в пункте 2 статьи 48 Федерального закона об основных гарантиях. К НИМ ОТНОСЯТСЯ:

1. призывы голосовать за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов, либо против него (них);

2. выражение предпочтения какому-либо кандидату, избирательному объединению, в частности, указание на то, за какого кандидата (список кандидатов) будет голосовать избиратель (за исключением опубликования (обнародования) результатов опроса общественного мнения, проведенного в соответствии с законом)*;

3. описание возможных последствий избрания (неизбрания) того или иного кандидата, допущения (недопущения) тех или иных списков к распределению депутатских мандатов;

4. распространение информации, у которой явно преобладает информация о каком-либо кандидате (кандидатах), избирательном объединении в сочетании с позитивными либо негативными комментариями.

Здесь нужно отметить то указание, что даже аналитические передачи, которые затрагивают тематику выборов в период избирательной кампании, не должны нарушать принципа равенства кандидатов, обязаны соответствовать требованию объективности и достоверности. Это императивное требование, обязательное для всех СМИ⁵;

5. распространение информации о деятельности кандидата, не связанной с его профессиональной деятельностью или исполнением им своих служебных (должностных) обязанностей;

6. деятельность, способствующая созданию положительного или отрицательного отношения избирателей к кандидату, избирательному объединению, выдвинувшему кандидата, список кандидатов.

- При этом устанавливается, что признаются агитацией действия, указанные в подпункте а) пункта 2 статьи 48, совершаемые лицами, попадающими под действие подпункта ж) пункта 7 статьи 48, если была цель побудить избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список, списки кандидатов или против него, них, а действия, указанные в подпунктах б) и е) пункта 2 статьи 48, если совершены с такой целью неоднократно (п. 2\ ст. 48). Повторим, что все вышеперечисленные пункты должны отвечать цели (как главному, определяющему критерию), установленной в пункте 4) статьи 2 Федерального закона об основных гарантиях.

Предвыборная агитация - часть информационного обеспечения. Поэтому необходима выработка критериев, которые будут отличать предвыборную агитацию от информирования.

К примеру, в книге "Средства массовой информации и выборы. Вопросы и ответы"⁶ основным критерием предлагается считать тот факт, "содержат ли материалы...признаки предвыборной агитации (п. 4 ст. 2 ФЗ об основных гарантиях) и проводится ли она в формах (п. 2 ст. 48 ФЗ об основных гарантиях)...соблюдены ли в них принципы информирования избирателей (п. 2 ст. 45 ФЗ об основных гарантиях)". В данной работе предлагается также добавить к этим критериям субъекты, объекты, временной период и ряд особых признаков.

Так как информирование и агитация представляют собой разновидность информационного обмена, но только в условиях выборов, то, следовательно, возникают информационные отношения, которые должны отвечать ряду императивных норм, закрепляющих принципы информационного обмена в обществе.

Во-первых, это необходимость следования статье 29 Конституции РФ, которая говорит о свободе СМИ, мысли и слова, свободе информационного обмена. Однако указанные права и свободы не должны возбуждать социальную, расовую рознь, религиозную неприязнь. Устанавливается запрет цензуры.

Статья 4 Федерального закона о СМИ говорит о недопустимости злоупотребления свободой массовой информации. Так, к примеру, запрещается распространение информации в целях осуществления экстремистской деятельности, распространения порнографии, культа жестокости и насилия (в т.ч. насильственное изменение конституционного строя РФ). Запрещен информационный обмен, который может оказать вредное воздействие на здоровье и психику граждан.

При информационном обеспечении и в частности при агитации соблюдается законодательство РФ об интеллектуальной собственности, нарушение его запрещается (п. 1 ст. 56 ФЗ об основных гарантиях).

Предвыборная агитация не должна нарушать права других участников избирательного процесса на доброе имя, деловую репутацию, иным образом приносить моральный вред, проведение агитационной кампании не должно содержать в себе признаков клеветы, оскорблять честь и достоинство личности.

Особые признаки предвыборной агитации

Методы и формы осуществления права на предвыборную агитацию сильно зависят от тех технических средств, которыми информация распространяется. Поэтому заранее определить все источники информации, которые содержат в себе предвыборную агитацию просто невозможно. Не случайны поэтому мнения, согласно которым в сферу избирательного законодательства следует ввести также средства мобильной и пейджинговой связи⁷, как это уже было сделано с Интернетом. Следовательно, одним из особых признаков предвыборной агитации будет такая информация, которую получают потенциальные избиратели о кандидате, кандидатах, списках кандидатов. Верховный Суд РФ также отмечает, что вся предвыборная агитация фактически сводится к возможному психологическому воздействию агитационных мероприятий на электорат⁸. Психологическое воздействие в этом случае не должно быть вредным для психофизического здоровья граждан (например, ст. 4 ФЗ о СМИ). Эта особенность может быть подтверждена мнением психологов, которые сводят агитацию к двум методам: убеждения и внушения⁹. "Политические выборы - говорит Ю. Щербатых, - это всего лишь яркая и показательная модель воздействия на общественное сознание с целью вызвать у людей комплекс определенных эмоций и желаний". Если смотреть на распространяемые агитационные материалы, то можно сказать, что психологический, эмоциональный аспект в такой деятельности преобладает над фактической стороной. Таким образом, в качестве еще одного факультативного критерия выделяем преобладание в предвыборной агитации эмоционального воздействия над смысловым. Также следует выделить критерий массовости агитационных материалов, так как такое публичное событие, как выборы, не может обойтись без участия большого количества граждан. На этот же критерий неоднократно указывал Верховный Суд РФ¹⁰. Использование СМИ с различной аудиторией, разделение общества на целевые группы - все это имеет целью произвести наибольший охват граждан. Однако предлагаемый нами критерий массовости не может быть бесспорным, использовать его необходимо только с учетом вида информации, доступности источника информации, способности источника информации к массовому воздействию. Это нашло подтверждение в позиции Верховного Суда РФ: "сама по себе массовость распространения ... материала, при отсутствии в нем признаков агитации, не свидетельствует о том, что он является агитационным"¹¹.

Некоторые проблемы, возникающие из понятия и принципов ведения предвыборной агитации

К современному понятию агитации человечество пришло от понятий пропаганды (призыва занять позицию между предлагаемым или отличным от него) и так называемого "агитпропа" (пропаганды, побуждающей к активному действию - голосованию за кандидата либо против него, либо неучастию в выборах)¹².

Предвыборная агитация, по-видимому, является частью агитации политической, которая склоняет граждан занять позицию той или иной силы, действующей на политической арене.

В последнее время все активнее употребляется термин "политическая реклама". Рассмотрим его соотношение с категорией предвыборной агитации. Особая целевая направленность деятельности, содержащей признаки предвыборной агитации, является, как уже указывалось, способом передачи избирателям информации и имеет конечной целью формирование определенного отношения к этой информации. Сформировавшееся отношение способно руководить и направлять деятельность избирателей в определенном (выгодном для распространителя) русле. В этом смысле агитация очень близка к категории рекламы. Одно из значений рекламы - распространение сведений о чем-либо с целью создания популярности¹³.

Политическая реклама представляет собой форму выгодного позиционирования политических идей, субъектов активной политической жизни государства. Получается, предвыборная агитация, как и реклама, выступает лишь определенной формой воплощения специфической информации. В этой связи вывод: агитация на выборах - жанр политической рекламы. Можно дать следующее определение политической рекламы. Политическая реклама - это распространение сведений (объявления, призывы, видеоаудиоролики и т.д.) участниками избирательного процесса о кандидатах, избирательных объединениях, списках кандидатов с использованием средств и приемов, отличающих рекламную информацию от других жанров информации (преобладание эмоционального воздействия над смысловым, броскость, лаконизм, повторяемость), с целью формирования общественного мнения как за, так против тех или иных кандидатов¹⁴.

В таком определении ЦИК России политическая реклама существует только на выборах и практически сливается с определением агитационной деятельности. По нашему мнению, разумнее отличать политическую рекламу от агитации, как это делает, например, СВ. Большаков. Впоследствии ЦИК России оговорила, указав, что в России необходимо издание закона о политической рекламе¹⁵. Полагаем, что это не лишено смысла, Россия уже подошла к тому моменту, когда надо приводить свое законодательство в соответствие с мировыми стандартами. В мире уже давно активно используется понятие политической рекламы, политического менеджмента, политтехнологий. Вероятно, не лишено смысла закрепить такие категории в специальном нормативном акте, хотя бы потому, что на практике они активно используются.

Социальная справедливость и агитация

Пункт 1 статьи 56 Федерального закона об основных гарантиях указывает, что не рассматривается "как разжигание социальной розни агитация, направленная на защиту идей социальной справедливости". Но такая постановка, на наш взгляд, может привести к затруднительной ситуации.

В России обеспечивается право на свободу слова, мнений, политический плюрализм, идеологическое многообразие, которые закреплены в Конституции. Более того, по части 3 статьи 29 Конституции РФ "никто не может быть принужден к отказу от своих мнений и убеждений или отказу от них". Таким образом, и коммунистическая доктрина имеет право на существование. Одним из ее элементов является положение, обоснованное в трудах К. Маркса, Ф. Энгельса и В. Ленина о том, что классовая борьба является непримиримой, компромисс между классами может быть достигнут только установлением диктатуры пролетариата в целях блага большинства, т.е. социальной справедливости, как ее понимают сторонники социализма и коммунизма, и последующим исчезновением буржуазии (т.е. эксплуататоров большинства).

По Конституции, нельзя заставить лиц, убежденных в верности таких убеждений, отказаться от них. Очевидно также и то, что избирательное объединение коммунистической направленности может использовать такие положения своей доктрины в агитационных действиях. Ввиду сравнительно невысокого уровня жизни в России и ярким, броским социальным расслоением в плане доходов, такие идеи могут быть однажды поддержаны. Не играет роли тот факт, что сейчас они не используются очень активно - это дело времени, общественного объединения и юридической техники (вспомним русскую поговорку про закон). Прецедент уже был в 1917 году. Тогда, конечно, произошло насильственное изменение строя государства, но никто не помешает подвести доктрину под букву закона и объявить, что такая социальная справедливость может быть установлена и в рамках существующего конституционного строя со всеми его атрибутами.

Выходов из такого затруднительного положения, на наш взгляд, два. Во-первых, либо убрать эту часть нормы (про социальную справедливость), либо, во-вторых, каким-то образом законодательно закрепить понятие социальной справедливости. Так как категория справедливости является слишком уж оценочной, первый вариант видится более предпочтительным.

• Финансирование агитационной деятельности

Допускается ведение двух самостоятельных агитационных **кампаний**, связанных между собой вопросом оплаты расходов на их проведение - агитационной кампании самого кандидата и агитационной кампании прочих лиц, поддерживающих кандидата, список кандидатов. При такой конструкции нарушением действующих правил финансирования избирательной кампании со стороны кандидата может считаться оплата агитационных мероприятий, агитационных материалов из любого стороннего источника помимо избирательного фонда соответствующего кандидата, избирательного объединения¹⁶.

Говоря о финансировании агитации только из средств соответствующего избирательного фонда (п. 5 ст. 48; п. 2 ст. 56 ФЗ об основных гарантиях), мы сталкиваемся с проблемой, что такое положение может ограничить свободу выражения мнений, право на мирные собрания. Законодательно закреплено право на проведение собраний, митингов, шествий, пикетирований (ст. 31 Конституции, Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ "О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях"), хотя отмечается, что "проведение собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в целях предвыборной агитации... регулируется... законом и законодательством Российской Федерации о выборах" - статья 1 указанного Закона. Вероятно, в этом можно усмотреть нарушение конституционного права на собрания, а также ограничение непосредственной демократии, которая осуществляется народом. А народ по Конституции - единственный источник власти и носитель суверенитета. Как быть в таком случае?

Постановления ЦИК России от 27 августа 2003 года № 22/157-4, от 16 декабря 2003 года № 68/605-4 закрепляют, что бесплатное выполнение работ или услуг, прямо или косвенно связанных с предвыборной агитацией, подкуп избирателей в любых формах запрещается. Однако чуть ниже по тексту постановления от 27 августа 2003 года (п. 9.9) говорится, что "добровольное бесплатное, без привлечения третьих лиц,

выполнение совершеннолетними гражданами РФ работ и оказание услуг, связанных с проведением избирательной кампании" не запрещается. Аналогичная норма содержится и в постановлении от 16 декабря 2003 года, где делается упор на единоличных работах или услугах. Такая же норма содержится в пункте 5 статьи 59 Федерального закона об основных гарантиях. А если так "единолично и добровольно" решил помочь каждый, и все эти люди одновременно собрались и провели публичное мероприятие, руководствуясь идеями народного суверенитета и непосредственной демократии? Подлежат они ответственности, если это мероприятие не было оплачено из фонда соответствующего кандидата, избирательного объединения?

Согласно части 3 статьи 55 и статье 56 Конституции, права и свободы могут быть ограничены только законом (конституционным законом в условиях военного или чрезвычайного положения) и только в целях защиты основ конституционного строя, прав и свобод, здоровья граждан, обеспечения безопасности, обороны страны и государства. Очевидно, что демократические и свободные выборы не подпадают ни под один из перечисленных признаков. На наш взгляд, ограничение непосредственной демократии, как это фактически сделал федеральный законодатель, - не выход. Можно понять ограничение свободы выражения мнений (в т.ч. и через СМИ), т.к. это приводило к нарушениям права равенства кандидатов в избирательных кампаниях до октября 2003 года¹⁷ (тогда было принято соответствующее постановление Конституционного Суда РФ). Это отмечалось также ЦИК РФ в постановлениях от 6 декабря 1999 года № 56/691-3, от 16 декабря 1999 года № 61/733-3. Но получается, что, провозглашая верховенство демократии, власти, народа, мы постепенно отходим от конституционных принципов, принципов документа, обладающего высшей юридической силой и имеющего прямое действие, закрепляющего непосредственное действие прав и свобод человека (к которым также относится право на собрание).

По нашему мнению, нет необходимости в ограничении такого весомого конституционного принципа (каким является принцип непосредственной демократии); и поэтому существует необходимость либо рассмотрения данной нормы на предмет ее конституционности Конституционным Судом РФ, либо ее пересмотр и изменение в порядке законодательной инициативы.

Избирательные технологии, используемые на практике. Общая характеристика выстраивания агитационной кампании на выборах

Специалисты, занимающиеся избирательными технологиями, отмечают, что любая избирательная кампания начинается с разработки стратегии, а заканчивается ее последовательным тактическим применением.

Любая избирательная технология всегда находится в тесной связи с психологией: "во всех случаях речь идет о гипнотизации граждан на определенный период времени"¹⁸. По данным социологических исследований, до 25% избирателей принимают решение в последний день, а 10% - непосредственно в кабине при заполнении бюллетеня. Следовательно, на это отчасти рассчитывает предвыборная агитация (есть возможность поднять процент "своих" уже в день голосования, когда человек сопоставляет в памяти агитационные кампании кандидатов, списков кандидатов). С другой стороны, агитация ставит перед собой цель уменьшить процент таких лиц для привлечения на свою сторону еще в агитационный период. Очевидно, что в демократическом обществе у агитационной кампании должна преобладать именно вторая цель, так как она нацелена на полное информационное обеспечение выборов - способствовать осознанному и свободному волеизъявлению.

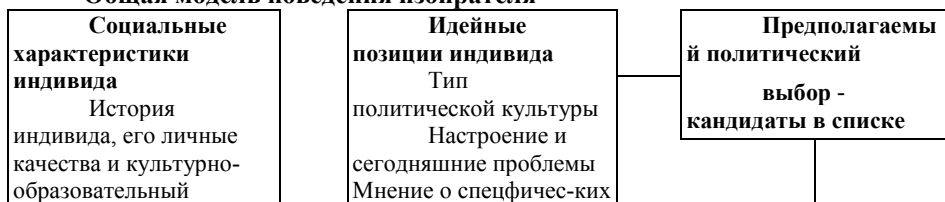
Также любая агитационная кампания не может обойти стороной анализ избирательной конъюнктуры, который может помочь в дальнейшем адаптировать агитационный материал под ту или иную группу. Чаще всего используется следующая модель разделения избирателей по группам. 4-элементная модель, которая делит избирателей на: потерянных - 35%, потенциальных (т.н. "болото") - 20%, неустойчивых - 15% и завоеванных - 30% (это сторонники кандидата или партийного списка). Нетрудно понять, за какие группы происходит наиболее активная и ожесточенная борьба.

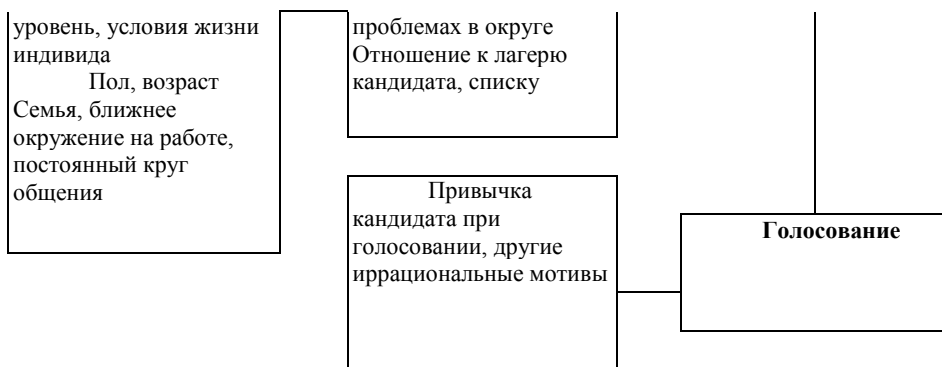
Семиосоциопсихологическая теория, выдвинутая Т.М. Дридзе¹⁹ основывается на информационной восприимчивости электората и говорит о том, что борьба может идти только за группу от 18 до 55%, так как остальные 82-45% могут просто не воспринять доносимую до них информацию.

Это подтверждает особую значимость информационного обмена, ведь информация - залог успеха на выборах. Этой же логике следует и законодатель, подробно регламентируя различные способы агитационного распространения информации.

Помимо технологий, которые будут нами рассматриваться, существуют так называемые "полевые" технологии, не отличающиеся какими-то интересными особенностями: агитация "от двери к двери", "телефонное внедрение", публичные мероприятия, выпуск раздаточного печатного материала.

Общая модель поведения избирателя





Проблема негативной политической рекламы. "Черный" PR - война на уничтожение

В литературе и СМИ проблема негативной политической рекламы обсуждается достаточно часто. Правда, пока нет единого мнения о том, является ли она особым видом политической рекламы, о которой говорилось ранее, или очередной "грязной" PR технологией. Есть нелишенная смысла точка зрения, по которой негативная политическая реклама отличается от "черного" PR "лишь по форме, по сути же представляет собой один из видов таких технологий"²⁰.

Очевидны отрицательные последствия использования негативной политической рекламы. Такая технология прикрепляется к избирательной кампании, как ярлык, и создает отрицательное впечатление от ее хода; такие выборы в сознании избирателей становятся "непрозрачными" и в какой-то мере нечестными. Негативная политическая реклама "давит" на электорат, и у избирателей остается психологическая усталость - они гораздо более охотно голосуют либо за тех, кто такие технологии не использует, или использует так, что они никому не заметны; либо вообще не ходят на выборы, ставя их тем самым под угрозу срыва. Абсентеизм на выборах объясняется зачастую вовсе не враждебностью к политике, а информационными перегрузками и вызванной ими усталостью. Для возврата такого массива избирателей нужны - новые, свежие, а главное, чистые идеи, которые будут отвечать интересам людей²¹. Навязчивая подача информации всегда вызывает ее отторжение.

Негативной политической рекламой, как показали выборы в Мосгордуму 2005 года, может стать и вполне, например, обычная политическая реклама. Этими примерами могут служить видеоролики партий "РОДИНА" и ЛДПР. В первом было заявлено, что партия очистит Москву от засилья приезжих лиц с Закавказья, хотя это было завуалировано под очистку города от мусора. Подобного рода материал, издаваясь в печатном агитационном материале партии в форме кадров из видеоролика, также имел место на выборах. Таким образом, "РОДИНА" приобрела, по выражению ЛДПР, статус "политических дворников", а в дополнение к этому - иск ЛДПР, удовлетворив который 26 ноября 2005 года, Мосгорсуд снял указанную партию с регистрации. Материалы дела были направлены по жалобе в Верховный Суд РФ 29 ноября 2005 года с тем комментарием, что МГИК воспрепятствовала обжалованию решения в вышестоящий суд, а сам он был снят с эфира телеканала ТВЦ и был запущен его аналог на французском языке. Второй ролик был отправлен Московской городской избирательной комиссией на проверку в Московскую прокуратуру 21 ноября 2005 года по просьбе телекомпании ВКТ. В отправленном материале содержались выражения лидера ЛДПР В.В. Жириновского о засилье азиатов и южан в столице. 24 ноября 2005 года Московский городской суд не отменил регистрацию ЛДПР, несмотря на жалобы избирательного объединения "РОДИНА". В итоге, ЛДПР не была допущена к распределению депутатских мандатов, поскольку не преодолела 10-процентного барьера.

Однако негативная политическая реклама оправдывает себя (являясь одной из старейших "черных" PR-технологий), хотя в последнее время все реже, если проводится слишком уж явно. Психика человека устроена так, что отрицательная информация запоминается легче и сохраняется в памяти.

Берется какой-либо существующий факт, связанный с тем или иным кандидатом или списком кандидатов, либо при отсутствии такого просто выдумывается так называемыми "черными креативщиками"²², после чего преподносится обществу различными путями.

В основе существования большинства "черных" PR-технологий на выборах лежит проблема компромата и его распространения в обществе, с которой сталкиваются многие политики. Существуют различные способы манипулирования информацией, в результате чего должна создаваться ложная модель окружающей действительности.

Выделяют четыре основные тактики применения "черного" PR.

1. Фронтальная атака - открытое нападение на противника или противников в СМИ. Возможны два варианта. Первый - с участием "дублера" кандидата-применителя тактики. Такой "дублер", представляя отдельного кандидата в списке, фактически является орудием и помогает оттеснять противника с арены политической борьбы. Другой вариант без "дублера" - прямое и незатейливое нападение с использованием войны сенсаций и компроматов, осуществляет сам кандидат.

2. "Партизанская" война. Скрытое нападение на противника также с использованием нечистых агитационных технологий. Отличие от фронтальной атаки не только в форме, при которой ни суд, ни избирательные комиссии не должны ничего доказать, но и в сущности. Такая тактика призвана внести хаос в

предвыборную кампанию оппонента. Это одна из главных ее целей. В такой период основным орудием являются слухи.

3. Инсценировка атаки правоохранительных органов на противника. Это относится к промежуточным методикам ведения борьбы. Технология может вполне успешно использоваться как кандидатами, так и в рамках административного ресурса - трудно установить, кто же отдал "команду". Примером может служить случай с "Российской Партией Жизни" в период выборов в Мосгордуму 2005 года. По сведениям официального сайта Ирины Рукиной - руководителя фракции "Партия ЖИЗНИ" в Мосгордуме (созыва 2001-2004 гг.), лидера Московского городского отделения партии²³, сотрудники Управы Северного округа, представители милиции Войковского района тщательно проверяли агитационную литературу партии и документы агитаторов в штабе партии на Ленинградском шоссе. Сотрудники милиции аргументировали это тем, что к ним поступили заявления жильцов дома, в котором находился штаб. 30 ноября 2005 года сотрудники милиции вошли в квартиру одного из агитаторов РПЖ, пожилой женщины, которая распространяла агитационные печатные материалы среди жильцов дома. Предлогом было якобы поступившее в милицию оповещение о спрятанной в квартире взрывчатке. Сотрудников органов в итоге заинтересовало то, где женщина берет агитационные материалы, в каком количестве, за кого будет голосовать пенсионерка. По данным фактам РПЖ подала жалобу в прокуратуру.

4. К "черным" технологиям относится инсценировка нападений на членов собственной избирательной команды, последующее информирование о факте избирателей с целью вызвать у них сочувствие и завоевать часть их голосов. Цель-минимум подобных "грязных" технологий - внесение паники в штаб оппонента, отвлечение его от предвыборной борьбы и концентрация усилий на судебных тяжбах или контррекламе. Целью-максимум - исключение оппонента с арены борьбы путем его собственного отказа от участия в избирательной кампании, снятием своей кандидатуры.

Очевидно, что в таких условиях должны быть активизированы силы избирательных комиссий, правоохранительных органов, а также групп по контролю за ведением предвыборной агитации в целях отражения от общества угрозы воздействия отрицательной психологической информации путем привлечения к ответственности недобросовестных участников избирательного процесса. В этой связи все более актуальным становится принятие закона о политической рекламе, который в значительной мере облегчит выявление правонарушений, сделает выборы более честными, открытыми.

Кандидаты-двойники и правовые методы борьбы с ними²⁴

Эта технология, которая была уже достаточно давно опробована и показала свою действенность. Она рассчитана, в основном, на невнимательность избирателей. Кандидат-"клон" особенно действенен, если его фамилия располагается рядом с фамилией дублируемого кандидата (в качестве "клона" может выступать не только кандидат-одномандатник, но и партия с созвучным названием) в бюллетене. Используются созвучные, одинаковые фамилии, имена, отчества. Иногда за некоторое время до выборов кандидаты меняют имена, чтобы оттянуть голоса у основных соперников или создают компании с названиями, созвучными местам работы основных кандидатов. Также может применяться выдвижение кандидатов-однофамильцев с неблагоприятным прошлым (Камчатская область 2004 г.).

Впервые "клоны", как отмечает А. Сидякин, были опробованы в 1998 году на выборах в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга, но тогда это не принесло желаемого результата, двойники получили (а их было двое у СМ. Миронова - СВ. Миронов, А.Ю. Миронов) только 1,71% и 0,86% голосов. Впоследствии эта технология применялась довольно активно, но наибольших результатов достигала в регионах. Не избежали "войны клонов" и на выборах в Мосгордуму в 2005 году, где Елене Лукьяновой, кандидату от КПРФ, была противопоставлена Кира Лукьянова от "РОДИНЫ", впоследствии снятая с регистрации.

Среди методов борьбы с таким PR можно выделить: а) своевременное информирование избирателей о выдвижении такого лица на выборную должность избиркомами; б) иные правовые методы²⁵, которые будут сводиться к мерам конституционно-правовой ответственности.

Административный ресурс на выборах

Использование организационных и властных ресурсов органов власти и управления при участии избирательных кампаниях по традиции в СМИ называется административным ресурсом²⁶. Анализ практики проведения выборов показывает, что он представляет собой единство финансовых, организационных, человеческих, временных ресурсов и используется для достижения тех или иных целей на выборах. Вообще, это не избирательная технология в чистом виде, а набор возможностей, которые будут препятствовать свободной конкуренции на выборах. Это, если так можно выразиться, избирательная технология, осуществляемая властью.

Одним из основных методов применения административного ресурса являются запреты на регистрацию или снятие с регистрации кандидатов, списков кандидатов за те или иные правила предвыборной агитации: аресты тиражей предвыборной рекламы, препятствование проведению встреч с избирателями, недопущение кандидатов в эфир. Неудобные кандидаты могут убираться путем подачи на них жалоб в суд, что влечет в конечном итоге либо к их собственному отказу от участия в выборах, либо снятие их с регистрации, либо провалу на выборах из-за невозможности полностью реализовать свою стратегию.

Другим методом является совмещение использования административного ресурса с современными политтехнологиями. К такому роду технологий, к примеру, был отнесен отказ от участия на президентских

выборах 2004 года В.В. Путина в теледебатах, проходящих с активным участием других кандидатов²⁷. В результате все кандидаты, кроме него, казались малозначительными ораторами на телевидении, в то время как действующий Президент, деятельность которого освещалась особенно подробно в новостях и аналитических программах, представлялся избирателям активным руководителем и лидером государства, который реально может решать проблемы страны.

В 2005 году в Москве на выборах в Думу был размещен ряд бил бордов из серии "Дума - это...". На одном ряде билбордов этого типа находилась фраза: "Дума - это выборы мэра". Как известно, по новому закону, Дума голосует за предложенную Президентом кандидатуру и наделяет одобренного мэра полномочиями. Хотя представители "ЯБЛОКА" заявляли, что это косвенная агитация в пользу или правительства Москвы, или "Единой России"²⁸, направленность этого материала носит, скорее, не агитационный характер, а относится к РР в деятельности избирательных комиссий²⁹, что является, на наш взгляд, правильным, так как такая деятельность повышает правовую сознательность избирателей, формирует институты демократического, развитого общества в России.

Эффективное противостояние административному ресурсу возможно только при развитии институтов гражданского общества, повышения общего уровня культуры населения (в т.ч. и правовой). Сейчас это выглядит труднодостижимым, поскольку гражданское общество строится на развитом экономическом базисе, который должен обеспечивать высокий уровень жизни населения, а в данный момент он все равно оставляет желать лучшего; большая часть населения беспокоится о своем материальном положении, нежели об общественных интересах и задачах. Возможно, сейчас этим займется Общественная палата РФ, одной из ее целей является способствование развитию институтов гражданского общества в России.

Предвыборная агитация в Интернет: проблемы и перспективы

Проблема Сети на выборах в связи с агитацией встала на выборах ГД РФ 1999 года, возник вопрос о ее юридической природе, который тогда разрешился путем признания Интернета глобальным СМИ³⁰.

Интернет не является СМИ в полном смысле этого слова. С точки зрения права, Интернет - информационное пространство, которое представляет собой специфический способ возникновения правоотношений между юридическими и физическими лицами, а также уникальная форма информационного обеспечения. Интернет невозможно связать с какой-либо формой заключения договоров или возникновением ответственности, он отличается оперативностью и быстротой и дает возможность совершать юридически значимые действия.

Сложилась общемировая практика, что пока число пользователей Интернета в данном регионе не достигнет 10 процентов, его влиянием на электоральное поведение можно пренебречь³¹. Очевидно, что скорость внедрения правовых норм в виртуальные отношения пропорциональна развитию политического и финансового влияния Сети³². Сейчас в России насчитывается порядка 5 процентов пользователей Сети от населения страны, в Москве эта цифра приближается к необходимому десятипроцентному показателю. В 2000 году было предложено³³ оплачивать агитационные материалы, размещаемые в Сети, на тех же основаниях, что и иные агитационные материалы.

Проблема регулирования предвыборной агитации через Интернет включает в себя ряд вопросов.

Во-первых, какой материал, размещенный в Сети, следует считать агитационным? Если следовать положениям пункта 2 статьи 48 Федерального закона об основных гарантиях, то мы столкнемся с проблемой персональных Интернет-сайтов, созданных до того, как их обладатели стали кандидатами или были включены в список кандидатов. Ведь зачастую, персональные странички Сети полностью посвящены какому-либо одному человеку. Информация, размещенная на таком сайте, в агитационный период может быть расценена размещенной с нарушением избирательного законодательства³⁴.

Во-вторых, согласно пункту 2 статьи 54 Федерального закона об основных гарантиях, все иные печатные и аудиовизуальные материалы (кроме распространяемых в соответствии со ст. 51 и 52 ФЗ) должны содержать ряд обязательных атрибутов юридических и (или) физических лиц, а также информацию о тираже и дате выпуска этих материалов. С изготовителем все ясно, это может быть агентство web-дизайна, индивидуальный предприниматель. Но тут мы сталкиваемся опять же с проблемой персональных сайтов. Также возникает в связи с Сетью вопрос об обязательном изготовлении агитационных материалов на территории РФ (п. 1 ст. 54 ФЗ об основных гарантиях). Электронные ресурсы могут быть разработаны и размещены где угодно, при нахождении разработчика, скажем, в США, в российской зоне Сети, и наоборот. Как быть с зоной Интернета (т.е. ru, com, net, org). Эти названия носят во многом символический характер для облегчения навигации в Сети.

В-третьих, вопросом является доступ к агитационным материалам (в т.ч. со стороны избиркомов, т.к. не все они, в силу финансирования и т.д., смогут обеспечить себе доступ в Сеть). Исходя из аппаратных возможностей, доступ к агитационным материалам может быть в любое время, с точностью до секунды, закрыт. Предстоит решить, как поступать с теми материалами, которые останутся в Сети после окончания агитационного периода.

В-четвертых, пункт 4 статьи 54 Федерального закона об основных гарантиях устанавливает, что агитационные материалы не могут содержать коммерческую рекламу. Для многих сайтов размещение так называемых баннеров - графически оформленных ссылок на другие сайты, является обязательным условием. Гипертекстовый принцип навигации и построения страниц делает почти что обязательным при попытке входа на агитационный ресурс необходимость войти и на другие ресурсы. Но как в таком случае создать

прямую ссылку, не используя в ней агитационного характера ее названия? Отказ от баннерной рекламы (следуя п. 4 ст. 54 ФЗ) приведет либо к отказу владельцев серверов размещать агитационные материалы, либо к значительному увеличению расценок на публикуемые материалы³⁵.

В-пятых, будет необходимо разработать ряд правил, касающихся ответственности за нарушение агитации в Сети.

Не исключено, что в скором времени мы увидим новые предвыборные программы, разработанные политехнологами, специалистами по PR специально для сети Интернет. Из сказанного видно, что в связи со все более ускоряющимся развитием информационных технологий необходимо скорейшим образом разработать ряд документов, которые регулировали бы агитационную деятельность в Сети и в целом ставили бы Интернет-пространство в сферу законодательной регуляции.

Заключение

В данной работе рассмотрены общие вопросы, связанные с правовым регулированием предвыборной агитации и более подробно освещены особенные признаки, помогающие отличить агитационную деятельность от иной деятельности в процессе информационного обмена на выборах. Мы попытались внести возможные предложения по направлениям совершенствования федерального законодательства, касающегося предвыборной агитации. В работе дано описание современных избирательных технологий, применяемых на практике с иллюстрированием их примерами из недавно проведенных избирательных кампаний.

Кроме того, что агитационная деятельность - мощнейший фактор, воздействующий на сознание человека, она является также и гарантией формирования прочих институтов гражданского общества, развития демократии. Показывая реальную конкуренцию на политической арене страны, агитация порождает спор, в котором зарождается истина подлинного общественного мнения, выражающегося потом на выборах.

В работе также показано, что предвыборная агитация - это динамично развивающийся институт избирательного права, поскольку он связан с информацией, информатикой, телекоммуникациями, то есть самыми подвижными отраслями жизни современного общества. Пройдет немного времени, и мы, возможно, увидим новые информационные пространства, используемые в агитационной деятельности - пространство мобильной и пейджинговой связи. Нельзя забывать при этом роль избирательных комиссий, на которые ложится все бремя квалификации постоянно появляющихся новых методов агитации избирателей. Отсюда вытекает необходимость своевременной адаптации инструментов правового регулирования данной деятельности.

РАБОТЫ СТУДЕНТОВ

ТРЕТЬЯ ПРЕМИЯ

Амиргамзаев
Вадим Алиевич,
студент 5-го курса
юридического факультета
Ростовского государственного
экономического университета

Научный руководитель:
Берлявский
Леонид Гарриевич,
доктор исторических наук, профессор
Ростовского государственного
экономического университета

Правовые аспекты формирования

и расходования избирательных фондов: вопросы теории и практики

Введение

Как известно, основная цель предписаний избирательного законодательства состоит в юридической легитимации процесса политического воспроизводства органов публичной власти. А поскольку представить процесс формирования и функционирования всех институтов системы представительной демократии современных государств без привлечения значительных материальных ресурсов невозможно, вопрос о создании эффективного, соответствующего правовым традициям страны механизма финансового обеспечения выборов становится особенно актуальным.

Анализ мирового опыта показывает, что проблема финансирования выборов вызывает научный интерес в тех странах, где помимо публичного участия законодательно допускается и деятельность физических и юридических лиц в формировании материальных основ избирательных кампаний. Это связано, прежде всего, с тем, что в субсидировании избирательных действий от удачного нормативного закрепления пропорционального соотношения публичного и частного начал зависит успешность решения одного из основных вопросов современной демократии: как при ограниченности бюджетных средств в условиях все возрастающей стоимости выборов создать такие условия частного финансирования избирательных кампаний, при которых на индивидуальные взносы не покупалось бы политическое влияние, создавались бы равные правовые условия для партий и кандидатов с разным уровнем финансовых возможностей.

Во многих странах законодательное разрешение этого вопроса насчитывает почти столетнюю историю; формулы правовой легитимации той либо иной модели финансирования выборов были неоднократно апробированы избирательной практикой, позволившей постепенно устранить нормы, которые не подтвердили свою целесообразность.

Что же касается отечественного опыта финансирования избирательного процесса, то он не обладает столь богатыми правовыми традициями. В период всевластия партийной номенклатуры выборы рассматривались, прежде всего, в качестве ритуального выполнения избирательного гражданского долга, что, безусловно, не способствовало их конкурентоспособности, а, следовательно, и привлечению к ним дополнительных материальных средств. В условиях перехода России к демократическим избирательным стандартам, основанным на активном участии граждан и организаций в реализации электоральных процедур, в том числе и путем финансовых взносов в проведение избирательных кампаний, перед законодателем поставлена задача разработать правовые нормы, закрепляющие наиболее оптимальную в российских условиях модель финансирования выборов. В 1993 году в Российской Федерации была создана абсолютно новая законодательная база проведения выборов. Она постоянно совершенствуется, каждая новая избирательная кампания дает основания для внесения существенных коррективов в уже имеющиеся нормы избирательного права, в том числе финансирования выборов.

Анализ практики избирательных кампаний последних лет убедительно показал главную роль контроля за финансированием предвыборных кампаний как основополагающего элемента организации избирательного процесса, реального механизма, способного обеспечить законность всех видов агитационных действий, противостоять манипулированию общественным сознанием и, в конечном счете, создать гарантии чистоты выборов любого уровня.

Стремительно изменяющаяся в последние годы в сфере реализации избирательного законодательства практика значительно опережает теоретический уровень осмысления соответствующих проблем. Рассматривая избирательную практику в сфере финансирования выборов, как имеющую и позитивные, и негативные моменты, полагаю, что законодателю не всегда удастся использовать накопленный положительный практический опыт уже состоявшихся выборов. Необходимость дальнейшей теоретической разработки данной темы с целью преодоления такого несоответствия очевидна.

Финансирование выборов и избирательные фонды

Действующее законодательство РФ содержит целую серию правовых норм, касающихся финансовых

аспектов электоральных отношений. Указанные нормы в избирательных законах объединяются чаще всего в рамках единого термина - "финансирование выборов". Но, несмотря на достаточно частое применение в российском законодательстве этого термина и выделение самостоятельных глав с аналогичным наименованием в федеральных и региональных законах о выборах¹, ни в одном отечественном нормативно-правовом акте не раскрывается содержание этого понятия.

Однако анализ норм действующего законодательства в сфере выборов, в частности, универсального источника - Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"² (далее - Федеральный закон об основных гарантиях), позволяет вычленить три существенные черты этого понятия, которое включает:

1) расходы на подготовку и проведение выборов, производимые из средств бюджета соответствующими избирательными комиссиями;

2) расходование средств на избирательную кампанию партий и кандидатов;

3) оно не ограничено рамками конкретной избирательной кампании и может проводиться за ее пределами (например, расходование средств на содержание избирательных комиссий, работающих на постоянной основе).

Таким образом, исходя из анализа действующих норм отечественного избирательного законодательства, в научной доктрине появляется классическое определение финансирования выборов, данное Е.И. Колюшиным, который под рассматриваемым явлением понимает "...все действия, направленные на прямое и косвенное финансовое и поддающееся финансовой оценке материальное обеспечение подготовки и проведения выборов и не ограниченные рамками избирательной кампании"³.

Финансовое обеспечение подготовки и проведения выборов соответствующего уровня производится за счет средств, выделяемых из соответствующего бюджета (федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета). Эти средства предусматриваются отдельной строкой в бюджете на очередной финансовый год. Они выделяются избирательным комиссиям и расходуются ими.

Избирательный фонд - это денежные средства на специальном избирательном счете кандидата, избирательного объединения, которые аккумулируются и расходуются в установленном избирательным законодательством порядке.

Финансирование избирательных кампаний кандидатов и избирательных объединений представляет собой деятельность по получению и расходованию средств создаваемых ими избирательных фондов на проведения собственных избирательных кампаний. Данная деятельность осуществляется по принципиально иным правилам, чем финансирование подготовки и проведения выборов. Проведение свободных выборов предполагает самостоятельное использование кандидатами, избирательными объединениями денежных средств, необходимых для организации собственной избирательной кампании. Поступление денежных средств в избирательные фонды кандидатов зависит от их инициативы, умения привлечь на свою сторону группу поддержки, отдельных избирателей. Таким образом, создаются основы для свободной политической конкуренции, плюрализма политической системы общества.

Некоторые проблемные аспекты формирования и расходования избирательных фондов

В результате проведенного исследования был выявлен ряд интересных моментов, указывающих на несовершенство правового регулирования в сфере финансирования избирательных кампаний. Хотелось бы в рамках этой статьи кратко акцентировать внимание на некоторых из них.

Избирательный фонд считается созданным со дня открытия специального избирательного счета в банке. Все денежные средства, образующие избирательный фонд, перечисляются на специальный избирательный счет.

Важное значение имеет вопрос о сроках открытия счета. Федеральные законы о выборах Президента Российской Федерации 1995 года⁴, депутатов Государственной Думы 1995 года⁵ не предусматривали открытия счета на стадии сбора подписей. Счет открывался после регистрации кандидата, списка кандидатов. Федеральный закон об основных гарантиях 1997 года⁶ закрепил открытие специального избирательного счета как одно из обязательных условий регистрации кандидата, списка кандидатов. Федеральные законы о выборах депутатов Государственной Думы 1999 года⁷ и Президента Российской Федерации 1999 года⁸ ужесточили указанное правило, установив, что счет открывается не позднее чем за пять дней до дня представления документов на регистрацию в соответствующую избирательную комиссию. Избирательные законы многих субъектов Российской Федерации также предусматривают открытие счета на стадии сбора подписей, что дает возможность легального финансирования.

В интересах прозрачности выборов целесообразно открыть счет уже в первые дни сбора подписей. Однако новая редакция Федерального закона об основных гарантиях делает шаг назад, допуская открытие счета и в день регистрации кандидата.

Избирательный фонд является ключевым инструментом контроля за финансовой деятельностью кандидатов и избирательных объединений. Существуют пять законных источников формирования избирательных фондов:

а) бюджетные средства (средства, выделенные кандидату, избирательному объединению соответствующей избирательной комиссией, в случае, если это предусмотрено законом);

б) собственные средства кандидата, избирательного объединения;

в) средства, выделенные кандидату выдвинувшим его избирательным объединением;

- г) добровольные пожертвования граждан;
- д) добровольные пожертвования юридических лиц⁹.

Федеральным законом об основных гарантиях предусмотрено, что законом устанавливаются предельные размеры перечисляемых в избирательные фонды собственных средств кандидата, избирательного объединения, средств, выделенных кандидату выдвинувшим его избирательным объединением, добровольных пожертвований граждан и юридических лиц, а также предельные размеры расходования средств избирательных фондов.

Данное положение требует установления соответствующим законом предельных размеров каждого из возможных поступлений в избирательный фонд, а также расходов их фонда, хотя предельная сумма поступлений в фонд не лимитирована.

Кроме установления "потолка" добровольных пожертвований юридических лиц законодательство использует регулирование в отношении круга жертвователей. Ими не могут выступать:

- а) иностранные государства и иностранные организации;
- б) международные организации и международные общественные движения;
- в) органы государственной власти, иные государственные органы, органы местного самоуправления;
- г) государственные и муниципальные учреждения, государственные и муниципальные унитарные предприятия;
- д) российские юридические лица с иностранным участием, если доля (вклад) иностранного участия в их уставном (складочном) капитале превышает 30% на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов (для открытых акционерных обществ - на день составления списка акционеров за предыдущий год);
- е) юридические лица, в уставном (складочном) капитале которых доля (вклад) Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и (или) муниципальных образований превышает 30% на день официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов (для открытых акционерных обществ - на день составления списка акционеров за предыдущий год);
- ж) организации, учрежденные государственными органами и (или) органами местного самоуправления;
- з) воинские части, военные учреждения и организации, правоохранительные органы;
- и) благотворительные и религиозные организации, а также учрежденные ими организации;
- к) анонимные жертвователи;
- л) юридические лица, зарегистрированные менее чем за один год до дня голосования на выборах¹⁰.

Но, исходя из приведенных в законе и других оснований, этот перечень можно было бы продолжить. Так, среди многочисленных общественных объединений, которые как юридические лица вправе вносить пожертвования в избирательные фонды, имеются и такие, которые в значительных размерах финансируются из-за рубежа, при этом доля иностранного участия в их уставном капитале не превышает 30% или отсутствует вовсе. Это дает возможность заинтересованным иностранным силам оказывать влияние на формирование представительных органов в Российской Федерации. Можно было бы включить в названный перечень такие организации, доходы и имущество которых более чем на 30% имеют иностранное происхождение.

В законе также говорится о пожертвованиях именно юридических лиц. Это означает, что, например, филиалы и представительства юридических лиц не вправе вносить такие пожертвования. На практике, однако, такие пожертвования вносятся, так как обособленные подразделения организаций нередко имеют собственные расчетные счета, а избирательные комиссии не всегда получают информацию об их статусе. Кроме того, филиалы, другие структурные подразделения организаций не включены в круг источников, пожертвования от которых не допускаются.

Обзор регионального законодательства свидетельствует об отсутствии в настоящее время достаточно обоснованных критериев определения предельных размеров пожертвований со стороны юридических лиц в избирательные фонды кандидатов. Но удельный вес таких пожертвований может составлять от 1 до 100% предельных размеров избирательных фондов. Так, например, предельные размеры пожертвований от одного юридического лица по различным регионам составляет: Ростовская область - 300 МРОТ при максимальном размере расходов из фонда 50 000 МРОТ, Краснодарский край - 10%, Волгоградская область - 14%, Нижегородская область - 20%, а в Магаданской, Оренбургской областях и Республике Адыгея - по 50%¹¹.

Данный факт свидетельствует о чрезмерном влиянии юридических лиц на формирование избирательных фондов. Едва ли способствует независимости кандидата ситуация, при которой несколько юридических лиц полностью формируют его избирательный фонд.

Чтобы в будущем избежать подобной практики, представляется целесообразным установить предельные размеры пожертвований со стороны юридических лиц - до 10% от допустимых расходов избирательного фонда. Также необходимо устанавливать в законодательстве не только предельные размеры пожертвований юридических лиц, но и их долю в избирательном фонде на уровне не более его половины.

Помимо законности источников формирования избирательного фонда существует еще одна не менее важная проблема - финансирование избирательных кампаний в обход избирательных фондов.

Избирательное законодательство запрещает использовать для ведения избирательной кампании иные

финансовые и материальные средства, кроме средств, поступивших в избирательные фонды.

Пунктом 5 статьи 59 Федерального закона об основных гарантиях предусмотрена возможность оказания финансовой поддержки кандидату, избирательному объединению только через соответствующие избирательные фонды. Расходование кандидатами, избирательными объединениями в целях достижения определенного результата на выборах средств, не перечисленных в их избирательные фонды, строго запрещается.

Запрещаются без документально подтвержденного согласия кандидата или его уполномоченного представителя по финансовым вопросам, уполномоченного представителя по финансовым вопросам избирательного объединения и без оплаты из соответствующего избирательного фонда, реализация гражданами и юридическими лицами товаров, оказание платных услуг, прямо или косвенно связанных с выборами и направленными на достижение определенного результата на выборах.

Материальная поддержка кандидата, избирательного объединения, направленная на достижение определенного результата на выборах, может быть оказана только при ее компенсации за счет средств соответствующего избирательного фонда. Материальная поддержка по смыслу закона означает возможность предоставления имущества для целей избирательной кампании. На практике законом допускается использование такого имущества (автомобили, компьютеры, помещения и другое) на условиях аренды при оплате из средств избирательного фонда¹².

А вот очень интересный момент. Пункт 5 статьи 59 Федерального закона об основных гарантиях предусматривает возможность бесплатного добровольного выполнения гражданином работ без привлечения третьих лиц.

К сожалению, закон не раскрывает содержание условий этой "возможности". На практике добровольность понимается в смысле формального отсутствия принуждения со стороны кого бы то ни было. Достаточно узкое по смыслу содержание требования личного, то есть непосредственно самим гражданином выполнения работ, не следует искажать путем использования того либо иного имущества, принадлежащего гражданину. Смысл закона искажается и он нарушается, например, при бесплатном использовании собственного ризографа. В то же время допустимо бесплатное изготовление с помощью собственного компьютера электронной версии предвыборной программы кандидата, оригинал-макета листовки и т.п. Многие работы и услуги в конечном счете имеют бесплатную и платную составляющие. Например, можно бесплатно выступить на агитационном мероприятии. Однако если при этом используются технические средства (например, звукоусиливающая аппаратура), привлекаются другие лица (обслуживающий персонал), эти средства должны быть арендованы, а услуги персонала оплачены из соответствующего фонда¹³.

Практика показала, что данное положение закона представляет трудность для отграничения правомерных и прямо запрещенных законом действий.

Например, кандидат или политическая партия могут привлекать для работы в период выборов высококвалифицированных специалистов (аудиторов, юристов, политологов и др.). Формально они будут трудиться в качестве волонтеров, но фактически их работа, скорее всего, будет оплачена партией или кандидатом за счет личных средств. Установить факты таких действий практически невозможно. Кроме того, в законодательстве не определена стоимость разрешенных работ и услуг, что также дает кандидатам и партиям возможности для злоупотреблений.

На практике преобладает расширительное толкование этой правовой нормы, и разовое предоставление оргтехники или автомобиля обычно не рассматривается как нарушение закона. Следовательно, необходимо принять меры, чтобы оказание услуг и выполнение работ осуществлялось лишь на платной основе, как это принято за рубежом (кстати, такой способ косвенной поддержки получил отражение лишь в нашем законодательстве и не имеет аналогов в мире).

Представляет интерес способ публично-правового регулирования косвенной поддержки, используемый в Архангельской области. Региональным законодательством определено, что гражданин может выполнять работы или оказывать услуги бесплатно только на основании заключенного гражданско-правового договора при обязательном оформлении акта сдачи-приема работ по их окончании¹⁴.

И не надо забывать, что мы живем в России, где, к сожалению, вроде бы изначально неплохая задумка законодателя на практике легко искажается и превращается в очередную лазейку для недобросовестных кандидатов, посредством которой они в обход избирательного фонда финансируют свою избирательную кампанию.

В настоящее время Федеральный закон об основных гарантиях запрещает бесплатные или по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам выполнение работ, оказание услуг, реализацию товаров юридическими лицами, их филиалами, представителями и иными подразделениями, прямо или косвенно связанных с выборами и направленными на достижение определенного результата на выборах.

Во-первых, в данное положение закона не включены обычные граждане и индивидуальные предприниматели, хотя они вполне способны наравне с юридическими лицами выполнять работы либо оказывать услуги по заниженным (завышенным) расценкам.

Во-вторых, на практике, к сожалению, при заключении договоров известны случаи проявления дискриминации по отношению к некоторым кандидатам, избирательным объединениям и, наоборот, благоприятствования другим. Причем формально, с точки зрения частноправового подхода сложно говорить

о какой-либо дискриминации, так как действует принцип свободы договора.

Для отношений по финансированию выборов следовало бы установить, чтобы стороны заключали только публично-правовые договоры на условиях, предусмотренных статьей 426 Гражданского кодекса Российской Федерации, согласно которой коммерческая организация не вправе оказывать предпочтение одному лицу перед другим в отношении заключения публичного договора, либо необходимо сформулировать соответствующую норму в законодательстве о финансировании выборов. Избирательное законодательство постепенно становится на путь ограничения свободы договора при финансировании выборов.

Многие законы субъектов РФ по аналогии с ранее действовавшими федеральными законами о выборах Президента РФ, депутатов Государственной Думы устанавливают предельные размеры расходов из фонда и перечисляемые в избирательные фонды средств, кратные МРОТ. Однако такая практика имеет определенные недостатки. В частности, искажается социальное назначение и принижается роль МРОТ, который используется не по прямому назначению.

Целесообразнее законодательно устанавливать предельные размеры расходов из избирательного фонда как абсолютную величину в рублях, а предельные размеры возможных платежей в избирательный фонд устанавливать в процентах от предельного размера расходов. При этом конкретные абсолютные суммы будут указываться соответствующими избирательными комиссиями в инструкциях перед каждым выборами. Кстати, по такому пути идут федеральные законы о выборах Президента РФ и депутатов Государственной Думы, а некоторые субъекты Российской Федерации также начинают отказываться от практики использования МРОТ при определении параметров избирательных фондов.

Федеральный закон об основных гарантиях не содержит каких-либо нормативов, которым должен следовать законодатель субъекта РФ при установлении вышеуказанных предельных размеров. С одной стороны, следует отметить, что установление указанных предельных размеров на необоснованно низком уровне не соответствует интересам кандидатов и избирательного процесса в целом и может подтолкнуть кандидатов, избирательные объединения к использованию незаконных схем финансирования своих избирательных кампаний, что в свою очередь приведет к серьезному кризису доверия избирателей как к институту выборов, так и к властным структурам вообще. С другой стороны, объективная тенденция развития избирательного процесса выражается сегодня в увеличении предельных размеров избирательных фондов. По мнению экспертов, это делает финансовую сторону выборов более чистой, способствует снижению использования в избирательном процессе неучтенных денежных средств. Хотя в данном случае, чем больше предельный размер расходов, тем больше размер избирательного залога, который выступает в качестве альтернативного способа регистрации.

Напрашивается вывод, что законодателям и избирательным комиссиям субъектов следует очень внимательно подходить к установлению предельно допустимых размеров расходования средств избирательных фондов, учитывать при этом не только интересы действующей власти, но и всего населения.

Необходимо установление максимальных размеров расходов на уровне, достаточном для финансирования полноценной избирательной кампании. При этом необходимо учитывать численность избирателей на соответствующей территории, особенности транспортного сообщения и общий уровень цен в субъекте РФ.

Финансы по природе своей инструмент закрытый. Однако при финансировании выборов такой подход должен быть отброшен, заменен полной открытостью любой информации. Сделать это невозможно без правового регулирования.

Принцип гласности и открытости в настоящее время распространяется непосредственно на избирательные комиссии, их деятельность при подготовке и проведение выборов, подсчете голосов и установлении итогов голосования, определении результатов выборов. В отношении избирательных фондов он закрепляется опосредованно, через конкретные права и обязанности участников избирательного процесса (обязанность избирательных комиссий направлять в СМИ копии финансовых отчетов кандидатов и партий, сведения о поступлении и расходовании средств избирательных фондов и др.). Следовало бы однозначно распространить этот принцип и на избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений, что способствовало бы беспрепятственному получению достоверной информации о движении средств на специальных счетах. Информацию должны получать не только избирательные комиссии, но и соперничающие кандидаты, избирательные объединения.

Однако на этом пути есть препятствие - банковская тайна. В силу статьи 26 Федерального закона "О банках и банковской деятельности"¹⁵ банк гарантирует тайну об операциях, о счетах и вкладах своих клиентов и корреспондентов. Закон определяет круг лиц, которые могут получать информацию по счетам и вкладам. Ни избирательные комиссии, ни тем более граждане, кандидаты-соперники в число этих лиц не входят. За разглашение банковской тайны установлена ответственность банков, их должностных лиц и работников.

Следует четко установить в законодательстве, прежде всего в названном Законе, что банковская тайна не распространяется на специальные избирательные счета и вклады. Средства, затраченные на подготовку и проведение выборов, не могут быть предметом государственной, коммерческой либо иной охраняемой законом тайны.

Информация об операциях, совершаемых по счетам избирательных фондов, должна быть открытой.

Это принципиально отличает статус избирательного счета от всех иных счетов, открываемых в банках.

Существуют две основные формы раскрытия информации о совершенных финансовых операциях:

1. Кредитная организация, в которой открыт специальный избирательный счет, по требованию соответствующей избирательной комиссии обязана периодически предоставлять в эту комиссию информацию о поступлении и расходовании средств, находящихся на специальном счете. Избирательная комиссия, в свою очередь, периодически направляет указанную информацию в средства массовой информации.

Для обеспечения не формальной, а подлинной гласности поступления и расходования средств избирательных фондов важен объем публикуемых сведений. Сами по себе публикации отдельных, зачастую несопоставимых друг с другом цифр, а это в основном суммы общих поступлений и общих расходов кандидата, избирательного объединения, как правило, не дают возможности сопоставить поступления и расходы с реальными предвыборными мероприятиями. Основной смысл публикации сведений о движении средств избирательных фондов в том, чтобы избиратели, соперничающие кандидаты, избирательные объединения могли убедиться, что избирательное законодательство неукоснительно соблюдается. Недостаток такой информации создает благодатную почву для слухов и домыслов. Законопослушный кандидат, избирательное объединение должны быть заинтересованы в широком обнародовании информации о своих избирательных фондах.

2. Кандидат, избирательное объединение не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования результатов выборов обязаны представить в соответствующую избирательную комиссию итоговый финансовый отчет. Законом может быть предусмотрено, что кандидат, избирательное объединение одновременно с представлением документов для регистрации представляют первый финансовый отчет¹⁶. В отчетах указываются размеры избирательного фонда, все источники его формирования, произведенные расходы, а также прикладываются соответствующие первичные финансовые документы. Копии отчетов не позднее чем через пять дней со дня их получения передаются комиссиями в редакции средств массовой информации для опубликования.

Следует иметь в виду, что Федеральным законом об основных гарантиях устанавливается лишь минимальное количество финансовых отчетов. Федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации может быть предусмотрена обязанность представления дополнительных финансовых отчетов. Так, Федеральным законом "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" от 20 декабря 2002 года предусмотрена обязанность кандидатов, политических партий представлять три финансовых отчета.

Разовая финансовая отчетность по средствам избирательных фондов после выборов имеет существенные недостатки. Конкурирующие кандидаты, партии в период избирательной кампании практически неподотчетны никому в своей финансовой деятельности. Избирательная кампания заканчивается в день официального опубликования результатов выборов, а финансовый отчет кандидат, избирательное объединение обязаны представить не позднее чем через 30 дней после указанной даты.

При таком правовом регулировании во время выборов исключаются многие возможности контроля законности формирования и расходования средств избирательных фондов, их целевого характера. Один финансовый отчет лишает общество, других кандидатов, организаторов выборов официальной, юридически значимой информации от основного носителя этой информации - кандидата, избирательного объединения на весь период выборов.

Финансовый отчет кандидата как источник информации не может быть поставлен в один ряд с информацией предоставляемой банками и избирательными комиссиями, не может быть заменен последней в силу разных юридических последствий.

Поэтому введение нескольких финансовых отчетов в ходе избирательной кампании - объективно необходимое условие открытых выборов. Федеральный закон об основных гарантиях придает большое юридическое значение финансовым отчетам. В частности, избирательная кампания кандидата, избирательного объединения заканчивается не в день официального опубликования результатов выборов, а в день представления в избирательную комиссию итогового финансового отчета.

В относительно недавнем прошлом на федеральных выборах, а затем и во многих субъектах Российской Федерации были введены три финансовых отчета кандидатов, избирательных объединений:

первый отчет - одно из необходимых условий регистрации кандидата (списка кандидатов). Он позволяет знать "цену" представленных в избирательную комиссию подписных листов, что имеет значение для других кандидатов, хода и характера последующих этапов избирательной кампании;

второй отчет представляется на заключительном этапе предвыборной агитации. На федеральных парламентских выборах установлена обязанность представления второго финансового отчета не менее чем за 12 и не позднее чем за 10 дней до дня голосования;

наконец, третий, итоговый отчет должен представляться после выборов. На федеральных выборах - не позднее чем через 30 дней после опубликования официальных результатов выборов¹⁷.

Учитывая, что во многих субъектах Российской Федерации долгое время оставался только один финансовый отчет после выборов, законодатель в очередной редакции Федерального закона об основных гарантиях предусмотрел не менее двух финансовых отчетов на любых выборах, где имеются избирательные фонды. При этом первый финансовый отчет должен был представляться не позднее, чем за 10 дней до дня

голосования.

Это был верный ход. Но парадокс в том, что в последующих редакциях данное положение, действующее и в настоящее время, смягчается - закрепляется обязательное представление только лишь итогового финансового отчета. Возникает вопрос: а для чего это было сделано? Если законодатель действовал из благих побуждений, то почему на федеральных парламентских выборах в настоящее время закреплено обязательное представление нескольких финансовых отчетов? Довольно странная логика.

Система финансовых отчетов позволяет повысить уровень гласности в финансировании выборов, дает возможность избирателям, другим кандидатам, избирательным объединениям сопоставлять реальные действия в ходе выборов с данными финансовых отчетов, что создает дополнительные барьеры на пути финансирования выборов, минуя избирательные фонды. В итоге система финансовых отчетов позволяет избирательным комиссиям при должной организации работы осуществлять реальный контроль за законностью выборов.

Что касается борьбы с финансовыми нарушениями в избирательном процессе, то наряду с остальными средствами борьбы с ними (конституционно-правовая, уголовная, гражданско-правовая ответственность), одним из основных рабочих инструментов могло бы стать эффективное применение административной ответственности. Однако эта мера не до конца освоена и требует дальнейшего совершенствования, как со стороны законодателя, так и со стороны избирательных комиссий, которые при наличии воли и более активной позиции могли бы максимально использовать предоставленные им правовые инструменты.

Заключение

Избирательная кампания любого кандидата, политической партии неразрывно связана с финансовыми затратами на проведение предвыборной агитации, оплату разного рода товаров и услуг, вознаграждение сотрудников избирательного штаба и так далее. Современная экономическая ситуация, к сожалению, способствует тому, что в оборот избирательной кампании зачастую вовлекаются неконтролируемые денежные средства, а это приводит к нарушению одного из основных принципов выборов - равенства кандидатов, политических партий. Обладая финансовыми средствами в объеме большем, чем у остальных конкурентов, соискатель мандата имеет преимущество, которое иногда становится определяющим на тех или иных выборах. Поэтому одной из основных целей и задач избирательных комиссий следует признать организацию финансового контроля участников избирательного процесса, предотвращение финансовых нарушений и их своевременное пресечение. При этом особенно важно обеспечить неотвратимость привлечения к ответственности виновных лиц.

Стремительный процесс партийного строительства, переход в основном на пропорциональную избирательную систему предполагает перераспределение финансовых потоков и одновременно значительное увеличение объема денежных средств, предназначенных на затраты через соответствующие избирательные фонды. При этом соразмерно возрастает опасность привлечения политическими партиями денежных средств помимо указанных фондов, а также совершения ими иных финансовых правонарушений.

За сравнительно небольшой период наше государство совершило огромный рывок в развитии демократических правовых институтов, при этом граждане обрели реальные избирательные права и реальную возможность посредством волеизъявления определять судьбу государства. Но процесс формирования институтов системы представительной демократии требует привлечения значительных материальных ресурсов. А значит должны функционировать и развиваться четкие механизмы финансового контроля. Наше избирательное законодательство очень динамично и уже достигло серьезных успехов в этом направлении. Но останавливаться на достигнутом нельзя, вектор развития указан, следует продолжать реформы избирательного процесса, используя накопленный положительный опыт.

РАБОТЫ СТУДЕНТОВ

ТРЕТЬЯ ПРЕМИЯ

Зеленое

Алексей Валерьевич,
студент 5-го курса кафедры
юриспруденции гуманитарного
факультета Муромского института
(филиала) Владимирского
государственного университета
университета

Научный руководитель:

Климова Юлия Николаевна,
кандидат юридических наук,
доцент кафедры юриспруденции
гуманитарного факультета
Муромского института (филиала)
Владимирского государственного

Избирательное право как комплексная отрасль права

Введение

Избирательное право - один из древнейших правовых институтов демократического общества. Однако несмотря на его древние корни, оно не теряет свою актуальность и приобретает в современном мире все большее и большее значение. Это связано, прежде всего, с вопросом о степени свободы в избирательных правоотношениях. Наличие развитого института народовластия в стране - главный фактор реализации в обществе подлинно демократических принципов жизни, что немаловажно для большинства стран мира, выбравших демократический путь развития, в том числе и для России.

Становление и развитие демократического правового пространства в Российской Федерации одним из существенных своих условий имеют юридическое обеспечение императивного проведения выборов как единственно допустимого легитимного способа делегирования власти народа представительным государственным органам и органам местного самоуправления. Избирательное право и сопутствующие ему законодательство без всякого преувеличения приобретают особый социально-политический статус и как следствие вполне обоснованно претендуют на самостоятельное предназначение в публично-правовой системе России. Все это и есть основные критерии актуальности выбранной темы.

В последнее время появляются тенденции перехода избирательного права из статуса института конституционного права в статус отдельной отрасли права.

Цель исследования данной работы - определение избирательного права как комплексной отрасли права, его места в системе отечественного права, исходя из понимания роли института выборов в структуре организации и функционирования современного российского государства, а также определение механизма гражданско-правовой защиты электоральных правоотношений.

При написании работы автор поставил перед собой следующие задачи:

- 1) определить предмет избирательного права и метод его правового регулирования;
- 2) установить критерии самостоятельности отрасли права;
- 3) проанализировать и систематизировать научную литературу относительно места избирательного права в правовой системе России;
- 4) раскрыть сущность и содержание электоральных правоотношений;
- 5) вывести определение избирательного права как комплексной отрасли права;
- 6) выявить классификацию избирательных споров, определить подведомственность и подсудность избирательных споров.

Исследование невозможно без методологической опоры. В данном случае весьма целесообразно применение таких общенаучных методов как анализ и синтез, индукция и дедукция, абстрагирование, моделирование, метод аналогии и исторический метод.

Исследование вопросов о предмете, методе, системе избирательного права является актуальным в связи с развитием избирательного законодательства в России и обладает теоретической и практической значимостью.

Теоретическая новизна исследования заключается в разработке определения избирательного права, основанного на изучении правовой природы и структуры избирательного правоотношения, выяснении специфики метода правового регулирования, функций и принципов избирательного права.

Практическая значимость выработанного определения заключается в том, что обоснование комплексного характера избирательного законодательства позволяет выяснить правовую природу избирательных споров, провести такую их классификацию, которая позволила бы снять некоторые вопросы подведомственности, подсудности и конкуренции видов производств.

Проблемы, освещаемые в данной работе, давно являются предметом оживленных дискуссий. Особенно мы хотим выделить авторов, которые наиболее точно отразили состояние и развитие

избирательного права и института народовластия: АА Вешняков, ЮА Веденеев, В.В. Игнатенко, В.И. Лысенко, СД Князев, А.Е. Постников, Л.Н. Линник и некоторые другие.

1. Основные положения о предмете и методе избирательного права в отечественной научной литературе

Избирательный процесс как политическое и социальное явление имеет свою юридическую оболочку, юридическую систему - избирательное право. Современная юридическая наука терминологически выделяет субъективное и объективное избирательное право. Первое определяют как конкретное неотъемлемое политическое правомочие каждого индивида - право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления. По своей природе оно - элемент правового статуса личности и охватывается предметной областью конституционного права, избирательного права, "права прав человека". Изучение субъективного избирательного права составляет отдельный предмет исследования в рамках соответствующих отраслей политического правоведения. Второе же, как функциональный элемент нормативно регламентированной системы властеотношений современного правового государства, может быть рассмотрено в отдельных, относительно самостоятельных формах своего существования: в качестве отдельной отрасли права и законодательства, научной и учебной дисциплины, правовой культуры и поведения¹. В литературе эти формы определяют как составляющие (элементы) полной структуры избирательного права.

По мнению СД Князева, несмотря на значительный объем исследований современного состояния российской избирательной системы, до сих пор многие принципиальные вопросы юридической стороны избирательных отношений освещаются и преподносятся фрагментарно и весьма противоречиво. Это касается даже таких отправных начал в уяснении существа избирательного права как объективного правового феномена, которые связаны с его предметом, содержанием и местом в правовой системе Российской Федерации².

Попытки объективно определить понятие избирательного права предпринимались в отечественной правовой науке неоднократно. Однако это преимущественно ограничивалось констатацией того очевидного факта, что российское избирательное право неразрывно связано с осуществлением предусмотренного Конституцией Российской Федерации (ст. 32) права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Так, А.Е. Постников обозначает избирательное право как "совокупность правовых норм, регулирующих субъективное соответствующее право российских граждан и порядок реализации этого права"³. Аналогичного мнения придерживаются и другие исследователи природы избирательного права и законодательства, самым решительным образом идентифицируя их с правовым обеспечением общественных отношений, связанных с осуществлением права граждан избирать и быть избранными в представительные органы государственной и муниципальной власти.

При определении предмета избирательного права проанализируем точки зрения различных авторов о том, какие общественные отношения должны входить в сферу правового регулирования избирательного права. Прежде всего, это споры вокруг следующих вопросов:

- 1) о территориальных границах избирательных правоотношений, т.е. должны ли изучаться в рамках избирательного права отношения в связи с проведением выборов различных уровней: на территории Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований;
- 2) о временных рамках избирательных кампаний;
- 3) о необходимости включения в предмет избирательного права отношения в связи с отзывом депутатов;
- 4) об обоснованности включения в предмет избирательного права отношений, связанных с проведением референдума;
- 5) о необходимости изучения в рамках предмета избирательного права так называемых плебисцитных отношений.

Проанализируем научную литературу по указанным направлениям.

1. Действующее избирательное законодательство не содержит исчерпывающего перечня видов выборов в Российской Федерации и тем самым оставляет открытым вопрос о возможных масштабах использования рассматриваемого демократического института в конституциировании субъектов политической власти. Избирательное право, как универсальный регулятор выборов распространяется на проведение выборов любого вида и уровня и имеет предметом своего специфически юридического воздействия весь спектр избирательных отношений, опосредующих любые избирательные кампании в той мере, в какой это объективно необходимо в интересах обеспечения гражданского доверия выборным политическим институтам, придания легитимного (законного) характера механизму их формирования и функционирования¹.

Значимые ресурсы для применения избирательных технологий кроются на уровне местного самоуправления. При этом их востребованность вовсе не нуждается в дополнительном законодательном регулировании на федеральном и региональном уровнях. Принимая во внимание, что система и порядок формирования органов и должностных лиц местного самоуправления определяются уставом муниципального образования, исходя из принципа самостоятельности населения на установление структуры местной власти и форм ее организации, можно предположить, что применение выборных способов

замещения различных должностей в системе муниципальной власти практически ничем не ограничено. Думается, что электоральные отношения как предмет российского избирательного права на муниципальном уровне вполне могут иметь расширительное понимание и применение при существующем законодательстве о выборах.

Данное обстоятельство, однако, вовсе не означает, что использование арсенала избирательного права на уровне местного самоуправления абсолютно не ограничено никакими рамками. Это особенно важно подчеркнуть, так как в юридической литературе иногда можно обнаружить чрезмерно широкую трактовку предмета муниципального избирательного права. В частности, И.В. Выдрин полагает, что местное избирательное право – это система норм, регулирующих разнообразные отношения в процессе назначения, подготовки и проведения местных выборов, представляющих собой "общемунципальное мероприятие, в ходе которого жители конкретного муниципального образования осуществляют конституционное право непосредственно и самостоятельно избирать представительные органы местного самоуправления, непосредственно и самостоятельно или через депутатов избирать главу муниципального образования, иных должностных лиц местного самоуправления"¹. Думается, что распространение сферы действия избирательного права и на выборы глав муниципальных образований на заседаниях (сессиях) представительных органов местного самоуправления вряд ли оправданно. В противном случае в предмет избирательного права могут проникнуть отношения, не связанные с обеспечением непосредственной связи между избирателями и формируемыми ими субъектами политической публичной власти.

Для объективного избирательного права характерна естественная связь с субъективными избирательными правами российских граждан, которые являются главными их обладателями. Но в современных условиях важно учитывать, что наряду с гражданами Российской Федерации правом избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в предусмотренных законом случаях наделяются и иностранные граждане (иностранцы).

Так, Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"² (далее - Закон) (ст. 18) устанавливает, что в списки избирателей на выборах в органы местного самоуправления в соответствии с международными договорами Российской Федерации и соответствующими им федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации включаются иностранные граждане, достигшие возраста 18 лет и постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, в котором проводятся указанные выборы. Наделение иностранцев активным избирательным правом на муниципальных выборах, хотя и сопровождаемое рядом юридических ограничений, расширяет сферу действия российского избирательного законодательства, вовлекая в его орбиту новых участников избирательного процесса, что, в свою очередь, оказывает заметное влияние на круг общественных отношений, образующих предмет избирательного права.

2. Немаловажное значение для понимания природы российского избирательного права имеет учет специфики конституционных прав, которые вытекают непосредственно из Конституции РФ: будучи реализованными в конкретном правоотношении, не прекращаются и не возникают вновь, а существуют постоянно, имеют одинаковый объем и содержание для всех граждан, обладают особым механизмом обеспечения. Соответственно и конституционное право граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления и его правовое обеспечение не могут быть ограничены только рамками выборов.

Являясь важнейшим гарантом осуществления избирательных прав граждан, современное российское избирательное право ориентировано на создание надлежащих юридических предпосылок реализации и защиты электоральных возможностей граждан не только во время организации и проведения выборов, но и в период между выборами. Поэтому ограничение предмета избирательного права исключительно рамками общественных отношений, опосредующих организацию и проведение выборов, игнорирует то обстоятельство, что вне временных интервалов избирательного процесса также обнаруживаются отношения, имеющие важное с юридической точки зрения значение для обеспечения практического осуществления избирательных прав граждан Российской Федерации. Среди них в первую очередь можно назвать отношения, связанные с организацией постоянного учета избирателей, внедрением и функционированием автоматизированных систем накопления, хранения и обработки данных об избирателях и результатах их волеизъявления, созданием постоянно действующей государственной системы правового обучения избирателей и организаторов выборов.

Нельзя не учитывать также, что избирательное право вовлекает в орбиту правового обеспечения избирательных отношений и нормы сопредельных институтов различных отраслей права. В этом смысле избирательные права граждан и их гарантии выступают в качестве "зоны тяготения" различных по своей природе, а также по методам и механизму их юридической регламентации отношений. Вследствие этого предмет избирательного права приобретает комплексный характер, испытывая на себе воздействие норм различных отраслей российского права. Следует согласиться с СД. Князевым, что данное обстоятельство не дает оснований говорить об изъятии соответствующих отношений из области регулирования административного, уголовного, гражданско-процессуального и иных отраслей права, а лишь усложняет юридический механизм их корреляции и интеграции, допуская пребывание в своеобразном "двойном подчинении" избирательному праву как комплексному юридическому образованию и базовым правовым

отраслям¹.

3. Вместе с тем, расширенный подход к определению сферы действия временных границ избирательного права и законодательства может иметь место только в тех случаях, когда включаемые в предмет их правового регулирования отношения в той или иной степени обусловлены потребностями реализации и защиты избирательных прав граждан и имеют прямо или косвенно своей целью формирование выборных органов и должностных лиц. Это обстоятельство заставляет усомниться в правомерности отнесения к числу отношений, составляющих предмет избирательного права, и таких, которые возникают в процессе осуществления взаимодействия граждан с уже избранными депутатами и иными выборными должностными лицами, хотя подобного рода взгляды и получили определенное обоснование и поддержку в научной литературе. В частности, А.В. Зиновьев полагает, что избирательные права граждан должны гарантироваться не только под углом зрения обеспечения реальной возможности их фактического использования, но и посредством ответственности законно избранных депутатов перед своими избирателями. Исходя из этого, он определяет избирательное право как совокупность юридических норм, закрепляющих права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти, а также право отзыва избирателями избранных лиц, не оправдавших их доверия². Представляется, что такой подход к определению контуров избирательного права размывает объект его регулирования, поскольку без достаточных на то оснований относит к нему и вопросы отзыва депутатов и выборных должностных лиц.

Выборы и отзыв являются самостоятельными институтами народовластия в Российской Федерации. Поэтому несмотря на то, что они обладают определенным сходством, обусловленным их принадлежностью к правовым формам непосредственной демократии, их нельзя сводить воедино, в том числе и с точки зрения механизма юридической регламентации, нельзя не видеть принципиальной разницы между этими двумя явлениями.

Во-первых, выборы являются императивным институтом народовластия, необходимость свободного и периодического использования которого прямо предусмотрена Конституцией (ст. 3), в то время как отзыв депутата (выборного должностного лица) не рассматривается ни Конституцией, ни федеральными законами в качестве обязательного условия их статуса. Конечно нельзя не согласиться с тем, что отзыв может быть предусмотрен законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований.

Во-вторых, если выборы являются необходимым атрибутом народовластия, регулярно востребуемым государством и обществом в строго фиксированные сроки, обеспечивающие реальную их периодичность, то институт отзыва, даже будучи закрепленным в законодательстве, выступает в качестве факультативного инструмента демократической организации государственной и муниципальной власти, вследствие чего его фактическое применение не обязательно.

В-третьих, оценивая выборы и отзыв с юридической точки зрения, невозможно не увидеть, что основания, технология, сроки и последствия их использования характеризуются серьезными различиями. Думается, именно поэтому Закон, устанавливающий основные гарантии реализации гражданами конституционного права избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, совершенно обходит стороной вопрос об отзыве депутатов и выборных должностных лиц.

В-четвертых, нельзя не учитывать, что отзыв - один из оснований для досрочного прекращения выборных полномочий представителей публичной власти, наряду с которым в качестве аналогичных юридических фактов законодательство указывает на добровольную отставку, утрату гражданства, отрешение от должности, смерть и т.п. Поэтому есть все смысл полагать, что отзыв тяготеет не к порядку избрания депутатов и выборных должностных лиц, а к их правовому статусу.

4. Отдельного внимания заслуживает вопрос о соотношении избирательного права и такого правового института, как референдум. Как правило, между ними в юридической литературе проводится четкая разделительная грань, обусловленная прямым указанием Конституции РФ (ст. 3), согласно которой выборы и референдум - отдельные формы непосредственной демократии, имеющие различное назначение. Но можно встретить утверждения и о том, что избирательное право выступает в равной мере основой как для выборов, так и референдума. В частности, В.И. Лысенко полагает, что власть народа реализуется в избирательном процессе посредством организации и проведения референдума и выборов и является исходной основой для становления избирательного права, приобретающего новые черты правового гаранга общественной и государственной безопасности¹. Такая позиция ориентирована на весьма значительное сходство процедуры организации и проведения выборов и референдума в качестве высших форм непосредственного выражения власти народа в Российской Федерации. Однако, по словам СД Князева, одно лишь сходство технологических аспектов этих двух институтов народовластия не может служить убедительным доказательством в пользу объединения выборов и референдума в единый по своей природе объект правового регулирования. Нельзя также игнорировать то обстоятельство, что выборы и референдум имеют различные основания, цели и юридические последствия. Поэтому отнесение референдума к числу институтов избирательного права и процесса выглядит, на наш взгляд, не совсем убедительно, не способствует его восприятию в качестве совершенно самостоятельного, в том числе и в разрезе правового регулирования, проявления народовластия.

По мнению СД Князева, появление Закона способно породить новые попытки обоснования нераздельного с точки зрения правового регулирования сосуществования, выборной и референдумной демократии. Действительно, этот Закон впервые в отечественной истории объединил нормы, посвященные

правовому обеспечению соответствующих прав граждан. Но это вовсе не означает, что избирательное право под давлением федеральных законодателей поглотило собой нормы права, посвященные референдуму.

Во-первых, избирательное право и законодательство о выборах не находятся в отношениях жесткой зависимости и соподчинения, вследствие чего нельзя механически проводить параллели между ними и связывать содержание избирательного права с формой опосредующего его законодательства.

Во-вторых, само избирательное законодательство и законодательство о референдумах непозволительно оценивать только под углом зрения одного, хотя и основополагающего федерального законодательного акта. Кроме того, обращает на себя внимание факт, что практически во всех субъектах Российской Федерации законодательное регулирование избирательных прав и права на участие в референдуме осуществляется на дифференцированной основе¹.

Нивелирование отличий между законодательством о выборах и законодательством о референдуме может привести к негативным с точки зрения развития демократических процессов последствиям. Как справедливо замечает А.Е. Постников, вопросы референдума должны быть содержательно отделены от вопросов избирательного права таким образом, чтобы референдум не мог быть использован в качестве замены для проведения свободных демократических выборов². Все это заставляет усомниться в обоснованности и целесообразности придания референдуму статуса органической составной части избирательного права.

5. Говоря о соотношении избирательного права с референдумом, нельзя не признать симптоматичным обстоятельство, что сторонники отождествления электоральных и плебисцитных отношений в рамках единого предмета правового регулирования во всех случаях выступают под флагом избирательного права. Думается, что именно стремлением придать своим рассуждениям о необходимости выделения избирательного права в самостоятельную отрасль (подотрасль) российского права дополнительную аргументацию и продиктовано желание расширить социально-правовые масштабы его действия за счет референдумных, а также отзывных отношений. И не в последнюю очередь, это объясняется тем, что, поскольку по большому счету перспективы становления референдумного права носят весьма неблизкий характер, постольку у исследователей юридических аспектов плебисцитных отношений отсутствуют в полной мере потребности обоснования их социальной значимости, в том числе посредством проведения аналогии между ними и сопредельными отношениями, обеспечивающими реализацию иных форм непосредственной демократии.

Суммируя изложенное, можно предложить следующее определение предмета российского избирательного права. Этот предмет представляет собой совокупность общественных отношений, опосредующих осуществление и защиту права граждан (в установленных законом случаях - иностранцев) избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также процедуру реализации этого права в процессе организации и проведения выборов и в межвыборный период. Такой взгляд на предмет избирательного права Российской Федерации помогает идентифицировать его среди иных правовых образований, позволяет охватить рамками его содержания весь комплекс отношений, связанных с избирательными правами граждан, отражает его роль в обеспечении конституционного режима формирования представительных институтов публичной политической власти.

Однако четко отграничить избирательное право от других отраслей права только по предмету нельзя. Исходными основаниями выделения избирательного права в качестве структурной части системы права в форме его отдельной отрасли являются два классических юридических критерия - предмет и метод правового регулирования. В теории права частноправовому регулированию характерен диспозитивный метод, а публично-правовому - императивный. Избирательное право, как и другие отрасли, воздействует на общественные отношения с помощью таких правовых приемов (способов), как предписание, дозволение, запрет, сочетание которых и определяет методы правового регулирования избирательных правоотношений, которые сводятся к технике императивного или диспозитивного, юридического воздействия на поведение участников избирательного процесса.

Кроме императивного и диспозитивного методов в избирательном праве используется метод гарантий, широко применяемый как на федеральном, так и на региональном уровне правового регулирования организации и проведения выборов, под которыми понимаются условия и средства, обеспечивающие избирателям реальную и осознанную свободу волеизъявления¹. Метод гарантий составляет специфическую характеристику избирательного права как публичного политического права. Метод гарантий образует целую систему, которая включает следующие виды - политические, организационные, материальные и правовые, которые находятся во взаимной зависимости, дополняют друг друга и действуют как единый механизм.

Таким образом, по мнению ЛА Евсеевой, суть методов избирательно-правового регулирования общественных отношений может быть сведена к следующему.

Во-первых, установлен определенный порядок действий - предписание к действию в соответствующих условиях и надлежащим образом, предусмотренным данной избирательно-правовой нормой.

Во-вторых, запрещены определенные действия под страхом применения соответствующих юридических средств воздействия (например, административной или уголовной ответственности за нарушение избирательного законодательства).

В-третьих, предоставлены возможности выбора одного из вариантов должного поведения, предусмотренного избирательно-правовой нормой.

Наконец, в-четвертых, в избирательном праве используется не один из методов правового регулирования в качестве основного, специфического, присущего данной отрасли права, а совокупность методов правового регулирования, что обусловлено природой избирательных правоотношений, затрагивающих сферы и публичного и частного права, а также особенностью народного суверенитета, который выражается в представительной демократии, осуществляемой через референдум и свободные выборы¹.

2. Место избирательного права в российской правовой системе

В первом пункте настоящей работы нами в общих чертах был очерчен круг избирательных отношений, определены их временные и территориальные границы. Однако определение избирательного права невозможно дать без четкого определения "качественных" характеристик избирательных правоотношений, т.е. их правовой природы. С этих позиций можно выделить три подхода в научной литературе:

1. Избирательное право как подотрасль конституционного права.
2. Избирательное право как относительно самостоятельная отрасль права, но не вышедшая за рамки регулирования конституционного права.
3. Избирательное право как самостоятельная комплексная отрасль права.

Причем практически все указанные вариации на данную тему сопровождаются причислением избирательного права к подсистеме конституционного права, обладающей вместе с тем и нормативными вкраплениями иного отраслевого (административного, трудового, финансового, гражданско-процессуального и др.) характера.

1. Первый подход относительно места избирательного права в правовой системе России традиционен и распространен в европейских странах. В соответствии с ним избирательное право рассматривается как самостоятельный институт или подотрасль конституционного (государственного) права. Этот подход основан на понимании глубокой взаимосвязи предметной области конституционного и избирательного права. По мнению представителей данного подхода (О.Е. Кутафин, С.Д. Князев, Л.А. Евсеева и др.)¹ в основе российского избирательного права лежат отношения, опосредующие реализацию конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. В этом смысле истоки законодательства о выборах действительно коренятся в соответствующих нормах Конституции Российской Федерации (ст. 3, 32, 81, 96 и 97). Однако увязывание природы избирательного права с различными формами проявления исключительно российского конституционного права фактически заранее ограничивает его анализ рамками отдельного, хотя и конституционного типа регулирования. И с этой точки зрения более справедливым для характеристики избирательно-правовых норм, представляется использование лексикона отрасли государственного права Российской Федерации. Это не только отвечает российской правовой традиции, но и позволяет в юриди-ко-техническом плане охватить содержанием избирательного права весь комплекс избирательных формул, независимо от уровня их законодательного оформления.

2. Согласно второму подходу избирательное право представляет собой относительно самостоятельную отрасль права, не вышедшую, однако, за рамки регулирования конституционного права и обладающую совпадающими с последним предметом и методом правового регулирования. Так, В.Е. Чиркин не отрицает традиционного мнения о том, что избирательное право представляет собой раздел конституционного права (в объективном смысле). Однако отмечает, что нормы избирательного права содержатся в различных конституциях, но при этом они обычно представляют собой лишь общие принципы избирательного права². Действительно, статья 32 Конституции гласит, что "...граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными..."³, т.е. закреплено только субъективное право граждан (избирательное право в субъективном смысле). Однако далее данное положение не конкретизируется. Избирательное право же дополняет это положение новыми институтами, развивает их, наполняет особым содержанием. В этом смысле избирательное право необходимо рассматривать как самостоятельную функциональную отрасль, имеющую свой предмет, часть которого составляют конституционные правоотношения.

3. На современном этапе политико-правового развития страны более продуктивна третья точка зрения, рассматривающая избирательное право фактически как комплексную отрасль права, охватывающую нормы различной отраслевой принадлежности: конституционного, административного, информационного, финансового и других отраслей права (А.Л. Вешняков, Ю.А. Веденеев). В этом плане избирательное право является специфической отраслью, находящейся в прямом и субсидиарном взаимодействии с другими отраслями системы права.

По мнению Ю.А. Веденеева, в основу структуризации современного российского законодательства положен отраслевой критерий. В российском праве можно выделить классические или традиционные и функциональные отрасли (комплексные отрасли). Ведущая роль в регулировании общественных отношений принадлежит традиционным отраслям российского права - конституционному, административному, гражданскому, уголовному. Материальные нормы указанных отраслей права снабжены специальными процессуальными нормами. Существование гражданского и уголовного процесса признано официально, а

соответствующие процессуальные нормы собраны в специальные нормативные акты - процессуальные кодексы¹.

Однако, кроме традиционных отраслей права, обладающих универсальным характером (что в наибольшей мере проявляется в рамках конституционного права), ЮА Веденеев выделяет также и функциональные отрасли, имеющие определенную направленность и осуществляющих правовое регулирование конкретных, четко очерченных сфер общественной жизни, необходимость специального правового регулирования которых обусловлена их повышенной социальной значимостью. Среди них он выделяет функциональные отрасли первой волны (семейное право, трудовое право и т.п.), сформировавшиеся в советский период, и функциональные отрасли второй волны (медицинское право, информационное право), которые находятся на стадии становления. И избирательное право ЮА Веденеев предлагает отнести именно к функциональным отраслям права второй волны.

Ученый отмечает, что перед современным российским избирательным правом ставятся особые задачи, которые не могут быть решены в рамках конституционного права. Поэтому становится очевидным постепенное превращение избирательного права в самостоятельную функциональную отрасль российской правовой системы или межотраслевой комплекс, в котором сфера конституционных правоотношений составляет часть предмета избирательного права¹.

В этом случае предметом избирательного права являются общественные отношения, складывающиеся не только по поводу назначения, подготовки, проведения и установления результатов выборов и референдумов, но и широкий спектр отношений, находящихся на "периферии" избирательного процесса и составляющих его инфраструктуру: освещение избирательной кампании, ведение предвыборной агитации в СМИ, финансирование выборов и референдумов, юридическая ответственность участников избирательного процесса, защита и восстановление избирательных прав граждан. Таким образом, главный предмет избирательного права - определение политического публичного права граждан, то есть их политической субъектностиTM.

На наш взгляд, ни первая, ни вторая точки зрения не соответствуют реалиям и потребностям правоприменительной практики. Мы рассматриваем избирательное право как комплексную отрасль права, включающую нормы различных отраслей (базовых и функциональных) российского права, направленные на комплексное обеспечение конституционного права избирать и быть избранными. При этом нормы соответствующих отраслей права (гражданского, уголовного, административного) действуют в сфере отношений, регламентируемых избирательным правом, преломляясь в призме избирательного законодательства (например, договорные отношения при осуществлении предвыборной агитации). В свою очередь, избирательное право использует соответствующие процессуальные механизмы с целью создания эффективных гарантий защиты прав участников избирательного процесса и правомерной реализации этих прав, а также для реализации ответственности участников за совершенное ими правонарушение.

Говоря о комплексности избирательного права как отрасли, можно провести некую аналогию, например, с правом информационным. Так, конституционное субъективное право на информацию, закрепленное в статье 29 Конституции РФ обеспечивается различными институтами других отраслей права - гражданским, уголовным, административным. Если же продолжить аналогию, увидим, что конституционное право на труд (ст. 37) обеспечивает трудовое право; право граждан на осуществление предпринимательской деятельности (ст. 34) - предпринимательское право; право на жилище (ст. 40) - жилищное право; право на землю (ст. 36) - земельное право. Все эти отрасли права объединяет то, что они носят комплексный характер, их нормы обеспечиваются и охраняются институтами различных отраслей права (как базовых, так и функциональных), а их самостоятельный статус никем не оспаривается.

Конституционное субъективное право граждан избирать и быть избранными также обеспечивается различными институтами других отраслей права и отраслей знаний - гражданским, уголовным, административным, финансовым, информационным, земельным, муниципальным, а значит, также, как и остальные функциональные отрасли второй волны, имеет право на самостоятельный статус.

Итак, комплексный подход позволит нам подойти к выработке определения избирательного права через анализ правовой природы (административной и (или) гражданско-правовой) электоральных правоотношений и применения характеристик и особенностей метода правового регулирования (как публичного, так и частноправового характера).

3. Структура электорального правоотношения

Как любое правоотношение электоральное правоотношение имеет свою структуру, и чтобы раскрыть сущность правоотношения, необходимо раскрыть именно его структуру субъект, объект, содержание.

Содержание правоотношения составляют субъективные права и обязанности его субъектов. Структура содержания правоотношения - это способ взаимосвязи субъективных прав и обязанностей, составляющих содержание правоотношения.

Объектом правоотношения является то, по поводу чего возникает и осуществляется деятельность его субъектов. По мнению СД Князева и ЮА Веденеева, в качестве объектов избирательных правоотношений фигурируют предметы мира политики и публичной власти, которые связаны с организацией ее передачи по итогам выборов путем реализации субъективных прав и юридических обязанностей их участников¹. Что в рамках конкретных избирательных правоотношений их главным объектом необходимо рассматривать процесс воспроизводства власти народа посредством демократических, свободных, периодических и не

фальсифицированных выборов². Без решения вопроса о власти избирательные отношения утрачивают смысл, теряют свою целевую направленность, становятся безобъектными, а права и обязанности их участников лишаются практического предназначения³.

Объекты избирательных правоотношений как необходимый элемент их внутренней структуры придают избирательным правам граждан и их гарантиям предметную осмысленность, увязывают их с реальными социально-политическими процессами. Именно объекты сводят воедино субъективные права и юридические обязанности участников избирательных правоотношений, а влияние на них в рамках, предусмотренных избирательным законодательством, предопределяет деятельность субъектов избирательного процесса.

Однако чтобы разобраться глубже, что представляют собой электоральные правоотношения, необходимо определить их субъектный состав. Субъектный состав правоотношения - совокупность лиц, участвующих в данном правоотношении. В правоотношении во всех случаях участвуют не менее двух субъектов - управомоченный и обязанный.

Так, избирательные правоотношения характеризуются широким кругом участников. Однако общим для всех них является то, что в рамках данного вида правовых отношений они выступают как носители прав и обязанностей, связанных с подготовкой и проведением выборов в представительные органы государственной и муниципальной власти.

А.А. Вешняков выделяет три группы субъектов избирательных правоотношений, в зависимости от занимаемого ими места в процессе выборов, по данному критерию классифицируя всех субъектов на избирателей, кандидатов и избирательные объединения, избирательные комиссии. В качестве отдельного субъекта он рассматривает наблюдателей¹.

По мнению СД Князева, все разнообразие субъектов избирательных правоотношений может быть поделено на четыре основные группы - индивидуальные и коллективные, политические и административные². Их сочетание предопределяет сложный состав избирательных правоотношений, их содержание и структуру. Первичную группу составляют граждане как основные носители избирательных прав и свобод, выступающие в избирательных правоотношениях в качестве избирателей, кандидатов, зарегистрированных кандидатов, доверенных лиц, наблюдателей и членов избирательных комиссий с правом совещательного голоса.

К другой группе субъектов избирательных правоотношений необходимо отнести избирательные объединения, представляющие собой организационно оформленные и зарегистрированные в установленном законом порядке объединения граждан политического характера (политические партии, политические организации, политические движения).

Особую группу субъектов избирательных правоотношений образуют различные государственные органы, органы местного самоуправления, средства массовой информации, предприятия, учреждения, организации, а также их должностные лица. Всех их объединяет то, что в рамках избирательных правоотношений они выступают в качестве участников, на которых возложена обязанность оказывать содействие осуществлению избирательных прав граждан посредством создания надлежащих условий для организации и проведения выборов, предотвращения нарушений избирательного законодательства и привлечения, в случае необходимости, виновных лиц к ответственности.

Основную роль в этой группе субъектов избирательных правоотношений играют избирательные комиссии. Непосредственно на них возлагается задача обеспечения реализации и защиты избирательных прав российских граждан, осуществление подготовки и проведения выборов. Государственные органы, органы местного самоуправления, учреждения, предприятия, организации, а также их должностные лица обязаны оказывать избирательным комиссиям содействие в реализации их полномочий. Что же касается средств массовой информации, то на них в рамках избирательных правоотношений возлагаются обязанности по обеспечению равных возможностей проведения предвыборной агитации во время избирательных кампаний, а также по размещению печатной информации избирательных комиссий в порядке, установленном Законом, иными законодательными актами Российской Федерации и ее субъектов.

Однако, на наш взгляд, все субъекты избирательных отношений могут быть подразделены на две большие категории:

- 1) "основные" субъекты - кандидаты и избиратели;
- 2) "вспомогательные" субъекты - избирательные комиссии, средства массовой информации, наблюдатели и т.д.

Данная классификация стала возможной в результате выделения основных и вспомогательных прав субъектов избирательного процесса, из реализации которых вытекают соответствующие правоотношения. Так, "основные" права кандидатов и избирателей можно подразделить на две категории: активные и пассивные избирательные права. Так, согласно статье 2 Закона активное избирательное право - право граждан Российской Федерации избирать, а пассивное избирательное право - быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Однако перечисление прав избирателей и кандидатов только лишь их субъективным правом избирать и быть избранными не ограничивается. Так, избиратели вправе участвовать в выдвижении кандидатов, в предвыборной агитации, в составлении списков избирателей. Кандидат же имеет право на регистрацию своей кандидатуры на выборную должность, право на проведение агитации, право на финансирование своей избирательной кампании. По существу, все эти

правоотношения направлены на реализацию активного и пассивного права избирателей.

"Вспомогательные" же избирательные права направлены на реализацию избирательных прав кандидатов и избирателей и по существу представляют собой одновременно обязанности соответствующих субъектов. Так, например, кандидаты и избиратели вправе подавать в избирательную комиссию обращения о нарушениях закона, а избирательная комиссия обязана в пределах своей компетенции рассматривать поступившие к ней обращения о нарушении закона, проводить проверки по этим обращениям и давать лицам, направившим обращения, письменные ответы.

Кроме того, избирательные правоотношения могут быть классифицированы по характеру правового регулирования. По данному критерию можно выделить гражданско-правовые, административные и конституционные правоотношения.

Основные избирательные правоотношения можно также классифицировать и по гражданско-правовому критерию (гражданско-правовой характер отношений). По данной классификации выделяются имущественные и личные неимущественные права. Так, согласно законодательству Российской Федерации к личным неимущественным правам кандидатов относятся право на защиту чести, достоинства и деловой репутации, право на проведение предвыборной агитации как реализация права на распространение информации, право кандидатов на равный доступ к СМИ, право выдвижения кандидатов. К имущественным правам, т.е. правам, возникающим по поводу материальных благ, можно отнести, например, право кандидатов создавать собственные избирательные фонды для финансирования избирательной кампании, право на регистрацию в связи с внесением залога в порядке, установленном законом.

При этом, когда речь идет о реализации основных избирательных прав на основе принципа равенства сторон, проявляется частноправовой метод (частное право). Когда же мы говорим о реализации вспомогательных прав, то используется, как правило, метод "власти - подчинения" (публичное право). Действительно, субъекты, которые действуют во вспомогательных избирательных правоотношениях (например, избирательные комиссии), формируются и подотчетны вышестоящему органу, контролирующему их деятельность. В процессе реализации своих прав данные субъекты способствуют реализации основных избирательных прав других субъектов, например, средства массовой информации реализуют право кандидата на проведение предвыборной агитации через печатные СМИ, а также конституционное право избирателей на информацию (о том или ином кандидате); избирательные комиссии, в свою очередь, организуют выборы и тем самым способствуют реализации конституционного права граждан избирать и т.п. Правила участия СМИ в агитации установлены императивно, под страхом наказания. СМИ обязаны подчиняться управомоченному субъекту (скажем, избирательной комиссии). В данном случае можно говорить о вспомогательных правоотношениях и здесь проявляется публично-правовой метод регулирования "власти - подчинения", характерный публичному праву, в частности, административному праву.

Таким образом, мы видим, что избирательные правоотношения носят комплексный характер.

Проанализировав все основные характеристики избирательного права, мы предлагаем рассматривать избирательное право в качестве самостоятельной комплексной отрасли права. Таким образом, избирательное право представляет собой совокупность правовых норм, характеризующихся внутренним единством и определяющих правомочия субъектов избирательных отношений, направленных на исполнение норм избирательного права на основе метода "власти - подчинения", подчиненности императивным правилам поведения, а также регулирующих имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения или блага кандидатов и избирателей на началах равенства сторон, в процессе организации и проведения выборов и в период между выборами.

4. Понятие, виды и правовая природа избирательных споров

Определение предмета избирательного права и природы избирательных правоотношений позволяет определить подсудность избирательных споров и вид судопроизводства, в котором спор подлежит рассмотрению.

Сравнительно новая для Российской Федерации проблема избирательных споров чрезвычайно актуальна. Обусловлено это, прежде всего, тем, что именно в избирательных спорах объективируются многочисленные разногласия по поводу осуществления электоральных прав российских граждан, а их разрешение выступает в качестве одного из основных средств защиты конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления.

К сожалению, действующее федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации не оперирует категорией "избирательные споры", а использует термин "обжалование нарушений избирательных прав граждан"¹. Поскольку любой избирательный спор так или иначе затрагивает избирательные права граждан и других участников электоральных правоотношений, то, по мнению СД Князева, правовое регулирование порядка рассмотрения данного вида споров через институт обжалования в избирательном праве представляется не только допустимым, но и вполне оправданным².

Закон отводит вопросам обжалования нарушений избирательных прав специальную главу, регулиющую также и ответственность за нарушение законодательства о выборах. Содержащиеся в ней нормы не только направлены на создание механизма юридической защиты избирательных прав российских граждан, но и в значительной степени снимают остроту проблемы, касающейся разрешения избирательных споров как особой категории дел и процессуальных действий¹. Фактически, как справедливо отмечают Ю.А.

Веденеев и В.И. Лысенко, автономное (в рамках федерального закона) правовое оформление института обжалования как универсального средства защиты избирательных прав граждан отвечает необходимости формирования коллизионного разреза избирательного права, регулирующего конфликты по всему спектру вопросов организации и проведения выборов².

Под этим углом зрения надлежащее законодательное обеспечение процедуры обжалования действий (бездействия) и решений, нарушающих избирательные права российских граждан, вполне может быть сопряжено как с интересами гарантирования действительной реализации демократических норм и принципов избирательного законодательства, так и с потребностями эффективного противодействия разнообразным формам избирательной "патологии", порождаемым политическими амбициями, конъюнктурными соображениями и иными ситуативными доминантами различных участников избирательного процесса.

Особый вклад в развитие понятия "избирательных споров" внесли представители науки конституционного права, которые понимают под ними споры по поводу применения избирательного законодательства, возникающие в ходе референдума либо при назначении, подготовке, проведении и установлении результатов выборов в органы государственной власти и местного самоуправления, которые разрешаются избирательными комиссиями различных уровней либо в судебных инстанциях³.

Таким образом, можно определить избирательные споры как правовые конфликты, возникшие между субъектами избирательных правоотношений в связи с нарушением избирательных прав заявителя, подлежащие разрешению в административном, либо судебном порядке.

Избирательные споры - неизбежные, хотя и нежелательные спутники любой избирательной кампании, поскольку выборы являются единственным легитимным способом приобретения публично-властных полномочий представительного характера. Как следствие этого, избирательному процессу, едва ли не в качестве его органической составной части, сопутствуют многочисленные столкновения различных участников электоральных действий, выливающиеся в разнообразные избирательные споры. Как справедливо отмечает Е.П. Ищенко, избирательные споры - это разногласия по поводу применения избирательного законодательства, возникающие при назначении, подготовке, проведении и установлении результатов выборов в органы государственной власти и местного самоуправления, которые разрешаются избирательными комиссиями различных уровней либо в судебных инстанциях¹.

Избирательные споры проявляются в самых разнообразных формах (видах), которые обуславливаются уровнем выборов, предметом разногласий, положением спорящих сторон. Так, СД Князев, в зависимости от содержания электорального конфликта, выделяет споры, связанные с назначением выборов, регистрацией (учетом) избирателей, образованием избирательных округов и избирательных участков, формированием избирательных комиссий, выдвижением и регистрацией кандидатов, проведением предвыборной агитации, финансированием выборов и избирательных кампаний кандидатов, организацией голосования, определением результатов выборов². Такая классификация избирательных споров, безусловно, обоснована, но, как представляется, не может считаться исчерпывающей в связи с многообразием избирательных споров как по субъекту защиты, так и по объекту спора. По кругу участников избирательных споров они могут иметь место в отношениях между органами государственной и муниципальной власти, их должностными лицами и гражданами; между органами государственной и муниципальной власти, их должностными лицами и избирательными комиссиями; между избирательными комиссиями и гражданами; между избирательными комиссиями; между гражданами.

СД Князев классифицирует также избирательные споры в зависимости от способа обжалования нарушений избирательных прав граждан, так как своевременное и объективное рассмотрение и разрешение избирательных споров в значительной степени зависит от надлежащего исполнения законодательства, регулирующего институт обжалования решений и действий (бездействия), нарушающих избирательные права граждан³.

Однако приведенные классификации не позволяют решить споры о подсудности и подведомственности избирательных споров. С этой точки зрения важнее всего рассматривать избирательные споры с позиций правовой природы, методов правового регулирования избирательных правоотношений. С данных позиций различают избирательные споры, отнесенные к сфере частноправового регулирования (гражданско-правовые избирательные споры), административно-правового регулирования (административные (ин-станции) избирательные споры) и конституционно-правового регулирования.

Поскольку избирательные споры могут быть конституционными, административными, гражданско-правовыми, значит, правила подведомственности таких споров должны выглядеть следующим образом.

Конституционный избирательный спор рассматривается Конституционным Судом Российской Федерации. Предметом конституционного спора является оспаривание конституционности какого-либо нормативно-правового акта, как государственного органа Российской Федерации, так и органа субъекта РФ. Данный спор основан на методе "власти - подчинения", поскольку речь идет об оспаривании действия органа публичной власти.

Гражданско-правовые избирательные споры рассматриваются в судах общей юрисдикции в порядке искового производства, когда обжалуются действия граждан, нарушающие имущественные либо личные

неимущественные права субъектов избирательного процесса. Субъектами таких споров выступают кандидаты и избиратели, которые обладают равными правами и обязанностями (метод равенства). Однако избирательные споры данного вида могут быть рассмотрены также в арбитражном и третейском судах. Так, в арбитражном суде дело также рассматривается по правилам искового производства. Однако специфика рассмотрения данной категории дел заключается в том, что ее субъектами выступают юридические лица - политические партии, объединения.

Административные избирательные споры рассматриваются в судах общей юрисдикции по правилам, предусмотренным Гражданским процессуальным кодексом РФ для дел, возникающих из публичных правоотношений, возникающих на основе метода "власти - подчинения". Субъектами здесь выступают, с одной стороны, орган государственной власти (избирательная комиссия, орган местного самоуправления, государственный орган), а с другой, - кандидат либо избиратель. Специфика данной категории дел заключается в том, что здесь оспариваются субъективные избирательные права граждан - избирать и быть избранными в государственные органы и органы местного самоуправления (активное и пассивное избирательные права).

Таким образом, комплексный подход к отрасли избирательного права, комплексный характер предмета, классификация электоральных правоотношений позволяют четко определить подведомственность избирательных споров и вид судопроизводства по ним.

5. Ответственность в избирательном праве России

Поскольку избирательное право - комплексная отрасль, то в ней могут применяться различные механизмы ответственности, в том числе предусмотренные уголовным, административным, гражданским правом.

Однако следует учитывать, что понятие избирательных споров не охватывает все случаи нарушения избирательных прав. При нарушении избирательных прав может налагаться ответственность при рассмотрении избирательного спора, а также ответственность за совершение уголовно-наказуемого деяния и административного правонарушения. В первом случае - это гражданско-правовая и административно-правовая ответственность, во втором случае - это уголовно-правовая ответственность за нарушение избирательных прав. Кроме того, избирательное законодательство предусматривает также наступление конституционно-правовой ответственности за нарушение избирательных прав. Рассмотрим особенности каждого вида ответственности.

Конституционная ответственность призвана закрепить и сформировать правомерное поведение высших должностных лиц, урегулировать их деятельность и деятельность государства в целом. Особое место конституционной ответственности определяется характером регулируемых общественных отношений, целенаправленным воздействием на развитие законодательства, наивысшей юридической силой Конституции.

Конституционно-правовая ответственность за нарушение избирательных прав состоит в наступлении неблагоприятных последствий для субъектов избирательного процесса, допустивших нарушение норм избирательного законодательства, выражающееся в невыполнении ими своих обязанностей и злоупотреблении своими правами, закрепленными в избирательном законодательстве, - последствий, заключающихся в применении к ним санкций правовых норм избирательного права. К таковым санкциям относятся: предупреждение, отказ в регистрации инициативной группы, отказ в регистрации кандидата (списка кандидатов), отмена регистрации кандидата (списка кандидатов), признание результатов выборов недействительными, отмена решения о признании кандидата избранным, расформирование избирательной комиссии.

В зависимости от субъектного состава, индивидуальных особенностей оснований и правового содержания санкций конституционно-правовая ответственность за избирательные правонарушения подразделяется на: 1) конституционно-правовую ответственность кандидатов и избирательных объединений; 2) конституционно-правовую ответственность избирательных комиссий. Так, согласно статье 31 Закона за нарушение избирательных прав для избирательных комиссий наступает ответственность в виде расформирования. В качестве санкции здесь выступает принудительный досрочный роспуск комиссии в ранее сформированном составе в судебном порядке. Прекращаются полномочия только членов комиссии с правом решающего голоса. Расформирование комиссии не влечет прекращения полномочий ее членов с правом совещательного голоса. Остальные же меры конституционно-правовой ответственности наступают для кандидатов и избирательных объединений.

Административная ответственность регламентируется в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ)¹ и состоит в применении к виновным физическим и юридическим лицам административных наказаний. В качестве санкций данный вид ответственности предусматривает наложение на виновное лицо административного штрафа, размер которого колеблется в зависимости от совершенного правонарушения (от пяти до двадцати минимальных размеров оплаты труда - для физических лиц; от десяти до пятидесяти МРОТ - для должностных лиц; от ста до одной тысячи МРОТ - для юридических лиц).

В зависимости от субъектного состава административно-правовая ответственность за избирательные правонарушения подразделяется на: 1) административно-правовую ответственность физических лиц (например, кандидатов); 2) административно-правовую ответственность должностных лиц (в частности,

членов избирательных комиссий, должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления); 3) административно-правовую ответственность юридических лиц (в том числе СМИ, избирательных объединений, политических партий).

За совершение общественно опасных посягательств на избирательные права граждан в Уголовном кодексе Российской Федерации (далее - УК РФ)² предусмотрена уголовная ответственность. Так, уголовная ответственность наступает за воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работу избирательных комиссий (ст. 141), за нарушение порядка финансирования избирательной кампании (ст. 141'), фальсификацию избирательных документов (ст. 142), а также за фальсификацию итогов голосования (ст. 142'). Совершение виновными лицами уголовно-наказуемых нарушений избирательных прав граждан и законодательства о выборах влечет применение к ним уголовных наказаний в виде штрафа, обязательных работ, исправительных работ, ареста, лишения свободы. Наложение того или иного вида ответственности зависит от тяжести преступления и фактических обстоятельств дела.

Однако чаще всего в избирательном процессе наступает гражданско-правовая ответственность за нарушение прав участников избирательного процесса, под которой понимается применение к правонарушителю санкции в виде возложения на него дополнительной гражданско-правовой обязанности или лишения принадлежащего ему гражданского права¹. Необходимыми условиями для привлечения к гражданско-правовой ответственности являются, по общему правилу, противоправное поведение и вина нарушителя. Противоправным признается поведение, нарушающее норму права независимо от того, знал или не знал правонарушитель о неправомерности своего поведения. Вина, будучи субъективным условием гражданско-правовой ответственности, представляет собой такое психическое отношение лица к своему противоправному поведению, в котором проявляется пренебрежение к интересам общества или отдельных лиц².

Гражданско-правовая ответственность наступает за нарушение имущественных или личных неимущественных прав субъектов избирательного процесса. Так, законодательно установлено несколько видов мер гражданско-правовой ответственности за совершение правонарушения, которое выражается в нарушении личных неимущественных прав субъектов избирательного процесса (например, в опорочении чести, достоинства и деловой репутации): а) опровержение распространенных сведений; б) возмещение убытков; в) возмещение морального вреда.

Однако возникает вопрос, что следует понимать под возмещением убытков при нарушении имущественных прав? Так, согласно пункту 2 статьи 15 ГК РФ под убытками понимаются расходы, которые лицо, чье право нарушено, произвело или должно будет произвести для восстановления нарушенного права, утрата или повреждение его имущества (реальный ущерб), а также неполученные доходы, которые это лицо получило бы при обычных условиях гражданского оборота, если бы его право не было нарушено (упущенная выгода). Однако, на что вправе рассчитывать внесенный залог кандидат, которому отказали в регистрации? Отвечая на данный вопрос, следует учитывать источник финансирования избирательной кампании кандидата. Так, если кандидат лично финансирует свою кампанию и вносит залог из собственного фонда, то при необоснованном отказе в регистрации он вправе теоретически требовать: 1) возмещения реального ущерба; 2) возмещения упущенной выгоды; 3) компенсации морального вреда.

В случае же финансирования избирательной кампании из средств государственного бюджета, кандидат вправе требовать возмещения ему только лишь реального ущерба и компенсации морального вреда за понесенные нравственные страдания.

Кроме того, согласно статье 12 ГК РФ защита гражданских прав осуществляется путем признания права, восстановления положения, существовавшего до нарушения права, и пресечения действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения, признания оспоримой сделки недействительной и применения последствий ее недействительности; признания недействительным акта государственного органа или органа местного самоуправления; самозащиты права, присуждения к исполнению обязанности в натуре; взыскания неустойки прекращения или изменения правоотношения; неприменения судом акта государственного органа или органа местного самоуправления, противоречащего закону и иными способами, предусмотренными законом.

Таким образом, за нарушение избирательных прав наступают различные виды ответственности в зависимости от характера общественной опасности совершенного правонарушения. Защита одного и того же избирательного права осуществляется за счет мер ответственности различных отраслей права, что лишний раз подтверждает комплексность рассматриваемой дисциплины.

Заключение

Таким образом, исходными основаниями выделения избирательного права в качестве структурной части системы права в форме его отдельной отрасли являются также два классических юридических критерия - предмет и метод правового регулирования. Предмет избирательного права представляет собой совокупность общественных отношений, опосредующих осуществление и защиту права граждан (в установленных законом случаях - иностранцев) избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также процедуру реализации этого права в процессе организации и проведения выборов и в период между выборами.

Избирательное право, как и другие отрасли, воздействует на общественные отношения с помощью таких правовых приемов (способов), как предписание, дозволение, запрет, сочетание которых и определяет

методы правового регулирования избирательных правоотношений, которые сводятся к технике императивного или диспозитивного юридического воздействия на поведение участников избирательного процесса. Однако основная проблема избирательного права, как комплексной отрасли права, заключается в сбалансированном сочетании в избирательном процессе юридических техник публичного и частного права, совмещении режимов публично-властного и гражданско-правового регулирования. Метод правового регулирования также квалифицирует и идентифицирует конкретные отрасли и институты системы права, что относится и к избирательному праву.

Кроме императивного и диспозитивного методов, в избирательном праве используется метод гарантий, широко применяемый как на федеральном, так и на региональном уровне правового регулирования организации и проведения выборов, под которыми понимаются условия и средства, обеспечивающие избирателям реальную и осознанную свободу волеизъявления.

Проанализировав все основные характеристики избирательного права, мы предлагаем рассматривать избирательное право в качестве самостоятельной комплексной отрасли права. Таким образом, избирательное право представляет собой совокупность правовых норм; "характеризующихся внутренним единством и определяющих правомочия субъектов избирательных отношений, направленных на исполнение норм избирательного права на основе метода "власти - подчинения", подчиненности императивным правилам поведения, а также регулирующих имущественные и связанные с ними личные неимущественные отношения или блага кандидатов и избирателей на началах равенства сторон в процессе организации и проведения выборов и в период между выборами.

Определение предмета избирательного права как комплексной отрасли и природы избирательных правоотношений позволяет определить подсудность избирательных споров и вид судопроизводства, в котором спор подлежит рассмотрению.

С этой точки зрения важно рассматривать избирательные споры с позиций правовой природы, методов правового регулирования избирательных правоотношений. Избирательные споры могут быть отнесены к сфере частноправового регулирования (гражданско-правовые избирательные споры), административно-правового регулирования (административные (инстанционные) избирательные споры) и конституционно-правового регулирования.

Необходимо отметить, что комплексный подход к отрасли избирательного права, комплексный характер предмета, классификация электоральных правоотношений позволяют четко определить подведомственность избирательных споров и вид судопроизводства по ним.

Поскольку избирательное право - комплексная отрасль, то в ней могут применяться различные механизмы ответственности, в том числе предусмотренные уголовным, административным, гражданским правом.

Однако следует учитывать, что при нарушении избирательных прав ответственность может налагаться как при рассмотрении избирательного спора, так и за совершение уголовно-наказуемого деяния и административного правонарушения. В первом случае это гражданско-правовая и административно-правовая ответственность, во втором - уголовно-правовая ответственность за нарушение избирательных прав. Кроме того, избирательное законодательство предусматривает также наступление конституционно-правовой ответственности за нарушение избирательных прав.

При этом защита одного и того же избирательного права осуществляется за счет мер ответственности различных отраслей права, что лишний раз подтверждает комплексность дисциплины избирательного права.

3.1. РАБОТЫ СТУДЕНТОВ

ТРЕТЬЯ ПРЕМИЯ

Петрова

Юлия Валерьевна,

студентка 4-го курса юридического факультета Санкт-Петербургского им. В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии

Научный руководитель:

Семенов

Алексей Викторович,

кандидат юридических наук, заведующий кафедрой гражданско-правовых дисциплин юридического факультета Санкт-Петербургского им. В.Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии

Организация голосования военнослужащих: законодательство и практика

В пункте 3 статьи 3 Конституции Российской Федерации сказано, что референдум и свободные выборы - высшее непосредственное выражение власти народа. Центральной стадией процесса осуществления народом своей власти через выборы и референдум является голосование. Именно на этой стадии лица, обладающие активным избирательным правом и правом на участие в референдуме, отдают свое предпочтение тому или иному кандидату, политической партии, отвечают на поставленный на референдуме вопрос. Чтобы обеспечить гражданам возможность свободно, беспрепятственно и максимально удобно реализовать свое право на участие в управлении делами Федерации, субъекта Федерации или участие в местном самоуправлении, голосование должно быть хорошо организовано.

Основной проблемой при подготовке и проведении голосования является то, что закрепленный в нормативных правовых актах общий порядок не применим полностью или в части к организации голосования отдельных категорий граждан. Для выхода из данной ситуации устанавливаются либо исключения из общих норм и правил, либо отдельные нормы, регламентирующие организацию голосования ряда лиц.

К числу граждан, организация голосования которых осуществляется с некоторыми отличиями от общей процедуры в силу своего особого правового статуса, относятся военнослужащие. Но несмотря на особую значимость данной категории лиц для государства в силу выполняемых ими функций, в процессе подготовки и проведения их голосования возникает значительное число проблем, связанных как с отсутствием некоторых необходимых правовых норм, так и с расхождением практической деятельности и закрепленных в законе правил. Все вышесказанное обуславливает актуальность разработки темы "Организация голосования военнослужащих: законодательство и практика".

В ходе проведения исследования были привлечены разнообразные источники информации: нормативные правовые акты федерального уровня и субъекта Федерации - города Санкт-Петербурга, монографии, газетные и журнальные статьи по вопросам избирательного права. Следует отметить, что исследований, посвященных непосредственно организации голосования военнослужащих, очень мало. В основном это всего лишь несколько абзацев в изданиях по избирательному праву в целом.

Право военнослужащих участвовать в процедуре голосования: история и современность

Военнослужащие - это граждане Российской Федерации и иностранные граждане, проходящие особый вид федеральной государственной службы - военную службу в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах (п. 1, п. 2 ФЗ "О воинской обязанности и военной службе").

Правовое положение военнослужащих в государстве отличается от правового положения других лиц. Это связано в первую очередь с особой природой военной службы, которая обусловлена:

- особым характером армии как организации, предназначенной для вооруженной борьбы;
- особенностями взаимоотношений составляющих ее элементов (дисциплина, воинский

правопорядок), обусловленные в своем существовании необходимостью внутренней сплоченности армии и проникновение ее единым духом;

- существом военной службы как службы государственной¹. Специфика правового положения военнослужащих выражается в том, что для

них в силу их служебного положения либо создаются специальные нормы, отличные от тех, которые действуют для обычных граждан, либо же предусматривается, что нормы общего права в ряде случаев на них не распространяются.

Особенно сложным и дискуссионным вопросом правового статуса военнослужащих всегда был и

продолжает оставаться вопрос их политического равноправия.

В России военнослужащие получили право участвовать в управлении делами государства через выборы значительно позже, нежели основная часть населения. Только в 1917 году Положение о выборах в Учредительное Собрание наделило армию и флот правом избирать, предоставив им при реализации данного права даже определенные привилегии². Положение армии в качестве "привилегированной избирательной курии"³ было упразднено Конституцией СССР 1936 года, хотя данный нормативный правовой акт почему-то отдельно для военнослужащих закреплял принцип избирательного равноправия (ст. 136 Конституции СССР 1936 года).

Дискуссия по вопросу о необходимости ограничений политических прав военнослужащих, о так называемой "политической нейтральности армии", начинается с момента первых попыток провозглашения и закрепления политических прав человека и продолжается до сих пор. Особый статус военнослужащих и выполняемые ими функции не позволяют выработать единое решение этой проблемы. С одной стороны, активное участие военнослужащих в политической жизни может привести к установлению в стране военных режимов или к использованию путем нехитрых манипуляций этой категории граждан отдельными личностями в целях прихода к власти. С другой стороны, - абсолютное исключение военнослужащих из политических процессов, протекающих в государстве, чревато тем, что они посчитают свои права необоснованно ущемленными. А недовольство российской армии имеет свойство выливаться в самые неприятные последствия для государства и общества.

Таким образом, ни полностью исключить⁴, ни полностью включить армию в политическую жизнь современной России невозможно. Вот почему действующее законодательство предоставляет военнослужащим право избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, а также право участвовать в референдуме, но устанавливает при этом определенные ограничения в области реализации этих правомочий, что не противоречит существующим международным стандартам в области прав человека и гражданина⁵.

Ныне действующим российским законодательством установлены следующие ограничения:

- военнослужащим не разрешается состоять и участвовать в деятельности общественных объединений, преследующих политические цели; в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах запрещается образование их структур (п. 2 ст. 9 ФЗ "О статусе военнослужащих"; п. 1 ст. 24 ФЗ "Об обороне");
- запрещается использование штатных должностей и финансовых средств Вооруженных Сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов для создания структур и осуществления деятельности общественных объединений, преследующих политические цели (п. 3 ст. 24 ФЗ "Об обороне");
- воинским частям, военным организациям и учреждениям запрещается вносить пожертвования в избирательные фонды, в том числе избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений, фонды референдума (п. 6 ст. 58 ФЗ "Об основных гарантиях...", п. 9 ст. 48 ФКЗ "О референдуме", п. 7 ст. 64 ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы", п. 6 ст. 58 "О выборах Президента");
- в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах запрещается ведение любой политической пропаганды и агитации, в том числе предвыборной (п. 2 ст. 24 ФЗ "Об обороне");
- военнослужащим запрещается использовать служебное положение в интересах политических партий и общественных, в том числе религиозных, объединений, а также для пропаганды отношения к ним (абз. 8 п. 7 ст. 10 ФЗ "О статусе военнослужащих").

Но в российском избирательном законодательстве есть одно необоснованное ограничение, нарушающее конституционное право военнослужащих, проходящих военную службу по призыву, - право избирать органы местного управления и участвовать в местном референдуме.

Существо данной проблемы заключается в следующем. Пунктом 5 статьи 17 Федерального закона об основных гарантиях установлено, что военнослужащие, проходящие военную службу по призыву, не имеют права голосовать на местных выборах, участвовать в местном референдуме по месту расположения воинской части, в которой они проходят службу. Единственным исключением из этого правила является ситуация, когда до призыва на военную службу место жительства военнослужащих находилось на территории муниципального образования, где располагается их воинская часть. Но если учесть, что служба по призыву в российской армии организуется не по месту жительства призывника, то данное исключение выглядит несколько нелепо, так как указанных в ней ситуаций на практике быть не может. Тогда вполне правомерно возникает вопрос: где же тогда лицам, проходящим военную службу по призыву, реализовать свои конституционные права - избирать органы местного управления и участвовать в местном референдуме? По месту жительства до призыва это невозможно потому, что предоставлять солдатам отпуска для участия в местных выборах и местном референдуме ни один командир воинской части не станет. Да и к тому же в соответствии с пунктом 2.5.2 Положения о Государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума Российской Федерации, когда гражданин призывается на военную службу, он исключается из числа избирателей на территории, с которой был призван.

Существование анализируемой нормы порождает еще и следующую несправедливость: законодательством разрешается на основании международного договора предоставлять возможность

участвовать в процедуре местных выборов и в местном референдуме иностранным гражданам, проживающим на территории соответствующего муниципального образования (п. 10 ст. 4 ФЗ об основных гарантиях...). Исходя из этого, получается, что граждане РФ, проходящие военную службу по призыву, ограничены в политических правах больше, чем иностранные граждане.

Ряд исследователей пытается обосновать необходимость существования указанного ограничения избирательных прав призывников защитой прав коренного населения территории, на которой располагается воинская часть⁶. Но при этом совершенно не учитывается, что призывники в течение длительного времени проживают на той же территории, что и коренное население, защищают ее, участвуют в ее благоустройстве и развитии. Вот почему необходимо всем гражданам, проходящим военную службу по призыву, предоставить право на участие в местных выборах и местном референдуме по месту нахождения их воинской части, независимо от того, где находилось их место жительства до призыва на военную службу.

Организация ПОДГОТОВКИ голосования военнослужащих

Для регистрации (учета) и составления списков избирателей, участников референдума - военнослужащих можно подразделить на две следующие группы:

- проживающих в пределах расположения воинской части;
- проживающих вне пределов расположения воинской части.

В случае если военнослужащие не проживают в пределах расположения воинской части, то все обстоит достаточно просто. Их регистрация (учет) как избирателей, участников референдума осуществляется в общем порядке. Ситуация с военнослужащими, проживающими на территории воинской части, дислоцирующейся как в Российской Федерации, так и за ее пределами, обстоит несколько сложнее. Это обусловлено в первую очередь тем, что сведения о дислокации, действительных наименованиях, об организационной структуре, о численности войск в соответствии с абзацем 6 пункта 1 ФЗ "О государственной тайне" относятся к сведениям, составляющим государственную тайну.

Регистрация (учет) избирателей, участников референдума - военнослужащих, проживающих в пределах расположения воинской части, находящейся как на территории Российской Федерации, так и за ее пределами, осуществляется командиром воинской части (п. 3 ст. 16 ФЗ об основных гарантиях; п. 2.2. Положения о Государственной системе регистрации). Помимо военнослужащих командир воинской части организует регистрацию (учет) избирателей, участников референдума - членов семей военнослужащих и других избирателей и участников референдума, если они проживают в пределах расположения воинской части.

Основанием для регистрации (учета) указанных категорий избирателей, участников референдума в соответствии с пунктом 4 статьи 43 ФКЗ "О референдуме", пунктом 3 статьи 16 ФЗ "О выборах депутатов ГД", пунктом 3 статьи 27 ФЗ "О выборах Президента" и пунктом 2.4.3. Положения о Государственной системе регистрации является наличие одного из следующих условий:

- факт нахождения их места жительства в пределах расположения воинской части, устанавливаемый на основании сведений, представляемых соответствующей службой воинской части (квартирно-эксплуатационной службой, или домоуправлением воинской части, или органом регистрационного учета граждан Российской Федерации по месту жительства в пределах Российской Федерации);
- приказ командира воинской части о зачислении в штат воинской части граждан, проходящих службу по призыву;
- приказ начальника военного учебного заведения о зачислении граждан в военное учебное заведение.

Чтобы избежать повторного включения военнослужащих в списки избирателей на основании пункта 7 статьи 16 Федерального закона об основных гарантиях и пункта 2.9. Положения о Государственной системе регистрации, не реже чем один раз в три месяца органы, осуществляющие воинский учет, сообщают о гражданах Российской Федерации, призванных, поступивших по контракту на военную службу, поступивших в военные учебные заведения, а также о гражданах, уволенных с военной службы, главе местной администрации по месту жительства гражданина по установленной форме. В связи с тем, что эти сведения в соответствии с пунктом 9 статьи 16 Федерального закона об основных гарантиях не реже одного раза в месяц передаются главой местной администрации в избирательную комиссию субъекта Российской Федерации для формирования и ведения регистра избирателей, участников референдума, то было бы целесообразно, чтобы и органы, осуществляющий воинский учет, обновляли эти данные ежемесячно. Это позволило бы обеспечить более качественный учет избирателей, участников референдума - военнослужащих.

Перед каждым выборами, референдумом командир воинской части обязан уточнять и формировать сведения об избирателях, участниках референдума — военнослужащих и направлять их в соответствующие избирательные комиссии в указанные в законах о выборах, референдуме сроки⁷. На практике ряд избирательных комиссий, чтобы получить сведения об избирателях в полном объеме и вовремя, направляют письмо-запрос командиру воинской части, в ответе на который обычно указывается общее число зарегистрированных избирателей, и число тех из них, которые до призыва не проживали на территории муниципального образования, где дислоцирована воинская часть.

В соответствии с требованиями законодательства, списки избирателей, участников референдума военнослужащих, членов их семей и других лиц, проживающих на территории воинской части должны

составляться соответствующими избирательными комиссиями (п. 2, п. 5 ст. 42 ФКЗ "О референдуме"; п. 2, п. 5 ст. 15 ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы"; п. 4 ст. 26, п. 2 ст. 27 ФЗ "О выборах Президента"), но на практике все обстоит совсем иначе. Например, глава территориальной избирательной комиссии № 1 города Санкт-Петербурга после назначения выборов собирает командиров воинских частей, сообщает им о назначении выборов и передает форму для составления списка избирателей, которую командование воинской части самостоятельно заполняет и представляет в территориальную избирательную комиссию в виде списка избирателей без проставления напротив данных избирателей порядковых номеров. Списки избирателей - военнослужащих совместно с основным списком по акту передаются участковой избирательной комиссии, которая и проставляет порядковые номера в сведения об избирателях - военнослужащих. Первым номером списка избирателей, зарегистрированных на территории воинской части, будет следующий за последним номером в основном списке избирателей.

На основании вышесказанного, следует заменить норму законодательства, расходящуюся с практикой, а именно закрепить положение о том, что списки избирателей, участников референдума - военнослужащих, членов их семей и других лиц, проживающих на территории воинской части, составляет командир воинской части, а избирательные комиссии соответствующих уровней осуществляют в ходе этого процесса функции контроля, которые необходимо четко прописать в законе, но для начала хотя бы в совместном правовом акте Министерства обороны и Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. После составления списков избирателей, участников референдума - военнослужащих они визируются соответствующей территориальной избирательной комиссией и передаются командиром воинской части члену УИК с правом решающего голоса, который до дня голосования в течение 4 часов в соответствии с пунктами 14 и 15 статьи 17 Федерального закона об основных гарантиях ежедневно занимался бы на территории воинской части вопросами уточнения списка избирателей, участников референдума - военнослужащих. Ведь прийти в помещение, расположенное на территории воинской части и проверить наличие себя в списке, военнослужащему гораздо проще и удобнее, чем посетить с этой же целью помещение ТИК или УИК, расположенное за ее пределами.

Судьба списка избирателей, участников референдума - военнослужащих после завершения процедуры голосования в законодательстве не прописана, но постановления ЦИК России от 21 сентября 1999 года № 15/114-3 и от 3 сентября 2003 года № 23/162-4 предписывают члену УИК от воинской части передать список избирателей по акту командиру воинской части на хранение, по завершении сроков которого списки избирателей, участников референдума - военнослужащих уничтожаются по акту. Первый экземпляр этого акта передается в соответствующую избирательную комиссию. Чтобы обеспечить уничтожение списков избирателей, участников референдума - военнослужащих и вовремя получить экземпляр акта об этом, избирательные комиссии направляют в адрес командиров воинской части информационные письма.

На практике имеет место ситуация, когда на территории избирательного участка располагается несколько воинских частей, а член УИК от военнослужащих представляет только какую-либо одну из них. Получается, что помимо списка избирателей, участников референдума своей воинской части на нем лежит обязанность осуществить передачу соответствующих списков командирам других воинских частей, голосовавших на избирательном участке. Поэтому списки избирателей, участников референдума - военнослужащих следует передавать члену УИК от военнослужащих по акту, а акт передачи списков командирам воинских частей составлять в двух экземплярах, один из которых направлять в ТИК

Предвыборная агитация, агитация по вопросам референдума среди военнослужащих

Как уже отмечалось ранее, пунктом 2 статьи 24 ФЗ "Об обороне" в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках, воинских формированиях и органах запрещается ведение любой политической пропаганды и агитации, в том числе предвыборной. При этом в избирательном законодательстве запрещается проведение предвыборной агитации и агитации по вопросам референдума не в целом в Вооруженных Силах, а содержатся только следующие ограничения, применяемые при ее проведении:

- предвыборная агитация и агитация по вопросам референдума запрещена в расположении воинских частей, военных организаций и учреждений за исключением случая, когда единственное здание, помещение, пригодное для встреч с участниками референдума, находится в расположении воинской части (п. 7 ст. 53 ФЗ "Об основных гарантиях...", п. 6 ст. 63 ФКЗ "О референдуме", п. 7 ст. 60 ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы...", п. 7 ст. 54 ФЗ "О выборах Президента"). Такое здание, помещение предоставляется для проведения массовых агитационных мероприятий командиром воинской части по запросу указанных в законе избирательных комиссий, организаций и групп граждан;
- воинские части, военные организации и учреждения не могут производить предвыборную агитацию и агитацию по вопросам референдума, выпускать и распространять любые агитационные материалы (п. 7 ст. 48 ФЗ "Об основных гарантиях...", п. 5 ст. 60 ФКЗ "О референдуме", п. 7 ст. 55 ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы...", п. 4 ст. 49 ФЗ "О выборах Президента").

Таким образом, существующее противоречие между нормами ФЗ "Об обороне" и нормами избирательного законодательства необходимо урегулировать.

Запрет предвыборной агитации среди военнослужащих вполне справедлив. Еще А.М. Добровольский отмечал, что предвыборная агитация в Вооруженных Силах "деморализует" войска; предвыборная борьба вызывает нежелательную рознь и пристрастие среды командного состава; офицерский состав отвлекается от

своих прямых обязанностей, чем наносится вред военному делу; ведение в войсках политической пропаганды может послужить дестабилизирующим фактором⁸. Точку зрения А.М. Добровольского поддерживает и А. Греков⁹.

Прописать в актах избирательного законодательства положения, запрещающие проведение предвыборной агитации и агитации по вопросам референдума в Вооруженных Силах, других войсках, воинских формированиях и органах — это еще не все, что следует сделать для разрешения ситуации. Нельзя забывать и о том, что в соответствии со статьей 7 ФЗ "О статусе военнослужащих" военнослужащие имеют право получать информацию о кандидатах, политических партиях, вопросах референдума и другие данные, необходимые для принятия осознанного решения при голосовании. Но на практике этого не происходит и в итоге военные отдают свои голоса за кандидата, у которого фамилия начинается с той же буквы, что и у них, или руководствуются еще более нелепыми мотивами при осуществлении выбора.

Для того чтобы предоставлять военнослужащим сведения, необходимые для принятия обоснованного решения при голосовании, и при этом не нарушать положения законодательства, запрещающие предвыборную агитацию среди военных, следует в Федеральном законе об основных гарантиях наряду с уточнением видов деятельности, относящейся к агитации, четко определить виды деятельности, ею не являющиеся. Не вошедшие ни в один перечень виды деятельности следует рассматривать как предвыборную агитацию. Это позволит не только решить проблемы получения информации военнослужащими, но и ряд проблем в рамках общей процедуры голосования.

Основные обязанности по обеспечению военнослужащих необходимой информацией следует возложить на командира воинской части или уполномоченное им по этому вопросу лицо¹⁰.

Избирательные участки, на которых голосуют военнослужащие.

Представители военнослужащих в составе избирательных комиссий

По общему правилу, закрепленному в пункте 6 статьи 19 Федерального закона об основных гарантиях, пункте 5 статьи 40 ФКЗ "О референдуме", пункте 5 статьи 13 ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы", пункте 5 статьи 25 ФЗ "О выборах Президента" военнослужащие голосуют на общих избирательных участках. В связи с тем, что сведения об избирателях военнослужащих составляют государственную тайну, и в связи с особенностями составления списка избирателей, участников референдума - военнослужащих, в состав участковой избирательной комиссии общего избирательного участка включают в качестве члена УИК с правом решающего голоса представителя от одной из голосующих на участке воинских частей. Норма, закрепляющая это, содержится только в постановлениях ЦИК России от 21 сентября 1999 года № 15/114-3 и от 3 сентября 2003 года № 23/162-4, но ее необходимо закрепить и на законодательном уровне.

В случае, если воинская часть располагается в обособленной, удаленной от населенных пунктов местности, российское законодательство допускает возможность образования командиром такой воинской части на ее территории избирательного участка или участка референдума (п. 6 ст. 19 ФЗ "Об основных гарантиях...", п. 5 ст. 40 ФКЗ "О референдуме", п. 5 ст. 13 ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы", п. 5 ст. 25 ФЗ "О выборах Президента"), что не будет противоречить и международным нормам и требованиям¹¹. Следует отметить, что в пункте 5 статьи 40 ФКЗ "О референдуме", в отличие от аналогичных норм остальных упомянутых законодательных актов, просто констатируется возможность образования участков референдума на территории воинских частей, без указания на необходимые для этого условия (нахождения воинской части в обособленной или удаленной от населенных пунктов местности), что следует исправить, внося соответствующие дополнения.

Решение об образовании избирательного участка на территории воинской части, расположенной в обособленной или удаленной от населенных пунктов местности, принимает избирательная комиссия субъекта Российской Федерации, а территориальная избирательная комиссия формирует участковую избирательную комиссию (п. 4 ст. 21 ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы", п. 4 ст. 15 ФЗ "О выборах Президента")¹².

Но при образовании избирательных участков, участков референдума и избирательных комиссий на территории воинской части, расположенной в обособленной, удаленной от населенных пунктов местности, нельзя не учитывать и то, что в вопросах необходимости создания такого участка, состава его избирательной комиссии, гораздо лучше разбирается командир воинской части. Вот почему следовало бы предоставить право формировать подобные комиссии и участки командиру соответствующей воинской части по согласованию с территориальной избирательной комиссией. А решение об образовании таких участков и комиссий принимать избирательной комиссии субъекта Федерации по согласованию с командиром воинской части.

Ряд воинских частей Российской Федерации в настоящее время продолжает находиться за ее пределами, на территории иностранных государств, но это не лишает проходящих в них военную службу лиц права участвовать в избирательном процессе и процедуре референдума, хотя и отсутствует четкий нормативно закрепленный порядок организации голосования данной категории граждан.

Избирательное законодательство не говорит о том, голосуют ли военнослужащие в этом случае на общем избирательном участке или на избирательном участке, образованном на территории воинской части. В данной ситуации логичнее было бы установить, что на территории воинских частей, дислоцированных за

пределами территории Российской Федерации, всегда решением руководителя соответствующего дипломатического представительства или консульского учреждения Российской Федерации, командиром воинской части образуются отдельные избирательные участки, на которых и голосуют военнослужащие. Избирательная комиссия таких участков должна формироваться командирами воинских частей по согласованию с руководителями соответствующих дипломатических представительств или консульских учреждений Российской Федерации¹³.

В день голосования военнослужащие могут находиться в плавании на кораблях и судах Военно-Морского флота. В соответствии с постановлениями ЦИК России от 21 сентября 1999 года № 15/114-З и от 3 сентября 2003 года № 23/162-4 для этой категории граждан на избирательных участках, образованных на одном или нескольких кораблях и судах Военно-морского флота может быть организовано досрочное голосование. Но следует учитывать и то, что некоторые военно-морские корабли и суда уходят в плавание более чем на шесть месяцев, соответственно проголосовать досрочно служащие на них лица не могут, а никаких положений о том, как им реализовать свое право на участие в голосовании ни в законе, ни в иных правовых актах нет, хотя и закреплена общая норма, позволяющая образовывать на судах, находящихся в день голосования в плавании, избирательные участки, участки референдума.

Вот почему следовало бы законодательно закрепить, что если военно-морские суда и корабли в день голосования будут находиться в плавании и вышли в него до начала досрочного голосования, то на них образуются самостоятельные избирательные участки, участки референдума на основании решения избирательной комиссии субъекта Федерации, к порту которого приписано судно. Избирательная комиссия такого участка формируется капитаном судна по согласованию с территориальной избирательной комиссией. Обмен информацией между судами и соответствующими комиссиями должен осуществляться через Министерство обороны Российской Федерации.

При образовании избирательного участка на территории воинской части, судне, находящемся в день голосования в плавании, командир воинской части, военно-морского корабля или судна выделяет помещение для участковой избирательной комиссии и помещение для голосования вне территории режимных объектов и обеспечивает доступ в эти помещения всем лицам, которые имеют на это право в соответствии с законодательством.

Организация подготовки голосования на избирательных участках, участках референдума, образованных на территории воинских частей, расположенных в обособленных, удаленных от населенных пунктов районах, за пределами территории Российской Федерации, на судах, находящихся в день голосования в плавании, имеет следующие особенности:

- государственные и муниципальные служащие не могут составлять более 1/2 от общего числа членов избирательной комиссии (п. 5 ст. 22 ФЗ "Об основных гарантиях...");
- в исключительных случаях при наличии технических средств на таких участках допускается изготовление документов, связанных с подготовкой и проведением выборов, референдума, в том числе бюллетеней, непосредственно участковой комиссией. Решение об этом с указанием необходимого тиража и срока изготовления бюллетеней принимается участковой комиссией по согласованию с соответствующей территориальной комиссией либо с ЦИК России (п. 14 ст. 70 ФКЗ "О референдуме", п. 16 ст. 73 ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы", п. 17 ст. 67 ФЗ "О выборах Президента");
- участковая комиссия может объявить голосование законченным раньше 20.00, если проголосовали все избиратели, участники референдума, включенные в список избирателей, участников референдума (п. 3 ст. 74 ФКЗ "О референдуме", п. 3 ст. 75 ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы", п. 3 ст. 69 ФЗ "О выборах Президента").

При образовании избирательного участка на территории воинской части доступ в помещение участковой комиссии, сформированной на таком избирательном участке, участке референдума, в помещение для голосования на этом избирательном участке, участке референдума должен быть обеспечен всем членам участковой комиссии и лицам, имеющим на это право в соответствии с законодательством (п. 5 ст. 30 ФЗ "Об основных гарантиях...", п. 4 ст. 34 ФКЗ "О референдуме", п. 6 ст. 29 ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы", п. 7 ст. 23 ФЗ "О выборах Президента").

Информация об участках референдума и участковых избирательных комиссиях, образованных на территории воинских частей, перед обязательной публикацией согласовывается с командирами соответствующих воинских частей в силу того, что данная информация может содержать государственную тайну (п. 3 ст. 41 ФКЗ "О референдуме", п. 3 ст. 14 ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы", п. 7 ст. 25 ФЗ "О выборах Президента").

Организация процедуры голосования военнослужащих

К числу наиболее важных принципов организации голосования в ходе выборов и процедуры референдума ОТНОСЯТСЯ принципы добровольного участия и свободного волеизъявления¹⁴. Именно с ними и связаны основные проблемы при организации голосования военнослужащих¹⁵.

Принцип свободного волеизъявления применительно к голосованию военнослужащих в настоящее время обеспечивается в первую очередь за счет того, что военнослужащие голосуют на общих избирательных участках, участках референдума, где созданы все необходимые условия.

Более проблемным при организации голосования военнослужащих является принцип добровольного участия в выборах, референдуме. Добровольность подразумевает право избирателя, участника референдума

самому решать вопрос о целесообразности и необходимости своего участия в избирательном процессе и процедуре референдума. Никто не имеет права принудить гражданина к участию в выборах или референдуме. Но, как уже отмечалось ранее, в армии говорить о какой бы то ни было свободе не приходится вообще. Все действия военнослужащего вплоть до элементарных бытовых определяются и регламентируются приказом старшего по званию. Точно также на практике обстоит дело и с участием в избирательном процессе и процедуре референдума: военнослужащих на избирательные участки, участки референдума, как они сами выражаются, "пригоняют организованными стадами", не спрашивая об их желании голосовать. А вопрос о том, "пригонят" ли военнослужащих на избирательный участок, участок референдума, всецело зависит от командования воинской части. Таким образом, на избирательных участках, где военнослужащие составляют большинство зарегистрированных избирателей, по желанию отдельных лиц, регулирующих явку основной массы избирателей, возможно, сделать так, чтобы состоялись или не состоялись выборы.

Принцип добровольности участия в голосовании, применительно к военнослужащим, можно было бы обеспечить, например, путем предоставления им в день голосования увольнения. Разумеется, не на весь день и не всем военнослужащим отдельно взятой части сразу, а предположим, повзводно на то время, которое необходимо для посещения избирательного участка, участка референдума и возвращения обратно в часть. Но при этом возникает проблема другого рода. Как было выявлено в ходе проведенного при написании работы опроса, в таком случае мало кто из военнослужащих вообще дойдет до избирательного участка, участка референдума, предпочитая потратить полученное свободное время на другие более важные для них цели. Есть и еще один нюанс. Представители воинской части, занимающие командные должности, которые все-таки дойдут до избирательного участка, узнают о том, кто проголосовал, а кто нет, и все равно в зависимости от собственного желания могут постараться обеспечить явку в "принудительном порядке".

Ярким примером этого является ситуация, которая имела место на 35 избирательном участке г. Санкт-Петербурга при проведении повторных дополнительных выборов депутатов Законодательного Собрания. На данном участке голосовали курсанты Высшего военного училища имени Дзержинского. Голосовать курсантов приводили поротно. Командиры рот выстраивали избирателей-военнослужащих в очередь перед местом выдачи избирательных бюллетеней, командовали достать удостоверения личности и в развернутом виде подавать их члену УИК. Безусловно, это позволило в небольшом помещении для голосования, предоставленном в распоряжении комиссии, обеспечить порядок и быстроту работы. Но при этом член УИК с правом решающего голоса от военнослужащих сообщал командирам роты, кто из его подчиненных еще не проголосовал и их "пригоняли" либо со следующей ротой, либо они прибегали уже в индивидуальном порядке. Таким образом, явка военнослужащих составила около 95-96%. Единственным способом сохранить свое право на добровольное участие в голосовании, которым активно пользовались военнослужащие в описываемой ситуации, стало то, что в урну для голосования избиратели-военнослужащие опускали незаполненный или преднамеренно испорченный бюллетень.

Из всего вышесказанного можно сделать вывод о том, что избежать принудительного привода избирателей-военнослужащих на избирательные участки, участки референдума невозможно. В таком случае вполне целесообразно даже вменить в обязанность командирам воинских частей в день голосования на выборах или референдуме обеспечить явку как минимум 90% зарегистрированных в списке избирателей, участников референдума - военнослужащих на избирательный участок. Это позволит избежать манипуляций с явкой избирателей со стороны командования воинских частей. Кроме того, организованный приход избирателей военнослужащих приносит даже определенную пользу для работы избирательных комиссий. При этом военнослужащим необходимо разъяснять, что если они не желают участвовать в голосовании, то они могут опускать в избирательную урну незаполненный или испорченный бюллетень, который будет признан недействительным.

Голосование военнослужащих, не включенных в список избирателей

Как показывает практика, качество составления списков избирателей, участников референдума оставляет желать лучшего. Списки избирателей, участников референдума, военнослужащих, членов их семей, других лиц, проживающих на территории воинской части не являются в данном случае исключением.

В случае, если обычного гражданина, обладающего активным избирательным правом, правом на участие в референдуме не включили в список избирателей, он имеет право обратиться как до дня голосования, так и в день голосования в участковую избирательную комиссию с заявлением о включении его в список избирателей, участников референдума. Документом, обосновывающим это требование, будет являться паспорт гражданина, в котором стоит штамп о прописке гражданина по адресу, расположенному на территории избирательного участка. В течение 24 часов, а в день голосования в течение двух часов с момента обращения, но не позднее момента окончания голосования участковая комиссия обязана проверить сообщенные заявителем сведения и представленные документы и либо устранить ошибку или неточность, либо принять решение об отклонении заявления с указанием причин такого отклонения, вручив заверенную копию этого решения заявителю.

У военнослужащих, проживающих на территории воинских частей, также есть вышеуказанные права, но реализовать их им несколько сложнее, чем обычным гражданам или военнослужащим, проживающим за пределами территории воинской части, ведь решение о включении в список избирателей, участников референдума, проживающих на территории воинской части, может быть принято только командиром данной воинской части.

В законодательстве о выборах ответа на данные вопросы нет, нет их и в постановлениях ЦИК России. Таким образом, возможно даже не в самом законодательстве о выборах, а в каком-либо совместном правовом акте ЦИК России, Министерства обороны, Министерства внутренних дел разработать порядок разрешения подобного рода вопросов, иначе говоря, алгоритм действия участковых избирательных комиссий в подобных случаях.

В качестве такого алгоритма для военнослужащих, голосующих по списку избирателей, участников референдума, проживающих на территории воинской части, можно было бы установить следующий порядок. По запросу территориальной или участковой избирательной комиссии, направленному по факсу или переданному по телефону, в течение часа командир воинской части должен направить необходимые сведения и свое решение о включении в список избирателей, участников референдума лица, в отношении которого был направлен запрос. Ответ должен быть представлен в письменной форме, подписан командиром воинской части и заверен печатью воинской части.

Для включения в список избирателей, участников референдума - военнослужащих заводится отдельный лист списка, в котором продолжается нумерация основного списка, а в обычном списке напротив порядкового номера избирателя без указания его данных делается запись о том, что он включен в список избирателей, участников референдума по воинской части и реквизиты документа, на основании которого это было сделано. Дополнительный лист списка избирателей, участников референдума военнослужащих передается совместно с основным списком избирателей, участников референдума военнослужащих члену УИК от военнослужащих по завершении голосования по акту.

Голосование военнослужащих, находящихся в местах временного пребывания

В день голосования на выборах или референдуме военнослужащие могут находиться в госпиталях и лазаретах, но это не должно мешать им реализовать свое право избирать и участвовать в голосовании по вопросам референдума.

Как правило, в день голосования на территории военных госпиталей создаются отдельные избирательные участки, участки референдума по предварительному согласованию с избирательной комиссией соответствующего уровня. В список избирателей таких участков военнослужащие могут быть включены на основании военного билета, временного удостоверения, выдаваемого взамен военного билета или удостоверения личности и открепительного удостоверения (п. 5 ст. 64 ФЗ "Об основных гарантиях", п. 7 ст. 43 ФКЗ "О референдуме", п. 6 ст. 16 ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы", п. 6 ст. 27 ФЗ "О выборах Президента").

Но, как известно, когда люди ложатся в госпитали или больницы, то делают это в большинстве случаев незапланированно, а поэтому получить открепительное удостоверение заранее не могут. В данной ситуации действует норма, согласно которой военнослужащий в месте своего временного пребывания, в данном случае в госпитале, может быть включен в список избирателей, участников референдума по личному письменному заявлению, поданному в участковую комиссию, образованную на территории госпиталя не позднее чем за три дня до дня голосования (п. 17 ст. 17 ФЗ "Об основных гарантиях", п. 7 ст. 16 ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы", п. 6 ст. 27 ФЗ "О выборах Президента")¹⁶.

Учитывая особый характер госпиталя как места временного пребывания и условия нахождения в нем, установленный для военнослужащего срок в три дня на подачу заявления о включении в список избирателей, участников референдума избирательного участка образованного на территории военного госпиталя, можно было бы сократить до 1 дня (так же как и для рядовых граждан применительно к больницам). Это обосновывается также тем, что списки избирателей по данным участкам составляются не позднее дня предшествующего дню голосования (п. 6 ст. 42 ФКЗ "О референдуме", п. 6 ст. 16 ФЗ "О выборах депутатов Государственной Думы", п. 5 ст. 26 ФЗ "О выборах Президента").

Информация о том, что военнослужащий включен в список избирателей, участников референдума на избирательном участке, участке референдума, образованном на территории госпиталя, передается через соответствующую территориальную комиссию в участковую комиссию, где данный избиратель, участник референдума включен в список избирателей, участников референдума по месту жительства. Участковая комиссия при этом в графе "Особые отметки" списка избирателей, участников референдума делает соответствующую запись.

В отличие от госпиталей на территории лазаретов образовывать отдельные участки для голосования не имеет смысла по причине незначительного числа находящихся в них избирателей. На практике очень редки случаи, когда этой категории избирателей все же предоставляется возможность реализовать свое право избирать и участвовать в голосовании по вопросам референдума. Отчасти это связано с нежеланием командования воинских частей решать необходимые организационные вопросы.

Предоставить военнослужащим, находящимся в лазаретах, возможность реализовать свое право на участие в голосовании возможно путем использования процедуры голосования вне помещения для голосования. Но для этого необходимо нормативно определить порядок согласования и организации посещения лазарета на территории воинских частей представителями избирательных комиссий с переносной урной для голосования и наблюдателями.

Таким образом, нормативное правовое регулирование организации голосования военнослужащих нуждается в совершенствовании, приведении в соответствие с существующими на практике процедурами и ситуациями. Это можно сделать на основании совместных усилий законодателей, избирательных комиссий,

Министерства обороны, Министерства внутренних дел Российской Федерации.

РАЗДЕЛ 3

ПООЩРИТЕЛЬНАЯ ПРЕМИЯ

Кругленья

Анна Николаевна,

студентка 3-го курса гуманитарного факультета Муромского института (филиала) Владимирского государственного университета **Суворина Елена Валерьевна**, студентка 3-го курса гуманитарного факультета Муромского института (филиала) Владимирского государственного университета

Научный руководитель:

Климова

Юлия Николаевна,

кандидат юридических наук, доцент кафедры юриспруденции гуманитарного факультета Муромского института (филиала) Владимирского государственного университета

Учебное пособие для будущих избирателей "Я знаю, что такое выборы!"

От авторов

От выборов к выборам наша страна постоянно сталкивается с таким негативным социальным явлением как нежелание молодежи участвовать в выборах. При этом речь идет как об отказе в осуществлении своего активного избирательного права, так и о безразличии по отношению к закрепленному статьей 32 Конституции РФ праву быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления. В науке это явление получило название "электоральный (политический) абсентеизм". В полной мере данное понятие применимо и к политической пассивности молодежи. Сейчас проблема молодежного абсентеизма встала наиболее остро, поскольку: во-первых, "почти 23 % электората - молодежь"¹, за голоса которых надо бороться, а во-вторых, стремительно приближается время, когда потребуются "свежий приток новых сил" в органы государственной власти и местного самоуправления, а молодые люди, взращенные на почве правового и политического нигилизма, либо просто откажутся от участия в политической жизни государства, либо, что также вероятно, выберут некий крайний вариант проведения государственной политики. Что же является причинами появления и развития молодежного абсентеизма? Взгляд исследователей на этот вопрос неоднозначен. В.С. Комаровский видит причины абсентеизма российского избирателя в снижении роли представительных органов власти, распаде социальных связей и отчуждении от политики¹. Е.Я. Сергеева, опираясь на данные отечественных социологических центров, утверждает, что наиболее аполитичны люди с наименьшими доходами, т.е. в качестве главной причины абсентеизма выделяет экономическую или материальную². К. Шершнева полагает, что в настоящее время отсутствуют кандидаты, которые бы могли заинтересовать молодежь, ведь в их предвыборных программах зачастую ничего нет о "духовном и культурном развитии молодежи"³. Как полагают специалисты Российского центра обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (далее - РЦОИТ при ЦИК России), "низкая активность молодежи является следствием того, что она занимает неопределенное положение в социальной структуре"⁴. Указанные точки зрения не исчерпывают весь перечень мнений на сей счет. Нам представляется, что причины политической неактивности молодежи могут быть сгруппированы следующим образом:

Как же бороться с причинами молодежного абсентеизма? По мнению специалистов РЦОИТ при ЦИК России "повышение активности молодежи требует ее систематического политического воспитания, начиная со школьной скамьи"¹.

Развивая указанную мысль, авторы настоящей работы заостряют внимание на политическом воспитании молодого поколения дошкольного и раннего школьного возраста, поскольку существующие ныне программы по повышению политической активности, как правило, затрагивают учащихся 9-11 классов средних школ, училищ, лицеев и высших учебных заведений, в то время как работа с детьми представляется не менее значимой.

Анализ современной литературы показывает, что существуют несколько форм и методов привлечения молодежи к участию в выборах. К формам относятся устная (обсуждения, телевидение, радио) и письменная (изучение письменных источников). К методам - правовое просвещение, повышение политической стабильности и экономического благосостояния всех граждан, укрепление законности, сокращение классового разрыва и прочее². Предполагая важность каждой формы и каждого метода, мы остановимся на рассмотрении такого метода как правовое просвещение молодежи, причем в письменной форме и с раннего возраста.

На основании изложенного нами была разработана концепция, направленная на правовое просвещение молодежи всех возрастов (от 5 до 30 лет). В рамках данной концепции были выделены

положения о правовом просвещении следующих возрастных групп: от 5 до 6 лет, от 7 до 11 лет, от 12 до 16 лет, от 17 до 21 года, от 22 до 30 лет. Так как объем работы ограничен, мы остановились только на наименее обеспеченной формами правового просвещения возрастной группе - молодежи в возрасте от 7 до 11 лет.

Во-первых, правовое просвещение молодежи как в целях борьбы с молодежным абсентеизмом, так и в целом - для повышения уровня правовой культуры населения, целесообразно начинать именно с раннего возраста. Нам представляется, что развитие правовой культуры, воспитание в духе патриотизма и уважения демократических ценностей должно осуществляться с того момента, когда ребенок становится способным осознавать и воспринимать, по крайней мере, основы, азы необходимой правовой информации. Донесение до детей дошкольного и младшего школьного возраста в доступной форме информации об основах устройства государственной власти, ознакомление их с понятием, назначением и порядком проведения выборов может послужить весьма эффективным методом постепенного привития детям правовой и политической культуры. Помимо становления у ребенка активной гражданской позиции и возникновения у него представления о значимости выборов как формы осуществления власти народом, применение подобного рода методов должно способствовать, на наш взгляд, также гармоничному развитию личности ребенка.

Во-вторых, для изложения сложной правовой информации детям необходимо применить определенные критерии такого изложения. Соответственно, с учетом специфики данного этапа правового просвещения нами были разработаны и соблюдены при подготовке учебного пособия следующие требования к изложению правовой информации для детей: доступность, наглядность и дозированность.

Требование доступности означает, что излагаемая правовая информация должна быть понятна детям и воспринимается ими. На данной стадии правового просвещения, конечно, не требуется углубление в тонкости избирательного права и процесса. Информация, предлагаемая в пособии, содержит лишь необходимые основы соответствующих знаний; формулировки сложных правовых категорий излагались нами как можно более просто и понятно для детей. Но в то же время такие формулировки должны доносить содержание понятий и правовых категорий как можно более точно, не искажать их истинного содержания.

Требование наглядности служит для того, чтобы достичь главной цели правового просвещения на данном этапе - возникновения у детей интереса по отношению к выборам. Для этого правовая информация изложена в наиболее доступной, а главное, интересной для детей форме - сказки. Нами созданы образы понятных для детей героев: сверстников читателей - ребят Никитки и Ксюши. Учебное пособие проиллюстрировано красочными картинками и включило в себя "Тетрадь юного путешественника" - сборник интересных и несложных заданий, выполнение которых не только позволит детям повторить и закрепить пройденный материал, но и доставит им удовольствие.

Требование дозированности заключается в том, что правовая информация должна подаваться детям постепенно, небольшими "порциями". Это должно способствовать более легкому усвоению детьми полученных знаний, а также препятствовать перегрузке их памяти новой информацией. В этой связи учебное пособие разделено на десять небольших по объему глав, каждая из которых посвящена отдельному вопросу.

С учетом всех указанных выше требований нами была осуществлена попытка реализации разработанных положений о правовом просвещении - подготовлено учебное пособие "Я знаю, что такое выборы!" для детей в возрасте от 7 до 11 лет, содержащее правовую информацию об избирательной системе России.

Учебное пособие направлено на решение следующих задач:

- ознакомление ребенка с понятием государства, разделения властей и избирательной системой государства;
- развитие логического мышления и творческого подхода у ребенка при выполнении заданий, предложенных в пособии;
- осуществление политического воспитания молодого поколения в духе уважения законов и государства;
- гармоничное развитие личности ребенка в целом;
- содействие борьбе с молодежным абсентеизмом.

Краткое содержание учебного пособия

Структурно учебное пособие "Я знаю, что такое выборы!" состоит из 15 основных элементов.

Предисловие включает в себя слова приветствия, адресованные молодому читателю, в нем же начинается путешествие читателя путем заполнения карточки путешественника по образцу карточки путешественника Никитой. Авторы предлагают ребенку самому заполнить карточку или воспользоваться помощью родителей.

Глава 1, в которой начинается путешествие. Читатель, начав свое странствие по страницам пособия с предисловия, в данной главе знакомится с главным героем Никиткой - весьма забавным и необыкновенно любопытным мальчиком. История его путешествия начинается с обычных событий: мама привозит Никитку на выходные в деревню к бабушке с дедушкой. В один из этих дней мальчик слышит от дедушки непонятное слово "выборы" и как обычно любопытствует. Но единственное, что успевает сказать дедушка под грозным взглядом бабушки, уже давно ожидавшей их на обед: "Выборы - это когда выбирают". После обеда Никитка решает разузнать у дедушки о значении этого странного и непонятного слова, а пока

самостоятельно пытается объяснить его: "Может, если бабушка предложит мне на обед чашку киселя или кружку компота на выбор, а я выберу кисель, это и есть выборы? Или, например, если бабушка, думая о том, кого - меня или Тявку - положить спать на пушистую мягкую перину выберет Тявку... нет, а где же я спать буду?... нет, это плохой выбор. Ох, эти непонятные загадочные слова "выбор" и "выборы"... Что же это такое?"

В это время дедушка собирается на рыбалку и перед уходом говорит Никитке, что объяснит ему все, когда вернется, а он пусть лучше сходит с бабушкой на поле за деревней, где сегодня будут запускать воздушные шары. Уже на поле мальчику приходит в голову авантюрная мысль - самому полететь на таком воздушном шаре и все узнать. Неожиданно, перемещаясь между корзинами воздушных шаров и подыскивая что-то себе по размеру, Никитка встречается со Старичком-Волшебником. Оказывается, что тот знает всех любопытных мальчиков и девочек и помогает им найти ответы на их многочисленные вопросы. Совершенно недавно он уже проводил на поезд интересную девочку Ксюшу, которая искала ответ на тот же вопрос, что и Никитка. Старичок-Волшебник объясняет мальчику, что за его спиной стоит волшебный шар знаний, который не видим взрослым и которым не нужно управлять, надо всего лишь задать свой вопрос, и шар сам привезет к ответу. Никитка садится в шар, берет с собой собаку Тявку и получает от Старичка волшебную карту с указанием трех странных стран: Законодательная, Исполнительная и Судебная.

Глава 2 про приключения Никитки в Законодательной стране. В корзине воздушного шара Никитка изучает волшебную карту и видит, что первая его остановка обозначена красным кружочком, она называется Законодательная страна. Внезапно шар идет на снижение и приземляется на центральную городскую площадь. Огромные толпы людей снуют взад-вперед по площади, сотни бумаг валяются на площади и улицах. Подняв одну такую бумагу и прочитав: "Закон Законодательной страны № 648738778758685986869878670996 "О том как, кто и когда может приезжать в Законодательную страну", Никитка сразу привлекает их внимание. Станные люди быстро ведут его и собаку Тявку в главное здание города - Думу, где они всегда придумывают новые законы. Там Никитка беседует с Главным Законодателем всей страны и пытается узнать у него, что такое выборы. Однако Главный Законодатель разочарованно отвечает, что в его стране нет выборов, поскольку они только издают законы о выборах и не могут их исполнять. Немного повеселев, глава Законодательной страны рассказывает Никитке о недавно изданном законе "О выборах" и о том, что в соответствии с ним выборы в Законодательной стране должны быть самыми демократическими, так как основываются на демократических принципах выборов:

"Первый их них - это добровольное участие в выборах, то есть люди приходят на выборы, если хотят. Никто не может заставить их идти на выборы или голосовать не так, как они хотят. Кроме того, никто не может запретить им голосовать, если они хотят. Второй принцип - равное право людей участвовать в выборах. Это значит, что каждый человек, независимо от того, кто он - мужчина или женщина, где он родился и какой цвет кожи имеет, если он живет в Законодательной стране, имеет право прийти на выборы. Третий принцип - прямое голосование. Прямое голосование означает, что каждый человек приходит на выборы и голосует сам. Нельзя послать на выборы вместо себя маму или папу, дядю или тетю, даже если они проголосуют так, как ты хочешь. Четвертый принцип - тайное голосование - означает, что в любом государстве и в Законодательной стране никто не следит за тем, за кого ты голосуешь. Никто не узнает, как ты проголосовал, пока ты сам этого не скажешь".

После этой беседы Главный Законодатель замечает, что закон "О выборах" не действует и решает, что помог Никитке и Тявке, чем мог, и в соответствии с Законом "О том как, кто и когда может приезжать в Законодательную страну" они должны покинуть Законодательную страну, так как запрещается прибывать в нее неизвестными транспортными средствами, а поскольку у законодателей нет закона о волшебных воздушных шарах, то они - неизвестные транспортные средства.

Глава 3, в которой Никитка попал в Исполнительную страну.

Продолжая свое путешествие на воздушном шаре, Никитка приземляется перед огромными железными воротами какого-то города. Он читает вслух название следующей остановки: "Ис-пол-ни-тель-на-я страна", огромные ворота раскрываются, и Никитка с Тявкой оказываются в самом обыкновенном городе где живут очень странные люди. Они все время пытаются что-то делать, но у них никак не получается довести это до конца. Никитке кажется очень странным, когда одна старенькая бабушка, с любовью сажая цветы на клумбу, вдруг все бросает, хватается за голову и убегает. Потом он видит, что также поступает и молочник, который привез молоко в город. Он сначала выгружает бидоны из машины, а потом чего-то пугается, грузит их назад и уезжает. Как и в Законодательной стране, на Никитку и Тявку сначала никто не обращает внимания, но приветствие мальчика заставляет всех горожан немедленно оторваться от своих дел. Из толпы к Никитке выходит Главный Исполнитель города и всей страны и мальчик задает ему свой главный вопрос. Главный Исполнитель хмурится, но отвечает, что в этой стране нет выборов, потому что горожане умеют только исполнять законы, в том числе законы о выборах, а издавать их не умеют: "Наверное, ты заметил, что все горожане стараются что-то делать, но вдруг чего-то пугаются и все бросают. Это происходит потому, что мы не знаем, делаем ли мы это правильно или неправильно, законно или незаконно. Вот, например, привозит булочник в город хлеб, разгружает его, но вдруг понимает, что, может быть, он этим действием нарушает закон. А закон нарушать нельзя, поэтому он пугается и решает не разгружать хлеб, чтобы не нарушать закон. Если бы в нашей стране были бы законы, мы бы точно знали, что можно делать, а что нельзя". Затем Главный Исполнитель объясняет Никитке, что

также дело обстоит и с законами о выборах: "Как хорошие исполнители, мы знаем, что для того, чтобы провести выборы в Исполнительной стране, мы должны поделить нашу страну на маленькие участки. Наша страна очень велика, а голосование проводится всего в один день. Если бы в этот день все шли голосовать в одно место, то было бы очень неудобно и тесно, потому что все бы толкались и наступали друг другу на ноги. Но самое страшное здесь то, что даже к глубокой ночи все желающие не успели бы проголосовать. А это нарушение демократического принципа "добровольное участие в выборах". Когда же начнутся выборы, исполнители будут следить за тем, чтобы они проводились правильно и не нарушались демократические принципы выборов. Но, чтобы провести выборы, нам нужен закон "О выборах", в котором бы было написано, как правильно выборы проводить. Мы боимся, что проведем выборы неправильно и нарушим закон". После этих слов Главный Исполнитель уходит, горожане вновь принимают за свою странную работу, временами пугаясь нарушить несуществующие законы и прекращая ее выполнять, а Никитка и Тявка быстро заскакивают в корзину воздушного шара.

Глава 4, в ней Никитка оказался в Судебной стране и познакомился с Ксюшей. Волшебный воздушный шар держит курс на Судебную страну, а Никитке не дает покоя маленькая птичка, важно усевшаяся на вершине шара. Мальчик, размахивая руками, сгоняет птичку, но напоследок она успевает клюнуть шар, и он начинает падать. Шар цепляется за фонарный столб на какой-то площади. Вокруг столба с шаром собирается много людей, весьма заинтересованных гостем. Один из них помогает Никитке и Тявке спуститься и провожает их в главное здание города - Суд, где сидит Главный Судья Судебной страны. Присутствующим в зале людям он предлагает рассмотреть дело о чужестранце, который незаконно упал в их страну. Но в зале поднимается шум: один дяденька просит рассмотреть дело по обвинению соседа, чья курица разорила его грядки, другой говорит, что ждет уже целую неделю, когда будет наказан портной, сшивший ему некрасивый костюм. Судья быстро принимает решение и приказывает соседу закопать все грядки, а портному - еще что-нибудь сшить. На этих словах Никитку осеняет, и он просит Судью приказать портному в наказание зашить его воздушный шар. Главный Судья соглашается и переходит к расспросу Никитки. Мальчик поясняет, что прилетел, чтобы узнать, что такое выборы. В ответ судья объявляет о закрытии дела и рассказывает Никитке, что в Судебной стране нет выборов: "Некоторые судьи рассматривают споры по семейным делам, другие - по трудовым, третьи - по каким-то еще. Но есть у нас и судьи, которые очень много учились, чтобы рассматривать споры, которые появляются в процессе выборов. А таких споров не меньше, чем всяких других. Вот, например, хочет человек править страной, а ему запрещают, говорят, что он очень молодой или, наоборот, очень старый. Спорщики приходят в суд, и судья на основе закона разрешает спор и находит неправого. Если этот человек на самом деле слишком молод, то суд просит его подождать с выборами и немного подрасти. А если он прав, то ему разрешат участвовать в выборах и претендовать на пост правителя страны. Или другой пример. Человек, который имеет право претендовать на пост правителя страны, начал распространять среди жителей Судебной страны сведения о себе. И чтобы они за него проголосовали, написал на плакатах неправду, будто он три раза спасал диких животных от пожара в глухом лесу. Конечно, людям это понравилось, они подумали, какой же он хороший человек, и решили голосовать за него. Как вдруг среди жителей Судебной страны оказался Знакомый этого самого Человека, который знает, что никого и никогда он не спасал и все это выдумал. Чтобы разобраться, кто же обманывает, Знакомый и Человек приходят в суд. Судья их внимательно слушает и решает, кто же врунишка". Затем Судья с грустью в голосе добавляет, что он не рассматривает такие споры, потому что в Судебной стране нет закона "О выборах" и нет его исполнителей, и просит гостей покинуть страну. Возвращаясь к своему уже зашитому шару Никитка видит рядом какую-то девочку. Познакомившись, он узнает, что это Ксюша - та девочка, которую Старичок-Волшебник посадил на поезд и которая ищет ответ на тот же вопрос. Они решают путешествовать вместе на волшебном воздушном шаре, но он не трогается с места. Развернув карту, ребята видят, что это последняя остановка, и вдруг понимают, что ни одна из стран, в которых они побывали, не является настоящим государством, потому что в государстве не только издают законы, но еще их исполняют и разрешают споры, а значит, в государстве существуют законодательная, исполнительная и судебная власти, и там есть выборы. Никитка, Ксюша и Тявка начинают готовиться к Великому объединению.

Глава 5 про то, как Никитка и Ксюша совершают Великое объединение. Для этого они приглашают на встречу глав Законодательной, Исполнительной и Судебной стран и объясняют им, что в любой стране должна быть и законодательная, и исполнительная, и судебная власти. Все три власти одинаково нужные и важные, они не могут действовать друг без друга, но при этом ни одна из них не должна быть главной. При этом законодатели по-прежнему будут принимать законы, исполнители - исполнять их, а судьи - наказывать тех, кто законы нарушает. Однако теперь у всех появится то, чего раньше не хватало в отдельных маленьких странах. Теперь все три власти объединятся вместе в одной большой и сильной стране. Главный Законодатель, Главный Исполнитель и Главный Судья с радостью соглашаются совершить Великое объединение, однако помнят, что не могут решать такие важные вопросы без согласия народа. Никитка узнает, что специально для таких случаев люди придумали референдум. Ксюша объясняет ему, что "референдум - это когда жители страны все вместе, в один день, назначенный правителем, выражают свое мнение по заранее известному вопросу". Не любой вопрос можно задать на референдуме, а только очень важный, решение которого должно иметь большое значение для всей страны.

Глава 6, где Никитка наконец-то узнает, что такое выборы, и как они проводятся. Никитка и

Ксюша узнают, что жители Законодательной, Исполнительной и Судебной стран на референдуме разрешили своим правителям совершить Великое объединение. Теперь в новом государстве должны заработать все три ветви власти, а также новой стране нужен новый руководитель, который не старался бы сделать какую-нибудь власть самой сильной. Он должен наоборот следить за тем, чтобы все власти в стране были равными и не мешали друг другу. Ведь если правителем страны станет, например, Главный Исполнитель, то и исполнительная власть станет самой главной, самой сильной в государстве. И тогда получится, что новое государство опять превратится в Исполнительную страну, только большую. Ксюша объясняет, что только народ государства должен решить, кто станет его правителем: "Люди, которые здесь живут, уж точно знают, кто из жителей самый лучший, самый достойный быть руководителем. К тому же правитель будет служить народу и стараться, чтобы каждому человеку в государстве жилось хорошо и приятно. Поэтому именно у народа и надо узнать, кого он считает самым подходящим". Чтобы узнать мнение каждого жителя государства, Никитка готов обойти все дома в стране и спросить у каждого, кого он считает лучшим, но вовремя узнает, что выяснить это можно гораздо проще и быстрее. Специально для этого придуманы выборы. Выборы - это когда народ страны решает, кто станет правителем, законодателями и займет другие должности, которые указаны в законе. Когда жители страны решают на выборах, кто достоин занимать такие должности, говорят, что они избирают. А когда люди на выборах решили, что, например, главой государства будет такой-то человек, говорят, что его избрали или выбрали. Выборы проходят в один день по всей стране. И на выборах жители сами приходят и избирают того, кто им больше нравится. Выборы проводят специальные люди. А главное - когда люди на выборах избирают руководителей страны, они не просто решают, кто будет ею управлять. Они при этом сами участвуют в управлении государством. Никитка понимает назначение выборов и их важность для народа: "На выборах жители сами определяют, кто будет принимать в стране важные решения, кто будет издавать законы, по которым все они должны жить. А если народ сам решает, кто это будет, значит, он сам управляет страной. Вот почему выборы так важны для народа и государства!".

Глава 7, в которой Ксюша рассказывает много нового о выборах.

Во-первых, это то, что в выборах участвует народ государства. Здесь важно мнение каждого человека, все равно - мужчина он или женщина, богатый или бедный, молодой или старый. Во-вторых, голоса всех, кто участвует в выборах, равны. Если человек может прийти на выборы и поучаствовать в них, говорят, что он имеет голос. Если житель страны пришел на выборы и выразил свое мнение о том, какой человек будет самым лучшим для какой-нибудь должности, говорят, что он проголосовал или отдал голос за этого человека. А равные голоса - это значит, что мнение или решение любого человека одинаково важно. Общее решение народа складывается из всех голосов и не зависит от того, какой именно человек проголосовал. Затем ребята встречаются с любопытным незнакомцем, который убежден, что простые жители не могут решать, кто должен управлять страной, и заявляет, что не хочет ходить на выборы. Никитка объясняет ему значение выборов, и незнакомец понимает, что, придя на выборы, даже он - самый обыкновенный житель страны - почувствует, как он много значит для своего государства. Ксюша добавляет, что если человек все-таки не захочет идти на выборы, то никто не может заставить его это сделать. Участие в выборах добровольно: никого нельзя заставить прийти на выборы или отказаться от этого. Кроме того, никто не может заставить человека проголосовать за того, кто ему не нравится: "Поэтому голосование на выборах сделали тайным, чтобы никто не следил, за кого ты голосуешь. И если ты не хочешь говорить, за кого голосовал, никто не может заставить тебя это сделать".

Глава 8, где Никитка узнает, кто такие "кандидат" и "избиратель".

Ксюша рассказывает ему, что "кандидат на выборах, это человек, который захотел, чтобы жители избрали его на какую-нибудь должность, и объявил всем об этом перед государством". Это значит, что жители могут голосовать только за кого-нибудь из тех, кто объявили себя кандидатами, и не за каких других людей. Но если человеку не нравится ни один из кандидатов и если он ни одного из них не считает достойным, этот человек может проголосовать против всех кандидатов. При этом любой кандидат может прийти на выборы и проголосовать за самого себя или за кого угодно: кандидат тоже, как и любой другой человек, имеет равный со всеми голос на выборах. А те жители, которые приходят на выборы и голосуют за кого-нибудь, называются избирателями. Ведь именно они избирают своими голосами конкретных людей. Далее Никитка знакомится с еще одним важным понятием - предвыборная агитация - "это призывы к жителям страны во время выборов проголосовать за или против какого-нибудь кандидата". Он понимает, что агитация проводится для того, чтобы "как можно больше народа знало о кандидате, о его достоинствах и хороших качествах, и чтобы как можно больше жителей за него проголосовало". Теперь Никитка решает сам стать кандидатом на выборах правителя нового государства. Но Ксюша объясняет ему: для того, чтобы управлять государством, надо иметь большой жизненный опыт. Поэтому кандидатом на выборах главы государства человек может стать, только когда ему исполнится 35 лет. Чтобы стать кандидатом на выборах других лиц (законодателей, например), тоже надо стать взрослым. И, кроме того, все кандидаты должны жить в той стране, где они хотят участвовать в выборах. Тогда Никитка решает, что он все равно будет участвовать в выборах - в качестве избирателя. Но Ксюша объясняет, что и это невозможно - стать избирателем можно только с 18 лет. Никитка очень огорчается, не понимает, как выборы могут быть всеобщими, если существует так много запретов. В этот момент ребята встречают одного из судей бывшей Судебной страны, который помогает Никитке все понять: "Выборы действительно для всех. Но когда

человек голосует, он участвует в управлении страной. А для этого надо стать старше и серьезнее".

*** Глава 9 про то, как страна готовится к выборам.** Никитка и Ксюша разглядывают волшебную карту и видят, что вся страна стала почему-то разделена на множество маленьких кусочков, у каждого из которых появился собственный номер. Ребята пугаются, что жители новой страны так ничего и не поняли про власть в государстве и решили опять разделиться, только уже не на три, а на целое множество маленьких государств. На помощь Никитке и Ксюше приходит уже знакомый им судья. Он показывает, что на карте изображены вовсе не отдельные государства, а всего лишь маленькие части большой единой страны. А появились они потому, что страна готовится к выборам. Внутри каждой такой части определяется специальное помещение, где будет проходить голосование. Эти помещения называются избирательными участками. На каждом таком участке работает специальная группа людей, которая называется избирательной комиссией, члены которых готовят все необходимое, чтобы каждый избиратель в день выборов мог прийти на избирательный участок и спокойно проголосовать. Таким образом, ребята узнают, как новая страна готовится к выборам.

Глава последняя, в которой Никитка узнает, что происходит в день выборов, и возвращается домой. Ксюша рассказывает ему, что день голосования всегда назначается на выходной, чтобы каждый избиратель мог проголосовать. Голосование длится целый день, и избиратели могут в любое время прийти на свой избирательный участок. Там члены избирательной комиссии выдают избирателю специальный избирательный бюллетень - "листок бумаги, на котором написаны фамилии и имена всех кандидатов. Напротив каждой фамилии есть специальная клеточка. В этой клеточке избиратель ставит знак напротив фамилии того кандидата, которого он считает самым лучшим, либо ставит знак напротив строчки, где написано "против всех кандидатов". После этого избиратель опускает свой бюллетень в специальный ящик - избирательную урну, где бюллетени лежат до тех пор, пока не закончится голосование. После того, как голосование закончилось, члены избирательной комиссии открывают избирательные урны и подсчитывают по бюллетеням, за какого кандидата сколько избирателей проголосовало. Какой кандидат набрал больше всех голосов избирателей, тот и победил на выборах - народ избрал его.

Теперь Никитка узнал о выборах все. Не зря он совершил такое большое и интересное путешествие. Пришло время ребятам возвращаться домой. Но Никитка вдруг вспоминает, что новая страна так и осталась без названия, и предлагает и назвать ее - Государство. Ксюша с радостью соглашается: "Назовем его так, чтобы все знали, что это не просто какая-то страна, а Государство с большой буквы, в котором есть все три власти и, конечно, справедливые выборы!". Друзья прощаются друг с другом и отправляются домой: Ксюша на поезде, а Никитка на волшебном воздушном шаре. И вот Никитка снова в родной деревне, откуда и начал свое путешествие по удивительным странам. Бабушка Никитки, как и обещал Старичок-Волшебник, даже не догадывается, что ее внук за это время успел посетить столько новых стран, открыть новое Государство и узнать о выборах. А Никитка с гордостью заявляет удивленному деду: "Теперь я знаю, что такое выборы!".

Послесловие содержит в себе благодарственные слова авторов за путешествие вместе с героями - Никиткой, Тявкой и Ксюшей, пожелание удачи во всех начинаниях и поздравительные слова о вручении маленькому читателю Диплома юного путешественника.

Диплом юного путешественника - забавная, скрепленная печатью грамота, подтверждающая, что маленький читатель совершил путешествие по Законодательной, Исполнительной, Судебной странам и узнал, что такое "Выборы", в результате чего ему присваивается звание "Юный Путешественник" 1-й категории.

Словарик - сборник использованных слов-категорий избирательного права, изложенных доступным языком:

Выборы - это выражение воли людей, при котором они сами определяют, кто достоин быть законодателями, исполнителями и другими лицами, указанными в законе.

Голос на выборах - это право заявлять на выборах свое мнение о том, кто должен быть избран.

Голосование на выборах - это участие жителей страны в выборах путем заполнения избирательных бюллетеней,

Голосовать - подавать голос.

Государство - это объединение законодательных, исполнительных и судебных органов.

Демократия - это порядок в государстве, основанный на власти народа, свободе и равенстве людей.

Закон - это правило, написанное на бумаге и установленное государством, которое все должны исполнять.

Законодатель - это человек, который придумывает законы.

Законодательная власть - это особые органы государства, которые принимают законы.

Избиратель - это житель страны, который может прийти на выборы и проголосовать за какого-нибудь кандидата (или против всех кандидатов), и которому уже исполнилось Шлет.

Избирательная комиссия - это орган, который проводит выборы.

Избирательная урна - это специальный ящик на избирательном участке, куда избиратели опускают избирательные бюллетени.

Избирательный бюллетень - это специальный листок бумаги, который избирателю выдается на избирательном участке. В нем указаны имена всех кандидатов и в нем избиратель ставит знак, за кого он голосует.

Избирательный участок - это специальное помещение, где проходит голосование.

Избирать - участвовать в выборах.

Издавать законы - печатать законы, чтобы каждый мог их прочитать.

Исполнитель - это человек, который исполняет законы.

Исполнительная власть - это особые органы государства, которые исполняют законы.

Исполнять - выполнять, осуществлять.

Кандидат на выборах - это человек, который решил использовать свое право быть избранным и заявил об этом в государственный орган.

Орган власти - это учреждение, которому государство дает право принимать решения, обязательные для исполнения.

Предвыборная агитация - это призывы к жителям страны во время выборов проголосовать за или против какого-нибудь кандидата.

Принципы выборов - это главные основы, по которым проводятся выборы.

Референдум - это выражение мнения всего народа страны по очень важному вопросу, решение которого имеет большое значение для всей страны.

Судебная власть - это особые органы государства, которые разрешают споры, возникающие при исполнении законов.

Судья - это человек, которому государство дает право разрешать споры, возникающие при исполнении законов.

Тетрадь юного путешественника - сборник интересных и несложных заданий, выполнение которых не только позволит детям повторить и закрепить пройденный материал, но и доставит им удовольствие. Это не только задания, направленные на проверку полученных знаний (например, вспомнить принципы выборов, функции ветвей власти), но и задания творческого характера (например, раскрасить волшебную карту, составить изображение по точкам, заполнить избирательный бюллетень, расшифровать послание Никитки). Задания сгруппированы в блоки, каждый из которых относится к соответствующей главе.

Теоретическая и практическая значимость учебного пособия подтверждается результатом его апробации: по указанному пособию прошла обучение группа детей (10 человек: по два ребенка 7,8,9,10 и 11 лет), показавшая высокий уровень усвоения материала и проявившая неподдельный интерес к организации государства и проведению выборов. Обратимся к конкретным результатам апробации - ответам детей на поставленные перед ними вопросы об учебном пособии.

Возникали ли у вас трудности при работе с пособием?

Никогда не возникали 70%

Возникли один раз 20%

Иногда возникали 10%

Какая из тем, изложенных в пособии, оказалась для вас самой сложной?

Устройство государственной власти 40%

Подготовка к выборам 30%

Принципы выборов 20%

Понятия кандидата и избирателя 10%

Анализ выполнения заданий в Тетради юного путешественника

Выполнили все задания без ошибок 20%

Допустили одну - две ошибки 70%

Допустили более двух ошибок 10%

Какие мысли возникли у вас после работы с учебным пособием?

Когда я вырасту, буду ходить на выборы 60%

Я расскажу о выборах и государстве своим друзьям 20%

Когда я вырасту, стану кандидатом на выборах 10%

Я почувствовал себя взрослым 10%

Как видно большинство детей после знакомства с учебным пособием указали, что они будут ходить на выборы. И это главным образом подтверждает, что использование на практике учебного пособия "Я знаю, что такое выборы!" должно достаточно эффективно послужить целям борьбы с политическим абсентеизмом среди молодежи, повышения правовой культуры и воспитания сознательности и самостоятельности в принятии детьми в будущем политических решений, стимулирования их к активному участию в определении судьбы своей страны, и, по крайней мере, способствовало бы развитию у детей активной жизненной позиции, что также немаловажно для их самореализации во взрослой жизни.

РАЗДЕЛ 3

ПЕРВАЯ ПРЕМИЯ

Шевцов

Антон Леонидович,

аспирант кафедры государственного права юридического факультета Регионального открытого социального института

Научный руководитель:

Макуев

Руман Харонович,

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории государства и права юридического факультета Орловской региональной академии государственной службы

Хорошильцев

Александр Иванович,

кандидат юридических наук, заведующий кафедрой государственного права юридического факультета Регионального открытого социального института

Выборы в Европейский парламент: законодательство и практика

Прежде чем приступить к рассмотрению заявленной темы исследования, необходимо отметить, что в данной работе мы исходим из следующих базовых положений, связанных с юридическим пониманием уникальности как самого Европейского Союза, так и тех процессов, которые в нем происходят (в частности, выборы в Европейский Парламент¹, представляющий в настоящее время 25 государств-членов).

Несмотря на существование различных точек зрения в отношении определения правовой природы ЕС², по нашему мнению, Евросоюз представляет собой межгосударственное объединение особого рода, основанное на международном договоре, обладающее собственной институциональной структурой, вышедшее за рамки традиционного понимания международной организации, но еще не достигшее такого уровня развития, который бы позволил говорить о появлении устойчивых элементов государственности.

Европейский Союз представляет собой совокупность институциональной, юридической, политической и экономической систем, находящихся в постоянном процессе развития. При этом следует отметить, что в силу разности характера и целей, каждая из них имеет различные результаты своего развития.

В этой связи анализ законодательства, регулирующего вопросы выборов в Европейский Парламент, имеет практическое значение для дальнейшего развития избирательного процесса в России. Актуальность же данного исследования обусловлена тем, что в настоящее время Европейский Союз - важнейший экономический и политический партнер России³, без всестороннего исследования правовой системы которого невозможно достичь высокого уровня развития международных отношений с его государствами-членами⁴.

Одна из уникальных черт ЕС состоит в том, что его правовая природа имеет двойственный характер, поскольку этому сообществу государств присущи элементы как международно-правовой организации, так и элементы государственности. Не менее важной особенностью Европейского Союза является наличие в его наднациональной институциональной системе Парламента, который свойственен государствам и отсутствует в международных организациях. В свою очередь, особенности данного института заключаются в том, что, во-первых, в отличие от национальных двухпалатных парламентов его государств-членов, исторически Парламент Евросоюза всегда являлся однопалатным. Во-вторых, Парламент ЕС не осуществляет представительство народа Евросоюза целом, а выполняет функцию представительства народов (граждан) государств-членов; в-третьих, в организационном отношении ему характерна полицентричность⁵.

Концепция системности наднациональных институтов Европейского Союза предполагает их функциональную взаимосвязь⁶. Отечественные и зарубежные ученые-юристы отводят Парламенту ЕС третье место, после Совета ЕС и Европейской Комиссии⁷, что связано с его ролью и полномочиями в механизме управления Евросоюза.

В рамках учрежденных в 1957 году ЕЭС⁸ и Евратома⁹, в каждом из этих Сообществ действовала своя институциональная система, идентичная ЕОУС¹⁰. Согласно ст. 107 Договора о Евратоме, "Ассамблея, состоящая из представителей народов государств, объединившихся в Сообщество, осуществляет полномочия в области решений и контроля, которыми она наделена по настоящему Договору"¹¹. Полномочия Ассамблеи Евратома носили не столько законодательный, сколько контрольный¹², консультативный и совещательный характер. Аналогичным образом, в соответствии со статьей 137

Договора о ЕЭС, Ассамблея была призвана осуществлять лишь консультативные и контрольные функции.

Важным этапом в становлении и развитии Европейского Парламента явилось подписание в 1986 году¹³ Единого европейского акта¹⁴, который переименовал Ассамблею в Европейский Парламент (ст. 3 (I)¹⁵, наделил его новыми полномочиями в законодательном процессе¹⁶, а также правом решающего голоса в решении вопроса о вступлении в Сообщества новых государств-членов.

Договор о Европейском Союзе (Маастрихтский договор) от 7 февраля 1992 года¹⁷, учредивший Европейский Союз (далее по тексту - ЕС) и способствовавший продолжению институциональной реформы Европейских Сообществ путем введения новой законодательной процедуры (процедуры совместного принятия решений), превратил Европейский Парламент, наряду с Советом, во второй орган законодательной власти ЕС¹⁸. Он получил право утверждать посредством вотума доверия новый состав Европейской Комиссии - главного исполнительного органа Евросоюза¹⁹.

В соответствии со статьей 137 Договора о ЕС, Европейский Парламент состоит из представителей народов государств - членов Евросоюза, что позволяет характеризовать его как представительный орган.

С принятием Амстердамского договора, изменяющего Договор о Европейском Союзе, договоры об учреждении Европейских Сообществ и некоторые связанные с ними акты (далее - Амстердамский договор)²⁰, а также Ниццкого договора, изменяющего Договор о Европейском Союзе, учредительные договоры Европейских Сообществ и относящиеся к ним определенные акты (далее - Ницкий договор)²¹, происходит дальнейшее усиление совместной с Советом законодательной функции Европарламента, в результате чего он приобрел право утверждения состава Европейской Комиссии и ее Председателя, что фактически означало его окончательное превращение в один из законодательных органов ЕС²². В настоящее время наряду с Советом Европарламент обладает законодательной и бюджетной функциями, а также осуществляет политический контроль за деятельностью Комиссии²³.

Хотя в статье 138 (3) Договора о ЕЭС²⁴ проведение выборов в Европарламент предусматривалось на основе "прямого всеобщего голосования по единой для всех государств-членов процедуре", до 1979 года его формирование проводилось в соответствии со статьей 138 (1), в которой говорилось, что "Ассамблея формируется из делегатов, назначаемых парламентами из числа их членов и согласно процедуре, установленной каждым государством-членом". В статье 190 Договора о ЕС сохранен аналогичный порядок формирования Европейского Парламента: "Представители народов государств, объединившихся в Сообщество, избираются в Европейский Парламент всеобщим голосованием".

На первый взгляд, складывается впечатление, что в Римском договоре была заложена идея демократизации форм и методов формирования Европарламента. Однако, учитывая ограниченный характер его полномочий, можно сделать вывод об оторванности этой идеи от истинного статуса ЕП. На наш взгляд, данное положение объясняется тем, что он создавался не в интересах избирателей, а, скорее, для демонстрации того, что система управления Европейским Сообществом обладает таким важным элементом демократии, как всеобщие выборы.

Повышение авторитета Европарламента произошло после того, как он, подобно национальным парламентам государств-членов, стал избираться населением. Принципиальное решение об этом было принято на заседании Европейского Совета в Риме 1-2 декабря 1975 года²⁵, в соответствии с которым был подготовлен законопроект, принятый Советом в сентябре 1976 года в виде Акта²⁶ о выборах представителей в Европейский Парламент всеобщим прямым голосованием²⁷ (далее по тексту - Акт). До настоящего времени этот акт - источник права ЕС, устанавливающий общие принципы избирательной процедуры применительно к формированию представительного органа Европейского Союза²⁸, которые обязательны для всех государств-членов и конкретизируются в национальных законах с учетом установленных для них квот.

Особенности данного Акта таковы. Во-первых, он заменил собой статью 138 Договора о ЕЭС, приобретя статус базового нормативного акта в области избирательного права Евросоюза. Он устанавливал, что население государств - членов Сообществ избирает сроком на пять лет своих представителей в Европарламент всеобщими прямыми выборами в течение одной и той же недели, с тем чтобы соблюдались избирательные традиции государств-членов.

Во-вторых, не содержал норм, устанавливающих единую для всех стран избирательную систему и процедуру, в Акте лишь говорилось, что выборы будут проходить согласно порядка, установленного государствами-членами.

В-третьих, Акт установил лишь небольшое число правил проведения выборов, отнеся многие вопросы к внутренней компетенции государств-членов.

В-четвертых, Акт предусматривал объединение депутатов не в национальные делегации, а по политическим интересам в политические группы (фракции).

В-пятых, он не содержал упоминания о равном избирательном праве, а лишь определял количество представителей, избираемых в каждом государстве-члене: Бельгия - 24, Дания - 16, Великобритания, ФРГ, Франция и Италия - по 81 представителю от каждого государства, Нидерланды - 25, Ирландия - 15, Люксембург - 6. В результате ФРГ, Великобритания, Италия и Франция получили в совокупности на 9% мест меньше, чем они могли бы иметь, исходя из численности населения этих государств. В то же время малочисленные страны Европы получили намного больше мест по сравнению с более крупными государствами - членами ЕС.

Таким образом, в 1976 году были впервые утверждены нормативы представительства государств -

членов Европейских Сообществ в Европарламенте, в основу которых был положен критерий численности населения. В дальнейшем они были закреплены в учредительных Договорах ЕС (ст. 190 Договора о ЕС) и просуществовали до 2004 года. Анализ законодательно закрепленного распределения мест в ЕП показывает, что оно не вполне соответствует численности населения стран ЕС, в результате чего крупные государства пропорционально хуже представлены, чем малые. Данное обстоятельство наглядно показывает сохранение тенденции, изначально проявившейся в Акте 1976 года.

Следующий вывод, вытекающий из анализа указанного Акта, заключается в том, что, поскольку квоты депутатских мест в ЕП определены заранее (т. к. содержатся в учредительных Договорах), можно говорить не о равенстве выборов, а о всеобщем прямом голосовании.

В целях исключения дальнейшего увеличения количества мандатов по мере расширения Евросоюза в Амстердамский договор 1997 года было внесено положение о том, что в случае изменения распределения мандатов, число депутатов от каждого государства-члена должно обеспечить соответствующее представительство народов этих государств (ст. 5). В данном Договоре был установлен максимальный предел численности Европарламента — 700 человек. Однако Ниццкий договор все-таки увеличил этот показатель до 732, предусмотрев несколько иное распределение мест между государствами-членами, начиная с выборов 2004 года. Кроме того, он перераспределил в сторону уменьшения квоты избираемых депутатов (кроме Люксембурга и ФРГ). В Декларации о расширении Европейского Союза, являющейся приложением

к данному Договору, были установлены предварительные квоты для государств-кандидатов на вступление в ЕС.

Следует отметить, что Договор, учреждающий Конституцию для Европы (далее - Конституция ЕС)²⁹, не содержит никаких положений о распределении депутатских мандатов по странам, а лишь ограничивается констатацией, что "Европейский Парламент состоит из представителей граждан Союза" (ст. 1-20). Состав Европарламента с 2004 по 2009 год приведен в Протоколе № 34 "О переходных положениях относительно институтов и органов Союза", являющимся приложением к Конституции ЕС. Таким образом, избранный в 2004 году состав Европарламента, в основном соответствует требованиям Ницкого договора, а также Конституции ЕС. Вероятнее всего, в дальнейшем данный Протокол будет актуализироваться до проведения следующих общеевропейских парламентских выборов в 2009 году и по мере изменения состава ЕС³⁰.

В процессе анализа распределения мест в Европейском Парламенте закономерно возникновение вопроса о том, как крупные европейские страны могли допустить такую диспропорцию в отношении распределения мест в ЕП, своего рода джерримендеринг³¹ наоборот. Ответ на него состоит в том, что, поскольку изначально функционирование Парламента не предполагалось в качестве властного учреждения, такая уступка ведущим европейским государствам была, скорее всего, "проявлением доброй воли", эффективно демонстрирующим уважение прав малых государств³².

Продолжая анализ Акта 1976 года, необходимо отметить наличие в нем двойственного решения вопроса о возможности получения европейского мандата членами национальных парламентов. С одной стороны, он отменял ранее существовавшее требование о том, что члены ЕП должны быть депутатами национального парламента государства - члена Европейских Сообществ, что означало ослабление связи между Европарламентом и национальными парламентами. В то же время он и не запрещал совмещение национального и европейского мандатов. Содержавшийся в нем перечень "несовместимых" должностей не являлся окончательным и в дальнейшем дополнялся.

Проблема двойного мандата вызвала множество споров, в основе которых лежало отношение к суверенности Европарламента³³. В качестве примера приведем мнение Э. Коломбо, который, являясь в 1978 году Председателем Европейского Парламента, считал, что лица, определяющие направления национальной политики, должны включаться и в европейскую политику, активно работая в Европарламенте: "Речь идет не о том, чтобы избежать противопоставления национальной и европейской политики. Прежде всего, необходимо стремиться к тому, чтобы Европейский Парламент играл действенную политическую роль"³⁴.

Ряд стран предпочли совмещение мандатов, что было обусловлено, с одной стороны, необходимостью создания прочной связи между Европарламентом и национальными парламентами с целью поднятия авторитета первого за счет вторых, а, с другой - тем, что многие политические деятели рассматривали работу в ЕП как второстепенную и не хотели утрачивать собственный политический вес внутри своей страны.

В этой связи важно подчеркнуть, что, начиная с общеевропейских парламентских выборов 2004 года, впервые в истории Евросоюза депутатам ЕП запрещалось совмещение мандата Европарламента с членством в национальном парламенте любого государства - члена ЕС³⁵, что привело к повышению статуса депутатов Европарламента, которыми стали профессиональные политики³⁶.

В настоящее время депутаты осуществляют свою деятельность в соответствии с принципом "свободного мандата", который означает, что они не зависимы от национальных парламентов, а также не связаны с наказами избирателей или указания политическими фракциями. В частности, в Регламенте Европарламента³⁷ особо оговаривается, что депутаты не обязаны выполнять ничьи поручения и инструкции и в процедуре голосования участвуют лично. По нашему мнению, данное обстоятельство означает полное отсутствие зависимости депутата от избирателей и ставит под сомнение вопрос о его представительстве не только своих избирателей. Кроме того, важно подчеркнуть, что законодательно не предусматривается отзыв

депутата, хотя он и не запрещен.

В 2002 году в соответствии с Решением Совета Европейского Союза от 25 июня и от 23 сентября 2002 года № 2002/772/ЕС, Евратом³⁸, рассматриваемый нами Акт претерпел существенные изменения и был дополнен новыми положениями. Наиболее важные поправки касались введения условия об организации выборов во всех государствах-членах на основе пропорционального представительства (параграф 1 ст. 1 Акта)³⁹, установления максимального пятипроцентного заградительного барьера (ст. 3) и расширения перечня "несовместимых" должностей (ст. 7)⁴⁰, который стал практически совпадать с аналогичным перечнем для депутатов национальных парламентов⁴¹. Кроме того, в соответствии с Актом в редакции 2002 года депутаты ЕП были переименованы из "представителей" в "члены Европейского Парламента"⁴².

В соответствии со статьей 1 данного Акта выборы депутатов Европарламента проводятся на основе пропорционального представительства. При этом распределение депутатских мест (квотирование) осуществляется по спискам или в соответствии с правилом единого передаваемого голоса⁴³. В соответствии с параграфом 3 статьи 1 депутаты ЕП избираются на всеобщих прямых выборах в результате свободного и тайного голосования⁴⁴.

Согласно статье 2 Акта допускается формирование как единого избирательного округа, представляющего собою всю территорию государства - члена ЕС, так и наличие нескольких избирательных округов при условии отсутствия нарушения "общей природы пропорциональности избирательной системы".

Депутатские места в ЕП распределяются с учетом избирательного барьера, устанавливаемого национальным законодательством государств - членов ЕС с соблюдением следующего ограничения: он не должен превышать 5% от общего числа избирателей по единому избирательному округу (ст. 3 Акта). Право на участие в распределении мест в Европарламенте имеют лишь те партии и независимые кандидаты, которые смогли преодолеть на выборах указанный барьер. По нашему мнению, данное положение способствует искусственному укрупнению представительства политических партий в Европарламенте, тем самым предотвращая их возможный раскол⁴⁵.

Переходя к рассмотрению порядка проведения общеевропейских выборов, отметим, что в данном Акте закреплены только самые общие требования к условиям и порядку их проведения. В частности, в параграфе 2 статьи 10 установлено, что они проходят в последний год пятилетнего срока полномочий Европарламента предыдущего созыва. Если же невозможно провести выборы в указанный период времени, Совет может своим единогласным решением, согласованным с Европарламентом, назначить проведение выборов в период не позднее, чем за два месяца до начала либо в течение одного месяца после окончания указанного года. При этом даты проведения выборов в ЕП на национальном уровне определяются самими государствами-членами строго в пределах четырех дней (с четверга по воскресенье включительно), которые утверждаются единогласным решением Совета по согласованию с Европейским Парламентом (параграф 1 ст. 9 и параграф 1 ст. 10 Акта).

В контексте рассматриваемой проблемы следует отметить, что правовые акты ЕС не раскрывают содержания принципа всеобщего избирательного права, что в определенной мере связано с наличием во внутригосударственном праве большинства государств - членов Евросоюза единых конституционных норм о равном и всеобщем избирательном праве всех граждан, достигших восемнадцатилетнего возраста. Именно данным обстоятельством объясняется тот факт, что в параграфе 3 статьи 1 Акта содержится формулировка декларативного характера, а его статья 9 устанавливает, что на парламентских выборах избиратели вправе реализовывать свое право голоса (активное избирательное право) лишь один раз.

Вопросы выборов в Европейский Парламент тесным образом связаны с институтом гражданства ЕС, введенного Договором о ЕС в 1992 году⁴⁶. В соответствии с данным Договором, гражданами Евросоюза являются все лица, состоящие в гражданстве его государств-членов⁴⁷. В соответствии со статьей 8 "Б" Маастрихтского договора активным и пассивным избирательным правом, являющимся важнейшим среди политических прав, граждане ЕС наделяются независимо от места их проживания на территории Союза⁴⁸.

Практически во всех странах большие споры вызвал вопрос о том, должны ли граждане государств - членов ЕС, проживающие в других его странах, принимать участие в прямых выборах в Европарламент⁴⁹. Статья 8 Акта 2002 года устанавливает, что до введения единой избирательной процедуры эта проблема регулируется внутренними актами каждого государства-члена, в то же время статья 9 содержит запрет на голосование на общеевропейских парламентских выборах более одного раза. Таким образом, предоставление гражданам ЕС избирательных прав на выборах в наднациональный представительный орган, Европейский Парламент, представляет собой беспрецедентное явление в международной практике⁵⁰.

Помимо рассмотренных проблем, связанных с законодательным регулированием выборов депутатов в ЕП, важно проанализировать, насколько полно избирательное право ЕС обеспечивает сбалансированность тендерного представительства государств-членов в Европарламенте⁵¹. Хотя правовому регулированию равных избирательных прав мужчин и женщин посвящены нормы статей 2, 3 и 141 Договора о ЕС, особое значение имеет Резолюция Европейского Парламента от 6 ноября 2003 года об обеспечении сбалансированного представительства мужчин и женщин на выборах 2004 года⁵². В ней, помимо призыва к правительствам государств - членов ЕС уточнить или изменить систему преференцированного голосования, а там, где это необходимо, законодательно поощрить политические партии вводить системы квот⁵³, также содержится требование предпринимать иные меры по обеспечению сбалансированного участия в избирательном процессе мужчин и женщин. В частности, в данной Резолюции содержится обращение к

национальным и общеевропейским политическим партиям пересмотреть существующие партийные процедуры с целью устранения любых барьеров, прямо или косвенно дискриминирующих права женщин в избирательном процессе и обеспечить наличие в партийных списках на европейских выборах не менее 30% женщин-кандидатов. Со времени проведения первых всеобщих выборов депутатов в ЕП 1979 году⁵⁴, наблюдается тенденция стабильного роста представительства в нем женщин⁵⁵. В результате выборов 2004 года двести двадцать две женщины стали депутатами Европарламента, состоящего из семисот тридцати двух членов.

Следует подчеркнуть, что реализация вышеупомянутого Акта в части прохождения национальных избирательных законов через парламенты государств - членов ЕС облегчалась тем, что в некоторых из них фактически не требовалась трансформация национальных избирательных систем. Тем не менее, запланированные на май-июнь 1978 года выборы в ЕП были отложены на год в связи с необходимостью приспособить апробированную для выборов в национальные органы избирательную систему к использованию на общеевропейских выборах.

После первых выборов в Европарламент остро встал вопрос о необходимости выработки нормативного акта, устанавливающего единые унифицированные нормы избирательного права ЕС для всех его государств-членов. На торжественном заседании по случаю открытия избранного прямым голосованием Европейского Парламента председатель либеральной политической группы сформулировал эту мысль следующим образом: "... мы не только должны подготовить ближайшие выборы, но и обеспечить важное для демократии равенство всех граждан Союза"⁵⁶. 26 июня 1980 года Европейский Парламент принял резолюцию, которой обязал политическую комиссию подготовить доклад о проекте единой избирательной процедуры. Доклад и проект избирательного акта хотя и были одобрены резолюцией Парламента от 10 марта 1982 года⁵⁷, однако вызвали многочисленные критические замечания общественности, ввиду нерешенности многих проблем, связанных с выборами в ЕП⁵⁸.

Данный законопроект охватывал всего два вопроса - избирательную систему и избирательную процедуру Европейского Союза. При выборе избирательной системы его разработчики исходили из необходимости достичь хотя бы некоторого единообразия, с тем, чтобы голос каждого избирателя во всех государствах - членах ЕС имел одинаковый вес.

Однако реализация этой задачи была практически невозможна, поскольку она была связана с решением оставить без изменений распределение мест в Европарламенте между государствами - членами Евросоюза. Как отмечалось в докладе, "необходимо приблизиться к избирательным системам, "испытанным" гражданами различных государств-членов, и не пренебрегать основными ценностями их политической жизни"⁵⁹. Законопроект предполагал создание непосредственных связей между избирателями и кандидатами. При этом, исходя из ложного предположения о том, что пропорциональная система мешает установлению таких связей, признавалась закономерность отхода от пропорциональной избирательной системы на национальном уровне и содержался вывод о предпочтительном делении государств на относительно небольшие избирательные округа.

Серьезным недостатком данного законопроекта является отсутствие в нем точного определения избирательной процедуры. Его положения создавали весьма парадоксальную ситуацию в связи с тем, что право на участие в голосовании предоставлялось всем избирателям государств-членов, проживающим в другом государстве - члене ЕС не менее пяти лет, а право быть избранным - всем гражданам государств-членов независимо от срока проживания. Таким образом, очевидно противоречие, когда в Европейский Парламент могли быть избраны лица, лишённые в месте своего избрания активного избирательного права⁶⁰.

Важно отметить, что работа по подготовке проекта акта о выборах в ЕП велась не только Европейским Парламентом, но и Советом (т.е. фактически министрами государств-членов), который в большей степени по сравнению с Парламентом был склонен к наиболее широкому использованию принятых в государствах-членах традиционных форм и методов проведения выборов.

Важно, что ключевую роль в работе Европарламента играют представители различных политических партий⁶¹. Статья 29 Регламента Европейского Парламента⁶² диктует необходимость создания политических групп⁶³, объединяющих их членов не по национальному, а по партийному признаку, и в определенной степени корреспондируются с многопартийной системой и партийными группами в национальных парламентах, являющимися важным элементом институционализации политических партий. Даже "независимые" депутаты оказались вынужденными создать свою "квазиполитическую" группу для того, чтобы быть услышанными в "общем хоре политических групп"⁶⁴.

Следует отметить, что после выборов 2004 года вступил в силу Регламент (ЕС) № 2004/2003 Европейского Парламента и Совета от 4 ноября 2003 года "О статусе и финансировании политических партий на европейском уровне"⁶⁵, статья 3 которого содержит нормы-дефиниции (определения) и критерии признания политической партии в качестве действующей на европейском уровне.

Несмотря на имеющееся сходство политических групп в Европарламенте с партийными группами национальных парламентов, они имеют существенное отличие, состоящее в том, что действия политической группы в Европарламенте не контролируются какой-либо партийной политической организацией. Таким образом, на депутата ЕП скорее оказывает влияние национальная политическая партия, членом которой он является, нежели то европейское объединение, в которое входит эта партия, в связи с чем политическую группу Европарламента нельзя рассматривать просто как продолжение какого-либо европейского

политического объединения. Именно по этой причине объединения европейских парламентариев называются политическими, а не партийными группами, что присуще национальным парламентам.

В результате процесса увеличения числа политических групп, к 1965 году их число увеличилось до шести⁶⁶, а, начиная с 1979 года, в Европарламенте было признано существование семи политических групп, самой многочисленной из которых была группа социалистов (112 членов)⁶⁷.

В статье 29 ныне действующего Регламента ЕП сохранен принцип, в соответствии с которым минимум численности, необходимый для образования политической группы, снижается, если ее члены принадлежат не к одной, а к нескольким странам. В нем определен порядок формирования партийных фракций, при котором основным критерием объединения депутатов в парламентскую фракцию, которая по численности должна составлять как минимум 19 человек, является общность их политических интересов, а факт формирования фракции фиксируется в заявлении⁶⁸, направляемом председателю Парламента⁶⁹.

Переходя к вопросу состояния современного законодательства, регулирующего выборы в Европейский Парламент, отметим следующее. Во-первых, оно включает в себя общие положения учредительных Договоров Европейского Союза, по своей правовой природе представляющих международные договоры и относящиеся к источникам первичного права ЕС. Во-вторых, к нему относится ряд международно-правовых актов, регулирующих отдельные вопросы проведения выборов (например, обеспечение избирательных прав, безопасности проведения избирательных кампаний)⁷⁰. В-третьих, основным источником избирательного права ЕС остается Акт о выборах членов Европейского Парламента всеобщим прямым голосованием в редакции 2002 года. Как было отмечено, данный нормативный акт имеет ряд серьезных недостатков и не может выполнять роль универсального закона, всесторонне регулирующего вопросы выборов в Европарламент. В-четвертых, до настоящего времени в национальном законодательстве государств - членов ЕС отсутствует единый порядок их проведения, что позволяет сделать вывод о гетерогенном характере блока данных нормативных актов. По мере развития демократических процессов в этих государствах и в целом в Евросоюзе в соответствующие национальные законы вносятся некоторые изменения⁷¹.

Подводя итог вышеизложенному, отметим, что, несмотря на свой прогрессивный характер, реформа общеевропейской избирательной системы 2002 года пока не может обеспечить достижение конечной цели, сформулированной еще в 1957 году в статье 138 (3) Договора о ЕЭС, и реализации которой до настоящего времени добивается Европейский Парламент, - введения абсолютно единой для всех государств-членов избирательной процедуры⁷².

По нашему мнению, существующая система выборов в Европарламент, представляющая определенную "технологию", трансформирующую голоса избирателей в мандаты, приводит к тому, что его депутаты избираются на разных, а иногда даже противоположных основаниях. Кроме того, с учетом вышеизложенного можно сделать вывод о том, что, по большому счету, правовое регулирование выборов в Европарламент в настоящее время ограничивается лишь принципами, общими для всех государств - членов ЕС, что делает его неэффективным.

Несмотря на наличие сходства избирательного законодательства ЕС с законодательством государств - членов ЕС, регулирующим проведение выборов в национальные парламенты, оно имеет следующие особенности.

В настоящее время во всех государствах - членах ЕС принята пропорциональная избирательная система. Для проведения выборов в Европарламент территории государств - членов ЕС образуют либо единый избирательный округ⁷³, либо несколько избирательных округов⁷⁴. При этом "нарезка" избирательных округов осуществлялась с учетом существующих границ административно-территориальных или национальных образований, а также необходимости обеспечения максимально равного представительства избирателей. По нашему мнению, данная система менее демократична, поскольку, во-первых, в ней потенциально заложены предпосылки для нарушения принципа равного представительства избирателей, а, во-вторых, деление страны на несколько округов снижает чувство национального единства избирателей на выборах, которые по своему масштабу и задачам существенно отличаются от национальных.

Серьезным недостатком современного избирательного права ЕС является следующее. В то время как ст. 3 Акта о выборах членов ЕП всеобщим прямым голосованием 2002 года содержит ограничение избирательного барьера - не ниже 5% от общего числа избирателей по единому избирательному округу, в государствах - членах ЕС существует различный его уровень, что серьезно нарушает принцип равного представительства избирателей.

В подавляющем большинстве государств - членов ЕС установлена "списочная система" или "система партийных списков"⁷⁵, в рамках которой избиратели отдают свои голоса за списки кандидатов, представляемые политическими партиями или иными избирательными формированиями. Между тем, в некоторых странах (например, в Ирландии) допускается выдвижение независимых кандидатов⁷⁶. В зависимости от того, какие избирательные округа формируются на выборах в ЕП, списки кандидатов делятся на общенациональные (в случае единого избирательного округа) или региональные (в случае наличия нескольких округов)⁷⁷. Подобно России, в ряде государств-членов списки кандидатов являются "жесткими", т.е. избиратель не может высказать свои индивидуальные предпочтения (преференции)⁷⁸.

Как известно, важным моментом в проведении любых выборов является порядок определения итогов голосования и распределения мандатов по его результатам⁷⁹. Ввиду наличия в странах ЕС различных

методов расчета голосов избирателей на один депутатский мандат (квотирование, определение избирательной квоты или избирательного метра)⁸⁰, рассмотрим особенности наиболее часто встречающихся из них.

Существенный момент в любой избирательной кампании - процедура выдвижения кандидатов, которая в некоторых государствах - членах ЕС имеет ряд особенностей. В Бельгии, например, указанная процедура отражает лингвистическую специфику этой страны. В частности, в ней предусмотрено выдвижение кандидатов либо пятью членами Парламента Бельгии той же лингвистической принадлежности, что и кандидат, либо пятью тысячами франкоязычных или фламандскоязычных, либо двумястами германоязычными избирателями⁸¹.

Другое важное требование, связанное с выдвижением кандидатов, заключается во внесении кандидатами избирательного залога. В настоящее время самый высокий его уровень установлен в Нидерландах для тех партий, которые не представлены в Европарламенте (11,25 тысяч евро)⁸². Внесение залога предусмотрено также в Великобритании⁸³, Греции⁸⁴ и других государствах.

Анализ законодательства Европейского Союза, регулирующего вопросы выборов в Европарламент, показывает, что в настоящее время в ЕС, ввиду отсутствия унификации его избирательного права, существует очень разнородная картина состояния национального законодательства государств-членов, отражающая их особенности. На наш взгляд, данное обстоятельство приводит к тому, что вопрос о представительстве каждого государства - члена ЕС в Европарламенте имеет разную "цену", что не позволяет судить об их равных возможностях в избирательном процессе. Тот факт, что в Конституции ЕС не содержится норм, регламентирующих вопросы организации и проведения общеевропейских парламентских выборов, позволяет сделать вывод о сохранении в ближайшее время существующей в Евросоюзе системы выборов⁸⁵.

Определению тенденций развития Европейского Парламента способствует анализ содержания ст. 1-20 Конституции ЕС, в соответствии с которой Европарламент совместно с Советом выполняет законодательную и бюджетную функции, а также функции политического контроля и консультаций. Очевидное расширение функций Европарламента позволяет некоторым исследователям утверждать, что "Европарламент и Совет находятся на одном уровне"*⁸⁶, и не без оснований предсказывать в будущем установление в Евросоюзе "двухпалатной структуры законодательной власти"⁸⁷. Впервые идея двухпалатного Парламента была озвучена первым председателем Совета К Аденауэром в обращении к Парламенту еще в 1952 году. Он, в частности, провозгласил Парламент суверенным органом власти и сравнил его и Совет с двумя палатами в национальном парламенте⁸⁸.

Анализ Конституции ЕС позволяет сделать вывод о том, что в Евросоюзе в целом сохранена современная избирательная система. В свою очередь, это означает, что в обозримом будущем его государства-члены вновь вернутся к проблемам развития избирательного законодательства, решение которых потребует от них новых усилий и займет немало времени.

Список нормативных актов и источников литературы

I. Нормативные правовые акты Европейского Союза

1. Договор об учреждении Европейского объединения угля и стали от 18 апреля 1951 года. Документы Европейского Союза. М., 1994. Т. 1.
2. Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии от 25 марта 1957 года. Документы Европейского Союза. М., 1994. Т. 1; текст Договора на английском языке: UN Treaty Series. 1958. Vol. P. 255-260.
3. Договор об учреждении Европейского экономического сообщества от 25 марта 1957 года. - Документы Европейского Союза. М., 1994. Т. 1; текст Договора на английском языке: UN Treaty Series. 1958. Vol. 294. P. 261-285.
4. Единый европейский акт. Документы Европейского Союза. М., 2001. Т. 6.; текст на английском языке: The Single European Act // Bulletin of the European Communities. Supplement. 1986. Vol. 2.
5. Договор о Европейском Союзе от 7 февраля 1992 года. Документы Европейского Союза. М., 1994. Т. 2.
6. Амстердамский договор, изменяющий договор о Европейском Союзе, договоры, учреждающие Европейские Сообщества и некоторые относящиеся к ним акты, от 2 октября 1997 года. Документы Европейского Союза. М., 2001. Т. 6.
7. Ниццкий Договор, изменяющий Договор о Европейском Союзе, учредительные Договоры Европейских Сообществ и относящиеся к ним определенные акты, от 26 февраля 2001 года. Документы Европейского Союза. М., 2001. Т. 6.
8. Договор, учреждающий Конституцию для Европы, от 30 октября 2004 года, http://europa.eu.int/constitution/index_en.htm, а также OJC 310/1 [2004].
9. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (Рим, 4 ноября 1950 года) // Собрание законодательства РФ. 2001. № 2. С. 163.

10. Хартия Европейского Союза об основных правах. На английском языке // OJC. 2000. Vol. 12. P. 1-22; на русском языке: Хартия Европейского Союза об основных правах: Комментарий / Под ред. д.ю.н., проф. С. Ю. Кашкина. М.: Юрисдикция, 2001. С. 120-122.
11. Регламент (ЕС) № 2004/2003 Европейского Парламента и Совета от 4 ноября 2003 года "О статусе финансирования политических партий на европейском уровне" // OJL 297 [2003]. P. 1.
12. Council Directive 93/109/EC of 6 December 1993 // OJL 329. P. 34-38.
13. Council Directive 76/787/ECSC, EEC, Euratom 1976 // OJL 278/1. P. 1-4.
14. Council Decision 202/772/EC, Euratom 2002 // OJL 283/ 1.
15. EP Resolution of 30 March 1962 // OJC 1962. P. 1045.
16. EP Resolution of 10 March 1982 // OJC 1982. P. 61 -64.
17. EP Resolution A3-0381/92 [1993]/OJC 15/121.
18. European Court of Human Rights: Case Mathews v. United Kingdom, Judgment of 18 February 1999.
- Par. 39.
- 19- Rules of Procedure of the European Parliament, 15 th edition, May 2004. www. europa.eu.int.
- П. Литература на русском языке**
1. Алебастров И.А. Конституционное право зарубежных стран. М., 2001.
2. Бирюков М.М. Новый учредительный договор Европейского Союза - "Конституция для Европы" и последние изменения в составе и статусе Европейского Парламента // Журнал российского права. 2005. № 5. С. 88-97.
3. Бусыгина И.М., Тренерт О. Расширение Европейского Союза: покушение на самоубийство? // Мировая экономика и международные отношения. 1995. №9. С. 57-64.
4. Водопьянова Е.В. Европейский феминизм: идеи и движение // Современная Европа. 2000. № 4. С. 60-69.
5. Европейская интеграция: правовые проблемы / Под ред. Б.Н. Топорнина. М.: ИГПАН, 1992.
6. Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. д.ю.н., проф. Л.М.Энтина. М.: НОРМА, 2002. С. 6-53, 269-
7. Зеленов Р.Ю. Законодательная процедура Европейского Союза. Эволюция полномочий Европейского Парламента // Государство и право. 2005. № 1. С. 97-103.
8. Ильинский И.Г., Энтин Л.М., Рославцева Т.Д. Выборы в "Европарламент": правовая природа и политическое значение // Советское государство и право. 1980. № 6. С. 91-99.
9. Капустин А.Л. Европейский Союз: интеграция и право. М.: Изд-во РУДН, 2000.
10. Капустин А.Я. Общая характеристика основных принципов институциональной системы Европейского Союза // Правоведение. 2000. № 1. С. 218.
11. Каюнов О.Н. Незримая логика избирательных законов. М., 1997.
12. Кокшаров А. Интеграционная апатия // Эксперт. 2004. № 23. С. 19-23.
13. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т. 1. Часть общая / Отв. ред. проф. БА. Страшун. М., 2000. С. 380.
14. Конституционное право. Словарь / Отв. ред. В.В. Маклаков. М., 1999-
15. Костенко М.Л., Лавренова Н.В. К вопросу о наднациональности и особенностях права ЕС / В сб. Европейская интеграция: правовые проблемы / Под ред. Б.Н. Топорнина. М.: ИГПАН, 1992. С. 41.
16. Краткий словарь латинских слов, сокращений и выражений / Сост. В. Купреянова, А. Умнова. М.: ТЕРРА, 1996. С. 70.
17. Крылова И.С. Проблемы управления в Европейском Союзе в связи с его расширением // Государство и право. 2003- № 7. С. 59-66.
18. Лафитский В.И. Выборы в Европейский Парламент // Журнал российского права. 2005. № 4. С. 136-152.
19. Лейкман Э., Ламберт Д. Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем. М., 1958.
20. Манфред И. Демократическая ширма брюссельской демократии // Мировая экономика и международные отношения. 1979. № 4. С. 103-104.
21. Мишин А.А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. М, 1999.
22. Мюллер В.К. Англо-русский словарь М.: Советская энциклопедия, 1965. С. 325.
23. Нечаева Н. Патриархальная и феминистская картина мира: на пути к ти-пологизации // Феминистская теория и практика. Восток-Запад. СПб., 1996. С. 153-154.
24. Право Европейского Союза / Под ред. проф. С.Ю. Кашкина. М.: Юрист, 2003.
25. Сиджански Д. Федералистское будущее Европы: от Европейского Сообщества до Европейского Союза. М.: Российский гуманитарный университет, 1998. С. 242-243, 373.
26. Современный словарь иностранных слов. М.: Русский язык, 1992. С. 11,194.
27. Состояние и перспективы экономической интеграции Беларуси, России, Украины: Материалы I Международного экономического Форума Собора славянских народов в 2 ч. Белгород: Изд-во БелГУ, 2003. Ч. 1.
28. Сравнительное конституционное право / Отв. ред. В. Е. Чиркин. М., 1996. 29- Топорнин Б.Н.

Европейское право. М.: Юрист, 1998.

30. Феминизм: перспективы социального знания. М.: ИНИОН, 1992. *

31. Хартли Т.К Основы Европейского Сообщества. М.: Закон и право, ЮНИ-ТИ, 1998.

32. Швейцер В.Я. Многопартийность: перемены на западном фронте // Современная Европа. 2003- № 2. С. 55-63.

33. Швейцер В.Я. Европа: партии и выборы // Современная Европа. 2003. №3. С. 114-116.

34. Юмашев Ю.Н. Курс международного права. М., 1993- В 1-7 томах. Т. 7. С. 174-179.

III. Литература на иностранном языке

1. Ashton Ch. & Finch V. Constitutional Law in Scotland. Edinburgh, W. GREEN / Sweet & Maxwell, 2000.

2. Barnat H. Constitutional & Administrative Law. London: Cavendish Publishing Ltd., 2000.

3. Bibes G., Menudier H., La Serre E, Smolets M. C Les Elections Europeennes en France, en Grande Bretagne, en Italie et en Republique Federale d'Allemagne // Rev. Francaise de Science Politique. 1979- Vol. 12. P. 989,991.

4. Borella E Les Partis Politiques dans l'Europe des Neuf. Paris, 1979. P. 6.

5. Brown RA. The Origins of Modern Europe. London, 1972.

6. P. C & G. de Burca EU Law. Text, Cases and Materials. London: Oxford University Press, 1998.

7. Cairns W. Introduction to European Union Law. London: Cavendish Publishing Ltd., 2002.

8. Common Market Law Review. 1978. Vol. 15. № 2. P. 200. Ы i

9. Curtin D. The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces (1993) 30 CMLRev. 17.

10. Gavin D. Direct Elections to the European Parliament // New Law Journal. 1978. Vol. 6. P. 578-779.

11. Hartly T.K. Federalism, Courts and Legal System: The Emerging Constitution of the European Community // American Journal of International Law. 1986. Vol. 34. P. 229.

12. Hartly T.K. The Foundations of European Community Law. London: Clarendon, 1994. P. 28-29.

13- The House of Lords' Report. Relations Between the United Kingdom Parliament and the European Parliament after Direct Elections, HL 256 (1977-1978). London: HMSO.

14. Jacques J.-P. Parlement Europeen: Janv. 1981 -Juil 1982 // RTDE. 1982. Vol. 4. P. 651-652.

15. Lasok D., Bridge J.W. Introduction to the Law and Institutions of the European Communities. London, 1982. P. 191.

16. Lijphart A. Degrees of Proportionality of Proportional Representation Formulas // Electoral Laws and Their Political Consequences. New York, 2002. P. 172-178.

17. Lodge J., Herman V. Direct Elections to the European Parliament. London, 1982. P. 266-271.

18. Le Monde de 19 Avr. 1979; de 16 Mai 1979.

19. Monnet J. Memoirs. London: Collins, 1978. P. 316.

20. Noel E. Working together: The Institutions of the European Community. Luxembourg, 1988.

21. Quintin J. Vers une Procedure Electorale Uniforme: Essai d'Explication d'un Echas // Rev. du Marche Commun. 1983. Vol. 267. P. 165.

22. Raworth P. Timid Step Forwards: Maastricht and the Democratization of the European Community (1994) 19 ELRev. 16.

23. Smith E. National Parliaments as Cornerstones of European Integration. London: Kluwer, 1996.

3.2. РАБОТЫ АСПИРАНТОВ

ВТОРАЯ ПРЕМИЯ

Акчурин

Александр Ростамович,

аспирант кафедры государственного строительства и права Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации

Научный руководитель:

Доронина

Ольга Николаевна,

кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного строительства и права Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации

Проблемы правового регулирования защиты

избирательных прав граждан

в Российской Федерации

Введение

Субъективные избирательные права наряду с правом на участие в референдуме, безусловно, занимают центральное место в системе политических прав граждан, поскольку представляют собой одно из проявлений народного суверенитета, обеспечивают высшее непосредственное выражение власти народа. Посредством их реализации происходит не только формирование публичных институтов власти и участие граждан в общественно-политической жизни, избирательные права входят в число фундаментальных прав российских граждан, закладывающих основу политических отношений в государстве и гарантирующих стабильность демократического режима его функционирования.

Однако значимость и ценность этих прав для индивида и общества заключается не только и не столько в самом их провозглашении, сколько в гарантированной специальными институтами и механизмами возможности их свободной реализации и защиты (восстановления) в случаях нарушений. Причем в обстановке изменяющейся социальной действительности и усложнения общественных отношений осуществление данной задачи возможно, в частности, при выполнении двух основных условий: совершенствование правовых процедур, обеспечивающих реализацию механизмов защиты и оптимизация деятельности публичных институтов и должностных лиц в этой сфере. Оба эти условия должны представлять собой перманентно протекающие процессы. Очевидно, что в рамках демократического строя деятельность публичных институтов должна осуществляться исключительно на основе четко прописанных и согласованных правовых процедур и не допускать неправомерных решений и действий, в этой связи совершенствование законодательства представляет собой первоочередную задачу, на основе своевременного решения которой во многом зависит оптимизация деятельности правоприменительных органов. ; я Усовершенствование огромного массива современного избирательного законодательства, в том числе в сфере регулирования процедур защиты избирательных прав, говорит о тщательной, детальной работе, основанной на широком анализе практики правоприменения. Вместе с тем динамика социальной действительности, развитие общественных отношений указывают на необходимость продолжения работы в этом направлении.

§1. Характеристика сущности избирательных прав граждан

Принципиальное значение в отношении обеспечения защиты избирательных прав граждан имеет решение вопроса об их характеристике. Критерием разграничения прав и свобод на индивидуальные и коллективные является форма их осуществления. Индивидуальные права и свободы могут быть реализованы личностью самостоятельно, без участия других субъектов, в то время как коллективные осуществляются только совместно с другими индивидами¹.

По мнению М.С. Матейковича, основные конституционные права гражданина избирать и быть избранным в органы государственной власти и местного самоуправления являются коллективными, а большинство производных от них избирательных прав - выдвинуть свою кандидатуру, агитировать, участвовать в различных избирательных действиях - относятся к индивидуальным. По мнению автора, реализация активного избирательного права предполагает не просто голосование по предложенным кандидатурам, а именно избрание кандидата, поэтому может быть осуществлена только коллективными

усилиями большинства избирателей².

Аналогичный вывод делается автором в отношении пассивного избирательного права граждан, в процессе реализации которого участвует весьма большое количество людей, и без такого участия быть избранным невозможно. Поэтому данное право также признается коллективным³.

Однако с таким подходом к объяснению сущности субъективных избирательных прав едва ли можно согласиться.

Совершенно неоспорим факт, что реализация субъективного права предполагает определенный конечный результат этого процесса, достижение соответствия между предпринятыми действиями и их целью. Однако результатом реализации активного избирательного права является не избрание кандидата, а именно волеизъявление избирателя, выражение собственного предпочтения, участие в формировании органов государственной власти и местного самоуправления. Избрание же кандидата - законный интерес каждого обладающего избирательным правом гражданина. В противном случае, мы должны прийти к выводу, что гарантированные Конституцией избирательные права граждан, отдавших свои голоса за неизбранного кандидата, не реализованы. Отсюда - невозможность реализации конституционных прав означала бы их прямое нарушение в процессе любой избирательной кампании, а, следовательно, должна повлечь за собой включение механизмов защиты. Следуя указанной логике, необходимо признать невозможность обеспечения реализации субъективных избирательных прав всех граждан, выразивших свою волю посредством голосования в установленной законом форме, а в результате любых свободных выборов, воля большинства нарушает права меньшинства.

Таким образом, активное избирательное право может быть реализовано субъектом самостоятельно путем участия в формировании органов власти, независимо от коллективных усилий избирательного корпуса, а это, в свою очередь, говорит об индивидуальном характере указанного субъективного права.

Вывод о том, что пассивное избирательное право является коллективным, так как оно может быть реализовано в результате волеизъявления большинства, также представляется необоснованным. Данное избирательное право принадлежит также отдельному гражданину, и только он по собственному усмотрению решает, воспользоваться предоставленным ему правом или нет. Действительно, избрание кандидата невозможно без коллективных усилий, но это не превращает индивидуальное право гражданина в коллективное. Субъективное право можно признать коллективным лишь в том случае, если оно может быть реализовано только совместно и только несколькими его обладателями, действия которых направлены на реализацию одного и того же права. Однако при реализации кандидатом пассивного избирательного права действия избирателей направлены на реализацию их активного права, они не реализуют право кандидата, поскольку оно им в данном правоотношении не принадлежит. Другими словами, избиратели не выступают субъектами пассивного избирательного права конкретного кандидата. Кроме того, в противном случае необходимо признать коллективными иные конституционные права граждан (право на получение квалифицированной юридической помощи, право на информацию, право на образование и др.), поскольку их реализация также требует дополнительного участия многих лиц.

К проблеме понимания сущности конституционных избирательных прав неоднократно обращался Конституционный Суд РФ, в ряде решений которого прямо указывается на индивидуальный характер и самостоятельность активного и пассивного избирательного права⁴.

Таким образом, избирательные права можно определить как гарантированные государством индивидуальные конституционные права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, а также основанные на конституционных избирательных правах иные права граждан на участие в определенных избирательных действиях. Реализация гражданами активных избирательных прав обуславливает реализацию индивидуального пассивного избирательного права определенного субъекта.

Определение пассивного избирательного права граждан как индивидуального имеет определенное значение для обеспечения его защиты. Признание его коллективным означает, что каждый потенциальный избиратель кандидата имеет право на защиту пассивного избирательного права данного кандидата, как своего собственного, что не соответствует действующей системе защиты избирательных прав. Подобное положение дел привело бы к возможности включения механизма защиты и вовлечения, следовательно, кандидата в избирательные споры по поводу нарушения его прав без его воли и согласия.

Аналогичный вывод можно сделать и в отношении активного избирательного права. Признание его коллективным обуславливает возможность обжалования решений и действий в отношении активного права одного избирателя другими избирателями только лишь со ссылкой на то, что в связи с указанными решениями и действиями реализация их активного права является затруднительной. Очевидна нелепость такой ситуации, которая привела к огромному числу бессмысленных избирательных споров и не способствовала законности и стабильности избирательного процесса.

§2. Понятие и правовое регулирование защиты избирательных прав

Субъективное избирательное право представляет собой предоставляемую и охраняемую государством возможность (свободу) субъекта по своему усмотрению удовлетворять те интересы, которые предусмотрены объективным правом⁵.

Всякое субъективное право имеет для его обладателя реальное значение, если оно может быть защищено как действиями самого управомоченного субъекта, так и действиями государственных и иных

уполномоченных органов.

На наш взгляд, следует согласиться с распространенной точкой зрения о том, что любое субъективное право включает в себя возможность его защиты, чем и обеспечивается его должная реализация⁶. Таким образом, возможность защиты представляет собой не самостоятельное право субъекта, не связанное с содержанием его правового статуса, а элемент, правомочие, входящее в содержание всякого принадлежащего лицу конкретного субъективного права.

Вместе с тем правовая квалификация данной возможности вызывает споры в литературе. Высказывается мнение, в соответствии с которым право на защиту представляет собой самостоятельное субъективное право⁷. Данное право в качестве реальной правовой возможности появляется у обладателя регулятивного права лишь в момент нарушения или оспаривания последнего и реализуется в рамках возникающего при этом охранительного правоотношения.

Однако, более убедительной представляется традиционная концепция, согласно которой право на защиту является составной частью самого субъективного права, его обязательным элементом. Действительно, обеспеченность субъективного права возможностью государственного принуждения - это его неотъемлемое качество и такая возможность существует не параллельно с другими, закрепленными в субъективном праве возможностями, а свойственна им самим, так как без этого они не были бы юридическими возможностями⁸.

Наиболее полным определением субъективного права представляется определение Н.И. Матузова. По его мнению, субъективное право есть "создаваемая и гарантируемая государством через нормы объективного права особая юридическая возможность действовать, позволяющая субъекту (как носителю этой возможности) вести себя определенным образом, требовать соответствующего поведения от других лиц, пользоваться определенными социальными благами, обращаться в случае необходимости к компетентным органам государства за защитой - в целях удовлетворения личных интересов и потребностей, не противоречащих общественным"⁹.

В связи с этим субъективное избирательное право означает не только регламентированную законом возможность совершения определенного избирательного действия, но и возможность требовать от компетентных государственных органов обеспечить реализацию этих действий, обратиться за защитой нарушенных прав.

Однако это не означает, что возможность использования механизма защиты избирательных прав принадлежит исключительно обладателю данных прав и может иметь место только в случае его соответствующего волеизъявления. В защиту нарушенных избирательных прав, в том числе неопределенного круга лиц, могут действовать органы и лица, не являющиеся субъектами данных прав, но в компетенцию которых входит обеспечение реализации избирательного законодательства, а также контроль (надзор) за его выполнением — комиссии, суды, иные правоохранительные органы. В этой связи необходимо отличать субъектов защиты избирательных прав от субъектов избирательных прав. К последним относятся только обладатели соответствующих прав.

Защиту избирательных прав можно также понимать как принудительный механизм осуществления права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях, устранения препятствий их реализации, восстановления нарушенных прав¹⁰.

Таким образом, понятие "защита избирательных прав" можно рассматривать в двух аспектах. С одной стороны, защита избирательных прав - есть правомочие субъекта избирательного права использовать меры правоохранительного характера с целью восстановления нарушенного права и пресечения действий, нарушающих право, с другой - принудительный механизм осуществления избирательных прав.

8 соответствии с подпунктом "б" пункта 1 статьи 72 Конституции РФ защита прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Таким образом, правовое регулирование процедур защиты избирательных прав граждан осуществляется федеральным законодательством и принимаемым в соответствии с ним законодательством субъектов РФ.

Относительно соотношения компетенции федеральных и региональных уровней власти в обеспечении защиты избирательных прав граждан представляет интерес точка зрения о том, что федеральный законодатель неоправданно широко толкует понятие "избирательные права граждан", включая в это понятие право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, в том числе участвовать в выдвижении кандидатов (списков кандидатов), предвыборной агитации, наблюдении за проведением выборов, работой избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, а также в других избирательных действиях". Сторонники этой точки зрения полагают, что права граждан участвовать в конкретных избирательных действиях представляют собой гарантии реализации, защиты конституционных избирательных прав. А поскольку защита прав граждан находится в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, последние вправе осуществлять регулирование участия граждан в конкретных избирательных действиях. Согласно данной позиции, расширительное толкование избирательных прав ведет к тому, что значительная часть вопросов избирательного законодательства оказывается отнесенной к ведению Российской Федерации и тем самым отрицается право субъектов РФ на самостоятельное правовое регулирование в соответствии с частью 4 статьи 76 Конституции РФ.

Однако данная точка зрения представляется неверной, так как недопустимо смешивание понятия субъективного права и гарантий его реализации, защиты. Так, например, право на участие в агитации нельзя считать гарантией или способом защиты активного или пассивного избирательного права, это самостоятельное избирательное право гражданина, для реализации которого законодатель устанавливает определенные гарантии (виды агитационной деятельности, период агитации и др.) Таким образом, законодательство субъектов РФ может устанавливать дополнительные гарантии реализации конкретных избирательных прав. Подмена вышеуказанных понятий приведет к регулированию правового статуса гражданина на уровне субъектов Федерации, что находится вне сферы их ведения и противоречит пункту "в" статьи 71 Конституции РФ.

Отнесение Конституцией защиты избирательных прав к сфере совместного ведения означает, как уже было указано, возможность для субъектов РФ устанавливать дополнительные по отношению к федеральным средства и способы защиты и восстановления нарушенных избирательных прав посредством собственного правового регулирования, а для субъекта нарушенного права - обращаться за соответствующей защитой не только в органы государственной власти федерального уровня, но и регионального, такие как, например, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации.

Защита субъективных прав осуществляется в предусмотренном законом порядке, то есть посредством применения надлежащей формы, средств и способов защиты. Под формой защиты понимается комплекс внутренне согласованных организационных мероприятий по защите субъективных прав¹².

В теории гражданского права различается юрисдикционная и неюрисдикционная формы защиты права¹³. Юрисдикционная форма защиты - это защита субъективных прав государственными органами и означает возможность защиты прав в судебном или административном порядке. Неюрисдикционная форма защиты - это защита субъективных прав самостоятельными действиями управомоченного лица без обращения к государственным или иным уполномоченным органам.

Относительно защиты избирательных прав можно говорить только о юрисдикционной форме, поскольку они реализуются в публично-правовой сфере и их восстановление предполагает обязательное содействие уполномоченных органов (избирательные комиссии, суды). В связи с этим защита избирательных прав в неюрисдикционной форме, например, в форме самозащиты, не свойственна избирательному праву¹⁴.

Действующее избирательное законодательство предусматривает две основные внутригосударственные формы защиты избирательных прав - административная (посредством обращения в соответствующую избирательную комиссию) и судебная. Они имеют существенные отличия по предмету обжалования (содержанию спора), по установленным процедурам рассмотрения жалоб и заявлений, по юридическим последствиям принимаемых решений. Вместе с тем досудебный и судебный порядок защиты избирательных прав и разрешения избирательных споров дополняют друг друга в качестве относительно автономных. Недостатки одного могут быть компенсированы достоинствами другого, однако каждый из них в пределах своей подведомственности призван в полном объеме восстановить нарушенные права и позволить субъекту правоотношения реализовать их.

§3- Процедуры защиты избирательных прав в административном порядке

Защита избирательных прав в административном порядке предполагает принятие соответствующей или вышестоящей избирательной комиссией мер по восстановлению нарушенного права. Данная функция возложена на избирательные комиссии Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (далее - Федеральный закон), согласно которому они обеспечивают реализацию и защиту избирательных прав граждан Российской Федерации (п. 3 ст. 20).

Административная форма защиты предполагает рассмотрение избирательными комиссиями в пределах их компетенции обращений о нарушении закона. Как показывает практика, их можно подразделить на обращения субъектов избирательного процесса о нарушении их прав иными субъектами и обращения-информирования о несоблюдении требований избирательного законодательства, напрямую не нарушающих прав конкретного субъекта.

В качестве особой разновидности обращений выделяются жалобы на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий по результатам применения норм избирательного законодательства или по результатам реагирования на обращения о нарушении прав. Соответственно закон устанавливает особые процедурные требования к их рассмотрению, которые касаются вопросов подведомственности, полномочий вышестоящей комиссии по результатам рассмотрения жалобы, порядка рассмотрения жалоб, аналогичных поданным в суд и др.

Вместе с тем законодатель следовало бы более детально остановиться на процедурах рассмотрения жалоб. Так, например, пунктом 6 статьи 75 Федерального закона предусмотрено, что избирательная комиссия вправе отменить обжалуемое решение (признать незаконным действие (бездействие)) нижестоящей избирательной комиссии, обязав ее повторно рассмотреть вопрос и принять решение по существу, совершить определенное действие. Однако законом не оговаривается срок, в течение которого нижестоящей комиссией должно быть принято указанное решение, совершено определенное действие, что в условиях скоротечности избирательной кампании может негативно отразиться на реализации избирательных

прав граждан. Отсутствие детального регулирования в этой области способно породить определенные проблемы. Так, представляется затруднительным восстановление нарушенного права в случае неуказания вышестоящей комиссией конкретного срока, либо использования ею таких оценочных категорий, как "немедленно", "на ближайшем заседании", что в условиях острой политической борьбы и строго ограниченного времени избирательной кампании может существенно повлиять на реализацию прав субъектов избирательного процесса".

В соответствии с избирательным законодательством заявитель выбирает один из двух способов разрешения избирательного спора. Но вместе с тем, он может использовать их одновременно, то есть обратиться с соответствующей жалобой в вышестоящую избирательную комиссию либо в суд. В этом случае возникает проблема конкурирующей компетенции, решаемая согласно Федеральному закону в пользу суда.

Однако данные положения законодательства об обжаловании нарушений избирательных прав могут породить существенные трудности в правоприменительной практике. Закон не указывает, какие жалобы могут быть признаны аналогичными, что может привести к различному толкованию данной нормы правоприменителями и соответственно отразиться на процессе защиты и восстановления нарушенных прав¹⁶. Действительно, будут ли жалобы признаваться аналогичными, если заявитель указывает на различные факты нарушения закона при идентичности содержащихся в них требований, либо, наоборот, обжалует одни и те же действия, но требует применения к нарушителю различных санкций?

Другой вопрос - наличие необходимой информации о рассмотрении судом соответствующей жалобы. Согласно пункту 9¹ статьи 75 Федерального закона суд сообщает о принятых к рассмотрению жалобах (заявлениях) и о принятых им по таким жалобам (заявлениям) решениях по запросам комиссий. Таким образом, алгоритм действий избирательной комиссии после поступления жалобы следующий: комиссия направляет запрос в соответствующий суд общей юрисдикции о наличии в производстве аналогичной жалобы. После получения ответа суда она либо рассматривает жалобу по существу, либо, в случае принятия судом жалобы к производству, приостанавливает рассмотрение жалобы, а затем направляет повторный запрос о результатах судебного рассмотрения.

Очевидно, что механизм взаимодействия в данном случае чрезмерно усложнен и не будет способствовать быстрому и оперативному реагированию на соответствующую жалобу с учетом сокращенных сроков избирательной кампании. Кроме того, срок рассмотрения самой жалобы может быть нарушен в связи с необходимостью соблюдения вышеуказанной процедуры, что само по себе породит нарушение соответствующих прав субъектов избирательного процесса. Более целесообразным представляется прежний порядок взаимодействия комиссий и судов при рассмотрении аналогичных жалоб, в соответствии с которым предусматривалась обязанность суда извещать избирательную комиссию о поступившей жалобе и о принятии ее к рассмотрению, что служило основанием для приостановления рассмотрения аналогичной жалобы избирательной комиссией. С целью соблюдения сроков рассмотрения жалобы комиссией необходимо также закрепить обязанность суда извещать ее о результатах рассмотрения. Вместе с тем данная норма, как регламентирующая деятельность суда при рассмотрении гражданских дел, должна быть помещена в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации.

Необходимо отметить отсутствие единства терминологии, используемой Федеральным законом в отношении средств защиты - жалобы, заявления, обращения. Так, пункт 6 статьи 75 говорит только о жалобах на решения, действия нижестоящих комиссий, однако в корреспондирующих данной норме положениях Федерального закона при перечислении полномочий конкретных комиссий законодатель употребляет термин "жалобы (заявления)" (пп. "к" п. 9 ст. 21, пп. "и" п. 10 ст. 24 и др.). Не совсем понятно в этой связи, почему в отношении аналогичных полномочий избирательной комиссии субъекта РФ говорится только о "жалобах". Кроме того, согласно подпункту "к" пункта 6 статьи 27 участковая избирательная комиссия рассматривает жалобы (заявления) на нарушения Федерального закона, иных законов. Таким образом, в данном случае по смыслу пункта 4 статьи 20 речь идет об "обращениях о нарушении закона". Очевидно, законодатель не видит существенного различия между ними.

Стоит также отметить, что формулировка "заявление на нарушение Федерального закона, иных законов" представляется не совсем корректной, поскольку под заявлением обычно понимается обращение по поводу реализации права, совершения определенного действия¹⁷. Таким образом, указанные положения Федерального закона нуждаются в детальной корректировке во избежание их неоднозначного толкования. При регулировании вопросов защиты, представляется правильным употреблять термин "жалоба" для процедуры обжалования решений и действия (бездействия) комиссий, "заявление" - как средство судебной защиты, во всех иных случаях использовать термин "обращение о нарушении закона (прав)".

В этой связи заслуживает внимание вопрос о том, касается ли установленная пунктом 9 статьи 75 Федерального закона процедура рассмотрения аналогичных жалоб, только случаев обжалования решений и действий (бездействия) нижестоящих комиссий и их должностных лиц, либо ее также можно применять при рассмотрении иных обращений о нарушении закона. Последний вариант представляется более правильным, однако Федеральный закон не дает столь однозначного ответа.

Регулируя процедуру обжалования решения об отказе в регистрации, Федеральный закон не устанавливает субъектов подачи соответствующей жалобы. Вместе с тем, как показывает практика, возможны довольно абсурдные ситуации, когда, например, решение об отказе в регистрации кандидата

обжалует его соперник, другой кандидат¹⁸. И если суд обладает процессуальным полномочием по отказу в принятии заявления со ссылкой на то, что обжалуемый акт не затрагивает права и интересы заявителя, то у вышестоящей избирательной комиссии формально такого права нет. В этой связи, с одной стороны, необходимо прямо закрепить в Федеральном законе, что правом обжалования в данном случае обладает лишь сам кандидат, которому отказано в регистрации, либо избирательное объединение, если отказано в регистрации представленного им списка кандидатов. С другой, установить некоторые процессуальные полномочия избирательных комиссий (наподобие судебных) по отказу в рассмотрении жалоб на решения нижестоящих комиссий, не затрагивающих права заявителя, что позволит, в частности, нейтрализовать действие так называемых грязных избирательных технологий.

С практической точки зрения, целесообразно также закрепление в Федеральном законе положения о том, что жалобы на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий подаются через избирательные комиссии, принявшие обжалуемое решение, совершивших обжалуемое действие (бездействие), которые за счет собственных ресурсов с соблюдением процессуальных сроков направляют жалобу в вышестоящие комиссии. Интересно отметить, что в дореволюционной России именно такой порядок предусматривался положением "О выборах Государственной Думы" от 3 июня 1907 года в отношении обжалования постановлений Уездной или Губернской по делам о выборах комиссий¹⁹.

Такая процедура будет способствовать большей доступности досудебного (административного) порядка защиты избирательных прав. Затраты на услуги связи, транспортные расходы, связанные с обращением в вышестоящую комиссию, как правило, являются существенными (конечно, если не используется административный ресурс). В этой связи заявители зачастую, не имея физического доступа в вышестоящую комиссию, вынуждены обращаться в соответствующий суд. Однако, представляется предпочтительным разрешение подобных споров в досудебном порядке, поскольку в этом случае в большей степени может быть обеспечено единообразие правоприменительной практики, единство подходов к соблюдению федеральных гарантий (особенно за счет деятельности Центральной избирательной комиссии РФ и избирательных комиссий субъектов РФ). Судебная практика, как правило, весьма разнообразна, а порой даже противоречива при разрешении аналогичных дел, кроме того, суд обладает компетенцией для рассмотрения широкого круга споров, неподведомственных избирательным комиссиям. Таким образом, в вопросах, отнесенных к совместной компетенции, приоритет должен отдаваться соответствующей комиссии с безусловной возможностью последующего обжалования решений в судебном порядке.

§4. Судебные процедуры защиты избирательных прав

Что касается правового регулирования защиты избирательных прав в судебном порядке, то в этой области также существуют проблемы, требующие должного внимания. Особую важность данный вопрос приобретает с учетом того, что в судебном порядке разрешаются наиболее сложные избирательные споры, а в ряде случаев (при отмене регистрации, обжаловании итогов голосования, результатов выборов, признании члена избирательной комиссии систематически невыполняющим свои обязанности, расформировании избирательной комиссии) только судебные органы соответствующего уровня вправе восстанавливать нарушенные избирательные права граждан.

Как уже указывалось, в отношении административного порядка защиты избирательных прав избирательное законодательство нуждается в использовании единой терминологии относительно средств защиты. Подобный вывод можно сделать и в отношении регулирования Федеральным законом вопросов судебной защиты.

ГПК РФ в отношении средства защиты права оперирует термином "заявление", в то время как Федеральный закон в большинстве аналогичных случаев использует термин "жалоба", либо "жалоба (заявление)".

М.С. Матейкович предлагает в целях унификации конституционного и гражданского процессуального законодательства использовать категорию "исков о защите избирательных прав"²⁰.

По мнению М.К. Треушникова, обращения в суд, какими бы различными правовыми терминами они не назывались в регулятивном конституционном законодательстве (жалобами, представлениями, заявлениями), по своей природе являются исками публично-правового вида и должны содержать все необходимые элементы этого института²¹.

Однако представляется, что в любом случае требуется единство употребления правовых понятий, так как это имеет исключительно важное значение для процесса осуществления правосудия. Поскольку дела о защите избирательных прав граждан выделены из искового производства и отнесены к специфичному виду судопроизводства из публичных правоотношений, что и закреплено новым ГПК РФ, то и недопустимо, следовательно, использование термина "иск" в любой его интерпретации. Более целесообразно использование единого термина "заявление" и в гражданском процессуальном и в избирательном законодательстве, поскольку данный термин свойственен судопроизводству из публичных правоотношений и будет способствовать унификации законодательства.

Одной из проблем эффективной защиты избирательных прав граждан в судебном порядке является то, что процессуальные нормы, регулирующие деятельность судебных органов располагаются не только в Гражданском процессуальном законодательстве, но и во множестве нормативных актов, регулирующих

избирательный процесс, в том числе законодательстве субъектов Российской Федерации. В этой связи следует согласиться с мнением ЛА Киселевой о том, что, принимая те или иные законы о выборах, следует предварительно вносить соответствующие изменения и дополнения в ГПК РФ, а не располагать многочисленными процессуальными нормами в отраслевом (конституционном) законодательстве²². Данное обстоятельство будет, безусловно, способствовать более оперативной работе органов, осуществляющих защиту и восстановление избирательных прав, а также, единству правоприменительной практики, особенно в условиях, когда многие процессуальные нормы не соотносятся между собой.

Процессуальные сроки в избирательном процессе имеют немаловажное значение для обеспечения реализации избирательных прав. Как справедливо указывает А.П. Гуляев, процессуальные сроки являются разновидностью процессуальных гарантий, то есть правовых средств, установленных законом для надлежащей защиты прав участников процесса и иных лиц, осуществления задач процессуальной деятельности²³.

Вместе с тем, избирательное законодательство нуждается в совершенствовании в плане усиления гарантий соблюдения участниками процесса установленных процессуальных сроков.

В этой связи, примечателен следующий пример. При проведении выборов главы муниципального образования в одном из районов Республики Бурятия одним из кандидатов было подано заявление в районный суд об отмене регистрации другого кандидата. В заявлении указывалось на факты использования данным кандидатом преимуществ должностного положения, нарушения правил проведения предвыборной агитации, использования на проведение избирательной кампании денежных средств помимо средств избирательного фонда кандидата. Заявление было подано с соблюдением предусмотренных законом сроков, то есть за 8 дней до дня голосования. В соответствии с пунктом 2 статьи 260 ГПК РФ решение об отмене регистрации принимается не позднее, чем за 5 дней до дня голосования. Однако судом решение в установленный срок принято не было, в этой связи производство по делу было прекращено²⁴.

Процедура отмены регистрации кандидата сама по себе одна из действенных гарантий защиты избирательных прав, поэтому представляется, что субъекту избирательного права не должно быть отказано в рассмотрении его заявления по существу по независящим от него обстоятельствам, если он обратился за защитой своего права с соблюдением установленного порядка и сроков. В этой связи необходимо предусмотреть в федеральном законодательстве гарантии от затягивания процесса по воле заинтересованных лиц, четко сформулировать обязанность суда рассмотреть дело по существу на основании имеющихся фактов, а также предусмотреть, что в исключительных случаях, если изучение обстоятельств дела требует определенного времени за пределами установленного срока, а заявление подано своевременно (то есть за 8 дней до дня голосования), возможно принятие решения и менее чем за пять дней до дня голосования.

Согласно пункту 2 статьи 39 ГПК РФ суд не принимает отказ истца от иска, если это противоречит закону или нарушает права и законные интересы других лиц. Представляется необходимым закрепить корреспондирующее положение, согласно которому суд не должен принимать отказ заявителя от заявления об отмене регистрации кандидата в любом случае. Данная норма будет призвана гарантировать всегда присутствующие в делах данной категории законные интересы избирателей, и не позволит оставить без необходимой реакции со стороны государства допущенные нарушения избирательного законодательства, которые, так или иначе, влияют на волеизъявление избирателей. Возможность отказа от заявления в данном случае порождает возможность нахождения компромисса между кандидатами и ухода от предусмотренных законом мер ответственности.

Безусловно, практически ни одна избирательная кампания не обходится без нарушений, допускаемых субъектами избирательного процесса. В этой связи при обжаловании итогов голосования, результатов выборов перед судами ставится задача определить, какие нарушения при проведении выборов являются существенными, то есть не позволяющими выявить действительное волеизъявление избирателей. Другими словами, суд должен установить такие нарушения, без которых результаты волеизъявления могли бы быть иными, что в свою очередь определяет задачу полного и всестороннего рассмотрения обстоятельств дела. Этому, в частности, может способствовать привлечение вышестоящих или организующих выборы избирательных комиссий для дачи заключений по делу в целях осуществления возложенных на них обязанностей по защите избирательных прав граждан в порядке, предусмотренном ГПК РФ.

Однако такое привлечение избирательных комиссий к участию в деле зависит от инициативы суда и на практике редко реализуется. Вместе с тем при разрешении споров об обжаловании итогов голосования, результатов выборов безусловно присутствует публичный интерес избирателей округа в стабильности результатов их волеизъявления, в защиту которого может выступать организующая выборы комиссия. Согласно части 1 статьи 47 ГПК РФ в случаях, предусмотренных федеральным законом, государственные органы, до принятия решения судом первой инстанции вступают в дело по своей инициативе или по инициативе лиц, участвующих в деле, для дачи заключения по делу в целях осуществления возложенных на них обязанностей и защиты прав, свобод и законных интересов других лиц. В этой связи для реализации данного процессуального права представляется необходимым закрепить соответствующие полномочия избирательных комиссий в Федеральном законе. Рассматривая вопрос судебной процедуры разрешения избирательных споров и защиты избирательных прав нужно отметить, что, хотя Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации о выборах

и референдумах и иные законодательные акты Российской Федерации" внес системные изменения в Федеральный закон и ГПК РФ, некоторые пробелы все же остались. Так, процедура признания в судебном порядке члена избирательной комиссии систематически невыполняющим свои обязанностей осталась неурегулированной ни самим Федеральным законом, ни ГПК РФ, что делает ее фактически нереализуемой на практике. Данная процедура должна предусматривать четкие правовые гарантии прав членов избирательной комиссии, возможность их адекватной и своевременной защиты.

Заключение

Важность механизма защиты избирательных прав обусловлена особой ролью самих этих прав в жизни общества, а также института выборов в целом. Однако реализация возможности защиты избирательных прав на современном этапе осложняется во многом отсутствием в этой сфере сложившихся традиций правового регулирования и правоприменительной практики.

Думается, что приведенные теоретические выводы и практические предложения позволят сделать определенный шаг в решении указанных проблем правового регулирования защиты избирательных прав. Действенные механизмы защиты будут способствовать более эффективному и своевременному восстановлению нарушенных избирательных прав, что позволит, на наш взгляд, повысить уровень доверия населения к институту выборов.

РАБОТЫ АСПИРАНТОВ

ВТОРАЯ ПРЕМИЯ

Сазонов

Петр Александрович,

соискатель ученой степени

кандидата юридических наук

Байкальского государственного

университета экономики и права

Научный руководитель:

Игнатенко

Виктор Васильевич,

доктор юридических наук,

председатель Избирательной комиссии

Иркутской области

О некоторых аспектах отказа в регистрации

кандидата, списка кандидатов как меры конституционно-правовой

ответственности

Отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов есть мера юридической, а именно - конституционно-правовой ответственности¹. В зависимости от основания применения отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов может быть мерой юридической ответственности, правообеспечительной либо правосстановительной мерой². Нет единого взгляда на то, каким органом должна применяться такая мера; в частности, предлагается эту функцию отнести к компетенции судов, а не избирательных комиссий³.

Поскольку юридический процесс как порядок разрешения дел государственными органами - одна из юридических гарантий конституционных прав и свобод граждан⁴, правомерна постановка вопроса о формализации процедуры применения отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов.

Отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов как мера юридической и конституционно-правовой ответственности

Мера юридической ответственности в позитивном понимании - обязанность индивида либо совокупности индивидов действовать в интересах общества и требовать соблюдения общих интересов, выраженных в юридических нормах⁵. Содержанием юридической ответственности в этом случае выступает реальное правомерное поведение субъекта права. Близкую точку зрения высказала и ТД Зражевская⁶. Можно согласиться, что невозможно объединить в понятии "ответственность" обязанность следовать закону и нести наказание за совершение правонарушения⁷. В случае негативной (ретроспективной) юридической ответственности возникает новое отношение ответственности - ретроспективной юридической, которая характеризуется как обязанность лица претерпеть меры государственно-принудительного воздействия (санкции) за совершенное правонарушение; в определение включают и обязанность претерпеть неблагоприятные последствия личного, имущественного либо организационного характера⁸. Как признак ответственности - правоотношения, указывают на его особенности, в том числе возложение юридической ответственности в виде фиксации нарушенной нормы и определения меры наказания в рамках установленной санкции компетентными органами и должностными лицами от имени государства; наличие специальных процессуальных норм для расследования и разрешения дел о правонарушениях, а также об исполнении назначенной меры наказания (наличие специальной процессуальной формы)⁹. Наличие процессуальной формы реализации юридической ответственности относят непосредственно к существенным признакам юридической ответственности¹⁰. Отказу как виду конституционно-правовой ответственности свойственны принципы всякой юридической ответственности, в том числе адресованные законодателю: ответственность только за поведение, но не мысли, ответственность только за противоправные деяния; законность, справедливость, целесообразность, неотвратимость и быстрота¹¹.

Из запрета объективного вменения и обязательности наличия государственного осуждения виновного лица следует, что юридическая ответственность - всегда дополнительная обязанность правонарушителя (иначе это мера защиты, а не ответственности)¹². Применительно к отказу в регистрации это верно, как и для уголовной либо административной ответственности. Отказ в регистрации выступает "лишением организационного характера". В цивилистической литературе развита иная точка зрения: юридическая ответственность - это исполнение обязанности на основе государственного или приравненного к нему общественного принуждения¹³. Однако в актах Конституционного Суда Российской Федерации поддержана идея о виновности неправомерного деяния как обязательном условии наступления юридической ответственности; случаи, когда ответственность наступает независимо от вины, должны быть прямо указаны в законе, причем такие случаи не могут быть предусмотрены в сфере публично-правовых отраслей (в уголовном и административном праве).

Юридической ответственности присущи превентивная (общая и частная превенция), репрессивная (карательная), компенсационная и сигнализационная функции¹⁴. К отказу в регистрации кандидата, списка

кандидатов можно отнести закономерность, свойственную для некоторых видов административно и уголовно-правовых мер ответственности: неэквивалентность и необратимость ответственности¹⁵. Отказу в регистрации как мере юридической ответственности свойственны первые две функции; вред, причиняемый избирательным отношениям, по общему правилу, не имеет имущественного эквивалента (оценки) и влечет ответственность в виде ограничения права, которое также не имеет имущественной оценки; не имеет места и компенсационная функция¹⁶. Отсутствие компенсационной (восстановительной) функции можно подтвердить, указав на то, что смысл компенсационной функции ответственности вытекает деления санкций на компенсационные (предполагающие обращение в пользу потерпевшего лица) и конфискационные (предполагающие безвозмездное обращение в доход государства)¹⁷. Сигнализационная функция несвойственна отказу в регистрации, так как отсутствует "накопление санкций", влекущее ужесточение ответственности за последующие правонарушения¹⁸.

Существует иная распространенная классификация мер ответственности:

1) по характеру воздействия: воздействующие на сознание лица непосредственно (меры личного характера) и воздействующие опосредованно (меры имущественные, подразделяемые на денежные и натуральные);

2) по целям: а) восстановительные, включающие восстановление права в имущественном отношении, принудительного исполнения обязательства, б) карательные - превентивные и репрессивные¹⁹.

При таком подходе отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов носит личный характер и преследует превентивную и репрессивную цели (как мера ответственности), а также правосстановительную и компенсационную цели (в том числе и в случаях, когда отказ в регистрации наступает не как мера ответственности)²⁰. Мера юридической ответственности имеет восстановительную и карательную функции²¹.

Б.Т. Базылевым выделяются принципы юридической ответственности: законность основания; неотвратимость наступления; недопустимость удвоения; персонифицированность возложения; регламентированность осуществления. Общие принципы избирательного права вытекают из международных избирательных стандартов, не нашедших прямого закрепления в Конституции Российской Федерации²². Принцип неотвратимости наступления ответственности имеет ограничения во всех видах юридической ответственности. Наиболее существенные ограничения имеют место в трудовом и гражданском праве²³. Неотвратимость отказа в регистрации характерна тем, что законом ограничен период, в течение которого может быть применена данная мера ответственности. Данный срок не должен превышать десяти дней по общему правилу и может быть уменьшен²⁴. Принцип недопустимости удвоения наказания за одно деяние имеет место для уголовно-правовой и административно-правовой ответственности. В конституционном праве возможна "двойная ответственность" в идее признания судом незаконными действий (решений) выборного должностного лица и последующего отзыва его избирателями. Применительно к отказу в регистрации кандидата, списка кандидатов возможно сопутствующее применение административной или уголовной ответственности. Неотвратимость ответственности взаимосвязана с ее индивидуализацией и диспозитивностью прав граждан²⁵. Возможность самостоятельного решения гражданином вопроса о защите своих прав отрицает безусловность неотвратимости ответственности (что не имеет места при отказе в регистрации кандидата, списка кандидатов). Неотвратимость ответственности предполагает в свою очередь ее индивидуализацию, что в законодательстве об отказе в регистрации кандидата, списка кандидатов не разработано. Регламентированность осуществления отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов (процесс применения) практически отсутствует, что недопустимо. Всякая мера карательного (правоограничительного) характера предполагает установление истины юрисдикционным органом, сбор доказательств, предоставление возможности заинтересованному лицу доказать правомерность своего поведения и ряд иных обязательных составляющих.

Укажем также на принцип соразмерности ответственности правонарушению. Так, в статье 45 Уголовного кодекса Российской Федерации к основным видам уголовных наказаний отнесены "делимые" санкции, позволяющие соразмерно индивидуализировать наказание²⁶. Применительно к мерам ответственности, связанным с ограничением права (в том числе к отказу в регистрации кандидата, списка кандидатов) соразмерность означает четкое определение элементов правонарушения, позволяющее отграничить возможность применения отказа от иных мер. Необходимо определить "нижние границы" правонарушения, которые позволяли бы при незначительности правонарушения применять более "слабую" санкцию (например, предупреждение), а в ряде случаев освобождали бы от ответственности (ввести понятие малозначительного противоправного деяния в избирательное право).

В.О. Лучин конституционную ответственность определяет как обусловленная нормами Основного Закона необходимость соответствующих субъектов отвечать за свое юридически значимое поведение в установленном порядке и действовать в соответствии с возложенными на них обязанностями, а в случае отклонения - претерпевать определенные лишения. Ретроспективная конституционная ответственность наступает в случае конституционного правонарушения (деликта). Объективная сторона такого правонарушения связана с нарушением (неприменением, неверным применением, прямым нарушением) конституционно-правовой (государственно-правовой) нормы. Конституционно-правовое нарушение посягает на регулируемые и охраняемые Конституцией Российской Федерации общественные отношения, опосредующие высшие социальные ценности, перечень которых приводится В.О. Лучиным (применительно

к нашему случаю такой ценностью выступает народовластие)²⁷.

ДА Липинский поддерживает идею о необходимости выделять добровольную (позитивную) и государственно-принудительную (негативную) конституционную ответственность²⁸, с чем при изучении отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов трудно согласиться. Н.М. Колосова поддерживает выделение конституционной ответственности в ретроспективном виде. Отказ в регистрации кандидата ею рассматривается как лишение пассивного избирательного права для тех, кто злоупотребил своим правом²⁹; конституционные санкции подразделяются на правовосстановительные, предупредительные, карательные (к числу которых относится и отказ в регистрации кандидата), а также пресекающие³⁰. Не оспаривая репрессивный (карательный) характер конституционно-правовой ответственности, Е.И. Колюшин³¹, Ю.А. Тихомиров³² и некоторые другие авторы указывают, что в ряде случаев она наступает без вины, с чем согласиться нельзя: как указал Конституционный Суд Российской Федерации, карательность реакции государства на нарушение нормы права вызвана виновными деяниями лица. С наступлением конституционно-правовой ответственности независимо от вины не соглашается С.Э. Несмеянова³³.

МД Шиндяпина указывает на наличие отличительных черт конституционно-правовой ответственности - политическое порицание правонарушителя и ограничения личного либо имущественного характера³⁴. Не вполне соглашаясь с этим, укажем, что:

а) отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов - ограничение политических, а не личных конституционных прав граждан;

б) отказ в регистрации - своеобразная мера, направленная на изменение правового статуса, которое непосредственно имущественной оценки не имеет. Ни один из приводимых МД. Шиндяпиной примеров конституционно-правовой ответственности также не имеет непосредственной имущественной оценки, что позволяет усомниться в том, что мерами конституционно-

правовой ответственности вообще могут быть лишения имущественного характера;

в) отказ в регистрации влечет ограничение пассивного избирательного права, выражающееся в том, что кандидат лишается права быть зарегистрированным и далее участвовать в выборах на основании данного выдвижения кандидата и сбора подписей в поддержку данного выдвижения (если сбор подписей имел место). Данное ограничение преодолевается повторным выдвижением в той же избирательной кампании, что сближает данный вид лишения с лишением организационного, а не личного или имущественного характера.

О законодательном определении оснований отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов

Объективная сторона избирательного правонарушения должна рассматриваться исходя из политической сущности отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов. Электорально-правовая культура - как проявление демократической правовой культуры³⁵, может характеризоваться и через правовые ценности, содержит элементы игры. Понятие состязания включает в себя наличие некоторого пространства, наличие спора между участниками игры или иной "точки, несущей в себе напряжение"; наличие выигрыша; завоеванный в состязании успех переходит с отдельного человека на целую группу³⁶. Конкурс - способ выбора варианта развития социальных процессов и применяется как по усмотрению частных лиц - участников гражданского общества (заключение договора на торгах, конкурсные обязательства, обязательства из обещания награды и др.), так и по усмотрению государства в публично-правовых отношениях. Избирательные процедуры - это конкурсы, проводимые публично-правовыми образованиями в целях объективного отбора подходящих для управления публичными делами лиц. Сущность конкурса предполагает наличие двух стадий: предварительного отбора участников и собственно конкурса между отобранными участниками.

В теории правового государства выработан ряд важных для данной темы положений. В избирательном праве раскрывается такой принцип формального равенства возможностей (в противоположность принципу социального государства, то есть перераспределению в пользу социально слабых³⁷, полная реализация справедливости для одного лица приводит к нарушению прав других лиц³⁸). Принцип равенства возможностей приводит к введению принципа состязательности в связи с неспособностью государства на данном историческом этапе без "конкурса" справедливо и целенаправленно отобрать индивидов. Помимо состязательности, важнейшей составляющей избирательной системы является альтернативность выборов. Отсутствие этих принципов создает невозможность применения выборов как способа формирования государственной власти. "Состязательный" элемент народовластия развит в работах теоретиков правового государства (Джона Стюарта Милля³⁹ и других), в которых демократия исследуется как механизм представления интересов народа, описание достоинств и недостатков различных избирательных систем, прямого и косвенного, тайного и открытого голосования, свойств депутатского мандата (необходимость свободного мандата, в противоположность взглядам Ж.-Ж. Руссо - у Дж.С. Милля), обосновываются ограничения пассивного избирательного права (не голосуют лица, не содержащие себя своим трудом - у Д.С. Милля, несовершеннолетние, слуги и женщины - у И. Канта⁴⁰). Конституция Российской Федерации 1993 года восприняла идею народного суверенитета Руссо, несмотря на более высокое значение конституционализма, ограничивающего народный суверенитет⁴¹.

Отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов - завершающий элемент "предварительного отбора" публично-правовым образованием лиц, претендующих на управление соответствующим публично-

правовым образованием. Выигрышем выступает возможность кандидата участвовать в следующей стадии избирательных процедур: "попасть" в избирательный бюллетень (обязательный элемент), то есть участвовать в завершающей стадии конкурса, а также (факультативно) получить денежные средства из бюджета на формирование избирательного фонда, вести агитацию на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях, и др.

"Пространство" состязания ограничено территориальными рамками избирательного округа и временными рамками избирательного процесса, "спор" идет за мандат выборного лица; "успех" группы (партии) и отдельного кандидата взаимосвязаны. Отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов при этом должен соответствовать целям и принципам формирования органов власти в демократическом правовом государстве: он служит объективному отбору с целью обеспечить равенство возможностей при формировании народом и из представителей народа, а не представителей территорий или социальных групп (свободный депутатский мандат) государственных органов, органов местного самоуправления на основе состязательности политических партий и иных политических общественных объединений граждан, а также отдельных граждан.

Данное понимание смысла отказа в регистрации кандидата находит подтверждение в актах Конституционного Суда Российской Федерации: для приобретения статуса кандидата недостаточно одного только волеизъявления гражданина: он должен соответствовать определенным требованиям, предъявляемым к нему государством⁴², и наличие этих требований для приобретения статуса кандидата и приводит к введению стадии "предварительного отбора". Правотворческое усмотрение государства при установлении критериев "предварительного отбора" не безгранично: оно связано конституционными целями и пределами ограничения прав (часть 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации). Государство либо муниципальное образование, отказывая в регистрации кандидатов, списков кандидатов, не допускает к участию в выборах кандидатов, избирательные объединения:

- 1) неспособные управлять делами государства либо муниципального образования;
- 2) способные управлять делами государства (либо муниципального образования), но не подтвердившие общественную состоятельность (известность среди избирателей и их доверие либо наличие самостоятельного дохода, достаточного для внесения избирательного залога);
- 3) способные к выдвижению, но не представившие необходимые для регистрации документы;
- 4) способные к выдвижению (то есть первоначально по своему статусу способным управлять делами государства либо муниципального образования), к которым государство либо муниципальное образование независимо от подтверждения их общественной состоятельности утрачивает политический интерес и исключает их из борьбы за мандаты в связи с совершением правонарушения.

"Предварительный отбор" осуществляется государством либо муниципальным образованием на основе установления в законе процедуры регистрации кандидатов, списков кандидатов и соответствующих оснований отказа в регистрации.

Другим элементом "предварительного отбора" является отмена регистрации кандидата. Вопрос о регистрации кандидата, списка кандидатов рассматривается в обязательном порядке в отношении всех кандидатов, списков кандидатов, вопрос об отмене регистрации - только по заявлению заинтересованной стороны, что позволяет в какой-то степени не согласиться с часто цитируемым высказыванием СД. Князева о том, что отмена регистрации кандидата является наиболее серьезной санкцией избирательного законодательства⁴³.

Указанный подход позволяет дифференцировать основания отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов, предусмотренные пунктами 24 и 25 статьи 38 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

Отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов как мера конституционно-правовой ответственности наступает в случаях совершения правонарушений:

- 1) несоблюдение требований к выдвижению кандидата, списка кандидатов, предусмотренных Федеральным законом "О политических партиях"; для кандидатов, списков кандидатов, выдвинутых иными общественными объединениями, - несоблюдение требований пункта 2 статьи 35 Федерального закона;
- 2) сбор более 10 процентов подписей избирателей, представленных для регистрации кандидата, списка кандидатов, в местах, где в соответствии с законом сбор подписей запрещен, если иное не установлено федеральным законом;
- 3) сокрытие кандидатом сведений о неснятой и непогашенной судимости либо о гражданстве иностранного государства, которые должны быть представлены в соответствии с пунктом 21 статьи 33 Федерального закона⁴⁴;
- 4) несоздание кандидатом, избирательным объединением избирательного фонда (за исключением случаев, когда в соответствии со статьей 58 Федерального закона создание избирательного фонда необязательно);
- 5) использование кандидатом, избирательным объединением при финансировании своей избирательной кампании помимо средств собственного избирательного фонда иных денежных средств, составляющих более 5 процентов от установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда;
- 6) превышение кандидатом, избирательным объединением при финансировании своей избирательной

кампании более чем на 5 процентов установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда;

7) установленный решением суда факт несоблюдения кандидатом в течение агитационного периода ограничений, предусмотренных пунктом 1 статьи 56 Федерального закона⁴⁵;

8) неоднократное использование кандидатом, уполномоченным представителем или доверенным лицом избирательного объединения преимуществ своего должностного или служебного положения⁴⁶;

9) внесение избирательным объединением избирательного залога за счет средств, поступивших в его избирательный фонд с нарушением требований, предусмотренных законом⁴⁷.

Конституционно-правовая ответственность в этих случаях выражается в ограничении права кандидата, избирательного объединения участвовать в данных выборах на основе состоявшегося выдвижения, что указывает на карательный характер такой меры ответственности. Отказ в регистрации по указанным основаниям может применяться только в отношении кандидатов, обладающих пассивным избирательным правом. Публично-правовое образование, применяя отказ, утрачивает интерес к данному кандидату в связи с совершением им правонарушения.

Особенностью отказа в регистрации как меры юридической ответственности является возможность преодоления налагаемого правоограничения путем повторного выдвижения кандидата, списка кандидатов на этих выборах, если период выдвижения и сбора подписей не завершен либо продлен. Необходимость повторного выдвижения для преодоления правоограничения объясняется тем, что отказ в регистрации как мера конституционно-правовой ответственности влечет безусловное прекращение юридических последствий (прав и обязанностей), порожденных юридическим составом - состоявшимся ранее выдвижением независимо от добросовестности и законности его действий при выдвижении. Отказ в регистрации в данном, как и в любом другом случае, аннулирует⁴⁸ не само выдвижение, а прекращает возникшие права и обязанности (например, связанные с открытием и ведением специального избирательного счета). У кандидата при этом возникает ряд дополнительных обязанностей - осуществить расчеты с гражданами и юридическими лицами, закрыть ранее открытый специальный избирательный счет.

Особенностью избирательного правонарушения в данном случае является то, что оно может повлечь не только конституционно-правовую ответственность, но и административную либо уголовную ответственность (статья 5.18 КоАП РФ, статья 141¹ УК РФ (часть 2)⁴⁹. Сочетание двух видов ответственности за одно деяние, признаваемое правонарушением, возможно в случае применения мер, вытекающих из различных по своей природе (как правило, публично-правовых и частноправовых) отношений⁵⁰. Внутренний смысл "двойной" юридической ответственности, вытекающей из разных отраслей права, берет свое начало из принципа "никто не может извлекать на основе законно реализуемого права какую-либо выгоду (в одной отрасли права) за счет совершения деяния, признаваемого правонарушением (в той же либо другой) отрасли права". Отличием отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов, таким образом, выступает и возможность применения его без подтверждения правонарушения (как состава административного правонарушения либо уголовного преступления) решением суда⁵¹, в том числе и в случаях, когда данное избирательное правонарушение является правонарушением с точки зрения уголовного либо административного права.

Отличием отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов как меры ответственности от ответственности в трудовом праве, гражданском праве, а также от некоторых видов конституционно-правовой ответственности (отзыв депутата избирателями) является неотвратимость его применения. Избирательная комиссия обязана отказать в регистрации кандидата, списка кандидатов при наличии установленных законом оснований. При неисполнении комиссией этой обязанности решение комиссии может быть оспорено в суде заинтересованными лицами⁵².

Закрепление в едином перечне оснований отказа в регистрации затруднительно в случае, когда законом субъекта Российской Федерации о муниципальных выборах предусмотрен заявительный порядок регистрации кандидатов (пункт 17 статьи 38 Федерального закона). Установление единого перечня оснований отказа в регистрации кандидата, списков кандидатов представляется правильным применительно к выборам в органы государственной власти. При заявительном порядке регистрации кандидата на муниципальных выборах может возникнуть необходимость предусмотреть законом субъекта Российской Федерации иные основания для отказа в регистрации кандидата кроме указанных в Федеральном законе (что пока не допускается пунктом 27 статьи 38 последнего) - но это, по своему смыслу, должны быть основания отказа в регистрации, не являющегося мерой юридической ответственности.

Отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов, не являющийся мерой ответственности, влечет не аннулирование выдвижения, а прекращение возникших прав и обязанностей, возникновение некоторых новых прав и обязанностей, и наступает в случаях:

1) отсутствие у кандидата пассивного избирательного права⁵³; • 2) превышение числа кандидатов, исключенных из списка кандидатов по заявлениям кандидатов о снятии своих кандидатур, решению избирательного объединения (за исключением выбытия по вынуждающим к тому обстоятельствам), а также по решению избирательной комиссии, принятому в связи с наличием предусмотренных пунктом 26 статьи 38 Федерального закона оснований для такого исключения, более чем на 25 процентов от общего числа кандидатов в заверенном списке кандидатов на выборах в федеральные органы государственной власти и более чем на 50 процентов от общего числа кандидатов в заверенном списке кандидатов на выборах в

органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления⁵⁴;

3) выбытие кандидатов, в результате чего число региональных групп кандидатов в списке кандидатов оказалось меньше установленного законом⁵⁵;

4) регистрация кандидата в другом избирательном округе на данных выборах, за исключением случая выдвижения кандидата избирательным объединением одновременно в одномандатном (многомандатном) избирательном округе и в составе списка кандидатов⁵⁶;

5) отсутствие среди документов, представленных для регистрации кандидата, списка кандидатов, документов, необходимых в соответствии с Федеральным законом, иным законом для такой регистрации;

6) недостаточное количество достоверных подписей избирателей, представленных для регистрации кандидата, списка кандидатов, либо выявление 10 и более процентов недостоверных и (или) недействительных подписей от общего количества подписей, отобранных для проверки, если иное не установлено федеральным законом. Выявление 10 и более процентов недостоверных и (или) недействительных подписей от общего количества подписей, отобранных для проверки, не является основанием для отказа в регистрации в случае, когда для регистрации требуется представить менее 200 подписей, если достоверных подписей достаточно для регистрации;

7) внесение кандидатом, избирательным объединением избирательного залога в меньшем размере, чем это установлено пунктом 11 статьи 38 Федерального закона.

Первые три из названных оснований имеют одинаковый смысл: отказ в регистрации в этом случае наступает в связи с отсутствием права участвовать в выборах у соответствующего участника избирательной кампании. При этом предполагается "первоначальная" неспособность своими действиями участвовать в управлении делами государства (в том числе вследствие возраста, отсутствия гражданства Российской Федерации, психического состояния (признание недееспособным), нахождения в местах лишения свободы по приговору суда либо вследствие малочисленности кандидатов в партийном списке), она резюмируется (после представления необходимых документов) и в специальной социальной проверке (через механизм сбора подписей либо внесения специального избирательного залога) не нуждается.

Отказ в регистрации в этом случае не носит правоограничительного характера в силу отсутствия права, которое подлежало бы ограничению; решение избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата, списка кандидатов носит прежде всего констатирующий и - вторично - превентивный (по отношению к правам иных кандидатов, которые могли бы быть нарушены незаконной регистрацией) характер. Отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов в этом случае может рассматриваться как мера защиты, и, как всякая мера защиты, "является первичным правоохранительным средством, направленным на предотвращение правонарушения"⁵⁷. Происходит прекращение прав и обязанностей, возникших в результате выдвижения кандидата, в силу невозможности участия в выборах субъектов, не обладающих правом участия в выборах.

Отличие данного случая от отказа в регистрации как меры ответственности - невозможность его преодоления повторным выдвижением тех же кандидатов.

В отношении иных оснований отказа в регистрации отметим следующее. Процедура сбора подписей устанавливается государством для проверки состоятельности кандидатов (выполняет основную роль "предварительного отбора" среди законопослушных кандидатов) - пользуются ли они доверием избирателей достаточным, чтобы быть зарегистрированными в качестве кандидата. Сбор подписей может не осуществляться, если данное избирательное объединение уже было допущено к распределению депутатских мандатов (то есть уже подтвердило, что пользуется доверием избирателей) либо кандидат (избирательное объединение) внесли избирательный залог. К целям введения института избирательного залога (денежного залогового депозита) относят: затруднение для выдвижения кандидатов, не имеющих возможности бороться за избрание; особого рода санкцию для субъектов выдвижения - перечисление в доход бюджета средств залога, внесенного для выдвижения кандидата, не набравшего более определенной законом доли голосов избирателей⁵⁸, а также избегание тех не поддающихся контролю нарушений закона, которые могут иметь место при сборе подписей⁵⁹. Смысл залога как затруднения для выдвижения кандидатов, не имеющих возможности бороться за избрание, заключается в том, что бороться за власть должны не любые граждане, а люди, доказавшие свою общественную состоятельность достижением определенного уровня дохода. Способность получать самостоятельно большие доходы с точки зрения демократического социального государства равнозначно доверию избирателей и является в каком-то смысле отголоском тех времен, когда лишались избирательного права в теории и на практике люди, живущие несамостоятельным трудом⁶⁰. Если не происходит регистрации в связи с непредставлением необходимого количества подписей избирателей либо внесением избирательного залога в меньшем размере, то это объясняется тем, что кандидат не подтвердил свою общественную состоятельность (доверие избирателей либо способность организовать свое дело) на данном "отборочном этапе", не подтвердив и фактическую способность управлять. В этом случае пассивное избирательное право у кандидата имеется, "неспособность управлять" вторична - она не подтверждена в установленный срок.

Необходимо изучение такой разновидности общественно вредного деяния, которое, не являясь по объективной стороне правонарушением, влечет неправильное формирование мнения избирателей о тех или иных кандидатах, избирательных объединениях - злоупотребления избирательным правом. В литературе обобщаются виды злоупотреблений (в частности, использование "технологии двойников")⁶¹. Понятие

"злоупотребление правом" в избирательном праве носит более широкий характер, чем в гражданском праве, где отказ в защите права по данному основанию обычно осуществляется в виде отказа в удовлетворении иска злоупотребившего своим правом лица⁶². Злоупотребление избирательным правом (в форме, предусмотренной законом) должно влечь следствие в виде отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов.

О субъективной стороне избирательного правонарушения

Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" допускает "объективное вменение", не устанавливая признаков субъективной стороны правонарушений, указанных как основания для отказа в регистрации, что допускает отказ в регистрации кандидатам, совершившим противоправные деяния под воздействием непреодолимой силы и т.д. Это актуально, если неправомерные действия совершены вследствие:

неопределенности законодательного регулирования;

незаконных деяний избирательных комиссий (невыдача разрешения на открытие избирательного счета в установленный срок и др.);

незаконных деяний кредитных организаций - держателей специального избирательного счета (неоткрытие специального счета в установленный законом срок и др.);

изъятия первичной бухгалтерской документации правоохранительными органами (невозможность обосновать первый финансовый отчет)⁶³.

Необходимо изучение вины избирательных объединений. Конституция Российской Федерации сдержанно говорит о правах и обязанностях юридических лиц, что привело к необходимости разъяснения Конституционного Суда Российской Федерации⁶⁴. Выделяется вина объединения в объективном смысле (вина с точки зрения взыскующего органа) и в субъективном смысле (отношение его коллектива и администрации к противоправному деянию)⁶⁵.

Помимо традиционного принципа презумпции невиновности с отнесением обязанности доказать вину на государственный орган, в некоторых случаях вина признавалась (экологическое, налоговое, антимонопольное законодательство), и ее можно было опровергать в рамках установленных процедур, в некоторых случаях не являлась признаком состава правонарушения (таможенное законодательство), и ответственность не наступала по причине нарушения права вследствие непреодолимой силы⁶⁶. Объединение граждан может признаваться виновным, если будет установлено, что у него имелась возможность для соблюдения норм и правил, за нарушение которых предусмотрена ответственность, но им не были приняты все зависящие от него меры по их соблюдению⁶⁷. Вину объединения можно понимать как вину его должностных лиц или представителей⁶⁸. Встречаются и утверждения и о несводимости вины организации к вине ее членов, должностных лиц, работников (например, в работах Е.А. Суханова и других авторов). В зависимости от того или иного подхода к виновности (принципу материального права) трансформируется и презумпция невиновности (принцип процессуального права)⁶⁹. Как представляется, отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов как мера юридической ответственности может применяться только при наличии вины в действиях кандидата, избирательного объединения, при этом обязанность доказать вину кандидата должна возлагаться на избирательную комиссию, а вина избирательного объединения должна презюмироваться и обязанность по ее опровержению должна возлагаться на само это объединение. Отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов, не являющийся мерой юридической ответственности, наступает без обязательного исследования избирательной комиссией вопроса о вине кандидата, избирательного объединения.

О производстве по отказу в регистрации кандидата, списка кандидатов

Оценим утверждения о необходимости судебного порядка отказа в регистрации с точки зрения его внутреннего значения. Решение избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата, списка кандидатов - правоприменительный акт, завершающий собой стадию принятия документов для регистрации, выдачи подтверждения о принятии документов, проверки представленных документов. Деятельность избирательной комиссии на данной стадии органам судебной власти несвойственна. Рассмотрение вопроса о регистрации кандидата, списка кандидатов носит общий характер (и первичный по отношению к вопросу об отказе в регистрации), то есть распространяется на всех кандидатов (осуществляется не в связи с правонарушением или нарушением чьих-то прав, а в результате правомерных действий по выдвижению кандидата, списка кандидатов, сбору подписей в поддержку выдвижения и последующего представления документов для регистрации кандидата, списка кандидатов). Деятельность по регистрации кандидата, списка кандидатов не является деятельностью юрисдикционного (правосудного) характера.

По мнению Б.Т. Базылева⁷⁰, юридическая ответственность при рассмотрении ее как правоотношения предполагает наличие специальных процессуальных норм для предварительного расследования и разрешения дел о правонарушениях, а также для исполнения назначенной меры наказания (наличие специальной процессуальной формы). В.В. Игнатенко⁷¹ указывает на реализацию в установленной процессуальной форме как обязательный признак юридической ответственности. МД Шиндяпина⁷² относит непосредственно к сущностным признакам юридической ответственности наличие процессуальной формы развития и реализации юридической ответственности.

Исходя из традиционного понимания юрисдикции⁷³, под юрисдикционной деятельностью избирательных комиссий можно понимать деятельность по рассмотрению дел об избирательных

правонарушениях, оценке действий кандидатов, избирательных объединений, нижестоящих избирательных комиссий, членов избирательных комиссий с точки зрения их правомерности либо неправомерности и применению юридических санкций к правонарушителям. Юрисдикция избирательных комиссий может отличаться по виду и характеру рассматриваемых дел, по территории, по компетенции (подведомственность). Не всякое рассмотрение комиссией представленных кандидатом, избирательным объединением документов - юрисдикционная деятельность. Рассмотрение вопроса о регистрации кандидата, списка кандидатов относится к исполнительно-распорядительной деятельности, близко также и контрольно-надзорной деятельности органов исполнительной власти, если понимать этот вид контроля как "несвязанный" (реализуемый в отношении любого субъекта, подпадающего под определенные признаки, в данном случае - любого кандидата, списка кандидатов, а по обращению заинтересованного лица). Производство по отказу в регистрации кандидата, списка кандидатов начинается с момента обнаружения избирательной комиссией признаков избирательного правонарушения, которое может являться основанием для отказа в регистрации как меры юридической ответственности, и завершается вступлением в силу решения избирательной комиссии об отказе в регистрации. Избирательная комиссия, принимающая документы для регистрации, проверяет их в рамках обычной исполнительно-распорядительной и контрольно-надзорной деятельности, что по существу во многом аналогично соответствующей деятельности, реализуемой контрольными органами специализированного (отраслевого - в рамках исполнительной власти), а также финансового (реализуемого исполнительными и законодательными органами, а также контрольно-счетными палатами) контроля.

Данная деятельность требует регулирования не как процесс, а как установление контрольных полномочий соответствующего органа в соответствующем законе. Деятельность комиссии по отказу в регистрации кандидата, списка кандидатов как меры юридической ответственности должна реализовываться в рамках специального производства по делу об отказе в регистрации кандидата (включающего деятельность по расследованию и юрисдикционную деятельность) и носит процессуальный характер.

Данные общественные отношения урегулированы законодательством фрагментарно, регулируется контрольная деятельность, а не производство по отказу в регистрации. Анализ правовой природы данной процессуальной деятельности позволяет прийти к выводу об особой правовой природе этих отношений (данного производства) и необходимости выделять в теории это производство как самостоятельное наряду с производством по делу об административном правонарушении и расследованием уголовных дел.

Совершенствование законодательства в части регулирования отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов

Предлагается предусмотреть в Федеральном законе "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" следующее:

1) определить избирательные правонарушения, влекущие отказ в регистрации, так, чтобы отграничить возможность отказа от применения иных мер (предупреждения); предусмотреть перечень обстоятельств, исключающих

неправомерность деяния либо освобождающих от юридической ответственности в виде отказа в регистрации;

2) разграничить случаи применения отказа в регистрации кандидата, списка кандидатов как меры юридической ответственности и меры праввосстановительного и предупредительного характера;

3) определить виды злоупотребления избирательным правом и предусмотреть санкции, в т.ч. отказ в регистрации кандидата, списка кандидатов;

4) предусмотреть, что отказ в регистрации как мера юридической ответственности может применяться при наличии вины в действиях кандидата, избирательного объединения; обязанность доказать вину кандидата должна возлагаться на избирательную комиссию, а вина избирательного объединения резюмируется и обязанность по ее опровержению возлагается на это объединение; отказ в регистрации, не являющийся мерой юридической ответственности, наступает без исследования вопроса о вине кандидата, избирательного объединения;

5) урегулировать производство по отказу в регистрации кандидата, списка кандидатов.

3.2. РАБОТЫ АСПИРАНТОВ

ТРЕТЬЯ ПРЕМИЯ

Исаева

Елена Александровна,
аспирантка
Ярославского государственного
университета им. П.Г. Демидова

Соколов

Александр Владимирович,
аспирант
Ярославского государственного
университета им. П.Г. Демидова

Научный руководитель:

Головин

Юрий Алексеевич,
доктор политических наук,
профессор,
Ярославский государственный
университет им. П.Г. Демидова

Лушников

Андрей Михайлович,
доктор юридических наук,
доктор исторических наук,
профессор,
Ярославский государственный
университет им. П.Г. Демидова

Трансформация избирательных систем на выборах депутатов законодательных органов субъектов Российской Федерации

Становление демократического государства и гражданского общества в Российской Федерации невозможно без демократизации политических процессов и институтов в субъектах Федерации. Одним из важных элементов, способных обеспечить движение страны в данном направлении, является избирательная система. Избирательные системы оказывают определяющее влияние на становление в регионах политико-властных субъектов. Поэтому важно, какую именно избирательную систему выбирает субъект Федерации, как протекает избирательный процесс в регионах.

Избирательные системы субъектов Российской Федерации во многом определяются нормами федерального законодательства, однако сохраняются возможности для значительных вариаций.

Поэтому целью исследования является изучение трансформации региональных избирательных систем¹ на выборах депутатов законодательных собраний субъектов Российской Федерации.

Исследование проводилось на примере трех субъектов Российской Федерации: Ярославской, Владимирской и Костромской областей. Данные регионы выбраны по ряду причин. Во-первых, они по политико-институциональным параметрам достаточно однородны (среднероссийский уровень развитости партийных структур, использование до 2003 года только мажоритарной системы выборов и тд.). При этом выборы в законодательные органы проходят с разницей примерно в один год. Это позволяет определить изменение избирательного законодательства и процесса.

1. Опыт применения избирательных систем на выборах субъектов Российской Федерации до 2002 года

1.1. Мажоритарные избирательные системы выборов депутатов региональных парламентов

Формированию современных региональных систем субъектов Российской Федерации положил начало Указ № 1617 "О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации", подписанный 9 октября 1993 года Президентом Б. Ельциным. Этим указом предусматривался роспуск Советов всех уровней и избрание новых органов представительной власти.

22 октября 1993 года Президент России издал Указ № 1723 "Об основных началах организации

государственной власти в субъектах Российской Федерации". Этим указом были назначены сроки выборов в представительные органы власти регионов - с декабря 1993 по 1 апреля 1994 года - и утверждено "Положение об основных началах организации и деятельности органов государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации на период поэтапной конституционной реформы", которое устанавливало основные рамки деятельности представительных органов регионов и срок их полномочий - два года.

26 октября 1993 года последовал Указ № 1765 "Об утверждении Основных положений о выборах в представительные органы государственной власти края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа"². Оно давало рекомендации о нарезке округов - требовалось территориальное единство округа, устанавливалось допустимое отклонение от среднего числа избирателей - не более 5-10% при норме "не менее одного избирательного округа на территории района". Последнее положение было вскоре отменено.

Указы предоставляли регионам право самостоятельно назначать сроки выборов, установив лишь ограничение по времени до 1 апреля 1994 года. В Ярославской области выборы прошли в феврале, а в двух других рассматриваемых регионах - Владимирской и Костромской областях - выборы состоялись в марте 1994 года.

Таблица 1. Даты проведения выборов депутатов законодательных органов Владимирской, Костромской и Ярославской областей

Субъект Федерации	Первые выборы	Вторые выборы	Третьи выборы	Четвертые выборы
Владимирская область	27.03.1994	8.12.1996	10.12.2000	20.03.2005
Костромская область	13.03.1994	23.03.1997	10.12.2000	4.12.2005
Ярославская область	27.02.1994	25.02.1996	26.03.2000	14.03.2004

В результате в целом ряде регионов администрации принимали вариант административно-территориального либо территориального представительства с резкой неравномерностью распределения количества избирателей по округам³. Такое распределение избирателей по округам вызывало резкую критику политических организаций. Их протесты не всегда оставались без внимания, в частности, в Ярославской области по иску представителя Президента В. Варухина нарезку отменил суд.

В соответствии с федеральными нормативно-правовыми актами и решениями суда формировались и региональные избирательные системы.

В Ярославской области ее основу на начальном этапе составило Положение о выборах депутатов Государственной Думы области⁴. Оно определило процедуру комплектования представительного органа I созыва: мажоритарная система относительного большинства в 23 одномандатных округах при 25% минимальной явке избирателей.

Таблица 2. Количество депутатов в законодательных органах Владимирской, Костромской и Ярославской областей

Субъект Федерации	Первые выборы	Вторые выборы	Третьи выборы	Четвертые выборы
Владимирская область	21	37	37	38

Костромская область	15	21 ⁵	24	36
Ярославская область	23	50	50	50

Были также закреплены основные принципы выборов: всеобщее, равное избирательное право, тайное голосование, общественный и государственный контроль за выборами, свобода выборов и добровольность участия в них граждан. Активным избирательным правом наделялись 18-летние, пассивным - 21-летние жители области.

В феврале 1994 года состоялись первые выборы в законодательный орган Ярославской области - Государственную Думу Ярославской области. Своих кандидатов выдвинули даже профсоюзы и областная организация женщин. Среди наиболее крупных и влиятельных объединений следует отметить "Выбор России", КПРФ, "Демократическую Россию" и блок "Согласие и ответственность"⁶. Однако получить мандат депутата Думы удалось лишь одному выдвиженцу "Выбора России" - М А Бурунскому.

Аналогичные избирательные нормы были закреплены и в документах Костромской и Владимирской областей.

В Костромской области было принято постановление администрации Костромской области от 14 декабря 1993 года № 543 "О выборах в областную Думу", в которое определяло численный состав Думы в количестве 15 человек и срок полномочий 2 года. Выборы были назначены на 13 марта 1994 года и утверждено Положение о выборах в областную Думу.

Региональным нормативно-правовым документом, на основании которого формировалось Законодательное Собрание Владимирской области, стало постановление администрации области от 13 января 1994 № 5 "Об избрании представительного органа власти Владимирской области", согласно которому представительный орган избирался на два года. В него должен был войти 21 депутат, победивший в результате выборов в одномандатном избирательном округе.

Выборы в областную Думу 1-го созыва состоялись 27 марта 1994 года. Было избрано 20 депутатов - по 5-му округу выборы не состоялись.

Особенностью представительных органов первого созыва было то, что в их составе находилось большое количество представителей исполнительной ветви власти.

Принятый Федеральный закон об основных гарантиях ввел три основных требования к нарезке округов: территориальное единство, отклонение от среднего числа избирателей не более чем на 10%, а в труднодоступных и отдаленных местностях - не более чем на 15%, и учет административно-территориального деления.

Сроки полномочий законодательных собраний, избранных на два года в 1993-1994 годах, истекали в 1995-1996 годах. Однако 17 сентября 1995 года Президент РФ своим указом № 951 "О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления" рекомендовал региональным представительным органам продлить свои полномочия.

Законодатели еще 46 субъектов РФ последовали этому примеру⁷. Выборы в Костромской и Владимирской областях также были перенесены — во Владимирской на 8 месяцев, а в Костромской области на год. В Ярославской области выборы были проведены без изменения срока полномочий Думы.

Перед проведением выборов в законодательные органы в регионах были приняты законодательные акты, регулирующие данный процесс.

В Ярославской области Дума приняла закон о выборах в органы власти и управления⁸. Данный закон был принят с целью более точной регламентации закрепленных в только что принятом Уставе Ярославской области норм избирательного права, а также с целью создания нормативного акта, регламентирующего всю избирательную сферу. Закон определил порядок и процедуру выборов губернатора (мажоритарная система абсолютного большинства), депутатов Государственной Думы области (мажоритарная система относительного большинства в 50 одномандатных округах), глав самоуправляющихся территорий (мажоритарная система абсолютного большинства), депутатов Собраний представителей самоуправляющихся территорий (мажоритарная система, как правило, в одномандатных округах).

В конце 1995 года был принят второй закон о выборах⁹. Фактически это был не принципиально новый нормативный правовой акт, а новая редакция предыдущего. Его принятие было обусловлено необходимостью приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным. Поэтому он не изменил избирательную систему, однако значительно сузил полномочия местных органов в определении порядка проведения выборов в органы местного самоуправления.

В соответствии с Уставом Ярославской области депутатом Думы может быть избрано лицо, являющееся избирателем области, возраст которого на дату голосования составляет не менее 21 года. Депутат Думы не может состоять на службе (занимать должность или выполнять работу по договору) в органах государственной власти. Избирателями Ярославской области являются жители области, имеющие гражданство Российской Федерации и достигшие 18-летнего возраста.

Для признания выборов депутатов Думы состоявшимися необходимо, чтобы в них приняло участие

не менее 25% от общего числа избирателей. Избранным считается кандидат, получивший наибольшее число голосов от числа избирателей, принявших участие в голосовании по округу. При равном числе полученных кандидатами голосов избранным считается кандидат, собравший большее число подписей избирателей.

В ходе избирательной кампании было выдвинуто 274 кандидата в депутаты Думы, из них зарегистрировано - 271. Избирательными объединениями выдвинуто и зарегистрировано 54 кандидата¹⁰.

Выборы депутатов Думы состоялись в 49 избирательных округах. В округе № 16 выборы были признаны несостоявшимися в связи с тем, что число голосов, поданных против всех кандидатов, превысило число голосов, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов. Повторные выборы по данному избирательному округу были проведены 16 июня 1996 года.

В Костромской области выборы депутатов Думы второго созыва состоялись в декабре 1996 года. В период их проведения проходили и выборы главы администрации региона, депутатов представительных органов и глав местного самоуправления, а также областной референдум, на который был вынесен вопрос: "Согласны ли Вы с размещением и строительством атомной станции в Костромской области?".

Костромская областная Дума была сформирована в соответствии с Уставом Костромской области, а также законами области "О Костромской областной Думе", "О статусе депутата Костромской областной Думы", "О выборах депутатов Костромской областной Думы"¹¹. Последний закон был принят еще в июле 1995 года, однако в год выборов в него дважды вносились изменения - в январе и феврале. В соответствии с законодательством области Дума своим постановлением от 5 сентября 1996 года № 3 5 5 назначила выборы депутатов Думы на 8 декабря 1996 года, а постановлением от 24 сентября 1996 года № 375 утвердила схему одномандатных избирательных округов с численностью избирателей в среднем от 26 до 32 тысяч человек.

В ходе избирательной кампании было выдвинуто 116 человек, из них зарегистрировано кандидатами 99 человек, в том числе 86 выдвинутых избирателями¹².

В Думу второго созыва было избрано 19 депутатов¹⁵. Из 8 баллотировавшихся депутатов первого созыва четверо было избраны вторично. Большинство в Думе составляли руководители предприятий, организаций, учреждений (15 человек).

- В двух избирательных округах (№ 1 и 5) депутаты не были избраны, так как число голосов, поданных против всех кандидатов, превысило число голосов, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов.

Законодательное Собрание Владимирской области второго созыва избиралось 8 декабря 1996 года уже в составе 37 депутатов сроком на 4 года. Выборы проводились на основе Закона "О выборах депутатов..."¹⁴. Особенность избирательной кампании по выборам депутатов заключалась в том, что она проводилась одновременно с подготовкой выборов главы администрации области.

41-

Избирательной комиссией области были подготовлены предложения о границах 37 одномандатных избирательных округов по выборам депутатов Собрания, которые были утверждены решением Собрания от 11 сентября 1996 года № 231. Всего было выдвинуто 234 кандидата в депутаты, зарегистрировано 199 кандидатов. Среди зарегистрированных кандидатов в депутаты 22 выдвинуты шестью избирательными объединениями. Наибольшее число кандидатов (13) выдвинула КПРФ. В избирательные бюллетени было включено от 2 до 11 кандидатов. Во всех избирательных округах выборы были признаны состоявшимися и действительными. Собрание второго созыва было избрано в полном составе.

Перед третьими выборам региональных законодательных собраний нормативная база, регламентирующая данный процесс, снова была изменена. Как и в прошлый раз, принятие нового регионального закона о выборах было вызвано необходимостью приведения регионального законодательства в соответствие с вновь принятым федеральным актом, а поэтому региональные законы опять были во многом идентичны.

В 1999 году в Ярославской области был принят новый закон о выборах¹⁵, еще более подробно регламентировавший порядок проведения выборов, однако, новый закон в основном лишь дополнил предыдущий новыми положениями. Он закрепил недопустимость изменения срока полномочий действующих органов власти и управления, обязательность и гласность проведения выборов.

Правом назначения выборов депутатов Думы был наделен губернатор, а главы региона - законодательный орган. Было запрещено проведение выборов депутатов Думы и губернатора одновременно. Были так же закреплены независимость избирательных комиссий в пределах своих полномочий от органов государственной власти и местного самоуправления; статус избирательных комиссий. При этом персональный состав всех избирательных комиссий (кроме комиссии области) назначался по решению Собрания представителей муниципального образования. Была закреплена обязанность назначающих органов учитывать предложения избирательных объединений и блоков, общественных объединений при назначении членов избирательных комиссий.

В начале 2000 года в территориальные избирательные комиссии Ярославской области было подано 341 заявление о намерении баллотироваться в областные депутаты. Зарегистрироваться удалось 295 кандидатам по 50 избирательным округам. Выборы в Думу Ярославской области состоялись 26 марта 2000 года. Они были признаны состоявшимися в 48 избирательных округах.

К выборам 2000 года в Устав Костромской области были внесены изменения, по которым областная Дума избирается в составе 24 депутатов сроком на 5 лет. Важным отличием при проведении данных

выборов стало то, что они проводились на основе нового закона - Избирательного кодекса Костромской области¹⁶. Несмотря на то, что данный нормативный акт был принят еще задолго до выборов, в него неоднократно вносились изменения и дополнения (например, 6 октября 1999 года¹⁷). Выборы в Костромскую Думу третьего созыва состоялись 10 декабря 2000 года, когда был избран 21 депутат.

Одновременно с костромскими выборами состоялись и выборы депутатов Законодательного собрания Владимирской области. Они также проходили на основе Избирательного кодекса¹⁸. Данный нормативный документ не внес значительных изменений в процедуру выборов - он во многом лишь конкретизировал и утонял закрепленные положения выборов депутатов. Главным новшеством было - создание единого нормативного документа, регламентирующего проведение выборов в регионе.

Выборы депутатов законодательных органов третьего созыва позволили выявить две основные тенденции:

1) активизация политических партий в избирательном процессе. Как результат, в законодательных органах были образованы крупные политические объединения депутатов¹⁹;

2) увеличение в депутатском корпусе доли представителей экономической элиты регионов

1.2. Опыт применения пропорциональной системы на выборах законодательных органов субъектов Российской Федерации до 2002 года

Смешанная мажоритарно-пропорциональная система формирования представительных органов власти не стала абсолютно новой для всех субъектов Российской Федерации.

До 2002 года федеральное законодательство позволяло субъектам Федерации самим выбирать тип избирательной системы (при соблюдении основных положений Конституции России и федерального законодательства, регулирующего избирательные права граждан). В этих условиях лишь незначительное число регионов самостоятельно решило ввести у себя пропорциональную или смешанную "несвязанную" избирательную систему.

Таблица 3. Избирательные системы на выборах региональных законодательных собраний. 1993-1999 годы²¹.

Избирательные системы		Число регионов	
		1993-1995	1995-1999
"Чистые"	Плюральная	56	50
	Мажоритарная	7	5
	Блоковая	7	6
Смешанные	Плюрально-блоковая	12	18
	Плюрально-пропорциональная	3	3
	Мажоритарно-пропорциональная	0	1
	Блоково-пропорциональная	0	1

В первом электоральном цикле смешанные системы с элементами пропорциональности были использованы в 3 регионах - Республике Марий Эл (пропорциональной системе избирались 8 депутатов из 30), Туве (5 из 32) и Саратовской области (10 из 35). Остальные депутаты во всех трех случаях избирались по плюральной системе, причем в Республике Марий Эл - в административно-территориальных округах.

Во втором электоральном цикле все три региона-экспериментатора вернулись к формулам большинства, но зато появились 5 новых. Калининградская область и Усть-Ордынский Бурятский автономный округ избирали законодателей по плюрально-пропорциональным системам, причем на долю второго компонента приходилось 5 из 32 и 4 из 19 депутатов, соответственно. В Корякском автономном округе был проведен уникальный в мировой практике опыт с блоково-пропорциональной системой, ибо из 12 депутатов 4 избирались по пропорциональной системе, а остальные - в двухмандатных административно-территориальных округах. Красноярский край использовал мажоритарно-пропорциональную формулу, причем доля пропорциональной составляющей оказалась здесь гораздо выше - 20 из 42 депутатов.

В Свердловской области вся нижняя палата легислатуры общей численностью 28 человек избиралась на ротационной основе по пропорциональной системе. В течение второго электорального цикла выборы прошли дважды, оба раза избиралось по 14 депутатов. Верхняя палата (21 депутат) избиралась по плюральной системе в административно-территориальных округах.

Во всех перечисленных случаях использовалась модификация пропорциональной системы, принятая на общенациональном уровне: закрытые списки и распределение мандатов по методу простой квоты и наибольших остатков.

В Омской области в 1996 году был принят закон, по которому 30 депутатов Законодательного

Собрания области должны были избираться по мажоритарной системе через два года после каждого високосного года, а 15 депутатов - по пропорциональной системе каждый високосный год. В редакции закона от 28 ноября 1997 года было уточнено, что норма о проведении выборов по пропорциональной системе вступает в силу с 2000 года. В соответствии с законом в марте 1998 года были проведены выборы в Законодательное Собрание по 30 одномандатным округам. Однако в 1999 году в закон было внесено изменение, отложившее вступление в силу нормы о выборах по пропорциональной системе до 2004 года.

По итогам третьего электорального цикла к началу 2003 года законодательные органы, избранные по пропорциональной или смешанной избирательной системе, существовали только в четырех регионах (Красноярский край, Калининградская, Свердловская и Псковская области). В остальных субъектах Федерации избирательная система опять претерпела изменения в сторону мажоритарной системы. Следует отметить, что в Псковской области смешанная система²² была впервые применена в 2002 году - непосредственно перед тем, как был принят федеральный закон, благодаря которому она стала обязательной для всех регионов.

В результате, до введения обязательного использования пропорциональной избирательной системы только в трех субъектах Российской Федерации она применялась (хотя бы для части депутатского корпуса) более одного раза (Свердловская и Калининградская области, Красноярский край). Причем в Свердловской области в связи с применением принципа ротации выборы в Думу по пропорциональной системе проводились пять раз (в 1996, 1998, 2000, 2002 и 2004 годах).

Во всех случаях, за исключением Корякского автономного округа, выборы проходили с использованием 5-процентного заградительного барьера, и все списки были "плоскими" (т.е. не содержали субрегиональных групп). И только в Корякском автономном округе был избран беспрецедентный вариант с 2 5-процентным заградительным барьером. Впрочем, из-за незначительного числа распределяемых мандатов в Калининградской области и Усть-Ордынском Бурятском автономном округе мандаты не смогли получить даже некоторые списки, преодолевшие 5-процентный барьер.

До 2003 года (а особенно до 1997 года) довольно либеральными были и нормы, регулирующие участие в выборах общественных объединений. Поэтому в выборах могли принимать самостоятельное участие профсоюзы, женские, ветеранские и иные организации, допускалось и существование региональных партий (Балтийская Республиканская Партия в Калининградской области, Северная партия в Красноярском крае и т.д.).

Тем не менее степень конкурентности в ряде случаев была крайне низка. В Республике Тыва в выборах участвовало всего два списка, в Корякском автономном округе - три списка, в Усть-Ордынском Бурятском автономном округе и Калининградской области в 1996 году - четыре списка. Почти во всех случаях, когда в выборах участвовало более четырех списков, 5-процентный барьер преодолеvalo как минимум четыре из них (лишь в Псковской области этот барьер преодолело всего три списка).

Основной закономерностью региональных списочных выборов в эти годы стал их жестко персонифицированный характер, роль федеральных партий (кроме КПРФ) в этих выборах была незначительной.

2. Применение смешанной системы на выборах в законодательные органы субъектов Российской Федерации: правовые аспекты и политическая практика

2.1. Введение смешанной мажоритарно-пропорциональной системы выборов в субъектах Российской Федерации

Принятие в 2002 году нового закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ"²³ ознаменовало начало качественно нового этапа формирования региональных избирательных систем. Согласно пункту 16 статьи 35 закона не менее половины депутатских мандатов в законодательном органе субъекта Федерации либо в одной из его палат распределяются между списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями, пропорционально числу голосов избирателей, полученным каждым из списков кандидатов²⁴.

Федеральный закон оставил регионам свободу самим определиться при выборе:

численности депутатского корпуса;

размера избирательного барьера; i правила формирования списка (единые или разбитые на группы);

между закрытыми и открытыми списками;

методики распределения депутатских мандатов.

к

Согласно Федеральному закону (п. 5 ст. 80), до 14 июля 2003 года был установлен переходный период, в течение которого региональные законодатели должны были привести законодательство в соответствие с новыми положениями Федерального закона²⁵. Во всех регионах создание новых избирательных законов потребовало значительного времени²⁶. Центризбирком решил помочь региональным законодателям и подготовил "Методические рекомендации по выбору вида пропорциональной системы при подготовке проекта закона субъекта Российской Федерации о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации"²⁷.

Новая смешанная мажоритарно-пропорциональная избирательная система была введена во Владимирской, Костромской и Ярославской областях соответствующими избирательными нормативно-правовыми актами²⁸. Их принятие не было простым. Нововведение не имело достаточного для изменения

Устава количества сторонников. Как показывали результаты опроса, смешанную систему в 2004 году поддерживало 56% и 50% депутатов Костромской и Ярославских дум²⁹. 18,18% депутатов Ярославской области считало, что законодательный орган необходимо избирать только по пропорциональной системе. При этом 31,82% ярославских и 44% костромских депутатов было уверено, что голосование должно проводиться по мажоритарной системе.

Однако в связи с введением федеральными законодателями обязательности смешанной избирательной системы на выборах регионального парламента, соответствующие изменения были утверждены в нормативно правовых актах субъектов Федерации.

Одной из трудностей на пути введения в регионах голосования за партийные списки являлась необходимость изменения нарезки избирательных округов, которую можно было избежать, лишь удвоив численный состав представительного органа власти (чтобы сохранить прежнее число избирательных округов). Однако это входило в противоречие с интересами исполнительной власти.

В результате в большом числе регионов возникла кризисная ситуация, когда в новом региональном законе не было указано, сколько же депутатов избирается по партийным спискам. Так оказалось и в Костромской, Ярославской и Владимирской областях³⁰. В их законодательстве было записано, что не менее половины депутатов избирается по партийным спискам.

Но даже "откладывание на потом" в различных регионах было сделано по-разному. Например, в некоторых законах указано, что половина депутатов избирается по одномандатным округам, а половина - в едином округе по пропорциональной системе. Так было записано в Костромской и Ярославской областях. И теоретически можно было просто вдвое сократить количество одномандатных округов. Однако во Владимирской области Законодательное Собрание имело нечетное число депутатов. В этом случае норму закона об избрании половины депутатов по пропорциональной системе, а половины - по мажоритарной просто невозможно выполнить.

В результате из рассматриваемых регионов только Ярославская область сохранила численность депутатов законодательного органа³¹. Во Владимирской области состав законодательного органа был увеличен на одного депутата³², а в Костромской области - на двенадцать депутатов³³.

Федеральный закон не установил никаких ограничений по величине барьера для списков, которые допускаются к распределению мандатов, оговорив лишь, что таких списков должно быть не менее двух и что в совокупности за них должно быть подано не менее 50% голосов избирателей, принявших участие в голосовании.

Законодатели Владимирской области решили копировать федеральную схему с установленным заградительным барьером, одновременно вводя "плавающий барьер" в двух случаях:

если за списки, получившие не менее необходимого процента голосов избирателей, в совокупности подано менее 50%, то к распределению депутатских мандатов допускаются в порядке убывания по числу голосов иные списки кандидатов, пока общее число голосов, поданных за списки, допущенные к распределению мандатов, не достигнет 50% и этих списков будет не менее двух;

если только один список преодолел установленный заградительный барьер, то к распределению мандатов будет допущен также список, следующий по числу голосов³⁴.

В законодательстве Костромской и Ярославской областей "плавающий" барьер не предусмотрен. В случае если установленный процент голосов получили менее двух списков кандидатов или за списки кандидатов, набравших установленное количество голосов (4% и 5% голосов соответственно) подано 50 или менее процентов избирателей, принявших участие в голосовании, выборы признаются несостоявшимися. Представляется, что данная норма способствует формированию политической конкуренции, однако повышает вероятность признания выборов несостоявшимися.

Рассматриваемые регионы ввели различные заградительные барьеры. В Костромской области он составил 4%³⁵, в Ярославской - 5%, Владимирской - 7%³⁶. Следует отметить, что и вопрос о заградительном барьере решался не сразу. Например, в первоначальной версии Избирательного кодекса Владимирской области он четко не определялся. И только в марте 2004 года он был установлен. Данные субъекты Федерации предпочли использовать систему закрытых списков кандидатов". Они включили различные условия к спискам кандидатов. Например, в законе "О выборах..." Ярославской области записано, что общее количество кандидатов, выдвигаемых каждым избирательным объединением по единому избирательному округу, в списке не может превышать число депутатских мест в Государственной Думе Ярославской области, подлежащих распределению между списками кандидатов на основе пропорционального представительства. В избирательных кодексах Владимирской и Костромской областей закреплено иное условие: общее число кандидатов, выдвигаемых избирательным объединением по единому избирательному округу, не может быть меньше числа депутатских мандатов, распределяемых по пропорциональной системе, и не может превышать это число более чем в 1,5 раза.

В Костромской области к спискам кандидатов выдвинуто еще два требования. Во-первых, это закрепление минимальной квоты для одного пола в общем списке кандидатов. В областном списке кандидатов в депутаты Костромской областной Думы, выдвигаемом политической партией число кандидатов одного пола не может быть менее 30% (ст. 75 Избирательного кодекса).

Во-вторых, разбивка списка кандидатов на региональные группы³⁸. Областной список кандидатов в депутаты должен иметь три региональные части (группы), соответствующие части территории Костромской

области³⁹ (областной центр, центральная часть, северо-восточная часть), а также может иметь общеобластную часть списка, в которую может быть включено не более трех кандидатов⁴⁰.

Следует отметить, что в связи с изменением федерального избирательного законодательства к выборам в Костромскую думу право выдвигать списки кандидатов по пропорциональной системе было закреплено только за политическими партиями. Следовательно, было запрещено создание избирательных блоков, которые на выборах в Ярославской и Владимирской областях играли достаточно важную роль. j Еще одним важным отличием избирательного законодательства Костромской области стало недопущения практики, условно называемой "паровоз". В апреле 2005 года в Избирательный кодекс Костромской области были внесены изменения: установлено, что при проведении выборов депутатов Костромской областной Думы по пропорциональной избирательной системе, в случае отказа от получения мандата, либо досрочного сложения полномочий депутата в течение года после выборов, без вынуждающих на то обстоятельств, данный список политический партий избирательного блока лишается депутатского мандата. Вынуждающими обстоятельствами, при которых мандат сохраняется и передается следующему кандидату в списке, являются: назначение на государственную должность, тяжелая болезнь кандидата или его близкого родственника, признание кандидата судом недееспособным или ограничено дееспособным.

Все рассматриваемые регионы выбрали методику распределения депутатских мандатов между списками, называемую квотой Хэра с правилом наибольшего остатка. Лишь незначительное число субъектов Федерации выбрали иные методики⁴¹.

2.2. Апробация новой избирательной системы в регионах

Состоявшиеся в Ярославской, Владимирской и Костромской областях выборы по смешанной избирательной системе продемонстрировали примерно одинаковый уровень политической конкуренции⁴². В Ярославской области в избирательный бюллетень было внесено 10 избирательных объединений, в Костромской - 8, а во Владимирской - 7. Следует отметить, что реальный уровень конкуренции был еще большим, так как в избирательной кампании принимали и другие избирательные объединения.

В Ярославской области принять участие в избирательной кампании решил целый ряд политических партий. Для этого они объединились в избирательные блоки. В начале был создан блок "Родина" (образован региональными структурами общенациональной российской политической партии "Союз" и Республиканской партии России). Однако решением суда он был снят с регистрации, в первую очередь на основании уже существования одноименного блока. По мнению ряда экспертов, данный блок создавался именно для "перетягивания" голосов избирателей от блока "Родина", возглавляемого депутатом Государственной Думы России А. Грешневиковым.

Затем Избирательная комиссия Ярославской области зарегистрировала избирательный блок "За единую Россию!" (образованный тремя региональными организациями партий "Евразийский союз", "За Русь святую" и СДПР). Однако после встречи и переговоров руководителей партий "Единая Россия" и блока "За единую Россию!" последние решили отказаться от участия в выборах. Как было заявлено, была достигнута договоренность о включении положений избирательной программы блока в программу "Единой России".

В выборах попытался принять участие еще один блок - "Путина". Его создали отделения партии "Либеральная Россия" и партии "Единение". Однако Избирательная комиссия Ярославской области отказала в регистрации данному объединению, несмотря на то, что лидер блока Александр Симон доказывал, что к Владимиру Путину название блока не имеет никакого отношения, а ударение в слове "путина" надо делать на второй слог и понимать его как "сезон ловли рыбы". Однако комиссия усмотрела в названии блока нарушение федерального избирательного законодательства.

Помимо рассмотренных недопусков к участию в выборах избирательных объединений в Ярославской области аналогичные случаи были отмечены и в Костромской и Владимирской областях.

Во Владимирской области в регистрации было отказано списку партии "Родина" по причине того, что 5 кандидатов из списка сняли свои кандидатуры, а еще 6 были исключены из списка за недостоверные данные о себе. Даже после того, как Центральная избирательная комиссия Российской Федерации восстановила четырех кандидатов, которых областная комиссия незаконно исключила из списка, число выбывших из списка кандидатов все равно превысило 25%, и отказ в регистрации был признан законным. В итоге на выборах партию представляли лишь 2 кандидата по одномандатным округам.

В Костромской области по решению областного суда от 26 ноября 2005 года (гражданское дело по заявлению Костромского отделения партии "Народная Воля") была отменена регистрация областного списка кандидатов в депутаты, выдвинутого "Российской партией Пенсионеров". Основанием для этого послужило наличие в регистрации подписи их прежнего лидера.

Следует отметить, что выборы в рассматриваемых регионах показали высокий уровень активности политических субъектов по созданию избирательных блоков⁴³. В Ярославской области помимо трех рассмотренных блоков, которым было отказано в регистрации, приняли участие еще два блока - "Правда. Порядок. Справедливость." (создан "Консервативной партией России" и "Российской конституционно-демократической партией") и "Родина" ("Народно-патриотическая партия России" и "Партии национального Возрождения "Народная Воля"). Во Владимирской области - "Гражданский союз" (объединение партий СПС и "ЯБЛОКО"). В Костромской области также был создан блок СПС и "ЯБЛОКО", однако из-за запрета на создание формальных блоков, демократы баллотировались по списку СПС. Такая практика позволяет обходить федеральный запрет на создание избирательных блоков, однако сам по себе запрет позволяет

предотвратить манипуляции с названиями блоков, которые были отмечены в Ярославской области, а также в ряде других регионов страны.

Существенным отличием выборов региональных законодательных органов Владимирской и Костромской областей было то, что они не совмещались с федеральными голосованиями. Соответственно отсутствовал присущий федеральным избирательным кампаниям фон агитационной поддержки той или иной партии в центральных средствах массовой информации, а главными темами избирательных кампаний партий и блоков были региональные проблемы и региональная повестка дня, а не воспроизведение федеральных идей и лозунгов выдвигавших списки партий. При этом во Владимирской области избирательная кампания сопровождалась активными акциями протеста в связи с социальными реформами правительства, а в Костромской проходила на фоне активной дискуссии по поводу возможного объединения с Ярославской областью.

Следует отметить, что у владимирского губернатора Н. Виноградова сложились партнерские отношения с региональными отделениями и "Единой России" и КПРФ. Список "Единой России" возглавил заместитель председателя Владимирского горсовета, председатель политсовета регионального отделения партии В.Н. Киселев, депутат Законодательного Собрания, президент Русской Американской Стекольной Компании В.Н. Миронов и заместитель председателя Законодательного Собрания области Н.А. Королева. Многие кандидаты в списке - действующие депутаты разных уровней и чиновники. Интересно, что пятым в списке "Единой России" стал заместитель губернатора Е.А. Завьялов, а другой заместитель губернатора - Ю.М. Федоров - был включен четвертым в список КПРФ, который возглавили председатель Законодательного Собрания А.В. Бобров, первый вице-спикер, первый секретарь обкома КПРФ А.М. Синягин и депутат Законодательного Собрания, заслуженный работник сельского хозяйства СВ. Монастырский.

Компартия в Костроме также была и партией местной власти. Первый секретарь обкома КПРФ Валерий Ижицкий руководил Костромской областной Думой. Активно пропагандировала левых телекомпания "Русь", которую местные аналитики считают подконтрольной губернатору Шершунову.

В Ярославской области партией власти была "Единая Россия", а основным оппонентом считался блок "Родина". Он одержал никем не ожидаемую победу.

Следует отметить, что в качестве основного оппонента властей во Владимирской области выступал список Аграрной партии России во главе с бывшим депутатом Государственной Думы Г.И. Чуркиным. Также в роли оппозиции областной власти выступало региональное отделение Российской партии Пенсионеров, которая провела ряд протестных акций (посетивший регион лидер партии В.К. Гартунг даже не встретился с губернатором).

Именно с нежеланием прохождения в Законодательное Собрание Владимирской области "Аграрной партии" ряд экспертов считает введение в регионе 7-процентного заградительного барьера.

Выборы показывают значительные различия в расстановке политических сил в регионах. Они лишь демонстрируют лидирующее положение в политическом пространстве субъектов Федерации партии "Единая Россия". Во всех рассматриваемых областях она заняла первое место. Хотя ее результаты оказались разными - от 29,99% в Костромской области и до 20,53% во Владимирской.

Следует отметить, что везде заградительный барьер преодолевают КПРФ и ЛДПР. Более пяти процентов набирает и "Аграрная партия", однако из-за введения 7-процентного барьера во Владимирской области она не смогла принять участие в распределении мандатов в данном регионе.

Следует отметить, что правые партии (в том числе и объединившись в блок) не могут преодолеть и 5-процентного барьера.

В целом значительные позиции имеет "Родина". Она прошла в законодательные органы Ярославской и Владимирской областей. И представляется, что повторила бы свой успех во Владимирской области, если бы не была отменена ее регистрация.

Региональные выборы выявили активизацию "Российской партии Пенсионеров". Она смогла преодолеть заградительный барьер во Владимирской области и могла бы повторить его в Костромской области, если бы не была аннулирована ее регистрация.

Особо следует отметить "Российскую Партию ЖИЗНИ". Во Владимирской области она впервые в региональных выборах самостоятельно прошла в законодательный орган, а затем повторила свой успех и в Костромской области. В Ярославской области ей не удалось набрать даже двух процентов. Однако столь активное ее участие в региональных выборах позволяет считать ее одной из основных партий "второго" эшелона.

Отметим и значительный успех региональных политических объединений, коими фактически являлись блоки "Правда. Порядок. Справедливость" и блок "Родина" в Ярославской области, которые в сумме набрали почти 30% голосов избирателей.

Высокий уровень конкуренции на выборах и достаточно консолидированное голосование избирателей обеспечили высокий уровень представительности интересов граждан. В Ярославской области, избирательные объединения, прошедшие в законодательный орган, представляют интересы 74,76% избирателей, во Владимирской - 81,46%, в Костромской - 69,16%.

Однако здесь следует отметить достаточно высокий уровень протестного голосования, составивший во всех рассматриваемых областях более 10%. Особенно высоким он был именно во Владимирской области

- 17,9%. В Ярославской области этот уровень составил 12,87%, а в Костромской - 10,16%. То есть обнаруживается парадоксальная тенденция - чем меньшим оказался уровень представленности избирателей в законодательном органе, тем меньше протестное голосование. При этом второй тенденцией оказывается связь между количеством участников избирательной кампании и протестным голосованием: чем больше списков кандидатов внесено в избирательный бюллетень, тем меньше протестное голосование.

Как результат высоких протестных настроений во Владимирской области, в четырех одномандатных округах строка "против всех" заняла первое место, еще в двух - второе. В Костромской области кандидат "против всех" занял первое место в одном округе. В Ярославской области во всех одномандатных округах выборы были признаны состоявшимися.

В рассматриваемых регионах избирательные объединения достаточно активно использовали политических лидеров, которые включались в списки кандидатов на первые места, но явно не планировали работать в региональных законодательных органах. Например, первыми номерами в списке "Родины" Ярославской области значился депутат Государственной Думы России А. Трешневиков.

По результатам выборов в Ярославской области "Единая Россия" получила 12 мандатов (9 по списку и 3 по одномандатным округам), "Родина" - 7 (все по списку), блок "Правда. Порядок. Справедливость" - 5 (3 по списку и 2 по округам), "Аграрная партия России" - 4 (по два по списку и по одномандатным округам), КПРФ - 3 (по списку), ЛДПР - 2 (по списку). Российская Партия ЖИЗНИ получила одно место по одномандатному округу.

В областной Думе были созданы фракции "Единой России" (15 депутатов), "Родина" (5), "Правда. Порядок Справедливость" (6), "Аграрная фракция" (6), депутатская группа "За регионы!" (8). Но через два года ситуация значительно изменилась: сохранились фракции "Единая Россия" (16 депутатов) и депутатская группа "За регионы!" (8), "Аграрная фракция" (7), "Родина (народно-патриотический союз)" (5), а была создана депутатская группа "Политическая партия "Родина" (5). Фракция "Правда. Порядок. Справедливость" была ликвидирована. Примерно год существовала и фракция КПРФ.

Во Владимирской области "Единая Россия" получила 11 мандатов (6 по спискам и 5 по округам), КПРФ - 8 (6 по списку и 2 по одномандатным округам). По три депутата по списку провели Российская партия Пенсионеров и Российская партия ЖИЗНИ. Двух представителей в законодательном собрании получила ЛДПР. По одному представителю по одномандатным округам удалось провести "Гражданскому Союзу" и Аграрной партии России. Остальные одномандатники формально считались независимыми.

Однако через год после выборов во Владимирском законодательном собрании существовало всего две фракции - КПРФ (12 депутатов) и "Единой России" (15 депутатов). Остальные партийные депутаты просто не имеют возможности создать собственные фракции, так как для этого необходимо 10 человек, а они представляют различные политические организации. Однако даже их деятельность в законодательном собрании обеспечивает существование достаточного уровня политической конкуренции⁴⁴.

По результатам выборов из 36 депутатских мандатов в Костромской областной Думе нового созыва партия "Единая Россия" получила 14 мандатов (7 - по партийным спискам и 7 - по округам), коммунисты - 5 мандатов (4 - по партийным спискам и 1 - по округам). По два места в областной думе у "Аграрной партии России", "ЛДПР" и партии "Родина". "Российская партия ЖИЗНИ" получила одно место по партийным спискам. По одному депутатскому мандату у кандидатов, выдвинутых в одномандатных округах "СПС" и "Российской партией Пенсионеров". 7 мест получили формально независимые кандидаты, которые баллотировались в Думу как самовыдвиженцы. Одно место в областной Думе четвертого созыва пока остается вакантным⁴⁵.

Таким образом, избирательные кампании в Ярославской, Костромской и Владимирской областях потенциально создают условия возрастания политической конкуренции. На выборах в законодательный орган Ярославской и Костромской областей барьер преодолело 6 избирательных объединений, во Владимирской - 5. Следует отметить, что при 5-процентном барьере в Законодательное Собрание Владимирской области прошло бы также шесть списков (в распределении мандатов могла бы принять участие Аграрная партия).

Выводы и рекомендации

Период становления и развития мажоритарной избирательной системы на выборах в регионах России характеризовался практически идентичными нормами и процедурами. Основное различие заключалось лишь в степени представленности избирателей, то есть в количестве депутатов законодательного органа субъекта Федерации. Большинство субъектов Федерации выбрало систему относительного большинства со сроками полномочий депутатов в 4 года. Лишь Костромская область с третьего созыва выбирает Думу на 5 лет.

Результаты выборов демонстрируют все большую эффективность участия в выборах представителей бизнес-структур, новый состав, скорее всего, будет способствовать росту независимости депутатского корпуса по отношению к исполнительной власти.

Как показывает рассмотрение регионального избирательного законодательства в процессе принятия новых избирательных законов, со временем стало увеличиваться число "отклонений" от средней федеральной нормы, начался поиск вариантов использования новых механизмов⁴⁶. Поэтому можно предполагать, что далее число этих различий между регионами постепенно будет увеличиваться, что в целом является позитивным моментом для отечественной избирательной системы.

Например, заградительный барьер в рассматриваемых регионах оказался различным: 4% - в Костромской области, 5% - в Ярославской и 8% - во Владимирской. При этом во Владимирской области законодательством предусматривается при определенных результатах голосования понижение данного барьера. Различным оказался и численный состав законодательных органов - от 36 в Костромской области, 38 - во Владимирской, до 50 - в Ярославской.

Важным отличием костромского избирательного законодательства является разбивка списков кандидатов на региональные группы и введение квоты в списках для одного пола. Однако следует отметить, что последняя норма фактически не действует. Из 18 избранных по спискам депутатов только двое - женщины. Это говорит о том, что в первую очередь мужчины занимают проходные места в списках. Поэтому представляется необходимым рассмотреть возможность введения дополнительных норм, гарантирующих более равномерную представленность полов в законодательных органах.

Следует отметить, что введение смешанной пропорционально-мажоритарной системы практически никак не повлияло на процедуры проведения выборов по мажоритарной системе. Выборы депутатов проводятся по мажоритарной избирательной системе относительного большинства по одномандатным избирательным округам, образуемым на всей территории области, на основе средней нормы представительства избирателей на один избирательный округ (с нормой отклонения не более 10%).

Результаты региональных выборов демонстрируют определенную автономию региональных политических предпочтений избирателей от федеральных. Об этом говорит значительное отличие результатов голосования в региональные парламенты от результатов голосования в федеральный парламент.

При этом отмечается больший персонифицированный характер региональных избирательных объединений.

Запрет блокировки политических партий на выборах в определенной степени будет снижать персонификацию региональных выборов. Это практически устранил отмеченные случаи манипуляции с названиями избирательных объединений.

Введение смешанной избирательной системы значительно увеличило демократичность региональных законодательных органов. Если ранее ряд политических партий просто не мог рассчитывать на формирование в них значительных групп своих представителей, то после выборов по партийным спискам такие партии, как "Родина", "Российская Партия ЖИЗНИ", "Российская партия Пенсионеров", смогли преодолеть необходимый избирательный барьер. Например, во Владимирской области 7-процентный барьер преодолела "Российская Партия ЖИЗНИ". Значительный успех на выборах в Государственную Думу Ярославской области одержала "Родина". Все это создало дополнительные предпосылки для создания "политических" фракций в законодательных органах и будет способствовать дальнейшей структуризации регионального политического пространства, формированию эффективно функционирующей партийной системы.

Представляется необходимым рассмотреть возможность увеличения количественного состава законодательных органов субъектов Федерации. Это позволит увеличить количество мандатов, распределяемых по пропорциональной системе (и сделает более удобным и эффективным ее применение), а также повысит представленность интересов населения. Здесь следует отметить, что само введение смешанной избирательной системы положительно сказалось на данном показателе. Большинство субъектов Федерации в ходе реализации данной реформы хотя бы незначительно, но увеличило количество депутатских мандатов в законодательном органе.

Увеличение количества мандатов, распределяемых по пропорциональной системе, позволило бы более эффективно использовать методику разбивки списка кандидатов по региональным группам, а значит, в большей степени учитывать интересы избирателей. Это бы стало дополнительным стимулом для введения региональных групп кандидатов в целом ряде субъектов Федерации.

С целью повышения представленности интересов населения разумным было бы снижение заградительного барьера до минимальных показателей (4-5%), в то время как ситуация с 8-процентным барьером представляется слишком завышенной.

Еще одним институтом, обеспечивающим большую представленность интересов избирателей, может стать введение открытых списков кандидатов. Данный институт не применялся на выборах рассматриваемых регионов, однако опыт других субъектов Федерации мог бы быть интересен и полезен для них. К тому же федеральное законодательство и Центральная избирательная комиссия Российской Федерации не только не запрещают это, но и путем оказания методической помощи в определенной степени содействуют этому. Следует отметить, что для Костромской и Владимирской областей введение открытых списков не внесло бы значительных трудностей при подведении результатов голосования, поскольку в списках значится не столь большое количество кандидатов. Открытые списки эффективно применять и в случае использования системы разбивки списков на региональные группы - избирателю будет не так сложно выбрать предпочтительного кандидата из региональной группы, избирательные бюллетени не будут иметь излишне большого размера, а система позволит сочетать положительные черты как мажоритарной так и пропорциональной избирательных систем.

Представляется целесообразным более широкое применение нормы, фактически запрещающей использование технологии "паровозов", фактически вводящей избирателей в заблуждение по поводу того, кто именно вероятнее всего получит мандат депутата. Тем более, что данные нормы уже закреплены в

Избирательном кодексе Костромской области и показали свою эффективность,

Вышеуказанные новации могли бы значительно повысить демократичность избирательного законодательства и избирательного процесса, степень представительности законодательных органов субъектов Федерации, повысить эффективность их работы, а, следовательно, и повысить доверие населения к ним, а также к институту выборов.

РАБОТЫ АСПИРАНТОВ

ТРЕТЬЯ ПРЕМИЯ

Какителашвили
Михаил Михайлович,
аспирант кафедры
административного
и муниципального права
Российского государственного
социального университета
социального университета

Научный руководитель:
Вишняков
Виктор Григорьевич,
доктор юридических наук,
профессор кафедры
административного и муниципального
права Российского государственного

Финансирование выборов: законодательство и практика

Введение

Одна из основных задач в демократическом государстве - формирование представительных органов государственной власти и местного самоуправления выборным путем. Однако данный процесс невозможен без привлечения значительных материальных ресурсов, а также без эффективного механизма финансирования выборов. В этой связи в избирательном праве вопрос о создании такого механизма становится особенно актуальным и наиболее проблемным.

Выбор темы обусловлен также многочисленными проблемами, возникающими на практике в области соблюдения установленных законом правил при формировании и расходовании избирательных фондов кандидатов, политических партий, а также контроля за данными процессами. Кроме того, на проведение выборов федерального уровня затрачиваются и средства федерального бюджета, которые нуждаются в рациональном и эффективном расходовании.

Предметом исследования данной работы являются вопросы, связанные с финансированием избирательных кампаний кандидатов, а также избирательных объединений.

В основе данной статьи лежит анализ законодательства субъектов Российской Федерации - избирательных кодексов города Москвы, Тверской и Белгородской областей, а также практики применения этих норм. Выбор данных регионов не случаен: в них проходили выборы в законодательные органы, в которых автор принимал непосредственное участие в качестве юрисконсульта. Автор участвовал также в контроле за проведением выборов в Московскую городскую Думу четвертого созыва 2005 года, являясь членом Московской городской избирательной комиссии с правом совещательного голоса.

В работе затронут также вопрос о финансировании избирательных кампаний со стороны некоммерческих организаций. Действующее законодательство не запрещает им вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений, однако встречаются случаи, когда при поддержке этих организаций иностранные государства фактически занимаются политической деятельностью в России, что недопустимо.

На встрече со спикером Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Б.В. Грызловым Президент Российской Федерации В.В. Путин выразил надежду, что закон об общественных и некоммерческих организациях, который рассматривает парламент, будет сбалансирован:

"Согласен с теми, кто полагает, что ситуация, при которой некоторые организации финансируются из-за рубежа и фактически занимаются политической деятельностью, недопустима, - заявил Президент. - Хотят они или нет, вольно или невольно они становятся инструментом в руках иностранных государств для достижения их политических целей в отношении нашей страны"¹.

Этот акцент наличествует и в других вопросах о неправительственных организациях. В.В.Путин отметил, что, к сожалению, очень часто неправительственные организации используются для проведения интересов других стран на политическом поле России. Очень жестко и очень точно².

В научной литературе, вопрос, связанный с финансированием избирательных кампаний, рассматривался в работах С.А. Авакьяна, В.В. Вискуловой, Е.И. Колюшина, А.В. Шапошникова и др.

"Преобразование выборов в легальную форму борьбы за завоевание государственной власти, введение состязательности кандидатов на выборные должности и партий привлекло за собой распространение на выборы правил конкурентной борьбы в экономической сфере", - справедливо отмечает Е.И. Колюшин-.

При этом фактическое распространение на избирательные кампании рыночных подходов опережает их правовое регулирование: расходы на выборы растут гигантскими темпами. Например, согласно представленным расценкам по выборам в депутаты Московской городской Думы четвертого созыва 2005 года, стоимость одной минуты эфирного времени на телеканале "ТВ Центр" в выходной день составляет 320 000 руб. Бюджетные деньги, косвенно перечисляемые Московской городской избирательной комиссией в

избирательные фонды посредством предоставления бесплатного эфира или публикаций на выборах в Московскую городскую Думу, составляют десятки миллионов рублей только для одного избирательного объединения. Нетрудно подсчитать общие расходы на телевидение и прессу со стороны Московской городской избирательной комиссии, если в выборах в Московскую городскую Думу участвовало десять избирательных объединений. Так, согласно представленных копий вторых финансовых отчетов о поступлении и расходовании средств избирательных фондов региональных отделений политических партий, зарегистрированные городские списки кандидатов в депутаты Московской городской Думы четвертого созыва перечислили на предвыборную агитацию через телерадиовещание и редакции периодических печатных изданий денежные средства на сумму 41 111 530 рублей⁴.

В последнее время все чаще звучат предложения о том, чтобы по примеру ряда стран совсем или в значительной степени отказаться от частного финансирования выборов. Например, С.А. Авакьян отмечает: "Если мы откажемся от частных денег на раскрутку кандидата, возрастет роль тех, кто его выдвинул: партий, движений, групп избирателей. Однодневкам нечего делать в этом процессе: либо ты лично создал себе популярность конкретными общественными делами, либо за тобой стоит уважаемая группа лиц. Не надо тратить миллионы на зомбирование избирателя, превращая его в голосующую куклу"⁵.

Стоит согласиться с мнением С.А. Авакьяна о необходимости перехода к государственному финансированию политических партий. Однако, на данном этапе, пожалуй, не следует в полном объеме отказываться от частного финансирования. Первым шагом к переходу к государственному финансированию является отказ от внесения пожертвований от юридических лиц. Поскольку только граждане - физические лица имеют право голосовать в день выборов, то было бы логичным оставить только за ними право вносить пожертвования в избирательные фонды.

Для того, чтобы финансовая основа выборов работала эффективно, недостаточно абстрактного обоснования достоинств той либо иной модели. Необходимо также учитывать уровень политического, и, что немаловажно, экономического развития общества. Подходить к реформированию избирательных отношений нужно максимально обдуманно и взвешенно, опираясь на выявленные практическим путем тенденции демократического развития российской избирательной системы, избегая "революционных" скачков в развитии электорального развития.

§1. Понятие финансирования выборов и механизм формирования избирательных фондов

Финансирование избирательных кампаний партий и кандидатов на выборные должности целесообразно рассматривать как деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, граждан, организаций, имеющую материальный, в том числе финансовый характер, способствующую достижению определенного, необходимого конкретному участнику выборов результата на выборах, и осуществляемую в период со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов, до дня представления итогового финансового отчета кандидатом, политической партией, а также уполномоченными ими лицами.

Расходование средств на избирательную кампанию партий и кандидатов не ограничено рамками конкретной избирательной кампании и может проводиться за ее пределами (например, расходование средств на содержание избирательных комиссий, работающих на постоянной основе).

Один из первых шагов избирательной кампании - открытие специальных избирательных счетов и создание избирательных фондов. Данная норма императивна, она прямо прописана в Федеральном законе "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"⁶ (далее - Федеральный закон об основных гарантиях) и повторяется во всех законах субъектов Российской Федерации. Хотелось бы отметить еще одну немаловажную составляющую: плата за услуги банка по открытию счетов избирательных комиссий и проведению операций по счетам не взимается. За пользование денежными средствами, находящимися на указанных счетах, проценты банком не уплачиваются (ст. 58 Федерального закона об основных гарантиях).

Однако на практике встречаются случаи нарушения этой нормы. Так, на выборах депутатов Московской городской Думы четвертого созыва одно из отделений Сберегательного банка Российской Федерации взимало комиссионный сбор с жертвователей в избирательный фонд избирательного объединения в размере 3 процентов. Данные незаконные действия были обжалованы. Выяснилось, что проблема возникла из-за недостаточной компетенции работников банка, которые применили нормы Федерального закона "О политических партиях" о внесении пожертвования на уставные цели политической партии (подп. "в" п. 1 ст. 29).

Кандидаты в представительные (законодательные) органы субъектов Российской Федерации обязаны создать собственные избирательные фонды для финансирования своей избирательной кампании (п. 1 ст. 58 Федерального закона об основных гарантиях). Кандидаты, баллотирующиеся только в составе городского списка, собственные избирательные фонды не создают.

Особо следует остановиться на проблеме формирования избирательных фондов. Они могут создаваться за счет: 1) собственных средств кандидата, избирательного объединения; 2) средств, выделенных кандидату, выдвинутому избирательным объединением; 3) добровольных пожертвований граждан; 4) добровольных пожертвований юридических лиц; 5) средств, выделенных кандидату, избирательному объединению соответствующей избирательной комиссией, в случае, если это

предусмотрено законом.

В соответствии со статьей 33 Федерального закона "О политических партиях" от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ⁷, предусматривается государственное финансирование политических партий по итогам участия политических партий в выборах в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации и набравших не менее 3% голосов избирателей или в случае избрания не менее 12 кандидатов. В этой связи, нам думается, что аналогичную норму следует ввести и в законы субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон не предусматривает конкретных ограничений по количеству средств, перечисляемых в избирательные фонды по каждому из указанных пунктов. В этой связи весьма интересны ограничения, предусмотренные законами субъектов Российской Федерации.

ИК г. Москвы⁸ (п. 4 ст. 57)	ИК Тверской области⁹ (п. 4 ст. 54)	ИК Белгородской области¹⁰ (п. 5 ст. 67)
---	--	---

Собственных средств кандидата, которые не могут превышать

270 тыс. руб. (3%)	100 тыс. руб. (20%)	300 МРОТ ¹¹ - равняется
30 тыс. руб. (16,666%)		

⁷ Федеральный закон "О политических партиях" от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 29. Ст. 2950.

⁸ Закон города Москвы "Избирательный кодекс города Москвы" № 38 от 6 июля 2005 г. // Вестник Мэра и Правительства Москвы. 2005. № 43- С. 2-69.

⁹ Закон Тверской области "Избирательный кодекс Тверской области" // Тверские ведомости. 2003. 11-17 апреля.

¹⁰ Закон Белгородской области "Избирательный кодекс Белгородской области" // Белгородские известия. Спецвыпуск 2003.

¹¹ В соответствии с ФЗ "О минимальном размере оплаты труда" от 19 июня 2000 г. № 82-ФЗ 1 МРОТ составляет 100 руб. // Собрание законодательства РФ. 2000. № 26. Ст. 2729.

Средств избирательного объединения

**(не из средств избирательного фонда избирательного объединения),
которые не могут превышать**

2700 тыс. руб. (30%)	250 тыс. руб. (50 %)	не более 1000 МРОТ - равняется 100 000 тыс. руб.
----------------------	----------------------	--

Л (20%)

Добровольных пожертвований граждан, не превышающие

45 тыс. руб. (0,5%)	25 тыс. руб. (5 %)	не более 100 МРОТ - равняется 10 000 руб. (5%)
---------------------	--------------------	--

Добровольных пожертвований юридических лиц, не превышающих

900 тыс. руб. (10%)	250 тыс. руб. (50 %)	1000 МРОТ - равняется
100 000 руб. (20%)		

Вызывает недоумение, с чем связаны такие резкие расхождения по размерам внесения пожертвований. Ссылка на различный уровень жизни, и поэтому различные доходы и расходы в каждом регионе несостоятельна, так как эти расхождения учитываются предельной суммой расходования избирательного фонда кандидата, избирательного объединения, который в каждом регионе соответственно разный. Например, предельная сумма расходования избирательного фонда кандидата в депутаты Московской городской Думы составляет 9 миллионов рублей (п. 5 ст. 57 Избирательного кодекса города Москвы), для избирательного объединения, выдвинувшего список кандидатов в Московскую городскую Думу, предельная сумма расходования избирательного фонда составляет 100 миллионов рублей (п. 9 ст. 57 Избирательного кодекса города Москвы).

Согласно Избирательному кодексу Тверской области предельная сумма расходования избирательного фонда для кандидатов составляет 500 тысяч рублей (подп. "в" п. 9 ст. 54), для избирательных объединений - 4 миллиона рублей (п. 10 ст. 54). В Белгородской области соответствующие суммы составляют: для кандидата в Белгородское Законодательное Собрание - 5000 минимального размера оплаты труда, для избирательных объединений - 25 000 минимального размера оплаты труда. При этом допускается увеличение предельных размеров расходования средств избирательного фонда зарегистрированных кандидатов, включенных в избирательный бюллетень при повторном голосовании, до 20 процентов.

Необходимо учесть, что предельный процент от суммы избирательного фонда, который вносится самим кандидатом, избирательным объединением или физическим или юридическим лицом, различен. Можно сделать вывод о нарушении принципа равенства кандидатов на выборах, предусмотренного статьей 5 Федерального закона об основных гарантиях. Условно говоря, политическая партия, выдвинувшая кандидата в Тверской области, может смело сформировать избирательный фонд на 50%, а уже в Москве - не более 30%.

Аналогичная ситуация по формированию избирательных фондов избирательных объединений:

ИК г. Москвы

(п. 8 ст. 57)

ИК Тверской области

(п. 10 ст. 54)

ИК Белгородской области

(п. 5 ст. 67)

**Собственных средств избирательного объединения,
которые не могут превышать**

20 млн. руб. (20%)	800 тыс. руб. (20 %)	15000 МРОТ - равняется
1 500 000 руб. (60%)		

Добровольных пожертвований граждан, не превышающие

500 тыс. руб. (0,5%)	2800 руб. (0,07%)	150 МРОТ - равняется
15 000 руб. (0,6%)		

Добровольных пожертвований юридических лиц, не превышающие

10 млн. руб. (10%)	140 тыс. руб. (3,5%)	3000 МРОТ - равняется
300 000 руб. (12%)		

Встает вопрос и о том, как в Законе учитывать инфляцию. В каждом регионе эту проблему решают по-своему: в законодательстве города Москвы и Тверской области - путем ежегодного индексирования; в Белгородской области ориентируются на МРОТ. Нам думается, что наиболее оптимальным будет все же ежегодная индексация предельного размера избирательного фонда, т.к. МРОТ, в свою очередь, также зависит от многих факторов.

Пункт 6 статьи 58 Федерального закона об основных гарантиях запрещает вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений иностранцам, государственным организациям, гражданам, не достигшим 18 лет, благотворительным организациям, юридическим лицам, зарегистрированным менее чем за один год до дня выборов, анонимным жертвователям.

Надо заметить, что аналогичные требования содержит пункт 3 статьи 30 Федерального закона "О политических партиях", что связано с необходимостью прозрачности поступлений денежных средств к политическим партиям, которые фактически формируют законодательную ветвь власти. Недопустимо, чтобы политическая партия финансировалась теневыми структурами или представляла интересы иностранных спонсоров в "цветных революциях".

Отметим в этой связи, что принятый Федеральный закон "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации" от 10 декабря 2006 г. № 18-ФЗ в значительной степени снимает эти вопросы.

В частности, в Законе предусматривается контроль за соответствием расходования денежных средств и использованием имущества иностранных фондов, государств и граждан, российскими некоммерческими неправительственными организациями.

Хотелось бы привести такой пример: во время проведения избирательной кампании в Московскую городскую Думу четвертого созыва шведский Фонд Улофа Пальме перед выборами провел учебный семинар для активистов одного из избирательных объединений на тему: "Как себя нужно вести на выборах наблюдателям". Данный семинар проходил в гостиничном комплексе "Измайлово". В течение двух дней перед слушателями выступали высокооплачиваемые юристы, психологи. На наш взгляд, данный случай и является скрытым финансированием со стороны иностранных организаций.

Федеральный закон установил определенные требования при внесении пожертвования. Так, при внесении пожертвования гражданин указывает в платежном документе следующие сведения: фамилию, имя, отчество, дату рождения, адрес места жительства, серию и номер паспорта или заменяющего его документа, информацию о гражданстве (п. 7 ст. 58 Федерального закона об основных гарантиях). При внесении пожертвования юридическим лицом в платежном поручении указываются следующие сведения: идентификационный номер налогоплательщика, название, дата регистрации, банковские реквизиты, отметка об отсутствии ограничений, предусмотренных Законом (п. 8 ст. 58 Федерального закона об основных гарантиях).

Нарушение данных требований на практике связано с несколькими факторами, но главным образом, - с человеческим. Работники банка руководствуются, в основном, инструкциями Центробанка и, по понятным причинам, мало интересуются требованиями Федеральных законов "О политических партиях", "Об основных гарантиях...", законами субъектов Российской Федерации и поэтому часто не указывают полностью дату рождения жертвователя, ограничиваясь только годом, или же не указывают гражданство Российской Федерации.

В случае возврата денежных средств жертвователю почтовые службы имеют право взять комиссию с этой суммы, которая в Москве составляет 8%. Ряд избирательных объединений, чтобы не платить данный комиссионный сбор, возвращают жертвователю денежные средства в безналичном расчете на банковский счет жертвователя, которые в последствии могут снова быть перечислены на счет кандидата (избирательного объединения).

Нам представляется весьма спорным путь, которым идут некоторые избирательные объединения. Пожертвования, внесенные гражданином, не указавшим свой адрес, идут в доход государства (п. 9 ст. 58 Федерального закона об основных гарантиях). Однако если гражданин напишет заявление о дополнении сведений о себе в банк, в который он внес пожертвования и где находится избирательный фонд кандидата (избирательного объединения), данные изменения будут внесены в базу данных банка и таким образом будут считаться законным пожертвованием.

Особо встает вопрос, как именно следует отразить в платежном документе отсутствие ограничений,

предусмотренных пунктом 6 статьи 58 Федерального закона об основных гарантиях. В соответствии с письмом Центрального банка Российской Федерации "Об оформлении платежных поручений на перечисление добровольных пожертвований в избирательные фонды, фонды референдума" от 16.12.1999 № 339-Т и Регламента оформления платежных документов для перечисления средств на специальные избирательные счета Сбербанком России от 19.08.2003 г. № 1154-Р, правомерной считается запись в платежном поручении: "Назначение платежа: Д: 00.00.0000, И: %, Г: 00,0%, М: 0%, У: нет".

Аналогичное разъяснение дала Московская городская избирательная комиссия в своем протокольном решении от 27 октября 2005 года № 83-

Совершенно понятно, что эти буквенные и процентные соотношения не перекрывают всех ограничений, предусмотренных Федеральным законом об основных гарантиях. Но также понятно, что, например, если указано, что доля государства в уставном капитале менее 30%, то и жертвователь не является государственным учреждением и на него не распространяются запреты, предусмотренные статьей 58 ФЗ об основных гарантиях.

Однако данный вопрос послужил поводом для многочисленных споров, так как, несмотря на разъяснения, окружная избирательная комиссия города Москвы по выборам депутатов в Московскую городскую Думу отказала в регистрации кандидату в депутаты на том основании, что денежные средства, внесенные в качестве избирательного залога, не оформлены в соответствии с Законом.

Сугубо формальный подход в избирательном законодательстве может повлечь к пагубным последствиям и завести в тупик. Весьма показателен следующий пример. В окружной избирательной комиссии по выборам депутатов Московской городской Думы председателем избирательной комиссии был выдан кандидатам в депутаты Московской городской Думы, как позже выяснилось, неправильный расчетный счет, на который был перечислен избирательный залог для регистрации в качестве кандидатов. Так как в итоге деньги не были перечислены на счет избирательной комиссии, то эта же комиссия не зарегистрировала кандидатов.

Мы оставим в стороне факты, которые могут свидетельствовать о преступлении, предусмотренном статьей 142 Уголовного кодекса Российской Федерации (фальсификация избирательных документов), а рассмотрим ситуацию с точки зрения избирательного законодательства.

Московская городская избирательная комиссия, заслушав объяснения сторон, в том числе услышав о вине окружной избирательной комиссии из уст ее председателя, согласившись с замечанием кандидатов о вине окружной избирательной комиссии, тем не менее, по формальным основаниям оставляет решение об отказе в регистрации кандидатов в силе, и рекомендуют кандидатам обратиться в суд.

§2. Специальный избирательный счет

По действующему избирательному законодательству региональное отделение политической партии со своего счета перечисляет денежные средства на специальный избирательный счет избирательного объединения созданного этим же региональным отделением политической партии.

По нашему мнению, в условиях перехода к государственному финансированию политических партий, избирательные фонды политических партий формируются исключительно из средств политических партий и необходимость в открытии отдельных специальных избирательных счетов отпадает.

На практике очень часто звучат жалобы от кандидатов, избирательных объединений, их уполномоченных по финансовым вопросам, на работу того или иного отделения Сберегательного банка Российской Федерации.

Нам представляется возможным убрать норму, предусматривающую исключительную компетенцию Сберегательного банка Российской Федерации по открытию избирательных счетов. Возможно, следует утвердить определенный, закрытый перечень банков, в том числе банков, в которых государственная доля отсутствует, (например, на данный момент государство не является держателем контрольного пакета акций Сберегательного банка Российской Федерации). Кандидаты на выборные должности смогут открывать избирательные счета в выбранных ими же кредитных организациях. Тем самым перед кандидатами (избирательными объединениями) появляется выбор в вопросе использования услуг банка. Это также в значительной степени облегчит работу всех участников избирательного процесса.

На наш взгляд, сейчас существует также проблема несовершенства законодательства в сфере ответственности за нарушения финансовой отчетности: при проведении выборов для кандидата (избирательного объединения) предусматривается наказание вплоть до отмены регистрации (например, за непредоставление первого финансового отчета - пункт 2 статьи 35 Избирательного кодекса города Москвы), в то же время для средств массовой информации предусмотрена только административная ответственность, а об ответственности банка упоминается лишь косвенно.

Очень важную норму содержит пункт 6 статьи 59 Федерального закона об основных гарантиях: "избирательное объединение, выдвинувшее список кандидатов, вправе для целей своей избирательной кампании использовать без оплаты из средств своего избирательного фонда недвижимое и движимое имущество (за исключением ценных бумаг, печатной продукции и расходных материалов), находящееся в его пользовании (в том числе на правах аренды)".

Это норма открывает легальную возможность политическим партиям поддерживать своих кандидатов на выборах. Данная норма была внесена (п. 6 ст. 59 в ред. Федерального закона от 21 июля 2005 № 93-ФЗ) в Федеральный закон об основных гарантиях и уже появилась в новом Избирательном кодексе города Москвы

от 6 июля 2005 года. К сожалению, соответствующие изменения не были сделаны в избирательные кодексы Тверской и Белгородской областей.

Однако, это открывает возможность для недобросовестных политических партий заключать договора аренды недвижимого и движимого имущества заблаговременно до дня объявления о назначении даты выборов и использовать это имущество для целей предвыборной агитации без оплаты из средств избирательного фонда. Также возможность таких нарушений облегчает тот факт, что для данных категорий договоров не требуется нотариальное заверение, таким образом, договор может быть заключен задним числом.

§3-Избирательный залог

Немаловажную функцию при проведении выборов выполняет избирательный залог. Началом любой официальной избирательной кампании является выдвижение кандидата. В дальнейшем перед выдвинутым кандидатом встает вопрос: на каком основании зарегистрироваться в качестве кандидата на выборную должность - путем сбора подписей или внесения избирательного залога.

На наш взгляд, первый способ гораздо выгодней, т.к. он означает фактически ведение агитации за кандидата (списки кандидатов) и тем самым избирательная кампания начинается значительно раньше, чем у тех, кто вносит залог.

Однако жесткие требования, предъявляемые законодательством к процедуре сбора подписей, внесенные поправки в Федеральный закон об основных гарантиях и законы субъектов Российской Федерации, фактически вводят драконовские требования к собранным подписям, например, заверение подписи сборщика на собранных подписных листах у нотариуса (п. 12 ст. 34 Избирательного кодекса города Москвы). Оговоримся также, что процедура нотариального заверения не имеет отношения к так называемому "нотариальному лобби", так как оно не выгодно и самим нотариусам, поскольку в соответствии с утвержденными Министерством юстиции и Федеральной нотариальной палатой нормативами, список подписей считается единым целым, и уже не важно, сколько подписей - одна или тысяча, в любом случае тариф взимается как за одну, так как это одно нотариальное действие. В то же время, Московская нотариальная палата рекомендовала другую схему работы, на основании чего московские нотариусы взимали тариф с каждой подписи. Думается что практика, на предстоящих выборах 12 марта расставит все на свои места.

В этой связи на первый план выходит избирательный залог. Несмотря на значительные суммы (так в частности в избирательных кодексах города Москвы (п. 3 ст. 61), Тверской (п. 4 ст. 55) и Белгородской (п. 3 ст. 69) областей избирательный залог составляет 15% от установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда кандидата (избирательного объединения), большинство кандидатов предпочитают идти именно этим путем. Федеральный закон об основных гарантиях допускает уменьшение избирательного залога до 10%, но не выше 15% от установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда кандидата, избирательного объединения (п. 11 ст. 38).

На выборах в депутаты Московской городской Думы четвертого созыва, где, как уже было сказано, избирательный залог для избирательного объединения составил 15%, то есть 15 миллионов рублей, зарегистрировалось четыре избирательных объединения. Таким образом, на счет избирательной комиссии было перечислено 60 миллионов рублей.

Есть мнение, что в большинстве регионов установлены высокие избирательные залоговые суммы. К примеру, для кандидата в депутаты Московской городской Думы это сумма - один миллион триста пятьдесят тысяч рублей. Тем не менее, ряд экспертов высказываются за то, что снижать ставки залога не стоит. Практика региональных выборов (например, Владивосток, Корякия) показывает, что высокие залоговые суммы никого не останавливают, даже двойников - они регистрируются как раз по залогам.

В науке высказываются мнения, что избирательный залог выполняет функции имущественного ценза. На наш взгляд, с этим нельзя согласиться, так как перед кандидатом (избирательным объединением) существует выбор: зарегистрироваться на основании избирательного залога или собранных подписей.

§4. Финансовая отчетность

Федеральный закон об основных гарантиях (п. 9 ст. 59) обязывает представлять итоговый финансовый отчет кандидатов (избирательных объединений) с приложением первичных финансовых документов не позднее 30 дней со дня официального опубликования результатов выборов и предусматривает наличие в законах субъектов Российской Федерации сдачи первого и второго финансового отчета.

Анализируя практику по сдаче финансовой отчетности, мы приходим к выводу, что так называемый первый финансовый отчет, который сдается одновременно с представлением документов, необходимых для регистрации, не столь важен. Во-первых, его функции сводятся к констатации факта, что появился избирательный фонд. Думается, что наличие справки из кредитной организации об открытии специального избирательного счета, через который проходят все денежные средства, уже подтверждает этот факт. Во-вторых, на практике первый финансовый отчет сдается "нулевой", то есть кандидат (избирательное объединение) в любом случае еще не успевают его заполнить, в тоже время отсутствие денежных средств в избирательном фонде не является основанием для отказа в регистрации (например, подп. 7 п. 20 ст. 37 Избирательного кодекса города Москвы). Таким образом, обязанность сдачи первого финансового отчета не несет никаких финансовых функций и излишне формализует процесс. В порядке законодательной

инициативы, мы предлагаем унифицировать порядок сдачи финансовых отчетов во всех субъектах Российской Федерации и убрать из обязанностей кандидатов, избирательных объединений сдачу первого финансового отчета одновременно с подачей документов для регистрации.

Заключение

Переход к пропорциональной системе приведет к особой роли партий в избирательном процессе, что незамедлительно повлечет за собой изменение порядка финансирования выборов.

В соответствии с требованием Федерального закона об основных гарантиях до 14 июля 2003 года все субъекты Российской Федерации должны были привести свои законы, регулирующие выборы в законодательные органы, в соответствии с требованием о том, что половина состава законодательного органа должна избираться по пропорциональной системе. На 1 марта 2005 года в 85 субъектах Российской Федерации приняты соответствующие законодательные акты на основании данной нормы.

Однако в Республике Адыгея, Камчатской области законы, регулирующие порядок избрания законодательных органов, не предусматривают пропорциональной составляющей. Не определено количество мандатов, распределяемых по пропорциональной системе, в Астраханской области. В Корякском автономном округе из 12 депутатов всего 4 избираются по пропорциональной системе, а 8 - по одномандатным округам, что не соответствует Закону. В данном случае Избирательная комиссия округа приняла правильное решение и на выборах напрямую руководствовалась нормами Федерального закона.

В целом выборы показали, что пропорциональная система в субъектах Российской Федерации работала хорошо, особых трудностей не было.

Проанализировав законодательство о выборах и практику его применения, автор пришел к выводу, что сейчас в стране выстраивается трех-четырех партийная система. Итоги прошедших выборов в Московскую городскую Думу четвертого созыва, наглядно показали, что новая система выборов по партийным спискам, которая впервые была применена в Москве, в большей степени соответствует внедряемой концепции партийного строительства. Московская городская Дума сформирована из одной большой центристской фракции и двух "крылышек" - малых фракций по 3-4 человека. В этой связи встает вопрос о соотношении частного и публичного права в вопросе финансирования.

Нам хотелось бы еще раз подчеркнуть, что в избирательном процессе нет места "партиям однодневкам"; в новой складывающейся системе особо важным становится финансовая поддержка политических партий, а именно на первый план должно выйти государственное финансирование. А если государство берет на себя функции спонсора партии, следует ужесточить контроль за партиями в сфере приема пожертвований от юридических лиц, а также от некоммерческих неправительственных иностранных организаций. На последних необходимо обратить особое внимание: как показывает горький опыт наших соседей по Союзу Независимых Государств, нежелательное вмешательство во внутренние дела государства происходит, как правило, в самое уязвимое время - в период выборов.

Для обеспечения вышеизложенного необходимы соответствующие изменения в главу Федерального закона об основных гарантиях "Финансирование выборов". Законодательные инициативы в области финансирования выборов особо актуальны именно сейчас.

Летом 2005 года в Федеральный закон об основных гарантиях были внесены существенные изменения (практически во все главы Закона), касающиеся порядка избрания депутатов. Однако глава "Финансирование выборов" осталась в прежней редакции. Нам думается, что необходимость внесения очередных поправок в действующее законодательство обусловлена самой практикой выборов, сначала в законодательные собрания субъектов Российской Федерации, затем - в Государственную Думу Российской Федерации, а также на предстоящих выборах Президента Российской Федерации.

Рассмотрев законодательство субъектов Российской Федерации (на примере избирательных кодексов города Москвы, Тверской и Белгородской областях) в отношении финансирования выборов, мы приходим к следующим выводам:

1. Необходимость унифицировать многие нормы избирательного права. В частности, необходимо законодательно внести поправку о том, что в платежных документах должна быть запись: "ограничений, предусмотренных статьей 58 ФЗ об основных гарантиях, нет".

2. С учетом внесения изменений в Федеральный закон "О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации" и Федеральный закон "Об общественных объединениях" внести поправки в Федеральный закон об основных гарантиях в части ограничения круга жертвователей - юридических лиц.

3. Необходимо усилить контроль в процессе избирательных кампаний за финансированием политических партий, избирательных объединений и кандидатов, в рамках недопущения финансирования со стороны иностранного капитала возможных "цветных революций".

4. Целесообразно установить единые процедуры сдачи финансовых отчетов и свести их к двум. Первый финансовый отчет должен сдаваться за 10 дней до дня голосования, а итоговый финансовый отчет со всеми первичными финансовыми документами - не позднее чем через 30 дней со дня голосования.

5. Огромное количество финансовых документов влечет такое же количество ошибок, в этой связи необходимо повысить роль Контрольно-ревизионных служб при избирательных комиссиях.

6. Следует исключить норму об исключительной компетенции Сберегательного банка Российской Федерации по открытию избирательных счетов, и установить закрытый перечень кредитных организаций по

ведению избирательных счетов. Выбор кредитных организаций оставить за кандидатами, избирательными объединениями. Если кандидат (избирательное объединение) недоволен компетенцией кредитной организации, ему остается винить только себя. Избирательная комиссия отчасти снимает с себя ответственность за работу кредитной организации. Однако, данное нововведение может таить в себе опасность возможных махинаций со стороны кандидатов, избирательных объединений в выборе кредитной организации.

7. В связи с многочисленными нарушениями со стороны отделений Сберегательного банка Российской Федерации целесообразно ввести административную ответственность кредитной организаций по ведению избирательных счетов.

8. Рекомендовать Центральному банку издать дополнительную инструкцию с учетом вышеизложенных замечаний, в частности, внести норму о пожертвовании по ведению избирательных счетов.

9. Ограничить право внесения пожертвований в избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений для всех юридических лиц.

10. Внести соответствующие изменения в Федеральный закон об основных гарантиях и ограничить право использования взятого в аренду имущества без оплаты из средств соответствующего фонда менее чем за один год до дня выборов. Для данных категорий договоров не требуется нотариальное заверение, таким образом, договор может быть заключен задним числом. Появляется возможность для недобросовестных политических партий заключать договора аренды недвижимого и движимого имущества, заблаговременно до дня объявления о назначении даты выборов и использовать его для целей предвыборной агитации без оплаты из средств избирательного фонда.

11. Внести соответствующие изменения в действующее законодательство, запрещающие юридическим лицам вносить пожертвования в избирательные фонды кандидатов, избирательных объединений. Поскольку только граждане - физические лица имеют право голосовать в день выборов, то было бы логичным оставить такое право только за ними.

12. По нашему мнению, в условиях перехода к государственному финансированию политических партий, избирательные фонды политических партий формируются исключительно из средств политических партий, и необходимость в открытии отдельных специальных избирательных счетов отпадает.

РАБОТЫ АСПИРАНТОВ

ТРЕТЬЯ ПРЕМИЯ

Калягина

Виктория Александровна,

аспирантка кафедры

государственного

и административного права

юридического института

Дальневосточного

государственного университета

Научный руководитель:

Хрусталева

Евгений Николаевич,

доцент кафедры государственного

и административного права

юридического института

Дальневосточного государственного

университета

Избирательные системы на муниципальных выборах: законодательство и практика

Сегодня в России проводится ряд широкомасштабных реформ в различных направлениях государственного строительства. Не обошли они стороной и область становления политической системы страны и создания местного самоуправления. Одним из узловых вопросов реализации реформ в данных направлениях является определение вида избирательной системы при проведении муниципальных выборов в конкретном муниципальном образовании. Вопрос этот требует комплексного подхода, позволяющего учесть и совместить процессы реформирования, что даст возможность ожидать от его разрешения положительных результатов.

В рамках концепции реформирования местного самоуправления происходит переход на двухуровневую территориальную систему, при которой, по возможности, сохраняются существующие в настоящее время муниципальные образования. Таким образом, одним из аспектов успешной реализации программ, направленных на развитие местного самоуправления, является формирование новых муниципальных образований. Данное обстоятельство неизбежно влечет за собой создание в каждом муниципальном образовании системы органов местного самоуправления, большая часть которых, традиционно, формируется посредством выборов.

Как известно, от выбора той или иной избирательной системы зависит успешность проведения избирательной кампании в целом, а главное, что результаты выборов при одних и тех же итогах голосования могут оказаться различными. В этом отношении, муниципальные выборы ничем не отличаются от выборов в органы государственной власти на федеральном и региональном уровнях. Однако о критериях избрания такой системы вряд ли можно сказать то же самое.

Итоги активного обсуждения достоинств и недостатков избирательных систем применительно к выборам Президента России, депутатов Федерального Собрания Российской Федерации, а также депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации на местный уровень нельзя переносить необдуманно. Только рассмотрение избирательных систем сквозь призму особенностей местного самоуправления и учет практики проведения муниципальных выборов позволит по-новому подойти к данной проблеме, сделать определенные выводы.

Необходимо отметить, что вопросу приемлемости той или иной избирательной системы на муниципальных выборах, до недавнего времени, уделялось недостаточно внимания. Это обстоятельство могло привести к нивелированию значения муниципального уровня для становления политической системы страны, реформирование которой направлено на вовлечение партий в "большую" политику. Здесь не обойтись без поддержки крупных партий, системно проводящих в жизнь свою программу и пользующихся широкой поддержкой населения, равно на федеральном, региональном, местном уровнях. С другой стороны, реформирование основ местного самоуправления направлено на приближение муниципальной власти к населению, побуждение инициативных форм поведения, предполагающее в итоге самостоятельное решение вопросов местного значения, создание благоприятных условий для развития муниципального образования и другие направления. Что, в конечном счете, помогает формированию гражданского общества, без которого невозможно развитие политической системы, основанной на демократических принципах.

Впервые тенденции особого внимания к данной проблеме были обозначены статьей 23 Федерального закона от 8 октября 2003 года № 131-ФЗ "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"¹ (далее - Федеральный закон № 131-ФЗ) в редакции от 21 июля 2005 года, предусматривающей понятие избирательной системы. Сам факт определения избирательной системы в "профильном" федеральном законе, направленном на регламентацию муниципально-правовых отношений, свидетельствует об осознании высокой значимости муниципальных выборов не только в построении местного самоуправления, но и их влияния на становление политических институтов.

Понятие "избирательная система" в узком смысле, как она используется в Федеральном законе №

131-ФЗ, подразумевает способ определения результатов выборов². Классическое определение избирательной системы настоящая статья дополняет следующими элементами: условия признания списков кандидатов - допущенными к распределению депутатских мандатов, а также порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов.

Для уровня муниципальных выборов такая регламентация является прогрессивным шагом, позволяющим обеспечить реализацию принципа государственной гарантированности местного самоуправления³, посредством более конкретного регулирования избирательного процесса. Что призвано облегчить задачу закрепления политических партий как универсального института, связывающего государство и граждан и обеспечивающего представительство различных социальных интересов⁴.

Виды избирательных систем при проведении муниципальных выборов и порядок их применения на территории отдельного субъекта Федерации устанавливаются законом соответствующего субъекта Российской Федерации, при этом в региональных законах должна быть заложена многовариантность указанных избирательных систем.

В целом, с позиций правового государства, данный подход, при котором на уровне субъекта Федерации решаются вопросы регулирования местных выборов, вполне обоснован. Однако здесь не все так просто. Определить виды избирательных систем - только полдела, то положение, в которое федеральный закон ставит регионального законодателя, предполагает разработку довольно сложных избирательных процедур для проведения соответствующих выборов.

Региональному законодателю следует с большой осторожностью отнестись к закреплению муниципальных выборов в части их процедурного регулирования применительно к различным видам избирательных систем. Решить данный вопрос оптимально, не упустив из вида ни содержательную, ни техническую сторону избирательного процесса возможно. Но для этого нужно иметь по крайней мере какой-то практический законодательский опыт такой работы для выборов на уровне местного самоуправления. Существующий же опыт ограничивается, преимущественно, простейшими формами мажоритарной избирательной системы. При этом пропорциональная и смешанная избирательные системы до недавнего времени на муниципальных выборах практически не использовались.

Согласно определению избирательной системы, предложенному федеральным законом, на плечи регионального законодателя ложится решение вопросов о применении заградительного барьера при участии в выборах списков от политических партий, порядок распределения мандатов внутри списков кандидатов и между списками, а так же определение количества округов, количества мандатов, замещаемых в них, порядок подведения итогов голосования - и это лишь неполный список элементов, требующих регулирования. Но главное здесь то, что все элементы на этапе реализации должны предстать в виде "ансамбля", стройной логичной системы, с помощью которой возможно провести выборы в соответствии с общепризнанными принципами избирательного права. Мало того, что данные вопросы не просто урегулировать с технической стороны, гораздо труднее грамотно обосновать тот или иной вариант их разрешения применительно к муниципальному уровню.

К примеру, казалось бы, решенный вопрос о несомненном преимуществе открытых списков на поверку может оказаться не таким однозначным. Применение открытых списков неизбежно повлечет сложности в подсчете голосов избирателей и в выборе формы избирательного бюллетеня, непонимание со стороны избирателей порядка заполнения избирательных бюллетеней и ряд других. На местном уровне все эти сложности усугубятся, зачастую избиратели и соответствующие избирательные комиссии оказываются неготовыми к успешному преодолению трудностей такого рода. Так же ощутимые проблемы могут возникнуть и в определении методик распределения мандатов, так как депутатам законодательного органа государственной власти субъекта Федерации в силу объективных причин достаточно трудно просчитать возможные результаты применения той или иной методики.

Сегодня ни для кого не секрет, что уровень юридической техники законов субъектов Федерации оставляет желать лучшего и не всегда позволяет качественно решать задачи, поставленные федеральным законодателем. Так, нам видится одним из недостатков отсутствие в законодательстве ряда субъектов Федерации указания на конкретные виды избирательных систем, которые возможно использовать на муниципальных выборах при определении отдельных элементов данных избирательных систем. На наш взгляд, это может затруднить определение конкретной избирательной системы для депутатов представительного органа муниципального образования. Например, закон города Москвы от 6 июля 2005 года №-38 "Избирательный кодекс города Москвы"⁵ указывает следующие элементы избирательных систем, используемых на муниципальных выборах - избирательные округа по выборам органы местного самоуправления и порядок подведения результатов выборов.

Возможно, федеральному законодателю, стоит подумать о введении дополнительных положений, которые будут гарантировать избирательные права на выборах в органы муниципального образования. В первом приближении такими мерами могут быть положения, предусматривающие отдельные условия проведения муниципальных выборов в конкретных видах муниципальных образований, либо при определенной избирательной системе в экстренных случаях. То есть, введение на уровне федерального законодательства так называемых временных норм, становящихся обязательными при определенных условиях. Например, полное либо частичное отсутствие соответствующих норм в региональном законодательстве, либо недостаточно четкая регламентация процедуры применения той или иной

избирательной системы на муниципальных выборах.

Эту же проблему можно решать не столь категорично. Принимая во внимание вышесказанное, по нашему мнению, стоит создать ряд модельных законов, которые позволят хотя бы на первом этапе регулирования избирательных правоотношений на муниципальном уровне, допускать как можно меньше пробелов и коллизий в законодательстве субъекта Российской Федерации, гарантируя тем самым реализацию реформ местного самоуправления. Одним из таких позитивных примеров является подготовленный Центральной избирательной комиссией Российской Федерации модельный закон о выборах представительных органов муниципальных образований, который предусматривает применение различных избирательных систем на муниципальных выборах⁶.

Действительно, существующая избирательная система постоянно совершенствуется, при таком стремительном изменении в политической и общественной жизни она просто вынуждена находить новые, более удобные формы реализации. Особенно сейчас было бы заблуждением не использовать весь потенциал, заложенный в федеральном законодательстве, которое все более расширяет возможности участия политических партий на муниципальных выборах.

Так, Федеральным законом от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ была внесена поправка в Федеральный закон от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ "О политических партиях"⁷, которая заменила не совсем удачное положение, предусматривающее право на участие в выборах политической партии, а в случаях, предусмотренных уставом политической партии ее региональных отделений, на более демократичное - о возможности участия в выборах и иных структурных подразделений политических партий. Это же положение подкреплено Федеральным законом от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"⁸ статья 2 которого гласит: при проведении выборов в органы местного самоуправления избирательным объединением является также иное общественное объединение, устав которого предусматривает участие в выборах и которое создано в форме общественной организации либо общественного движения и зарегистрировано в соответствии с законом на уровне, соответствующем уровню выборов, или на более высоком уровне. Это положение, по понятным причинам, крайне важно для выборов в органы местного самоуправления.

Данная тенденция стала прослеживаться и на уровне регионального законодательства. Так, в Избирательном кодексе Приморского края от 22 июля 2003 года № 62-КЗ⁹ целая глава посвящена правовому положению избирательных объединений и избирательных блоков на выборах. А рассматриваемый в настоящее время Законодательным Собранием Приморского края проект нового Избирательного кодекса Приморского края вообще помещает вышеуказанные положения в главу "Гарантии прав граждан при выдвижении и регистрации кандидатов"¹⁰. Факт определения статуса общественных объединений на местных выборах в качестве гарантий прав граждан отражает, на наш взгляд, высокую степень осознания важности данного института для построения политической системы страны на региональном уровне.

Другое дело, что политические партии в силу каких-то причин не хотят или не могут использовать этот потенциал именно на муниципальных выборах. Так, в Приморском крае на выборах депутатов Думы муниципального образования Ханкайский район, проводившихся 23 января 2005 года все зарегистрированные кандидаты в депутаты представительного органа власти были выдвинуты в порядке самовыдвижения, причем из 71 представленного кандидата 8 являлись членами партии "Единая Россия", а 11 - членами партии "Возрождение России". В иных муниципальных образованиях Приморского края ситуация складывалась не намного лучше. Видимо, существуют объективные причины отказа политических партий в выдвижении своих членов в качестве кандидатов на муниципальных выборах. Такими объективными причинами вполне могут быть относительная сложность процедуры выдвижения кандидатов общественными объединениями по сравнению с процедурой самовыдвижения, недостаточное финансирование местных и региональных отделений политических партий. Однако хочется отметить, что в сравнении с возможной потерей потенциального электората для общественного объединения эти трудности выглядят не столь серьезно.

Таким образом, основной задачей регионального законодателя в регулировании вопросов, касающихся избирательных систем на муниципальных выборах, должно стать отсутствие ограничения возможностей развития и совершенствования демократических институтов в рамках местного самоуправления. Некоторым недостатком федерального законодательства в этом направлении видится отсутствие обязательного требования к законам субъектов Федерации так предусматривать виды избирательных систем, чтобы муниципальным образованиям было из чего выбирать. Желание регионального законодателя вновь закрепить традиционно использовавшиеся избирательные системы на муниципальных выборах, вполне объяснимы предсказуемостью течения избирательного процесса и его возможными результатами, а также трудностями в регламентации мало знакомых систем. Но, без реализации тех возможностей, которые заложены в федеральном законодательстве, невозможно и реформирование соответствующих областей государственного строительства.

Характерным примером здесь может служить Избирательный кодекс Хабаровского края от 26 ноября 2003 года № 154, в статье 13 которого установлено, что выборы депутатов представительного органа местного самоуправления проводятся по мажоритарной избирательной системе относительного большинства по одномандатным (многомандатным) избирательным округам¹¹. Классический для законов субъектов Федерации пример, когда при всех возможностях законодатель выбирает наиболее простой

вариант, не требующий детальной переработки и осмысления избирательного законодательства.

Кроме того, совсем не лишним было бы определиться с процедурой, позволяющей реально и в самые короткие сроки учитывать мнение населения муниципальных образований при определении возможных видов избирательных систем еще на региональном уровне. Так как избирательные правоотношения отличаются особой мобильностью и динамичностью развития, на которые законодательство должно откликаться своевременно. Возможно, такой учет мнения населения может происходить в формах консультативного референдума, опросов мнения населения, либо в иных формах, экономически приемлемых для каждого муниципального образования. Что позволит соблюсти принцип самостоятельности населения, как основного субъекта муниципально-правовых отношений в решении вопросов местного значения¹².

Использование той или иной избирательной системы должно определяться особенностями региона и учитывать интересы не только населения субъекта Федерации, но и населения отдельных его территорий. Это позволит повысить уровень представительства населения в избираемом органе, приблизить депутатов к избирателям и в итоге способно уменьшить отчужденность граждан от власти¹³.

* Не следует забывать и о том, что статьей 38 Федерального закона № 131 -ФЗ допускается избрание посредством выборов не только главы муниципального образования и представительного органа, но и органа осуществляющего финансовый контроль в муниципальном образовании. Необходимо своевременно обратить внимание региональных законодателей на особенности регламентации выборов данного вида, в частности - на вопрос об определении вида избирательной системы. Анализ ряда законов субъектов Российской Федерации, посвященных муниципальным выборам, позволяет сделать вывод об отсутствии какого-либо внимания к рассматриваемой проблеме. Так, особые проблемы могут возникнуть в тех субъектах Федерации, где существуют отдельные законы, регламентирующие выборы представительных органов местного самоуправления и выборы главы муниципального образования¹⁴. Там вряд ли в ближайшее время создадут отдельный закон о выборах контрольного органа местного самоуправления, как нового и пока не столь популярного способа осуществления народовластия.

Следующей и одной из острых проблем в данном ключе является проблема определения критериев подбора видов избирательных систем в рамках конкретного субъекта Федерации. И действительно, предоставив свободу выбора, федеральный законодатель не определил основные направления, которыми стоит руководствоваться при его осуществлении.

Первое, на что хотелось бы обратить внимание: выбор видов избирательных систем, закрепленных в законах субъектов Российской Федерации, по нашему мнению, должен быть основан не на принципе минимальной достаточности вариантов, а на принципе максимальной возможности выбора. Другими словами, деятельность регионального законодателя должна быть направлена на исключение неподходящих избирательных систем для конкретного субъекта Федерации из всех практически реализуемых, а не на выявление максимально целесообразных. Таким образом можно избежать лишних экстренных поправок в законодательство субъекта Федерации и наиболее целостно решить поставленную проблему. Тем более что в ряде регионов России приняты и действуют избирательные кодексы - нормативные правовые акты, системно решающие вопрос о выборах, которые действуют на сегодняшний день в Приморском и Хабаровском краях, Костромской, Владимирской, Псковской, Тверской, Белгородской областях и еще в ряде субъектов Федерации¹⁵. Тем самым, снимая вопрос о перегруженности регионального избирательного законодательства и давая техническую возможность достаточно компактно подойти к регулированию избирательных систем на муниципальных выборах.

И, во-вторых, в законе субъекта Российской Федерации могут быть предусмотрены различные виды избирательных систем для любого муниципального образования на территории соответствующего субъекта. В нем же могут быть определены условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств.

Возможность установления разных видов избирательных систем, используемых при проведении выборов в муниципальных образованиях, наделенных различным статусом, является немаловажным обстоятельством. Здесь не столь важно учитывать специфику региона в целом, сколько вид и размер муниципального образования. Ведь муниципальным образованием может называться и городской округ, исчисляющий своих жителей миллионами, и сельское поселение, где численность жителей чуть более тысячи. Проведение муниципальных выборов с использованием одних и тех же избирательных систем в данных муниципальных образованиях будет выглядеть, по меньшей мере, странно.

Для крупных и особо крупных по численности населения и развитости инфраструктуры муниципальных образований вполне может быть применен опыт проведения выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Практику проведения этих выборов можно смело переносить на уровень указанного вида муниципальных образований, так как чаще всего они являются центрами субъектов Федерации, сосредотачивают в себе большую часть политических, экономических и иных ресурсов данного региона и по основным характеристикам от субъектов Федерации не отличаются. Тем более, что предшествующая избирательная кампания в регионах оказалась весьма удачной и в смысле введения новой для многих регионов смешанной избирательной системы, и в смысле результатов ее применения.

Что касается видов муниципальных образований, то даже для сельского и городского поселений целесообразней предусмотреть различные виды избирательных систем на выборах в органы местного самоуправления. Основное отличие данного вида муниципальных образований заключается в различном отношении их населения к выборам в целом: к самому участию в выборах, к личности выдвинутых кандидатов и их программам, к формам и методам предвыборной агитации, а так же к внешнему виду избирательных бюллетеней и уровню сложности их заполнения.

Так, в сельской местности люди, как правило, хорошо знают друг друга, а значит и кандидатов, активно интересуются ходом избирательного процесса, что впоследствии дает высокий процент явки избирателей и относительную стабильность электоральных предпочтений. Но в таких местностях люди иногда излишне доверяют предвыборной агитации, могут испытывать трудности в заполнении избирательных бюллетеней при использовании сложных видов избирательных систем и иные особенности. В городе же все происходит с точностью до наоборот. Ценность муниципальных выборов для городских жителей не столь высока, что выливается в низкий порог явки избирателей, ко всем формам предвыборной агитации они относятся крайне скептически и в основной своей массе слабо интересуются ходом предвыборной борьбы, но если уж приходят на выборы, то легче справляются с заполнением бюллетеней.

Данное сравнение показывает, что даже такие близкие по статусу муниципальные образования, с точки зрения проведения избирательной кампании, а, в частности, выбора избирательной системы, требуют совершенно разных подходов. К примеру, в настоящее время на выборах органов муниципального образования повсеместно используется простейшая из известных систем - мажоритарная система относительного большинства с низким порогом явки избирателей, а то и без его определения. Если учитывать, какую часть электората представляет избранный таким образом депутат или должностное лицо, приходится признать, что легитимность органов местного самоуправления рискует остаться сравнительно низкой, что может сгладить лишь сохраняющаяся высокая активность избирателей¹⁶. При этом использование данной избирательной системы в городских поселениях мало оправдывает себя. А замена представленной системы на мажоритарную абсолютного большинства, предполагающую возникновение необходимости проведения второго тура голосования - дорогое удовольствие, которое может себе позволить не каждое муниципальное образование.

Проведенный анализ позволяет нам сделать вывод о недостаточности двух критериев, предусмотренных Федеральным законом № 131-ФЗ, для установления условий применения избирательных систем в отдельных видах муниципальных образований. Хотя формулировка этого закона "и другие обстоятельства" предполагает наличие и иных условий, но в чем они будут выражаться - каждый субъект Федерации будет решать для себя самостоятельно.

Первым таким обязательным критерием, на наш взгляд, должен быть уровень политической и электоральной культуры как избирателя, так и субъектов, участвующих в избирательном процессе, в особенности, избирательных комиссий всех уровней, участвующих в проведении соответствующих выборов. Здесь необходима статистическая и социологическая обработка данных о политической активности в регионе и отдельных муниципальных образованиях, количестве региональных и местных представительств политических партий, их вовлеченность в политическую жизнь региона, интенсивность работы с населением, все, что может характеризовать политическую партию как реально действующую. Также можно обратить внимание на количество обычно участвующих в соответствующих выборах избирателей, интенсивность прохождения предвыборной агитации, нарушениях избирательного законодательства, число выдвинутых кандидатов и списков кандидатов от общественных объединений и иные аспекты проведения избирательных кампаний. Только с учетом вышеназванных компонентов возможно последовательное совершенствование избирательных систем на муниципальных выборах. И, как следствие, достижение большей степени вовлеченности населения муниципальных образований в осуществлении власти на местном уровне, создания условий, в которых органы местной власти будут иметь достаточно широкие полномочия и возможности для решения на местах, поднимаемых населением вопросов.

Данный аспект в большей мере влияет на решение вопроса о применении пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах. Еще пару лет назад аналитики были практически единодушны в вопросе избирательной активности политических партий в рамках местного самоуправления. Отмечалось, что в регионах деятельность политических партий в основном сосредоточена в административных центрах, в муниципальных образованиях ее практически нет, за исключением, одной-двух партий, поэтому направлять своих людей в какие-то другие муниципальные образования, где необходимо создавать региональные группы, для партий сложно, их там никто не знает¹⁷.

На сегодняшний день большинство регионов России относится к "многопартийным" и характеризуются наличием относительно большого числа кандидатов на выборах глав местного самоуправления и представительных органов местного самоуправления, выдвинутых разными партиями, а также наличием уже избранных партийных депутатов и глав муниципальных образований. Здесь партийная принадлежность используется не только как важный электоральный ресурс, но и играет определенную роль в характере и механизмах разрешения политических конфликтов. В таких регионах сами партии стали важными инструментами артикуляции и защиты групповых интересов на муниципальном уровне¹⁸.

Введение пропорциональной системы на выборах представительных органов местного

самоуправления возможно там, где в муниципальных образованиях сложились для этого объективные предпосылки, на которые мы обращали внимание выше. Если такие предпосылки действительно существуют, политические партии сами будут прилагать определенные усилия в направлении лоббирования вопроса о закреплении пропорциональной системы на муниципальных выборах в уставе муниципального образования. В то же время успешность решения данного вопроса также будет одним из показателей реальной деятельности политических партий, развитости политической системы региона.

Так, Тульская область стала ярким примером способности регионов самостоятельно жить своей политической жизнью. Здесь кампания по выборам органов местного самоуправления стала самой масштабной за последние годы, учитывая, что на карте в связи с реформой местного самоуправления стало 179 муниципальных образований, в 7 раз больше прежнего. В этих выборах участвовали 11 политических партий и одна общественная организация¹⁹.

Следующее, на что стоит обратить внимание региональному законодателю - это уровень сложности избирательных процедур непосредственно в процессе голосования, при подсчете голосов и подведении итогов выборов, как для избирателя, так и для членов соответствующих избирательных комиссий. Большое количество избирательных бюллетеней для заполнения одним избирателем, огромные списки кандидатов, возможность проголосовать за нескольких кандидатов в одном из списков и только за одного в другом - эти и ряд иных технических сложностей могут дезориентировать избирателя, что повлечет за собой большое число недействительных избирательных бюллетеней.

Особенно актуальным этот вопрос становится в связи с введением единого дня голосования. Здесь необходимо учесть технические стороны голосования при выборе избирательной системы на муниципальных выборах. Целесообразным будет подумать о ее максимально возможной адаптации, способствующей более легкому восприятию для всех субъектов избирательного процесса, что позволит повысить эффективность выборов, как института народовластия.

Исследователи отмечают, что на наличие у избирателей желания отдать свой голос за кого-либо из кандидатов, а не против всех, сказывается отсутствие необходимой и своевременной информации. Многие голосуют против всех потому, что они оказались недостаточно информированы об особенностях голосования в многомандатных избирательных округах. Часто избиратели отдают свой голос за одного из кандидатов, в то время как могли бы проголосовать за нескольких²⁰.

Введение новой избирательной системы в муниципальном образовании со сложными и непривычными способами голосования при недостаточной разъяснительной работе, призванной объяснить особенности избирательных процедур для избирательных комиссий низового уровня, возможно, породит серьезные трудности в подсчете голосов, подведении итогов выборов, что может стать основой недоверия к итогам голосования.

Избирательная система на муниципальных выборах должна органично сочетаться с видом избирательной системы на уровнях субъекта Российской Федерации и России в целом. Что же это означает? Проведение выборов законодательных органов государственной власти с использованием смешанной избирательной системы привлекает в соответствующие органы людей, планомерно проводящих в жизнь партийные программы, стабильно отстаивающих общезначимые интересы. А если учесть, что на всех уровнях власти в выборах могут участвовать только общедеревьяльные политические партии, то, по всей видимости, их будет не много, и они же и будут участвовать в выборах муниципальных.

Следует также принять во внимание, что органы местного самоуправления решают все вопросы местного значения не только исходя из интересов населения, но и руководствуясь общенациональными интересами и общегосударственной политикой. Опираясь на принцип организационной обособленности органов местного самоуправления в системе органов государственной власти, закрепленный в Конституции Российской Федерации²¹, законодатель предусматривает множество положений его гарантирующих. Однако за этим скрывается недостаточное внимание к вопросу взаимодействия органов местного самоуправления с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации в осуществлении общих задач и функций²². Такой подход может помочь лучшему пониманию и сотрудничеству органов власти различного уровня, стать одним из связующих элементов в реализации общегосударственных задач, позволит избежать некоторых противоречий и конфликтов, возникающих в сфере взаимодействия властей на различных уровнях.

Закрепляя виды избирательных систем, региональный законодатель должен учесть и территориальные особенности на местных выборах. Для муниципальных образований характерна ситуация, при которой нарезка избирательных округов с соблюдением принципа их примерного равенства по числу избирателей приводит к прохождению границ избирательного округа по территории населенного пункта и даже одного дома. Данная проблема, как правило, снимается путем проведения выборов по многомандатным округам. Следовательно, виды избирательных систем для муниципальных образований, где эта проблема стоит остро, должны позволять осуществление голосования по многомандатным округам без каких-либо ограничений в выборе избирательной системы.

В этой связи также следует иметь ввиду, что вопросы о применяемой на выборах депутатов представительных органов муниципальных районов избирательной системе и об определении границ муниципальных районов взаимосвязаны²³. Пунктом 2 части 4 статьи 35 Федерального закона № 131-ФЗ определено, что число депутатов представительного органа муниципального района, избираемых от одного

поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа муниципального района. В то же время пунктом 4 статьи 18 Федерального закона № 67-ФЗ предусмотрена необходимость соблюдения примерного равенства одномандатных избирательных округов по числу избирателей или (при образовании многомандатных избирательных округов) примерного равенства числа избирателей на один депутатский мандат. Когда данные требования невозможно исполнить одновременно, выходом может стать применение пропорциональной избирательной системы.

Вид избирательной системы, который применяется при проведении муниципальных выборов в конкретном муниципальном образовании, определяется уставом муниципального образования в рамках, установленных законом субъекта Российской Федерации. Ни избирательная система, ни порядок ее применения не может быть предусмотрен в уставе муниципального образования, если законом субъекта Российской Федерации их применение не предусмотрено. Решение о выборе той или иной избирательной системы муниципальное образование принимает на основе принципа самостоятельности решений вопросов местного значения.

Таким образом, перед депутатами представительного органа местного самоуправления стоит проблема выбора избирательной системы в отдельном муниципальном образовании. Она во многом пересекается с подобной проблемой на региональном уровне, но, по существу, не совпадает с ней. Здесь принципиальное отличие заключается в постановке перед местными нормотворцами несколько иных задач. Модель решения процедурных вопросов уже разработана федеральным и региональным законодателем, а значит, для выбора избирательной системы на уровне местного самоуправления не обязательно вдаваться в тонкости. Важно иметь общее представление о достоинствах и недостатках избирательных систем, предлагаемых законом субъекта-Федерации и примерно представлять к каким результатам может привести их применение в данном муниципальном образовании.

К такому выбору следует подходить осторожно, однако при этом не стоит стремиться к консервативному решению этого вопроса. Возможно, такой подход будет гарантией достижения посредством выборов определенных, предсказуемых результатов. В то же время не стоит бояться использовать непривычные для муниципального уровня виды избирательных систем. Политическая практика подтвердила жизнеспособность принятой в Российской Федерации политической системы, что выразилось в отказе от унифицированных подходов к выборам, признании за субъектами Федерации и муниципальными образованиями право самостоятельно определять характер избирательной системы в зависимости от региональной специфики и местных традиций²⁴.

Теоретически уже давно выявлены сильные и слабые стороны основных разновидностей избирательных систем. Однако, чтобы спрогнозировать каким образом та или иная система поведет себя в условиях конкретного субъекта Федерации в рамках каждого муниципального образования, необходимо проделать огромную аналитическую работу. Большая вариативность внутреннего содержания избирательных систем приводит к невозможности для не специалиста просчитать хотя бы приблизительные результаты их применения в конкретных условиях. С такой задачей региональному законодателю вряд ли под силу справиться самостоятельно. Видимо, в данном случае не обойтись без методической помощи Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и избирательных комиссий субъектов Российской Федерации.

Таким образом, мы приходим к выводу о том, что существует необходимость в разработке методических рекомендаций для региональных законодателей и правоприменителей по использованию той или иной разновидности избирательной системы на муниципальных выборах в различных видах муниципальных образований, в определении специфики использования различных избирательных систем в каждом из видов муниципальных образований. При этом в рамках помощи законодателям субъектов Федерации необходимо выделить ряд основных критериев деления муниципальных образований на виды, с учетом тех, которые предусмотрены федеральным законодательством. Однако целесообразно не ограничиваться предложенными характеристиками, а, например, учесть политическую активность граждан, количество региональных отделений политических партий в соответствующем регионе и иные показатели, отражающие гражданскую сознательность населения, степень заинтересованности политических партий в проведении своих программ в рамках местного самоуправления и некоторые другие. Также избирательные комиссии могут оказать существенную помощь, обеспечив региональные законодательные органы методическими пособиями, разъясняющими преимущества и недостатки основных видов избирательных систем, использующихся в Российской Федерации с учетом уровня выборов и общей приемлемости их применения для данного региона.

Для уровня местного самоуправления целесообразно подготовить программу по работе с депутатами представительных органов муниципальных образований, разъясняющую возможности той или иной избирательной системы в пределах конкретного муниципального образования. В рамках данной программы необходимо уточнить какие цели и задачи возможно решить, используя ту или иную избирательную систему, что конкретная избирательная система может дать муниципальному образованию в плане развития политической жизни, как сгладить недостатки используемой избирательной системы и другие вопросы использования различных видов избирательных систем на муниципальных выборах.