

Российский центр обучения избирательным технологиям  
при Центральной избирательной комиссии  
Российской Федерации

# Сравнительное избирательное право

Учебное пособие



Издательство НОРМА  
Москва, 2003

**Издательский проект «Зарубежное и сравнительное избирательное право»**

Работа выполнена в рамках Комплекса мер по повышению профессиональной подготовки организаторов выборов и референдумов и правовому обучению избирателей в Российской Федерации на 2000—2005 гг., утвержденного постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 20 октября 2000 г. № 113/1176-3.

**Научный редактор:** доктор юридических наук **В. В. Маклаков**

**Научные консультанты:**

доктор юридических наук В. И. Лысенко,  
доктор юридических наук **А. И. Ковлер**

**Сравнительное избирательное право:** Учебное пособие. — **С75** М.: Издательство НОРМА, 2003. — 208 с. — (Издательский проект «Зарубежное и сравнительное избирательное право»).

В первом в России учебном пособии по сравнительному избирательному праву приведены главные понятия избирательного права, показаны основные направления развития современного избирательного права во всем мире, в обобщенном виде представлен мировой опыт и некоторые особенности технологий проведения выборов в различных регионах и странах. Читатель имеет возможность сравнить отечественный и иностранный опыт.!

Для студентов высших учебных заведений, аспирантов, преподавателей, работников избирательных комиссий и всех интересующихся тенденциями развития избирательного права.

ISBN 5-89123-747-4

© Коллектив авторов, 2003  
© Издательство НОРМА, 2003

**Коллектив авторов:**

**Автономов А. С.** — введение (совместно с **Ю. А. Веденевым**), главы 1—4, глава 5, главы 6—10, приложение 1 (совместно с **Ю. А. Веденевым**);

**Веденев Ю. А.** — введение (совместно с **А. С. Автономовым**), приложение 1 (совместно с **А. С. Автономовым**), приложение 2 (совместно с **В. В. Луговым**);

**Луговой В. В.** — приложение 2 (совместно с **Ю. А. Веденевым**).

## Содержание

|                                                                                                                     |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Введение .....</b>                                                                                               | <b>5</b>  |
| <b>Глава 1. Источники избирательного права .....</b>                                                                | <b>9</b>  |
| <b>Глава 2. Принципы избирательного права .....</b>                                                                 | <b>11</b> |
| <b>Глава 3. Избирательные права граждан.....</b>                                                                    | <b>16</b> |
| <b>Глава 4. Избирательные органы .....</b>                                                                          | <b>24</b> |
| <b>Глава 5. Партийные системы в контексте выборов .....</b>                                                         | <b>42</b> |
| <b>Глава 6. Выдвижение и регистрация кандидатов<br/>(списков кандидатов) .....</b>                                  | <b>49</b> |
| <b>Глава 7. Избирательная кампания .....</b>                                                                        | <b>52</b> |
| <b>Глава 8. Финансирование избирательных кампаний .....</b>                                                         | <b>58</b> |
| <b>Глава 9. Избирательные системы .....</b>                                                                         | <b>63</b> |
| <b>Глава 10. Разрешение избирательных споров .....</b>                                                              | <b>70</b> |
| <b>Приложения .....</b>                                                                                             | <b>79</b> |
| <b>Приложение 1. Программа учебного курса<br/>«Сравнительное избирательное право» .....</b>                         | <b>79</b> |
| <b>Приложение 2. Список литературы к программе<br/>учебного курса «Сравнительное избирательное<br/>право» .....</b> | <b>83</b> |

## Введение

Современный этап эволюции государственности в подавляющем большинстве стран мира характеризуется резким повышением роли выборов, как в практике осуществления власти, так и в общественном сознании. В демократических государствах выборы представляют реальный механизм формирования органов власти, поэтому значимость этого института в таких государствах не вызывает сомнения. При этом важной особенностью конца XX — начала XXI в. стал переход значительного числа государств к демократическим методам правления. Такое движение или, по крайней мере, стремление к движению в сторону демократии повышает значимость различных форм народовластия.

В этих условиях важное место принадлежит институтам прямой демократии: выборам, референдумам, народной законодательной инициативе, сходам граждан и т. п.

Понятия «избирательное право» и «сравнительное избирательное право» соотносятся как общее и особенное. Термин «избирательное право» используется в трех значениях — как подотрасль права, как подотрасль науки и как учебная дисциплина. Однако к понятию «сравнительное избирательное право» не применимо такое значение, как подотрасль права. Действительно, если избирательное право регулирует отношения, складывающиеся в ходе выборов в одной стране, то такая подотрасль права может существовать только в каждом отдельном государстве, но не во всех странах, вместе взятых. Изучать же избирательное право можно путем сравнения однопорядковых норм и правоотношений, имеющих в разных странах. Такое сравнение позволяет лучше разобраться в его общих закономерностях, а также в особенностях его развития в любой стране. Даже к определению понятия избирательного права как подотрасли права удалось прийти только на основе обобщения опыта многих стран в области правового регулирования. Поэтому понятие «сравнительное избирательное право» вполне закономерно и плодотворно используется в значении подотрасли юридической науки. Точно так же для целей обучения нужно и важно получить знание об общих для разных стран тенденциях эволюции избирательного права, особенностях развития правового регулирования выборов в них. Такой подход дает возможность рассматривать сравнительное избирательное право в качестве учебной дисциплины. В то же время вполне очевидно, что это право является составной частью более широкой по объему отрасли, а именно сравнительного конституционного права. Последнее позволяет выявить тенденции мирового и регионального развития конституционно-правовых институтов, обнаружить направления их движения, прогнозировать развитие конституционного права в отдельных государствах.

Изучать избирательное право зарубежных стран на фоне российского избирательного права (в рамках науки и учебной дисциплины) можно двумя путями. Первый из них — обобщенное рассмотрение институтов в сравнительном ключе, при котором приводятся и сопоставляются с российским опытом типичные примеры из законодательства и практики отдельных стран. Второй путь — более или менее подробное исследование избирательного права ряда стран, каждая из которых берется в отдельности.

В первом случае удастся добиться целостного видения кардинальных направлений развития избирательного права в мире, основных факторов, определяющих — эти направления и обуславливающих отдельные отклонения от общей тенденции и попытки движения вспять. Этот подход также позволяет лучше оценить, на каком уровне находятся институты российского избирательного права, определить наиболее перспективные направления их дальнейшего развития. Правда, в этом случае избирательное право отдельной страны как бы исчезает из поля зрения. Однако такое ограничение не снижает эвристического начала сравнительно-правового метода. Вообще любой метод имеет границы применимости, и абсолютно универсальных методов в исследовании не существует. В силу этого чем лучше и точнее будут установлены пределы применимости того или иного метода, тем эффективнее будет его использование и точнее полученные в результате его применения выводы.

Не стоит забывать, что наука избирательного права (как и учебная дисциплина) базируется на знаниях о данной подотрасли права, которая всегда «привязана» к конкретному государству. Изучение избирательного права каждой страны отдельно позволяет лучше познать особенности в проявлении общих закономерностей в конкретно-исторической ситуации. В то же время на основе комплексного знания об избирательном праве многих стран можно разобраться в основных тенденциях развития избирательного права; в этом случае, однако, мы возвращаемся к обобщающему подходу.

Для настоящего учебного пособия обращение к примерам избирательного права отдельных государств подчинено главной задаче — выявлению магистральных закономерностей развития избирательного права как подотрасли права с тем, чтобы на основе полученных знаний о мировом опыте лучше понять тенденции развития современного российского избирательного права, уяснить, какие из них являются позитивными, а какие могут быть отнесены к негативным.

Поскольку в настоящем издании читатель встретится со сравнительным подходом в изучении избирательного права, представляется необходимым сказать несколько слов об основном методе исследования, использованном при подготовке настоящего учебного пособия, — сравнительно-правовом методе. Конечно, этот метод может применяться не только для познания права, но и для исследования иных объектов. В отечественной науке метод сравнительного исследования применяется в различных отраслях (например, в сравнительной лингвистике, сравнительной филологии и проч.). В юридической науке этот метод особенно продуктивен, поскольку здесь наличествует богатый документальный материал, пригодный к сопоставлению, противопоставлению. В целом сравнительное правоведение дает возможность оперировать новым зарубежным и национальным документальным материалом, способствует расширению научного кругозора, помогает преодолеть узко национальный угол зрения при изучении права.

Однако как только мы начнем выяснять, что же такое сравнительный метод вообще, что общего у сравнительных методов, прилагаемых к различным объектам, то окажется, что речь идет о значении сравнения, об определении сравнения, о критериях сравнимости и т. д. Но это лишь общий методологический подход к сравнительно-правовому методу, но не сам метод. В юридической литературе о сравнительном методе изучения говорится главным образом на уровне теории государства и права, хотя иногда предлагаются и некоторые рекомендации по изучению правовых явлений на отраслевом уровне, т. е. на уровне ниже общетеоретического — на уровне частного сравнительного права. Именно так он трактуется в монографии А. А. Тилле и Г. В. Швекова<sup>1</sup>.

Сравнительно-правовой метод требует использования специальных приемов исследования, задаваемых характером объекта, например нормативным характером права. Вместе с тем вовсе не ко всем нормативным системам применим этот метод. Так, еще Иеремия Бентам в первой трети XIX в. выдвигал задачу описания правовых явлений в «этически нейтральных терминах»<sup>2</sup>, т. е. доказывал необходимость отделения морали от законодательства. Действительно, сравнению подвергаются такие категории, как конституционность, иерархичность правовых актов, имплементация правовых норм и т. п., что совершенно бессмысленно для других систем (морали, религии и т. д.).

Сравнительно-правовой метод позволяет выявить общие тенденции и закономерности правового развития различных стран и проявление их в специфических условиях отдельных стран. В различных странах сходные процессы могут проходить с разной степенью интенсивности, искажаться под воздействием местных факторов. Этот метод раскрывает общее в правовом развитии, т. е. объективный социальный закон и его конкретное проявление в специфически единичных условиях отдельно взятой страны. Отказ от учета индивидуальных особенностей страны приводит к искажениям на практике, что чревато для этой страны определенными последствиями. Абсолютизация же индивидуальных особенностей и отказ от изучения опыта других стран влекут за собой антинаучный подход к проблемам данной страны, что на практике также заканчивается для нее весьма неблагоприятно.

Сравнительно-правовой метод может быть обращен как на правовые системы в целом, так и на отдельные отрасли и институты. В настоящей работе при рассмотрении избирательного права основное внимание уделяется данной подотрасли права и развивающимся в ее рамках институтам. При этом применяется, во-первых, синхронно-сравнительный подход, когда изучаются одни и те же или сходные институты избирательного права (например, английский парламент, французский парламент, парламент ФРГ и т. д., избирательное право и избирательные системы, применяемые для формирования этих учреждений). Такое сравнение позволяет выявить общее и особенное между этими институтами, существующими в определенный период времени.

Диахронно-сравнительный подход позволяет рассматривать, одни и те же институты избирательного права на разных исторических этапах их существования, выявить эволюцию института в одной стране. Такое сравнение, например, можно применить для установления тенденций во французском парламентаризме в период Второй империи, между 1875 и 1914 гг., в межвоенное двадцатилетие, в IV и V Республиках. Одновременное сопоставление избирательного права и избирательных систем, применявшихся в названные периоды, дает возможность уяснить влияние этих институтов на политическую ориентацию, на состав высших представительных учреждений, действовавших в различные исторические эпохи Франции.

В книге используется также сочетание диахронных и синхронных сравнительных исследований, предполагающих сопоставление тех же или сходных институтов избирательного права, существующих в разных странах на различных этапах их исторической эволюции. Такой широкий подход к исследованиям представляется весьма плодотворным.

В то же время можно говорить о предложенном в литературе разделении сравнительного

правоведения на контрастирующее и обобщающее<sup>1</sup>. О втором, сопоставляющем, методе, позволяющем делать обобщения, уже говорилось. Контрастирующее сравнение возможно во всех отраслях юридической науки. Например, сравниваются демократические и авторитарные конституции. К избирательному праву можно подойти на такой же основе, в частности сопоставлять его отдельные институты, например порядок выдвижения кандидатов, участие политических партий в избирательном процессе, применяемые избирательные системы.

Другими словами, при применении обобщающего и контрастирующего сравнительных методов в правовой науке возможно выявить главные тенденции в развитии и установить несовпадения и контрасты.

Сопоставительный и контрастирующий методы применяются во внутреннем сравнительном праве (сравнение проводится в рамках права одной социальной системы) и во внешнем сравнительном праве, когда сравнение проводится (по форме, а не по существу) между отраслями права различных социальных систем. Эта же терминология может быть употреблена и в других случаях. Например, историческое сравнение в одной из отраслей права какой-либо страны, очевидно, будет внутренним; сравнение в этой же отрасли права с аналогичной в другой стране той же социальной системы будет, видимо, внешним.

При сравнении в отдельных отраслях возникают проблемы, связанные с отнесенностью к различным правовым системам. Трудно, если не невозможно, сравнивать Основной закон Великобритании с конституциями других стран вследствие уникальности этой Конституции. Как известно, она включает помимо значительной и все расширяющейся писаной части (акты парламента, судебные прецеденты, т. е. статутное и общее право) еще и конституционные обычаи. Что же касается избирательного права, то, вероятно, в какой-то мере можно сравнивать этот институт, существующий в европейских странах, с привлечением английского законодательства. (Тем более что в 1983 г. был принят Акт о народном представительстве, объединивший ранее действовавшие Акты 1949, 1969, 1971, 1976 и 1980 гг., Акт об избирательных списках 1949 и 1953 гг. и т. д. Акт 1983 г. был дополнен Актом о народном представительстве 2000 г., закрепившим нормы о регистрации избирателей и о праве участия в выборах.) Но тут же возникает вопрос о возможности сравнения с точки зрения юридической значимости сопоставляемых актов. Конституции в Европе — акты, обладающие высшей юридической силой по сравнению с другими законами; в конституциях («жестких» по способу изменения) закреплены основы избирательного права и избирательной системы. Акт же о народном представительстве 1983 г., как и одноименный Акт 2000 г., — это всего лишь простые законы, принятые английским парламентом; они регулируют те же вопросы, которые регламентируются в европейских конституциях. В то же время Акты о народном представительстве 1983 и 2000 гг. — весьма детализированные документы; во всяком случае степень детализации превышает конкретизированное изложение аналогичного института в конституционных актах; детализация — одна из черт английского писаного права. Данное обстоятельство порождает дополнительные сложности в сравнении.

Можно отметить еще одну особенность сравнительного метода изучения, а именно его субъективность. Последняя проявляется в особенностях отбора элементов сопоставления, в определении «пространства (*champ*) анализа или, короче говоря, в установлении того, каковы должны быть предметы анализа, являющиеся материальной его основой»<sup>1</sup>. Действительно, такая субъективная зависимость существует, поскольку различные исследователи рассматривают поставленную проблему по-своему, исходя из собственных представлений, своего опыта и знаний. В то же время компаративистские исследования в одной стране чаще всего проводятся в рамках одной и той же правовой культуры и традиций.

Естественно, при подготовке настоящего пособия не было задачи ограничиться только одним методом сравнительного исследования, хотя он и являлся одним из основных. Однако в современных условиях при проведении комплексных научно-исследовательских разработок использование только одного метода не дает искомого результата, не позволяет сделать по-настоящему глубокие выводы. Поэтому обычно используются сразу несколько методов, каждый из которых позволяет раскрыть одну из сторон действительности, решить определенную познавательную задачу; другие методы позволяют расширить познавательные возможности. Обращение к тому или иному методу в ходе исследования зависит как от самого объекта, так и от целей исследования, от специфики предмета той отрасли науки, в рамках которой используется в данный момент определенный метод.

Предмет регулирования избирательного права как подотрасли права определяет предмет науки избирательного права. Как юридическая наука избирательное право изучает в первую очередь конституционно-правовые (государственно-правовые) нормы, при этом не следует забывать, что

группы норм образуют правовые институты (которые также изучаются в рамках науки). Для того чтобы как следует разобраться в избирательном праве, исследователю недостаточно изучить только соответствующие нормы конституционного (государственного) права и их применение. Изучающему избирательное право неизбежно понадобится включить в круг своих научных изысканий наряду с названными нормами некоторые положения финансового, административного и даже уголовного, гражданского и некоторых других отраслей права. Например, при изучении избирательного права Франции читателю и исследователю придется встретиться с нормами финансового права в главе Vbis Книги I и нормами уголовного права в главе VII Французского избирательного кодекса.

Сравнительное изучение избирательного права, таким образом, позволяет получить емкое представление о различных его институтах, существующих в мире. Такой подход к изучению, кроме того, демонстрирует сближение или отдаление друг от друга соответствующих институтов, включая и институты избирательного права. Одной из целей сравнительного анализа, как уже говорилось, является улучшение национального законодательства. Выявленные особенности могут учитываться при разработке этого законодательства; в перспективе возможна унификация в отдельных областях права. Унификация порождается в результате многосторонней интеграции, повседневных политических, экономических, культурных и других связей. Что же касается конкретных отраслей права, то унификация в них имеет уже довольно значительную историю; например, в позапрошлом веке скандинавские страны унифицировали законодательство о чеках, законодательство в области морского права, в начале XX в. — в сфере бракосочетания, разводов и т. д.<sup>1</sup>

С образованием в 1957 г. Европейского экономического сообщества, в 1992 г. преобразованного в Европейское сообщество, сближение законодательства в областях, в которых проводится интеграция, получило значительный толчок. В п. «h» ст. 3 Договора об учреждении Европейского сообщества говорится о первоочередной цели Сообщества — «сближении законодательства государств-членов в мере, необходимой для функционирования общего рынка».

Если сравнение указывает на схожесть действующих в различных государствах норм, на их повторяемость и имеет одни и те же цели реализации этих норм, включая и нормы избирательного права, то на этой основе возникает потребность унификации и кодификации. В избирательном праве также можно указать на несколько примеров такого подхода. Так, в Хартии Европейского Союза об основных правах 2000 г., имеющей политическое значение и представляющей программу интеграции в рамках этого Союза, прописаны некоторые избирательные права граждан этого международного объединения: избирательное право и право быть избранным в Европейский парламент (ст. 39), избирательное право и право быть избранным на муниципальных выборах (ст. 40). Еще одним примером унификации является Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств.

Очевидно также, что при сравнительном подходе к изучению избирательного права возникает потребность в большей четкости и строгости при анализе и описании существующих и существовавших реалий. Чем большее число стран с различными правовыми системами будет привлечено к рассмотрению, тем большая потребуется скрупулезность, систематичность при их анализе и сопоставлении. Одновременно, очевидно, будут получены и выводы, отличающиеся большей степенью обобщения.

Вместе с тем, что уже не раз отмечалось, нормы существуют для регулирования соответствующих общественных отношений. В силу этого наука избирательного права не ограничивается исследованием лишь правовых норм (и, соответственно, институтов). В рамках этой науки рассматриваются также регулируемые указанными нормами общественные отношения. Собственно говоря, особенности отдельных групп общественных отношений оказывают существенное влияние на характер регулирующих правовых норм. Предметом регулирования конституционно-правовых (государственно-правовых) норм являются, как известно, главным образом политические отношения. Поскольку для избирательного права как подотрасли права характерно обращение в первую очередь к конституционно-правовым (государственно-правовым) нормам (хотя не остаются в стороне финансово-правовые, административно-правовые и иные нормы), то и регулирование политических отношений находится в центре внимания избирательного права (но этим не ограничивается). Таким образом, одно из различий между избирательным правом как подотраслью права и подотраслью науки состоит в следующем: общественные отношения, складывающиеся в ходе выборов и регламентируемые правовыми нормами, представляют собой предмет регулирования для данной подотрасли права, а для науки избирательного права они составляют предмет изучения.

Наука избирательного права, формируясь в ходе изучения закономерностей существования

соответствующей подотрасли права, оказывает обратное воздействие на развитие самой подотрасли. Конечно, изучаемый наукой сравнительного избирательного права мировой опыт не может быть применен непосредственно, без всякой адаптации к практике формирования и применения норм избирательного права в России. Однако выводы и обобщения этой науки дают возможность судить об основных направлениях эволюции данной подотрасли в мире, что позволяет лучше разобраться в развитии российского избирательного права, оценить применимость иностранного опыта к российским реалиям. Ввиду этого неудивительно, что при разработке законопроектов, в том числе и проектов поправок к действующим законам, как правило, изучают иностранный опыт. Следует отметить, что в отдельных случаях, разбирая некоторые дела, и Конституционный Суд РФ обращается к иностранному опыту. В этом заключается практическая важность изучения сравнительного избирательного права.

Так же как и предмет науки сравнительного избирательного права, предмет учебной дисциплины сравнительного избирательного права непосредственно связан с предметом соответствующего правового регулирования. В то же время данная учебная дисциплина, как уже говорилось, базируется на достижениях науки сравнительного избирательного права и без этой науки существовать не может. Правда, без обучения сравнительному избирательному праву (в том числе на базе сравнительных исследований особенностей избирательного права как субъектов федерации в границах одного федеративного государства, так и различных федеративных стран) невозможно ожидать, что будут пополняться ряды ученых и практиков, развивающих соответствующую науку. В ходе образовательной деятельности ставятся собственные задачи: обучающегося нацеливают на получение знаний, умения и навыков.

Естественно, получение знаний в области сравнительного избирательного права может быть обеспечено в российских учебных заведениях. Что касается умения и навыков в этой области, то уровень преподавания в российских вузах позволяет ориентироваться в основных институтах избирательного права, вырабатывает умение сопоставлять его институты, наделяет навыками работы с переводами зарубежных источников права и применения сравнительно-правового метода в конкретной области политико-правовых отношений. В ряде российских вузов в рамках специальных курсов по сравнительному избирательному праву при знании иностранных языков студенты вполне могут работать с оригинальными источниками права, что, несомненно, повышает уровень подготовки и расширяет их юридический и культурный кругозор.

## **Глава 1**

### **ИСТОЧНИКИ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА**

**Конституционное регулирование выборов.** Не все политические институты, которые мы сегодня по праву считаем неотъемлемой частью конституционного строя, получили закрепление в основных законах на ранних стадиях своей истории. Даже права и свободы человека и гражданина, как известно, не были включены в принятый в Филадельфии в 1787 г. в текст первой конституции в истории человечества — Конституции США. Институт же выборов изначально и прочно занял достойное место в конституционных актах. С течением времени расширялся закрепленный в конституциях круг вопросов, относящихся к выборам.

В настоящее время многие положения, касающиеся субъективных избирательных прав, фиксируются в разделах конституций, посвященных правам и свободам граждан. Разделы, регулирующие статус и деятельность органов государственной власти, также содержат нормы избирательного права. В конституциях ряда стран нормы о выборах сгруппированы в специальных главах или разделах. К таковым в настоящее время относятся, например, Перу, Узбекистан. Конституция (Основной Закон) СССР 1977 г., конституции союзных республик, включая РСФСР, также содержали главы о выборах.

Изучение эволюции текстов конституций показывает, что наблюдается довольно устойчивая тенденция к расширению конституционного регулирования выборов. Все большее число основных законов содержат нормы о способе определения результатов голосования, об основаниях для избрания, несовместимости должностей.

Во многих актах специально оговаривается законодательное регулирование института выборов. В качестве примеров можно привести Конституцию Королевства Дания, Федеральный конституционный закон Австрийской Республики, Конституцию Республики Болгарии. Это обусловливается важностью предмета регулирования. Выборы — один из важнейших механизмов формирования органов государственной власти и местного самоуправления в демократических государствах. В то же время избирательные права относятся к числу основных конституционных прав граждан в условиях

демократии. Конституция, в свою очередь, занимает главенствующее место в системе источников права любой страны. В ряду нормативных актов она обладает высшей юридической силой, принимается гласно по специальной процедуре. Кроме того, в силу строгости оформления нормативного материала основной закон страны является лучшим юридико-техническим средством установления четких правил.

Конституции некоторых государств содержат особые требования в отношении формы законодательного акта о выборах либо процедуры его принятия. К примеру, согласно конституциям Испании 1978 г. и Молдовы 1994 г. порядок всеобщих выборов должен регулироваться органическим законом. А в Конституции Кыргызской Республики 1993 г. предусмотрено принятие конституционного закона о выборах. Конституция Итальянской Республики 1947 г. запрещает применять сокращенную процедуру рассмотрения к законопроектам о выборах.

**Международно-правовое регулирование выборов.** Институт выборов получил и международно-правовое закрепление. Этому институту посвящены универсальные и региональные, обязательные для исполнения и рекомендательные международные документы. В частности, о выборах и избирательных правах говорится во Всеобщей декларации прав человека 1948 г., в Международном пакте о политических и гражданских правах 1966 г., Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г., Американской конвенции о правах человека 1969 г., Африканской хартии прав человека и народов 1986 г., в Документе Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) 1990 г., в Декларации о критериях свободных и справедливых выборов Межпарламентского союза 1994 г. и ряде других актов.

**Законы о выборах.** Избирательным законам во всех странах уделяют весьма пристальное внимание. В Португалии, например, новый закон о выборах (или обновленная редакция уже имеющегося закона) действует для выборов, которые проходят не позднее пяти месяцев после вступления этого закона (или обновленной редакции) в силу. Если выборы проходят ранее указанного срока, то для них действует старый закон (или прежняя редакция закона). Такое правило установлено для того, чтобы все могли ознакомиться с избирательным законом, чтобы для его наиболее эффективного применения были бы приняты регламентирующие акты и т. п.

В государствах, имеющих федеративное устройство, законы о выборах, как правило, есть как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов федерации причем они регулируют выборы разных уровней. Федеральные законы обычно обладают большей юридической силой, чем законы субъектов федерации, поэтому в первых могут содержаться положения, обязательные для применения субъектами федерации. Например, в России Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» оказывает существенное влияние на избирательные законы субъектов РФ, поскольку содержит конкретные и весьма жесткие предписания по отдельным вопросам. В некоторых федеративных государствах законы штатов также имеют существенное значение для федеральных органов, потому что регулируют выборы федеральных должностных лиц. Примером такой федерации являются США. В Швейцарии выборы в одну из палат федерального парламента — в Национальный совет регулируются федеральным законом, а в другую — в Совет кантонов — законами кантонов. Аналогично решался вопрос с формированием парламента в бывшей Югославии.

В настоящее время почти в каждой стране действует, как правило, большое количество законов, регулирующих выборы. Эти законы не всегда согласуются между собой, а зачастую и противоречат друг другу. Для преодоления нестыковок и противоречий, а также для упорядочения и совершенствования избирательного законодательства применяется кодификация. Так, в настоящее время избирательные кодексы имеются на Филиппинах, Мадагаскаре, во Франции, в Бельгии, Египте, Аргентине, Камеруне, Бразилии, Беларуси и некоторых других странах. Непродолжительное время (в 1993—1995 гг.) Избирательный кодекс действовал в Казахстане. Примечательно, что избирательные кодексы были приняты в некоторых субъектах РФ (например, в Алтайском крае, Белгородской Воронежской, Свердловской областях). Впрочем, и кодексы нуждаются в регламентирующем и сопутствующем законодательстве.

**Иные акты.** Различные государственные органы могут издавать нормативные правовые акты, в той или иной степени регулирующие выборы. Большую роль в таком регулировании играют акты избирательных органов. Эти органы призваны обеспечивать реализацию избирательного законодательства, поэтому их акты важны для единообразного применения законов о выборах. Без соответствующих актов органов местного самоуправления муниципальные выборы были бы невозможны.

**Судебные прецеденты.** Наибольшее значение для регулирования выборов судебные прецеденты

имеют традиционно в англо-саксонских странах, Норвегии, государствах, где применяют мусульманское право, но это не означает, что в других странах судебный прецедент отсутствует вовсе. В России и Германии, к примеру, серьезную роль играют нормы, выработанные и закреплённые в решениях конституционных (уставных) судов.

**Правовые обычаи.** В настоящее время практически во всех странах большинство вопросов, касающихся выборов, стремятся урегулировать законом. На основе толкования конституций и законов создаются судебные прецеденты, устраняющие пробелы в законодательном регулировании выборов, помогающие преодолеть недостатки законов. В этих условиях роль правового обычая сравнительно невелика. И все же он не исчез полностью. Более активно правовой обычай применяется, например, в Великобритании, Ватикане при выборах Папы Римского конклавом, в Лесото.

Вообще круг и способы регулирования выборов обусловлены принадлежностью страны к той или иной правовой семье и национальным своеобразием системы права. Так, в странах, где господствует мусульманское право, особенности регулирования отдельных институтов избирательного права могут зависеть от того, какой масхаб<sup>1</sup> является основным в данном государстве.

**Другие источники права.** Нормы, вырабатываемые политическими партиями, в разных странах регулируют различные аспекты выборов. К примеру, в США именно партии определяют многие нормы, относящиеся к регулированию первичных выборов (праймериз). При этом Верховный Суд США неоднократно признавал, что правила, выработанные партиями относительно первичных выборов, могут обладать большей юридической силой, чем даже законы штатов. Верховный Суд мотивировал свое решение тем, что политические партии, действующие на территории всех штатов США, выражают в данном случае всеобщий интерес, в то время как интересы штата локальны.

В качестве одного из дополнительных источников права при регулировании выборов может также применяться доктрина.

## Глава 2

### ПРИНЦИПЫ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ПРАВА

**Понятие основных принципов избирательного права.** Несмотря на определенные различия в законодательном регулировании в разных странах, к основным принципам избирательного права в современных условиях следует отнести следующие: всеобщность, равное избирательное право, принцип прямых и непрямых выборов, тайность голосования. В последнее время все большее число сторонников приобретает идея включения в этот список принципа периодичности проведения выборов. В законодательстве ряда стран указанный принцип уже нашел свое закрепление. В настоящей главе речь пойдет, прежде всего, об основных принципах избирательного права.

**Всеобщность избирательного права.** Этот принцип подразумевает, что субъективное избирательное право предоставляется каждому гражданину по достижении определенного возраста, если гражданин не страдает в силу душевной болезни или дефектов развития пороками, препятствующими его сознательному волеизъявлению, т. е. не является умалишенным (слабоумным, психически больным). Является или нет какой-либо человек умалишенным, устанавливается судебными органами на основе результатов специальной экспертизы в строго законодательно определенном порядке. В одних странах избирательное право гражданина приостанавливается (иногда он вообще лишается избирательного права) по решению суда в случае совершения указанных в законе преступлений, а в других — автоматически в силу осуждения гражданина судом за любой вид преступления.

Борьба за закрепление принципа всеобщности избирательного права в законодательстве была длительной и продолжалась в большинстве стран на протяжении XIX и начала XX в. В результате практически повсеместно были сняты почти все избирательные цензы, а возрастной ценз значительно снижен. В большинстве стран сегодня возрастной ценз для приобретения гражданином активного избирательного права составляет 18 лет, хотя бывает и ниже; для приобретения же гражданином пассивного избирательного права в ряде случаев сохранился более высокий возрастной ценз.

Существовавшие в XIX в. избирательные цензы (и в первую очередь имущественный ценз) значительно сужали электорат. Так, в Великобритании до избирательной реформы 1832 г. активным избирательным правом обладало 4,4% взрослого населения страны, в результате ее проведения — 7,5%, а после проведения реформы 1867 г. — 16,4%<sup>1</sup>.

Во Франции в 1791 г. только 16% взрослого населения было вправе участвовать в выборах. После принятия Конституции 1795 г. имущественный ценз был увеличен, а доля имевших право на участие в

выборах снизилась до 8%, причем выборы были косвенными двухстепенными. Французская Конституция 1799 г. вводила косвенные трехстепенные выборы. В 1817 г. выборы стали прямыми, а имущественный ценз был установлен в размере 300 франков прямого налога (лишь 0,3% взрослого населения страны уплачивало такой налог). Революция 1830 г. повлекла снижение имущественного ценза для пользования активным избирательным правом до 200 франков прямого налога. Только в результате революции 1848 г. во Франции было провозглашено всеобщее избирательное право. Однако вследствие того, что женщины и некоторые другие категории граждан не получили права участвовать в выборах, к избирательным урнам было допущено не более одной трети населения. Но уже в 1850 г. были введены ограничения всеобщего избирательного права.

Имущественный ценз в Бельгии, установленный при принятии Конституции 1831 г., также был довольно высоким: например, для участия в выборах в Сенат надо было уплачивать 1000 флоринов прямого налога.

В Португалии избирательный закон 1820 г. был принят вскоре после революции и не предусматривал имущественного ценза. Тем не менее женщины к участию в выборах не допускались, а выборы были четырехстепенными. Однако уже в 1822 г. принята Конституция, которая хотя и вводила прямые выборы, но одновременно устанавливала имущественный ценз. Конституционная Хартия Португалии 1826 г. связывала активное избирательное право с цензом в 100 милрейсов прямого годового дохода, а пассивное избирательное право — с цензом в 400 милрейсов прямого годового дохода, причем выборы были двухстепенными. Португальский избирательный закон 1852 г., восстановив прямые выборы, сохранил имущественный ценз на прежнем уровне<sup>1</sup>.

Таким образом, постепенная эволюция к установлению всеобщего избирательного права и расширению электората в европейских государствах в XIX — начале XX в. подтверждает замечание А. Камю о том, что «история XIX века до 1914 года — это история восстановления народовластия в борьбе со старорежимными монархиями, то есть история утверждения гражданского принципа»<sup>2</sup>. Более подробно о различных цензах речь идет в главе, посвященной избирательным правам граждан.

**Принцип равного избирательного права.** Этот принцип заключается в предоставлении каждому гражданину возможности в равной с другими гражданами степени влиять на исход выборов. Равенство избирательного права может носить как формальный, так и материальный характер. Формальное равенство означает, что каждый гражданин, участвующий в выборах, независимо от возраста, пола, расы, национальности, имущественного положения, социального происхождения и т. п. имеет одинаковое с другими гражданами количество голосов на выборах, а также во всем остальном участвует в выборах на равных основаниях. В этом плане следует отметить, что в свое время предоставление избирательного права женщинам далеко не всегда автоматически приводило к установлению равноправия женщин и мужчин в данной сфере. Например, в Великобритании демократические силы добились провозглашения избирательного права для женщин на общенациональном уровне в 1918 г., но для них вводился избирательный возрастной ценз — 30 лет, в то время как для мужчин избирательный возрастной ценз тогда составлял 21 год. Лишь в 1928 г. избирательный возрастной ценз мужчин и женщин в Великобритании был законодательно уравнен. Таким образом, в области избирательного права было достигнуто равноправие. Еще более выраженное неравноправие существовало в Венгрии до Второй мировой войны. Там возрастной ценз для мужчин равнялся 24, а для женщин — 30 годам. При этом женщина допускалась к участию в выборах лишь в том случае, если у нее было не менее трех законнорожденных детей, все трое детей должны были быть живы, а сама женщина должна была иметь не менее шести классов образования. Но наряду с этим избирательное право получали также женщины, живущие на доход от имущества или предприятия и имеющие притом высшее образование. Сейчас неравноправие мужчин и женщин в данной сфере, так же как и предоставление дополнительных голосов на выборах отдельным лицам в зависимости от имущественного ценза, практически повсеместно изжито.

Сегодня каждый избиратель, как правило, имеет один голос, хотя бывает и иначе, но в любом случае обычно избирателям предоставлено равное число голосов. Практически во всех странах, где проводятся выборы в государственные органы власти, утвердился принцип равного избирательного права в формальном значении. В прошлом же, к примеру во Франции, подданные, уплачивающие не менее 1000 франков прямого налога, с 1820 г. получили право подачи второго голоса на выборах. После революции 1830 г. во Франции имущественный ценз для подачи на выборах второго голоса был снижен до 500 франков прямого налога.

Материальное равенство избирательного права означает, что голос каждого избирателя должен иметь одинаковый удельный вес, чего можно достичь в случае, если один член представительного органа

власти будет избираться от такого же числа избирателей, как и всякий другой член того же представительного органа власти. Полного количественного совпадения, конечно, добиться невозможно, но необходимо стремиться к тому, чтобы максимально приблизиться к такому равенству. Принцип равного избирательного права в материальном значении теряет свой смысл при избрании единоличного органа, так как избранное лицо в любом случае представляет все население страны или какой-либо административно-территориальной единицы, и, таким образом, удельный вес голоса каждого избирателя равен удельному весу голоса любого другого избирателя. В США, например, в ряде штатов вплоть до 1964 г. практиковалось создание неравных избирательных округов, позволявших избирать больше депутатов от консервативно настроенного сельского населения, чем от того же числа горожан-избирателей (причем в отдельных случаях в сельских избирательных округах проживало почти в два раза меньше избирателей, чем в городских<sup>1</sup>). И только в 1964 г. Верховный Суд США фактически запретил такую практику.

В настоящее время в различных странах можно найти нарушения именно материального равенства, тогда как формальное равенство практически повсеместно соблюдается. Одним из таких нарушений является создание избирательных округов, в каждом из которых на одного депутата приходится разное число избирателей. Эта ситуация возможна даже в тех государствах, где законодательство требует, чтобы избирательные округа были примерно равны. Слово «примерно» позволяет, находясь вроде бы в рамках закона, фактически нарушать принцип равенства. В частности, могут быть созданы такие многомандатные избирательные округа: от округа с численностью 64 тыс. избирателей посылается 3 депутата, от округа с численностью 183 тыс. избирателей — 7 депутатов, от округа с численностью 119 тыс. избирателей — 4 депутата. Формально разновеликие с точки зрения количества избирательные округа создаются с тем, чтобы не дробить существующие территориальные единицы, причем от большего количества избирателей избирается и большее количество депутатов. Слово «примерно» позволяет органу, устанавливающему величину избирательного округа и определяющему количество избираемых депутатов, манипулировать ситуацией. Таким органом является, как правило, правительство, которое, воспользовавшись представившейся возможностью укрепить позиции сформировавшей его партии (или партий), выдвигает проект избирательного закона или поправок к нему перед выборами. В итоге, как видно из примера, в первом округе один депутат представляет 21,3 тыс. избирателей, во втором — 26,1 тыс., а в третьем — почти 29,8 тыс., т. е. налицо определенное нарушение равенства.

Стоит подчеркнуть, что, исходя из порядка организации выборов и проведения голосования, ни в одной стране технически невозможно образовать избирательные округа с абсолютно одинаковым количеством избирателей. Кроме того, при создании избирательных округов надо помнить об их связи с административно-территориальными единицами, населенными пунктами; депутату, избранному от конкретного избирательного округа, предстоит учитывать в своей работе заботы и проблемы конкретного населения, проживающего на определенной территории, а не абстрактных избирателей. Чтобы все-таки добиться как можно меньшего отклонения от равенства избирательных округов, во многих странах устанавливаются ограничения. Так, подп. «б» п. 1 ст. 8 Положения о выборах депутатов Государственной Думы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 1 октября 1993 г. № 1557, допускал отклонение от равенства избирательных округов по числу избирателей до 15%. Федеральный закон от 21 июня 1995 г. № 90-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» вводил в ст. 11 более жесткие ограничения такого отклонения: до 10%, и только в труднодоступных и отдаленных районах — не более 15%. Такой же подход к формированию избирательных округов сохранился в избирательном законодательстве России, принятом позже, вплоть до настоящего времени.

Существует еще один прием, с помощью которого правящая партия стремится обеспечить себе на выборах более благоприятные условия по сравнению с другими партиями. Он связан с тем, что накануне выборов в большинстве стран границы избирательных округов уточняются и изменяются, поскольку с течением времени численность населения и его возрастная структура (что вызывает изменение количества избирателей) в различных регионах меняются. Иначе говоря, изменение границ избирательных округов объясняется необходимостью обеспечить материальное равенство. Но даже тогда, когда создаются избирательные округа с равной численностью избирателей, правящая партия, проводящая изменения территории избирательных округов, преследует и свои собственные цели. Ведь заранее более или менее известно, какие группы населения поддерживают те или иные партии и где эти группы территориально расселены. Границы же избирательных округов вовсе не обязательно должны совпадать с границами административно-территориальных единиц. В результате этого в процессе

очередного пересмотра границ избирательных округов правящая партия может создать искусственный перевес своих сторонников над сторонниками других партий в определенных избирательных округах. В настоящее время для этих целей используется компьютерная техника. Пересмотр избирательных округов получил наименование избирательной географии, или избирательной геометрии. В США же родился специфический термин для обозначения этого явления — джерримандеринг. В этом термине запечатлена фамилия одного из политических деятелей XIX в., преуспевших в искусстве нарезки избирательных округов для обеспечения победы своей партии. Губернатор штата Массачусетс Э. Джерри был автором закона 1812 г., предусматривавшего деление штата на новые избирательные округа. Новые округа были нарезаны вопреки всем естественным и традиционным делениям, имели весьма причудливую конфигурацию, что и позволило партии Э. Джерри одержать победу. Когда кто-то высказал мнение, что один из округов по своим очертаниям напоминает саламандру (по-английски «salamander»)<sup>1</sup>, издатель местной газеты заметил, что «назвал бы это джерримандер».

Выборы на основе куриального (корпоративного) представительства. При выборах на основе куриального (корпоративного) представительства принцип равного избирательного права для всех избирателей не принимается во внимание, хотя он и соблюдается для избирателей внутри курии. Под куриями понимают социальные группы, выделяемые по какому-либо признаку. Для каждой курии выделяется определенное количество мандатов (при этом количество мандатов вовсе не должно быть пропорционально численности группы), которые и получают избранные внутри курии представители. Куриальное представительство было широко распространено в Средние века, в то время в качестве курий выступали сословные группы и местные сообщества.

В Новое время выборы от имени курии проводятся внутри организации или организаций, которые считаются представителями интересов курии (корпоративное представительство). Так, в России половина Государственного совета после реформы этого органа в 1906 г. и вплоть до его ликвидации в 1917 г. избиралась следующим образом: от губернских земских собраний — 34 члена; от съездов землевладельцев в неземских губерниях — 22 члена; от дворянских обществ — 18 членов; от православной церкви — шесть членов; от Академии наук и университетов — шесть членов; от организаций торгового купечества — шесть членов и от организаций предпринимателей-промышленников — шесть членов.

Позже корпоративное представительство наиболее широко применялось в фашистской Италии (после 1928 г. и до 1944 г.) и Португалии (по Конституции 1933 г. до 1974 г.). В Италии Национальный корпоративный совет, состоявший преимущественно из представителей объединенных в конфедерации официальных профессиональных союзов рабочих и организаций предпринимателей, участвовал в законодательном процессе вместе с двухпалатным парламентом. В Португалии Корпоративная палата, включавшая представителей, объединенных в одну организацию синдикатов рабочих и союзов работодателей, муниципальных органов, творческих союзов, высших учебных заведений и т. п., выносила рекомендации по законопроектам, которые передавались на рассмотрение Национального собрания.

Но не только в фашистских государствах использовался корпоративный принцип формирования органов, участвовавших в законодательном процессе. В СССР, например, в 1989 г. был избран Съезд народных депутатов (по Закону 1988 г.), одна треть членов которого (750 человек) состояла из избранных по установленным нормам от Коммунистической партии и общественных организаций. В таком составе Съезд работал до ликвидации Советского Союза в 1991 г.

Однако широкого распространения (прежде всего, в современных демократических государствах) куриальное (корпоративное) представительство не получило. В качестве исключения из этого общего правила можно привести формирование Государственного совета в Словении по Конституции 1991 г. Государственный совет Словении состоит из 40 членов: четыре представителя работодателей, четыре представителя наемных работников, четыре представителя крестьян, ремесленников и лиц свободных профессий, шесть представителей работников непромышленной сферы, 22 представителя местных интересов. Члены Государственного совета избираются сроком на пять лет. Он вправе инициировать законы, требовать повторного рассмотрения закона, принятого Государственным Собранием, требовать назначения референдума, проведения парламентского расследования, давать заключения по вопросам, входящим в компетенцию Государственного Собрания.

**Прямые или не прямые выборы.** Прямые выборы означают, что орган власти избирается непосредственно гражданами. Например, в России на основе прямых выборов избираются депутаты местных органов власти, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Президент Российской Федерации, в США — сенаторы и члены Палаты представителей

Конгресса США, во Франции — Президент Республики и члены парламента (Национального собрания и Сената) и т. д.

Имеются две разновидности непрямых выборов: косвенные и многостепенные. Косвенные выборы предполагают, что члены представительного органа власти или единоличный выборный орган избираются выборщиками — лицами, специально избранными для осуществления выборов в соответствующий орган власти. Например, в США граждане избирают выборщиков, которые, в свою очередь, избирают Президента США. Они перестают быть выборщиками сразу после того, как проголосовали. На основе косвенных выборов также формируется часть Парламента Королевства Свазиленд: избираются 40 депутатов и 20 сенаторов.

В ходе многостепенных выборов избирается вначале один орган власти, который затем уже сам избирает другой орган власти иного уровня. Так, в РСФСР, согласно Конституции РСФСР 1978 г. (в редакции Конституции РСФСР 1989 г.), граждане избирали народных депутатов России, которые собирались на Съезд народных депутатов. Съезд избирал из своего состава членов Верховного Совета РСФСР. В Китае также депутаты собраний народных представителей провинций, городов центрального подчинения и городов, имеющих районное деление, избираются собраниями народных представителей на ступень ниже, т. е. формирование представительных органов власти осуществляется на основе многостепенных выборов. В Австрии Федеральный совет (верхняя палата парламента) формируется на основе двухстепенных выборов: членов этой палаты избирают ландтаги земель. В истории можно найти примеры использования косвенных многостепенных выборов. Например, в России на выборах в Государственную думу в период 1905—1917 гг. рабочие и крестьяне избирали выборщиков, которые, в свою очередь, избирали выборщиков и т. д. И только выборщики третьей степени от рабочих и выборщики четвертой степени от крестьян избирали депутатов. Выше также приводились примеры косвенных многостепенных выборов из истории Франции и Португалии.

**Тайность голосования.** Принцип тайности голосования призван обеспечить избирателю наиболее полную свободу волеизъявления на выборах. В большинстве стран мира тайное голосование осуществляется посредством бюллетеней, в которых избиратель либо вычеркивает фамилии кандидатов или названия партий, против которых он голосует, либо, наоборот, отмечает фамилию кандидата или название партии, за которую он отдает свой голос. Производится это в специально отгороженном помещении, в котором избиратель находится один. Затем избиратель опускает бюллетень в ящик для голосования. В некоторых странах (к примеру, в Болгарии, Польше) с целью дополнительного обеспечения тайности голосования бюллетени вкладываются в конверты.

В ряде стран при голосовании обходятся без бюллетеней. В США голосование осуществляется посредством специальной избирательной машины. Избиратель заходит в специальное помещение, где находится избирательная машина, после чего дверь в помещение автоматически закрывается и открывается после того, как избиратель проголосует. Само голосование производится путем нажатия рычажков, расположенных на передней панели избирательной машины. Машина устроена так, что вторично голосовать можно только после того, как один избиратель покинет помещение, а другой — войдет.

В то же время в отдельных случаях оправданным является применение открытого голосования. Оно оправданно в том случае, если участвующий в голосовании может не опасаться за свою судьбу, каковы бы ни были результаты голосования, ибо такие опасения могут сказаться на позиции участвующего в голосовании по отношению к кандидату, и воля избирателя будет искажена. Например, в РСФСР (как, впрочем, и в СССР) народные заседатели избирались на протяжении длительного времени открытым голосованием на собраниях трудовых коллективов. Лицо, голосовавшее против кандидата, избранного затем народным заседателем, могло не опасаться того, что данный народный заседатель проявит к нему необъективность, если такое лицо окажется, к примеру, на скамье подсудимых, поскольку подсудимый имеет право дать отвод всему составу суда либо отдельно судье или каждому народному заседателю.

**Периодичность проведения выборов.** Данный принцип наряду с другими закреплён в Декларации о критериях свободных и справедливых выборов, принятой в 1994 г. на 154-й сессии Совета Межпарламентского союза. Статья 1 указанной Декларации гласит: «В любом государстве полнота власти может проистекать только из волеизъявления народа, выраженного на подлинно свободных и справедливых выборах, организуемых через регулярные периоды на основе всеобщего, равного и тайного голосования»<sup>1</sup>. Хотя эта Декларация не является документом, обязательным для исполнения, однако ее моральная сила велика, поскольку она была одобрена единогласно на сессии Совета столь авторитетной международной организации, как Межпарламентский союз, а во время голосования присутствовали и поддержали Декларацию представители 112 стран мира, в том числе и Россия. В ряде

стран мира этот принцип уже занял достойное место в национальных законодательных актах. В России этот принцип фактически закреплён в ст. 8 и 9 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 г. Одна из них посвящена сроку полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, а другая — обязанности проведения выборов в сроки, установленные Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов РФ, уставами муниципальных образований.

Надо отметить, что статьи под теми же номерами и с тем же содержанием имелись в утратившем силу Федеральном законе от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ с таким же названием.

Необходимость закрепления этого принципа в упомянутой Декларации и в различных нормативных актах связана с тем, что выборность тех или иных должностных лиц и органов власти отнюдь не означает автоматического установления срока, на который они избираются. Даже сегодня есть страны, где выборные должностные лица избираются пожизненно. По крайней мере, срок их полномочий никак не обозначен. Например, Папа Римский, который наряду с духовной властью в католической церкви обладает высшей светской властью в Ватикане, избирается конклавом (в котором принимают участие кардиналы) без установления каких-либо временных рамок его правления. Конечно, в истории известны случаи, когда римских пап свергали, объявляли антипапами, заставляли подать в отставку. Однако такие меры носили чрезвычайный характер. Они не могут идти в сравнение с рутинным, прописанным законодательством порядком передачи полномочий уходящего в отставку должностного лица только что избранному преемнику.

Периодичность проведения выборов предполагает закрепление в избирательном законодательстве системы организационно-правовых гарантий, обеспечивающих своевременное проведение выборов. Так, в некоторых государствах (например, США, Бразилии и др.) законодательно установлены дни, в которые проходят выборы в те или иные органы власти. В таких странах нет необходимости наделять какие-либо властные органы полномочиями по назначению выборов, и, следовательно, не возникает вопрос: что будет, если соответствующие органы власти не исполнят свои полномочия по назначению выборов? В этом случае у выборных лиц должны быть заместители, которые займут их место в случае открытия вакансии. Вместе с тем в ряде государств существует возможность досрочного роспуска парламента или досрочной отставки выборных должностных лиц. При этом предполагается, что легитимность присуща именно тем лицам, которые баллотировались именно на эти должности. В таких странах в любом случае необходимо законодательно (и даже, по-видимому, конституционно) предусмотреть закрепление за определенными органами власти полномочий по назначению выборов, хотя бы и в случае досрочного прекращения полномочий выборных органов власти, даже если законодательно установлены дни выборов в эти последние.

### **Глава 3 ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ПРАВА ГРАЖДАН**

**Определение субъективного и объективного избирательного права.** Субъективное избирательное право представляет собой право избирать и быть избранным, которым обладает каждый отдельно взятый гражданин. От субъективного избирательного права следует отличать объективное избирательное право. Объективное избирательное право — это основанная на определенной системе представлений о должном и справедливом совокупность норм, исполнение которых обеспечивается государством и которые регулируют процесс избрания членов представительных органов власти и отдельных должностных лиц.

Субъективное избирательное право включает в себя активное и пассивное избирательное право. Под активным понимают право гражданина избирать лиц в состав представительных органов власти и на отдельные должности, а также право участвовать в референдуме; Пассивное избирательное право представляет собой право быть избранным, т. е. право выдвигаться в установленном порядке в качестве кандидата на выборную должность.

**Требования к избирателям.** Законодательство различных стран связывает обладание как активным, так и пассивным избирательным правом с определенными требованиями, которым должен отвечать гражданин. Такие требования именуются избирательными цензами. В прошлом весьма распространенным был имущественный ценз, который отстранял от участия в выборах лиц, не имевших имущества установленной величины. Чаще всего имущественный ценз определялся исходя из прямого налога, который уплачивает то или иное лицо. Только лица, уплачивавшие довольно высокий налог, что говорило об уровне их доходов, допускались к выборам. Иногда в качестве имущественного ценза

вводилось требование обладать недвижимостью. В отдельных случаях встречались и другие разновидности исчисления имущественного ценза. В ряде штатов США, например, до 1964 г. существовал избирательный налог. Лица, не уплачивавшие этот налог, в выборах не участвовали. Имущественный ценз носил открыто классовый характер, против него вели борьбу трудящиеся, все демократические силы. К началу XX в. в различных странах в результате этой борьбы постепенно имущественный ценз стали отменять. В настоящее время от него практически повсеместно отказались. В главе, посвященной принципам избирательного права, приводились примеры, показывающие существенные ограничения возможности участия взрослого населения в выборах в результате использования имущественного ценза.

Ранее существовали также ограничения допуска к участию в выборах в зависимости от рода занятий (например, не могли принимать участия в выборах некоторые категории лиц, работающих по найму, и т. п.). В России после установления советской власти избирательных прав были лишены лица, служившие до революции в карательных органах, а также лица, использующие наемный труд для извлечения прибыли. Однако этот запрет не касался лиц, которые трудились сами, если они были собственниками средств производства или имели домашнюю прислугу. Заметим, что такие ограничения в Советской России (в СССР они были отменены в 1936 г. с принятием новой Конституции) были ответной реакцией на ограничения в избирательном праве, существовавшие до революции. В целом в СССР число граждан, лишенных избирательного права, во второй половине 1920-х — первой половине 1930-х гг. составляло в разные годы от 1 до 2,5% взрослого населения. В отдельных же регионах процент лишенцев мог быть и выше, и ниже. Так, в 1927 г. в Уральском регионе, где проживало довольно много высланных по обвинению в контрреволюционной деятельности, картина выглядела следующим образом: в Нижнем Тагиле лишенные избирательного права составляли 2,7% населения, в Златоусте — 4,2, Свердловске — 6,4, Челябинске — 6,4, Тюмени — 8, Кургане — 9,8, Тобольске — 10,8, Перми — 11,1, Ирбите — 12,4, Троицке — 15%<sup>1</sup>. В течение 1920—1930-х гг. политика лишения избирательного права была весьма динамична: несколько видоизменялись определения категорий лиц, подлежащих лишению избирательного права. Кому-то оно возвращалось, но в целом просматривалась тенденция увеличения числа лишенцев. Ввиду упомянутой динамичности на местах считали, что лучше перестараться, чем не добрать с лишением избирательного права. Вследствие этого увеличивалось и количество жалоб на незаконное лишение избирательного права. В Нижнем Тагиле, например, общий список включал 1821 человека. К 5 декабря 1936 г. (день принятия новой Конституции СССР) избирательные права были возвращены 407 гражданам (22,4%)<sup>1</sup>. Если в 1925—1926 гг. во ВЦИК РСФСР было подано 469 жалоб и заявлений, то в 1929 г. — уже 35,5 тыс. заявлений о восстановлении в избирательных правах<sup>2</sup>. Доля «бывших» (чиновников царского государственного аппарата, полицейских, жандармов, офицеров белых армий и т. п.) среди лишенцев с 1922 по 1925 г. быстро растет почти до 30%, а с 1925 по 1930 г. падает до 3-4%<sup>3</sup>.

Иначе говоря, в конце 1920-х гг. внимание с противников советской власти (хотя бы и бывших) переключилось на тех, кто противником советской власти не являлся; позже репрессии, как известно, ударили и по тем, кто в свое время активно боролся за советскую власть. Ведь именно эти люди были или могли стать противниками устанавливаемого на рубеже 1920—1930-х гг. тоталитарного политического режима. Задача состояла в том, чтобы, сохраняя прежние лозунги и призывы, под их прикрытием провести фактически государственный переворот, подготовленный И. В. Сталиным к 1929 г. Лишение избирательного права к середине 1930-х гг., по-видимому, тогдашним руководителям СССР представлялось уже недостаточно эффективным средством подавления противников тоталитарного режима. Однако следует отметить, что к этому времени лишение избирательного права автоматически означало лишение других прав: запрет на занятие определенных должностей; запрет на вступление в профсоюз, что было связано с недоступностью целого ряда материальных благ, предоставляемых только членам профсоюза; трудности с пропиской; невозможность получить социальную пенсию и т. д. А выборы уже к концу 1920-х гг. превратились в чистую формальность.

Из приведенных выше данных видно, что лишение избирательных прав в советском государстве коснулось все же меньшего числа взрослых граждан, чем это было в России до 1917 г., когда в выборах в Государственную думу могли участвовать только 15% взрослого населения<sup>1</sup>, и в зарубежных европейских государствах в XIX в., и даже в начале XX в.

Конституция СССР 1936 г. не содержала института лишения избирательного права в отношении каких-либо категорий лиц, кроме умалишенных и отбывающих наказание по решению суда. На основе этой Конституции 17 марта 1937 г. Президиум ЦИК СССР принял постановление «О прекращении производством дел о лишении избирательных прав граждан СССР по мотивам социального

происхождения, имущественного положения и прошлой деятельности и о ликвидации Центральной комиссии». Но, как известно, вслед за принятием Конституции СССР 1936 г. огромный размах получили жесточайшие массовые репрессии.

Сегодня цензов, связанных с родом занятий (при условии, естественно, что эти занятия не являются уголовно наказуемыми), практически нет ни в одной стране, за исключением некоторых ограничений в отдельных странах для военнослужащих (например, в Мексике и Бразилии военнослужащие, находящиеся на действительной службе, не имеют пассивного избирательного права). В Китае военнослужащие избирают депутатов по специально создаваемым для них избирательным округам. Таким образом, часть депутатского корпуса избирается исключительно военными и представляет военнослужащих как определенную социальную группу и как обособленный коллектив. Это ставит военнослужащих в известной мере в привилегированное положение по отношению к другим социальным группам.

Имеется еще один ценз, который связан с возрастом. В течение длительного времени во многих странах действовал довольно высокий возрастной ценз: 21—23 года. На протяжении длительного времени демократическая общественность выступала за снижение этого ценза. И это понятно. С одной стороны, введение возрастного ценза оправдано тем, что избиратель может вполне сознательно сделать свой выбор лишь в том случае, если он уже в целом сформировался как личность, имеет достаточно устойчивые и осознанные политические убеждения, основанные на определенном уровне знаний и хотя бы на минимальном жизненном опыте. Конечно, конкретные люди приобретают указанные качества в разном возрасте. Однако, исходя из общих закономерностей взросления человека, а также особенностей социальных условий развития человека в каждой стране, социализации, можно определить средний возраст, когда эти качества более или менее сформировались. С другой стороны, искусственное завышение возрастного ценза является недемократичным, поскольку необоснованно сужает избирательный корпус. В России возрастной ценз для активного избирательного права (18 лет) был установлен сразу же после Октябрьской революции и закреплён в Конституции РСФСР 1918 г. В большинстве других стран возрастной ценз для активного избирательного права был снижен до 18 лет гораздо позже. В частности, в США — в 1971 г., в Великобритании, ФРГ и Франции — в 1974 г., в Италии — в 1975 г. В настоящее время в большинстве стран активное избирательное право предоставлено гражданам с 18 лет. Имеются и примеры более низкого возрастного ценза. Так, в Корейской Народно-Демократической Республике граждане имеют право голоса с 17 лет, на Кубе и в Никарагуа — с 16 лет. Конституция Бразилии 1988 г. предоставляет гражданам право голоса с условием обязательного участия в голосовании с 18 лет, но граждане, достигшие 16 лет и желающие принять участие в голосовании добровольно, согласно этой Конституции могут зарегистрироваться в качестве избирателей. Интересно также, что Конституция Бразилии 1988 г. устанавливает не только нижнюю границу возрастного ценза, но и верхнюю, что почти не встречается в мировой практике. По этой Конституции граждане старше 70 лет участвуют в голосовании лишь в том случае, если сами по своей инициативе подадут заявку о регистрации в качестве избирателей. Это имеет свою положительную сторону. Ведь отдельные граждане в преклонном возрасте по состоянию здоровья не всегда могут сделать осознанный выбор или попросту не имеют интереса к политике. Поэтому их не лишают избирательного права, но оставляют решение этого вопроса на их усмотрение.

Пассивное избирательное право предусматривает, как правило, более высокий возрастной ценз (а раньше — и более высокий имущественный ценз). В России, например, депутатом Государственной Думы вправе стать гражданин не моложе 21 года. Сенатором в США может стать гражданин не моложе 35 лет. Обычно довольно высокий возрастной ценз устанавливается для лица, баллотирующегося на пост президента. В России, США, Португалии, Бразилии, Индии и других странах президентом может стать лицо не моложе 35 лет, в ФРГ — не моложе 40 лет, в Италии — не моложе 50 лет.

До настоящего времени в отдельных странах имеет место дискриминация женщин. Правда, сегодня это относится лишь к некоторым государствам Востока (например, к Иордании), где женщины лишены избирательных прав. В позапрошлом же веке отстранение женщин от участия в выборах было практически повсеместным. Женщины, а вместе с ними и вся демократическая общественность боролись за право участия в выборах. Движение женщин за равные с мужчинами избирательные права называлось суфражистским и являлось частью феминистского движения. Но добиться равного с мужчинами избирательного права женщинам впервые удалось лишь на рубеже XIX—XX вв. Впервые женщины получили доступ на избирательные участки в странах англо-саксонского права, но для них, как правило, устанавливались повышенные имущественный, возрастной и образовательный цензы. При этом вначале женщины получили возможность голосовать на выборах в местные органы власти или

органы власти субъектов федерации (в федеративных государствах). В штате Вайоминг (США) женщины приняли участие в выборах в первый раз в 1888 г. К началу XX в. еще в двух штатах — Колорадо и Айдахо — женщины получили право голоса. К концу XIX в. в Великобритании женщины были допущены к выборам в органы самоуправления приходов и графств (но не в парламент). В Новой Зеландии женщинам было предоставлено избирательное право при формировании представительных органов власти всех уровней в 1893 г. За период с 1893 по 1916 г. только в шести странах мира женщины получили право участвовать в выборах: в Новой Зеландии, Австралии, Финляндии (до декабря 1917 г. обладала автономией в составе Российского государства), Дании, Исландии, Норвегии. В Советской России женщины получили равное с мужчинами избирательное право сразу же после Октябрьской революции, причем в голосовании на выборах в Советы женщины принимали участие с момента их появления (1905 г.), хотя Советы не признавались органами государственной власти до 25 октября 1917 г. Всего за период с 1917 по 1920 г. избирательное право было закреплено за женщинами в 15 странах: РСФСР, Украинской ССР, Белорусской ССР, Австрии, Канаде, Чехословакии, Германии, Венгрии, Ирландии, Люксембурге, Нидерландах, Польше, Великобритании, США (федеральный уровень), Швеции. Затем за период с 1921 по 1944 г. избирательное право было распространено на женщин еще в 14 странах (в том числе Бразилии — в 1934 г., Франции — в 1944 г.), с 1945 по 1950 г. — в 21 стране (в том числе Италии и Японии — в 1945 г.), с 1951 по 1967 г. — в 57 странах мира. А в Швейцарии это произошло только в 1971 г., в Андорре — в 1978 г. Во второй половине XX в. избрание женщин президентами государств (например, на Филиппинах, в Шри-Ланке, Ирландии, Исландии, Никарагуа и др.) или назначение главами правительств (И. Ганди — в Индии, Б. Бхутто — в Пакистане, М. Тэтчер — в Великобритании, А. Сухоцка — в Польше, М. де Лурдеш Пинтасилгу — в Португалии, Гро Харлем Брундтланд — в Норвегии, Э. Крессон — во Франции и др.) не является уже чем-то необычным.

Во многих странах существует и ценз оседлости. Для активного избирательного права он составляет обычно от одного месяца до двух лет. Этот ценз означает, что гражданин, чтобы получить доступ к избирательной урне, должен постоянно прожить на территории данного избирательного округа установленный промежуток времени, предшествующий голосованию (непродолжительные отлучки по делам или на отдых в расчет не принимаются). Для пассивного избирательного права могут вводиться и более жесткие требования. Так, в США гражданин, чья кандидатура выставляется на пост президента, должен постоянно прожить на территории страны не менее 14 лет, предшествующих выборам (опять же кратковременные поездки за рубеж не учитываются). Наибольший ущерб действие ценза оседлости наносит субъективному избирательному праву сезонных рабочих, а также других лиц, вынужденных по роду занятий часто менять место своего жительства.

В законодательстве некоторых стран предусмотрен также ценз грамотности, или образовательный ценз. В этом случае к участию в выборах допускаются лишь граждане, имеющие некий минимум образования (чаще всего говорится о том, что граждане должны «уметь читать и писать»). Сторонники сохранения данного ценза обосновывают свою точку зрения тем, что неграмотность мешает следить за политической жизнью, разобраться в позициях партий и отдельных политических деятелей, сделать свой выбор вполне обдуманно. Таким образом, неграмотные люди, неискушенные в политике, могут легко оказаться объектом манипуляций нечистых на руку политиков. В какой-то мере это так. Однако сегодня радио и телевидение получили весьма широкое распространение не только в развитых, но и в развивающихся странах. Благодаря этим средствам массовой информации граждане (в том числе и неграмотные) получают достаточно сведений, чтобы быть в курсе политических событий и составить себе представление о партиях и политических деятелях. К тому же многим неграмотным гражданам жизненный опыт помогает разобраться в том, кто является их другом, а кто пытается использовать их голоса в корыстных целях. Потому в настоящее время ценз грамотности является чаще всего антидемократичным и наносит ощутимый удар прежде всего по политическим правам малоимущих слоев населения, которым бедность не позволила получить даже начальное образование. Стоит отметить, что для развитых стран наличие или отсутствие этого ценза не актуально, ибо с массовой неграмотностью там практически покончено, а отдельные неграмотные не могут сколь-нибудь существенно повлиять на политический процесс. Иначе обстоят дела в развивающихся странах. Там неграмотных, как правило, огромное количество, причем наибольшая их часть занимает активные политические позиции. В этом случае отстранение их от голосования создает серьезную проблему. Неудивительно, что в ряде латиноамериканских стран демократическим силам удалось добиться отмены ценза грамотности или его смягчения. Так, согласно Конституции Эквадора 1977 г., голосование объявляется обязательным для умеющих читать и писать и факультативным — для

неграмотных. Другими словами, неграмотные вносятся в списки избирателей только по их собственной инициативе. Таким образом, политически активным, интересующимся политикой и стремящимся в ней разобраться неграмотным гражданам открыт доступ к участию в голосовании. Естественно, ценз грамотности сохраняется для пассивного избирательного права. Это вполне оправданно, поскольку для лица, занимающего выборную должность, мало определить, кто защищает его интересы, ему самому необходимо участвовать в разработке основных направлений политики страны, выработке различных документов, в том числе и нормативных актов, а это уже требует совсем другого уровня компетентности.

Как уже отмечалось, избирательного права лишены граждане, признанные в судебном порядке умалишенными. Кроме того, в некоторых странах по решению суда лишаются права участвовать в выборах в течение некоторого времени граждане, осужденные за определенные преступления. В ряде стран лица, подвергшиеся тюремному заключению, автоматически лишаются избирательного права на срок, равный сроку отбывания наказания. В СССР в соответствии с Конституцией 1977 г. избирательное право граждан, отбывающих наказание в виде лишения свободы, формально не могло быть приостановлено и не приостанавливалось, но на практике такие граждане к выборам не допускались.

**Обязанности избирателя.** Конституции некоторых государств провозглашают участие в выборах юридической обязанностью граждан (подданных). В других странах эта обязанность закреплена не на конституционном, а на законодательном уровне. В частности, так обстоят дела в Австралии, Бельгии, Нидерландах, Австрии, Италии и других странах. Там неучастие в голосовании без уважительных причин влечет за собой определенные санкции. Таковыми могут быть запрещение в течение определенного времени заключать деловые контракты, денежный штраф, общественное порицание и даже непродолжительное тюремное заключение. И все же в большинстве стран (США, Франция, Россия и др.) участие в выборах рассматривается как гражданский долг, а не как юридическая обязанность. Гражданский долг (в отличие от юридической обязанности) может повлечь за собой только моральную ответственность, но никак не санкции.

**Гарантии избирательных прав.** Как отмечал известный государствовед Г. Еллинек, «правовые гарантии распадаются на две основные категории: целью их является обеспечение либо объективного права, либо индивидуальной правовой сферы, в которой, впрочем, всегда заключается также момент гарантирования объективного права»<sup>1</sup>. Недостаточно провозгласить права и свободы человека, в том числе и избирательные права. Возможность их фактического осуществления должна обеспечиваться созданием необходимых для этого условий. Одной из основных гарантий соблюдения прав и свобод личности является ее экономическая независимость. Такая независимость возможна лишь в том случае, если человек является собственником средств производства, причем он может иметь средства производства в частной собственности, но может участвовать и в коллективной собственности. Необходимым условием является не номинальное, а реальное участие в собственности.

На значимость материальных гарантий прав человека указывал русский либеральный мыслитель и юрист П. И. Новгородцев: «Задача и сущность права состоит действительно в охране личной свободы, но для осуществления этой цели необходима и забота о материальных условиях свободы; без этого свобода некоторых может остаться пустым звуком, недостижимым благом, закрепленным за ними юридически и отнятым фактически»<sup>1</sup>. Из истории известно довольно много примеров, когда наделение избирательными правами сельского населения, экономически зависимого от одного крупного землевладельца, не делало автоматически людей свободными. Эти люди, думая о хлебе насущном, голосовали традиционно за землевладельца (а кто же еще мог быть начальником?). Особенно часто такой феномен встречался в ряде стран Латинской Америки.

Наряду с экономической гарантией избирательных прав существует и политическая, которая заключается прежде всего в степени демократичности политического режима. Так, в условиях тоталитарного режима гражданское общество полностью поглощается государством и реализация прав и свобод практически невозможна, а осуществление каких-либо из них может рассматриваться скорее как исключение, как некое случайное благорасположение со стороны государства по отношению к конкретному человеку. Таким образом, даже при наличии экономической гарантии, но при отсутствии политической реализации прав и свобод (в том числе и избирательных прав) невозможна. Примерами тому служат антидемократические режимы, существовавшие и существующие, при сохранении частной собственности. Это фашистская Италия (1922—1944 гг.), нацистская Германия (1933—1945 гг.), фашистская Португалия (1926—1974 гг.) и др. Как известно, выборы в таких государствах либо не проводятся, либо превращаются в бутафорию.

Наряду с экономической и политической гарантиями имеются и другие, например идеологическая. Под идеологической гарантией понимается наличие в господствующей идеологии (или идеологиях) концептуальной значимости и приоритетности прав, свобод и интересов человека, когда свободы человека, его права на участие в решении общественных и государственных дел рассматриваются в качестве блага человека, когда демократия провозглашается одной из основных ценностей. Тогда и выборы рассматриваются как один из важнейших механизмов, обеспечивающих участие граждан в осуществлении власти. Естественно, избирательные права получают сильную идеологическую поддержку.

Кроме того, важную роль играет формально-юридическая гарантия, которая представляет собой закрепление избирательных прав граждан в конституционных и различного рода законодательных актах. Само по себе внесение избирательных прав в тексты правовых актов, как уже говорилось, конечно, не приводит автоматически к их исполнению. Однако это создает правовую основу для борьбы за их осуществление. Поэтому названная гарантия так же важна, как и другие, но так же, как и другие, действует в полной мере лишь при наличии остальных.

Еще одной гарантией является юридико-организационная. Она включает в себя существование и должное функционирование соответствующих государственных институтов, одной из задач которых (или главной задачей) является обеспечение избирательных прав граждан. К таким институтам относятся суд, органы прокуратуры, которые обязаны защищать права и свободы граждан (в том числе и избирательные) специфическими средствами в ходе осуществления правосудия, общего надзора за соблюдением законности. Депутаты законодательных органов власти практически во всех странах обладают полномочиями и одновременно несут обязанности по содействию гражданам в отстаивании их прав. Могут быть созданы иные органы, единственная (или основная) задача которых состоит в обеспечении или защите прав человека, причем, естественно, все государственные органы обязаны соблюдать права человека. В рассматриваемой сфере органами, специально нацеленными на обеспечение избирательных прав граждан, являются избирательные органы (они могут иметь различные наименования). Мы рассмотрим их деятельность в отдельной главе.

**Отзыв выборного должностного лица и досрочное прекращение полномочий выборного органа.** В некоторых странах выборные должностные лица могут быть досрочно отозваны со своих постов избирателями или избравшим их органом. Таким путем может быть реализован принцип ответственности представителя народа перед своими избирателями. Вопросы ответственности выборных лиц и органов в конституционном праве разработаны пока недостаточно глубоко по сравнению с другими отраслями права. И все же представляется вполне логичным, что выборное лицо или орган, осуществляющие свою власть от имени народа (а именно народ является носителем и источником государственной власти, согласно многим современным конституциям демократических государств), несут ответственность перед теми, кто наделил их властными полномочиями, кто доверил им решение важнейших вопросов, представляющих интерес для населения.

Институт отзыва существовал уже на рубеже XIX и XX вв. в Швейцарии и некоторых штатах США. Штат Орегон первым в 1906 г. включил право отзыва выборных лиц в свою Конституцию 1887 г. В настоящее время более чем в трети штатов США законодательно предусмотрена возможность отзыва выборных должностных лиц. Отзываны могут быть должностные лица уровня штата или местного самоуправления. Институт отзыва на местном уровне существует в настоящее время и в Японии. Конституция Австрийской Республики (Федеральный конституционный закон) 1920 г. (в редакции 1929 г.) предусматривает возможность отзыва Федерального Президента народным голосованием. Однако решение о проведении такого голосования должно быть принято Федеральным собранием (т. е. на совместном заседании обеих палат парламента), если с инициативой выступит Национальный совет (нижняя палата парламента), причем за это должны проголосовать 2/3 присутствующих на заседании Национального совета при кворуме не менее половины депутатов. Правда, если в США и Японии процедура отзыва время от времени применяется, то в Австрии институт досрочного прекращения полномочий Федерального Президента на основе народного голосования ни разу не претворялся в жизнь. Отзыв президента был предусмотрен и Веймарской конституцией Германии 1919 г., но к нему также не прибегали.

В нашей стране вопрос о введении права отзыва был поставлен еще в ноябре 1917 г. При этом В. И. Ленин, делая доклад по этому вопросу на заседании Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов (ВЦИК), ссылаясь на опыт ряда штатов США и кантонов Швейцарии<sup>1</sup>. В проекте декрета о праве отзыва, подготовленного им, в частности, говорилось: «Какое бы то ни было выборное учреждение или собрание представителей может считаться истинно демократическим и действительно

представляющим волю народа только при условии признания и применения права отзыва избирателями своих выборных»<sup>2</sup>. В. И. Ленин в упомянутом докладе мотивировал желательность введения права отзыва также и тем, что «переход власти от одной партии к другой сопровождался переворотом, довольно бурным переворотом, тогда как при существовании права отзыва достаточно было бы простого голосования», другими словами, при наличии права отзыва «переход власти от одной партии к другой может происходить мирным путем, путем простого перевыбора»<sup>3</sup>.

После некоторых дебатов и доработок ВЦИК принял Декрет «О праве отзыва депутатов»<sup>4</sup>, который предусматривал не только право отзыва депутатов Советов, но и право отзыва депутатов Учредительного собрания, избранных по партийным спискам в многомандатных округах. Назначение перевыборов возлагалось на съезды Советов соответствующих округов, а инициатива принадлежала более чем половине избирателей избирательного округа. Право отзыва депутатов Советов было позже закреплено в ст. 78 Конституции РСФСР 1918 г. Многие сторонники и противники права отзыва почему-то привязывали это право к императивному мандату депутата. Однако не все правоведы разделяли ту точку зрения, что мандат депутата при социализме является императивным (не считая его, однако, полностью свободным мандатом)<sup>5</sup>. В то же время ни аргументация в пользу введения этого права в 1917 г., ни указанный Декрет, ни последующее законодательство России и СССР не содержали увязки права отзыва с императивным мандатом депутата. В качестве оснований для отзыва указывалось уклонение депутата от исполнения своих обязанностей, поведение, порочащее высокое звание депутата, и утрата доверия избирателей. Но утратить доверие избирателей депутат может и без императивного мандата. Достаточно ему просто забыть о своих предвыборных обещаниях, принесших ему голоса избирателей, делать нечто такое, на что избиратели никак не могли рассчитывать, когда знакомились с его предвыборной программой. Кроме того, в СССР (и в России) существовало право отзыва судей и народных заседателей (оба соответствующих закона РСФСР были приняты в 1981 г.<sup>1</sup>), а за выборными судьями и народными заседателями императивный мандат никогда ни в отечественной юридической доктрине, ни в законодательной практике не признавался.

В Китае, например, право отзыва депутатов закреплено ст. 40 Закона «О выборах во Всекитайское собрание народных представителей различных ступеней» 1979 г. (в редакции Закона 1986 г.)<sup>2</sup>, т. е. порядок избрания и отзыва депутатов регулируется одним и тем же законом. В России, как и в СССР, право отзыва реализуется на основе законов, специально ему посвященных. Так, целая серия законов об отзыве депутатов была принята в СССР в 1959—1960 гг., а новые редакции — в 1979—1980 гг. Это Закон СССР «О порядке отзыва депутата Верховного Совета СССР» 1959 г. (в редакции Закона 1979 г.), Закон РСФСР «О порядке отзыва депутатов Верховного Совета РСФСР» 1959 г. (в редакции Закона 1979 г.). В 1979-1980 гг. все союзные республики, а также автономные республики, в том числе входившие в состав РСФСР, обновили аналогичные законы. Россия приняла Закон РСФСР «О порядке отзыва депутата краевого, областного, окружного, районного, городского, сельского и поселкового Совета депутатов трудящихся РСФСР» 1960 г. (в редакции Закона 1979 г.). Другие союзные республики тоже обновили аналогичные законы в 1979—1980 гг. За период с 1959 по 1989 г. было отозвано свыше 8 тыс. депутатов всех уровней, среди них из Верховного Совет СССР — 12 депутатов. При этом только за десятилетие, предшествовавшее принятию Конституции СССР, было отозвано более 4 тыс. депутатов. Безусловно, в условиях безраздельного господства Коммунистической партии Советского Союза (КПСС) роль рядовых избирателей по инициированию отзыва и депутатов, и судей, и народных заседателей была лишь номинальной: все кандидатуры как на выдвижение, так и на отзыв утверждались руководящими органами КПСС. Вместе с тем нельзя не признать, что в большинстве случаев причиной отзыва выборных должностных лиц были их недостойные поступки, а не оппозиция существовавшему режиму.

Однако на рубеже 1980—1990-х гг. в Советском Союзе ситуация изменилась: монопольное господство КПСС было подорвано вначале фактически в результате создания ряда оппозиционных неформальных организаций, а затем и юридически вследствие изменения ст. 6 Конституции СССР 1977 г. и аналогичных статей конституций союзных республик. Потребностям изменившейся ситуации уже не отвечал прежний, довольно простой порядок отзыва, когда с инициативой в любой момент могли выступить КПСС, любая общественная организация, кооператив, трудовой коллектив или собрание военнослужащих. Если Президиум Верховного Совета СССР или исполком (в зависимости от уровня Совета, депутата которого собираются отозвать) по заключению мандатной комиссии не находил нарушений Закона об отзыве, указанные организации были вправе провести собрания избирателей по месту работы, учебы или жительства, на которых вопрос об отзыве решался открытым голосованием. Противоборствующие политические организации могли, по сути, заблокировать работу

представительных органов власти путем постоянного инициирования отзыва их членов. В этой связи в 1991 г. был принят новый Закон СССР, регулировавший право отзыва. Согласно этому Закону для начала процедуры отзыва необходимо было собрать подписи в поддержку этой инициативы не менее 10% избирателей округа, вопрос о соблюдении Закона решался уже самим Советом соответствующего уровня, а голосование об отзыве осуществлялось по сходной с выборами депутата процедуре.

Существуют страны, в которых отозванными могут быть не только депутаты или судьи, но и другие выборные должностные лица. Например, во Вьетнаме Национальное Собрание вправе избирать и отзывать Президента и Вице-президента Социалистической Республики Вьетнам. В некоторых странах отзыв может быть осуществлен в отношении выборных должностных лиц на всех уровнях. Так, на Кубе процедура отзыва инициируется 20% избирателей соответствующего избирательного округа либо любым делегатом муниципальной ассамблеи, избравшей данного делегата провинциальной ассамблеи или депутата Национальной Ассамблеи народной власти, а также может происходить по инициативе как минимум 20% членов ассамблеи, в которой состоит потенциальный отзываемый. В случае, если предложен отзыв делегата муниципальной ассамблеи, который одновременно является членом вышестоящей ассамблеи, заслушивается мнение этого представительного коллегиального органа власти, а если такой делегат является членом Государственного совета, то следует проконсультироваться с Государственным советом. Отзыв делегата муниципальной ассамблеи на Кубе производится тайным голосованием на собрании избирателей при кворуме, составляющем более половины избирателей данного избирательного округа. Отзыв делегатов провинциальных ассамблей и депутатов Национальной Ассамблеи народной власти осуществляется в том же порядке, что и избрание.

Однако не во всех странах, где законодательно закреплено право отзыва выборных должностных лиц, оно может быть осуществлено на всех уровнях. В Японии право отзыва имеется только на местном уровне. В США, Швейцарии, России в настоящее время право отзыва на федеральном уровне не признается, хотя в отдельных субъектах указанных стран (т. е. в штатах, кантонах, областях, краях, республиках и т. д.) право отзыва определенных должностных лиц может быть реализовано. В частности, в Швейцарии обычно избиратели вправе на референдуме принять решение о досрочном прекращении полномочий кантонального парламента, т. е. все депутаты законодательного органа власти кантона отзываются одновременно.

Похожий порядок прекращения полномочий предусмотрен и в некоторых субъектах РФ. В ст. 122 Закона Воронежской области «Избирательный кодекс Воронежской области» говорится о проведении тайного голосования об отзыве на собрании (сходе) избирателей в поселках и сельских населенных пунктах, где законодательно закреплена возможность проведения сельского схода. Статья 125 того же Закона предусматривает своеобразный институт, аналогичный избирательному залогу в некоторых зарубежных странах, когда инициаторы проведения голосования об отзыве вносят на счет соответствующей окружной избирательной комиссии в качестве залога денежную сумму в размере пяти минимальных месячных размеров оплаты труда, установленных федеральным законом на день внесения залога, на каждую тысячу избирателей в округе. При нарушении инициаторами установленных сроков внесения такого залога представительный орган власти принимает решение об отмене голосования. Если в результате голосования выборное лицо не будет отозвано, залоговая денежная сумма расходуется на покрытие расходов окружной избирательной комиссии, связанных с проведением голосования. В случае отзыва выборного лица залог возвращается инициаторам проведения голосования после официального опубликования результатов голосования. Право отзыва выборных должностных лиц закрепляется и в актах органов местного самоуправления. Например, Устав г. Новосибирска предусматривает возможность отзыва депутата городского Совета, а также возможность принятия решения голосованием граждан о досрочном прекращении полномочий мэра или городского Совета в случае, если любой из этих органов местного самоуправления утратит доверие избирателей. Стоит подчеркнуть, что право на отзыв не только закрепляется современным законодательством в субъектах РФ, но и реализуется практически. Так, в 1996 г. был отозван депутат в Московской области, который затем пытался в судебном порядке опротестовать решение об отзыве, однако судебные органы признали правомерность данного решения.

Можно отметить, что процедуры, применяемые за рубежом для отзыва должностных лиц, в принципе сходны с российскими, хотя можно обнаружить и весьма специфические черты. В США, например, в разных штатах может требоваться различное количество подписей под петицией об инициировании процедуры отзыва: от 12% избирателей, принимавших участие в выборах данного должностного лица, в Калифорнии, до 40% избирателей, участвовавших в выборах губернатора, в Канзасе. Так, отзыв членов городского Совета Далласа, согласно Уставу этого города<sup>1</sup>, начинается с

подачи Секретарю города заявления, подписанного не менее 15% общего числа избирателей, имевших право голосовать на последних перед началом процедуры отзыва всеобщих муниципальных выборах, в округе, где поднимается вопрос об отзыве. С инициативой возбуждения процедуры отзыва вправе выступить пять зарегистрированных избирателей. В течение 60 дней со дня подачи заявления Секретарю города о таком начинании необходимо собрать указанное количество подписей. Если инициаторы не успели этого сделать в срок, то повторно инициировать процедуру отзыва в отношении того же члена городского Совета по тем же основаниям нельзя до окончания срока его полномочий. Получив заявление с соответствующим числом подписей, Секретарь города в течение 30 дней проверяет, соблюдены ли все нормативные требования. Если все нормативные предписания соблюдены (включая количество подписей, достоверность данных и т. д.), то Секретарь города направляет заявление городскому Совету, который предоставляет народному избраннику 20 дней на раздумье. В течение этого срока член Совета вправе добровольно уйти в отставку или письменно заявить о своем согласии на включение своего имени в бюллетень для голосования об отзыве. Если по истечении 20 дней член Совета не подал соответствующего письменного заявления, то он без всякого голосования считается в отставке, а его должность — вакантной. Если же он дает согласие на включение своего имени в бюллетень для голосования об отзыве, то само голосование проводится не раньше чем через 40 дней по истечении упомянутого 20-дневного периода.

В 1990-е гг. география распространения права отзыва выборных должностных лиц несколько сузилась, поскольку от закрепления этого права отказался ряд стран Восточной Европы. Тем не менее рассматриваемое право отзыва выборного должностного лица по-прежнему весьма действенно и способствует укреплению общественного контроля за деятельностью выборных органов публичной власти. Оно может стать реальным рычагом такого контроля при достаточно высокой активности избирателей, надлежащем уровне политического и правового сознания граждан и хорошей проработанности правового регулирования этого института, что, с одной стороны, должно обеспечить достаточно широкие возможности для проявления инициативы граждан и их организаций, а с другой — создать гарантии от превращения данного института в дестабилизирующий фактор для работы выборных органов публичной власти.

## **Глава 4**

### **ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ**

**Определение избирательных органов.** Под избирательными органами понимаются государственные органы, которые уполномочены заниматься подготовительной и организационной работой для реализации выборов, осуществлять деятельность по исполнению избирательного законодательства, подсчитывать поданные голоса и официально объявлять результаты выборов. Во многих современных странах избирательные органы создаются как самостоятельные, отдельные от других органов государственные институты, выполняющие возложенные на них законом функции. В ходе избирательных реформ, проходивших на протяжении всего XX в. и в начале XXI в. в различных государствах, обнаружилась устойчивая тенденция к созданию самостоятельных органов, занимающихся организацией и проведением выборов, обособлению их от систем (подсистем) других государственных органов, образованию из них самостоятельной системы (подсистемы) государственных органов. Очевидно, что институт выборов представляет собой, с одной стороны, один из важнейших институтов демократии, а с другой стороны, довольно сложный механизм выявления воли граждан, что и предопределило особенности формирования и функционирования этих органов.

**Организация избирательных органов.** Как правило, избирательные органы создаются так, чтобы их функционирование было независимым от других государственных органов, несмотря на то, что все государственные органы составляют единую систему и находятся в определенной взаимозависимости. Относительная независимость подсистем государственных органов или отдельных государственных органов от других в рамках единой системы означает следующее. Во-первых, для таких органов устанавливается самостоятельный правовой статус. Во-вторых, эти органы формируются в установленном порядке и на определенный срок; распустить, переформировать орган, сместить или перевести на другое место работы образующих его должностных лиц можно лишь в строго закрепленных правовыми нормами случаях. В-третьих, органы самостоятельно решают все дела в рамках определенных для них функций, им не могут отдаваться распоряжения по разрешению того или иного конкретного дела, хотя их решения могут отменяться другими органами в установленных случаях в соответствии с закрепленной законом процедурой. В отношении этих относительно независимых органов другими государственными органами могут приниматься регулирующие их деятельность

нормы. В-четвертых, финансирование должно осуществляться непосредственно из бюджета, из специально выделенных и закрепленных для них средств, хотя могут предусматриваться дополнительно и другие источники финансирования.

Для того чтобы придать наибольшую автономию избирательным органам, в ряде стран были созданы специализированные судебные органы, занимающиеся исключительно избирательными делами. Так, в Бразилии система специализированных судов состоит из Высшего Избирательного Суда, региональных избирательных судов (в каждом штате и в федеральном округе действует один такой суд), избирательных судей и избирательных советов. Высший Избирательный Суд состоит из избранных тайным голосованием трех членов Верховного Федерального Суда (этот орган возглавляет всю судебную систему Бразилии, в его функции входит также конституционный контроль), двух членов Высшего Суда (судебный орган общей юрисдикции, занимающий следующее после Верховного Федерального Суда место), а также назначенных Президентом Республики двух из шести адвокатов, представленных ему Верховным Федеральным Судом. Высший Избирательный Суд избирает своего председателя и его заместителя из числа судей, являющихся членами Верховного Федерального Суда. Каждый региональный избирательный суд состоит из избранных тайным голосованием двух членов суда общей юрисдикции, двух судей, кандидатуры которых были подобраны судом общей юрисдикции из числа профессиональных судей, одного судьи из состава федерального регионального суда, а также из судей, назначенных Президентом Республики из числа шести адвокатов, представленных судом общей юрисдикции. На должность избирательного судьи назначается один из профессиональных судей общей юрисдикции. Вместе с избирательным судьей действует состоящий из лиц, не являющихся судьями, избирательный совет. Как судьи, так и члены избирательных советов избираются и назначаются сроком на два года, но не могут находиться в этой должности более двух сроков подряд.

Однако если в Бразилии указанные специализированные органы работают в рамках судебной системы, что прямо следует из норм Конституции и развивающего ее законодательства, то, например, в Перу специализированные судебные органы, занимающиеся вопросами выборов, существуют в рамках системы избирательных органов, что прямо закреплено в нормах Органического избирательного закона. Согласно этим нормам, образуются Национальный судебный совет по выборам, Национальное ведомство по избирательным процессам, Национальный регистрирующий орган по актам гражданского состояния и выдаче удостоверений личности, специальные судебные советы по выборам, децентрализованные ведомства по избирательным процессам, участковые избирательные бюро, временные избирательные бюро. Ввиду того что между этими органами распределяются различные функции по организации и проведению выборов и они образуют самостоятельные подсистемы органов, предусматривается создание Комитета по координации на выборах, в задачу которого входит обеспечение взаимодействия в ходе выборов всех упомянутых органов. Собственно говоря, гл. 8 разд. III Органического избирательного закона так и названа «О координации действий органов избирательной системы в ходе избирательных процессов». По Органическому закону «О Национальном судебном совете по выборам», этот Совет состоит из пяти членов, избираемых тайным голосованием: один — из числа судей Верховного суда, в отставке или действующих (в последнем случае необходимо разрешение), один — из числа членов Верховного фискального совета, в отставке или действующих (в последнем случае необходимо разрешение), один — из состава Коллегии адвокатов Лимы, один — из числа деканов или бывших деканов юридических факультетов государственных университетов, один — из числа деканов или бывших деканов юридических факультетов частных университетов. Члены Национального совета по выборам избираются сроком на четыре года и могут быть переизбраны не более чем на два срока подряд. Закон закрепляет за Национальным судебным советом по выборам весьма обширные функции, которые можно сгруппировать таким образом: отправление правосудия и разрешение споров в сфере выборов, при этом Совет является высшей и последней инстанцией.

В качестве временных судебных органов в Перу создаются специальные судебные советы по выборам. Каждый такой совет, в отличие от Национального судебного совета по выборам, формируется только на период конкретных выборов. Специальные судебные советы состоят из трех членов, которые назначаются в следующем порядке: один — судом, которому подведомственна территория, на которой проходят выборы, двое назначаются Национальным судебным советом по выборам на основе отбора по жребию из списка, в который включены 25 человек и который составлен тремя работниками прокуратуры, специально для этого избранными. Непосредственно организацией выборов занимается Национальное ведомство по избирательным процессам, децентрализованные ведомства по избирательным процессам и участковые избирательные бюро. Согласно Органическому закону «О Национальном ведомстве по избирательным процессам» руководитель ведомства назначается сроком на

четыре года по результатам публичного конкурса Национальным советом магистратуры (органом, ведающим продвижением по службе и отстранением от должности судей в случае нарушения ими закона; состоит из судей и юристов, не являющихся судьями). Причем нет ограничений (за исключением возрастных для всех государственных служащих) для повторного назначения одного и того же лица на эту должность. Он назначает в соответствии с требованиями и условиями, установленными указанным Законом, остальных работников ведомства. На местах создаются децентрализованные ведомства по избирательным процессам. Каждое участковое избирательное бюро состоит из трех членов. Они отбираются по жребию из списка, в который включены 25 избирателей, проживающих на территории соответствующего избирательного участка. Жеребьевка и назначение производится Национальным ведомством по избирательным процессам, при этом процедура доступна для наблюдателей от политических партий, группировок, альянсов и т. д.

Понятно, что для повышения независимости и беспристрастности избирательных органов к участию судебных органов в их формировании и деятельности обращаются во многих странах мира. Например, в Польше избирательные комиссии на общенациональном и воеводском уровнях формируются исключительно из членов судов соответствующего уровня. Национальная избирательная комиссия включает в себя по три представителя Верховного Суда, Конституционного Трибунала и Высшего Административного Суда. Каждый из названных судов избирает из своего состава представителей в Национальную избирательную комиссию, а председатели судов передают списки для утверждения Президенту Республики. Вместе с тем утверждение Президентом носит формальный характер, поскольку он не вправе отклонить назначенных лиц, если не были нарушены какие-либо процедуры. Национальная избирательная комиссия выбирает из своего состава председателя, которым становится, как правило, представитель Конституционного Трибунала. Отметим, что суд, избравший представителя в эту комиссию, может в установленных законом случаях отозвать его. Воеводские избирательные комиссии формируются Национальной избирательной комиссией из судей местных административных, воеводских и районных судов общей юрисдикции по представлению Министерства юстиции. Кроме того, в состав воеводской избирательной комиссии включается и представитель Национальной избирательной комиссии. Участковые избирательные комиссии образуются советами гмин (низовая административно-территориальная единица в Польше) из избирателей, проживающих на соответствующих территориях. На практике члены участковых избирательных комиссий отбираются по жребию из кандидатур, выдвинутых политическими партиями, участвующими в выборах. Примечательно, что аналогичным образом формируются избирательные комиссии и в Хорватии.

В настоящее время Центральная избирательная комиссия Российской Федерации (ЦИК), включающая с 1995 г. по настоящее время 15 членов вместо 21, как это было в 1993 г., формируется сроком на четыре года Президентом Российской Федерации и на паритетных началах палатами Федерального Собрания Российской Федерации (Государственной Думой, Советом Федерации). Срок полномочий ЦИК равен сроку полномочий Президента Российской Федерации и Государственной Думы. Новый Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» подтвердил этот устоявшийся способ формирования ЦИК. Сам порядок формирования подчеркивает ту роль, которую играет ЦИК, возглавляющий всю систему избирательных комиссий в Российской Федерации. В ее формировании принимают участие как Президент Российской Федерации, так и обе палаты Федерального Собрания. В Государственной Думе право выдвижения кандидатур в состав ЦИК принадлежит не только депутатским объединениям (фракциям и группам), но и отдельным депутатам. Однако наибольшие шансы попасть в состав ЦИК имеют кандидаты, предложенные фракциями и депутатскими группами. Правда, в состав ЦИК не может быть избрано более одного кандидата, выдвинутого одним депутатским объединением (фракцией или группой). В Совете Федерации в соответствии с установленной процедурой на тайное голосование ставятся кандидатуры, выдвинутые законодательными и исполнительными органами государственной власти субъектов РФ.

Члены ЦИК путем тайного голосования избирают Председателя, его заместителя и секретаря, что отлично от прежнего принципа (по актам 1993 г.) назначения руководства и отражает укрепление демократических принципов при усилении персональной ответственности членов ЦИК. Эти новации нашли свое закрепление в специальном Положении, утвержденном постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 21 марта 1995 г. № 11 (с последующими изменениями и дополнениями), принятым на основании ст. 12 Федерального закона от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации»<sup>1</sup>. В частности, Положение оговаривает, что до избрания Председателя заседание ведет старейший по возрасту член

вновь избранной комиссии, открытым голосованием избирается счетная комиссия из трех ее членов. По кандидатам на пост Председателя проводится открытое обсуждение членов ЦИК, открыто и гласно утверждается текст бюллетеня, проходит голосование и подсчет голосов, после чего данные заносятся в протокол. Избранным признается тот кандидат на должность Председателя ЦИК, который набрал восемь и более голосов членов ЦИК. В случае необходимости принимается специальное постановление и проводится второй тур голосования либо организуются новые выборы, если ни один из внесенных в список кандидатов не получил требуемого для избрания количества голосов. В том же порядке избираются заместитель Председателя и секретарь ЦИК.

Центральная избирательная комиссия действует в соответствии с принимаемым ею Регламентом, хотя впервые на законодательном уровне Регламент ЦИК был упомянут в Федеральном законе от 19 сентября 1997 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Естественно, ЦИК не только принимает свой Регламент (первый был принят 28 июня 1995 г.), но и вносит в него изменения. Право самостоятельного принятия своего Регламента свидетельствует об организационной самостоятельности ЦИК.

Система избирательных комиссий Российской Федерации, разумеется, не ограничивается одной ЦИК, которая стоит во главе такой системы. Наряду с ЦИК в эту систему входят: избирательные комиссии субъектов РФ; избирательные комиссии муниципальных образований; окружные избирательные комиссии; территориальные (районные, городские и др.) избирательные комиссии; участковые избирательные комиссии.

Избирательные комиссии субъектов РФ и все нижестоящие избирательные комиссии создаются и действуют в соответствии с законодательством субъектов РФ, которое не может вступать в противоречие с положениями, зафиксированными в федеральных законах. В то же время общие принципы формирования и деятельности этих избирательных комиссий законодательно закреплены на федеральном уровне (в упоминавшемся уже Федеральном законе). Такой подход к формированию и деятельности избирательных комиссий отражает федеративную природу российского государства. Положения об избирательных комиссиях в разных субъектах РФ закреплены в различных законах. В одних субъектах РФ нормы об избирательных комиссиях содержатся в законах о выборах тех или иных органов и должностных лиц, в других субъектах РФ — в избирательных кодексах (Республика Башкортостан, Алтайский край, Белгородская, Воронежская, Свердловская области), в третьих — в специальных законах, посвященных избирательным комиссиям (например, Закон «Об избирательной комиссии Курганской области»). Комиссии субъектов РФ формируются на паритетных началах законодательными (представительными) и исполнительными органами государственной власти соответствующих субъектов Федерации. Избирательные комиссии муниципальных образований (до вступления в силу в 2002 г. указанного выше Федерального закона эти комиссии в федеральном законодательстве в отдельную группу не выделялись) формируются представительными органами местного самоуправления, причем не менее половины их состава должно быть избрано из кандидатур, предложенных политическими партиями и избирательными блоками, и не менее двух членов должны быть избраны по предложению, поступившему от избирательной комиссии субъекта РФ. В формировании территориальных и участковых комиссий ранее имелись некоторые различия. В ряде субъектов РФ территориальные и участковые избирательные комиссии назначались или создавались представительным органом местного самоуправления (например, Мурманская, Тверская области, Коми-Пермяцкий автономный округ) или выборным органом местного самоуправления (к примеру, Воронежская, Кировская, Ленинградская, Нижегородская, Читинская области). Понятие выборного органа шире понятия представительного органа, поскольку выборным органом может быть не только представительный орган местного самоуправления, но и глава администрации. Но уже в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 1997 г. говорилось, что создание указанных избирательных комиссий осуществляется представительными органами местного самоуправления. В настоящее время в соответствии со ст. 25—27 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 г. окружные, территориальные и участковые избирательные комиссии образуются вышестоящими избирательными комиссиями. При этом не менее половины членов территориальных и участковых избирательных комиссий должны быть назначены из числа лиц, предложенных политическими партиями и избирательными блоками. Ранее роль политических партий в формировании избирательных комиссий не проявлялась достаточно четко. В законах субъектов РФ обычно оговаривалось, что избирательные комиссии формируются на основе или с учетом предложений общественных объединений, трудовых коллективов, собраний избирателей

по месту жительства, учебы, работы. Не менее трети членов избирательной комиссии должны были назначаться в соответствии с предложениями общественности. Среди общественных объединений, конечно, могли быть и политические партии, но отдельно о них до 2002 г. не говорилось. Сейчас же значимость их предложений при формировании избирательных комиссий получила законодательное закрепление.

Определенная специфика содержится в законах разных субъектов РФ в отношении регулирования статуса членов комиссий, функций и порядка работы самих избирательных комиссий. Вместе с тем все эти различия не препятствуют сохранению единой системы избирательных комиссий с ЦИК во главе. Все вышестоящие комиссии могут отменять решения нижестоящих комиссий, если в их деятельности обнаружится нарушение законодательства, и даже разрешать дело по существу. Все вышестоящие комиссии осуществляют надзор за соблюдением избирательного законодательства нижестоящими комиссиями.

Важное значение выборов и референдумов как форм прямой демократии предполагает, что избирательные органы должны функционировать в любой момент, когда народ сочтет необходимым изъять свою волю. В этой связи ЦИК и избирательные комиссии субъектов РФ действуют на постоянной основе. Срок полномочий окружных комиссий равен сроку полномочий выборного органа, для избрания которого они формировались. Территориальные комиссии могут действовать на постоянной или временной основе, что устанавливается законом субъекта РФ. Участковые комиссии всегда создаются только после образования участков и прекращают свое существование по истечении 10 дней после официального опубликования результатов голосования. Срок действия участковой избирательной комиссии может быть продлен в случае, если ее действия были обжалованы или опротестованы либо по фактам нарушений ведется судебное расследование. Тогда полномочия участковой комиссии прекращаются после вынесения окончательного решения по существу жалобы или протеста вышестоящей избирательной комиссией или судом.

Возможны случаи, когда органы государственной власти или органы местного самоуправления не назначают в положенные сроки всех или часть членов окружной, территориальной, участковой избирательной комиссии либо если на соответствующей территории отсутствует орган государственной власти или орган управления, уполномоченный назначать членов избирательной комиссии. При этих обстоятельствах назначение состава или части состава избирательной комиссии, комиссии референдума производится вышестоящей избирательной комиссией, комиссией референдума с соблюдением требований федеральных законов, законов субъекта РФ, устава муниципального образования. Данные положения обеспечивают дополнительные гарантии избирательных прав граждан (а также права на референдум), препятствуя уклонению органов государственной власти или органов местного самоуправления от проведения выборов или референдумов на том основании, что они организационно не обеспечены в силу отсутствия соответствующих избирательных комиссий.

Тем не менее федеральное законодательство подчеркивает особое положение избирательных органов в системе государственных органов, их самостоятельность. Эти органы нельзя расформировать досрочно или переформировать, за исключением случаев, когда избирательная комиссия субъекта РФ, окружная, территориальная, участковая избирательная комиссия нарушила федеральный закон, что может определить только суд. Федеральный закон содержит список тех лиц (групп лиц), которые вправе обратиться с заявлением в суд. Федеральным законом однозначно установлено, что избирательные комиссии, комиссии референдума в пределах своей компетенции независимы от органов государственной власти и местного самоуправления. Одновременно зафиксировано, что избирательные комиссии являются государственными органами, осуществляющими подготовку и проведение выборов и референдумов. При этом ЦИК и избирательные комиссии субъектов РФ являются юридическими лицами и самостоятельно распоряжаются финансовыми средствами, выделенными для них бюджетом. В этом плане ЦИК и избирательные комиссии субъектов РФ представляют собой особую разновидность государственных органов, действующих на коллегиальной основе. Что касается избирательной комиссии муниципального образования, то в законодательстве не сказано, является ли она государственным органом или органом местного самоуправления. Но если принять во внимание, что ее статус (в том числе и придание ей прав юридического лица) регулируется не только законами, но и уставом муниципального образования, а также правовыми актами органов местного самоуправления, то можно допустить, что избирательная комиссия муниципального образования входит в число органов местного самоуправления.

Самостоятельные коллегиальные избирательные органы создаются не только у нас в стране. Например, в Беларуси в соответствии с Избирательным кодексом Республики Беларусь и Законом

Республики Беларусь «О Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов» создаются избирательные комиссии, независимые в пределах своей компетенции от органов государственной власти и не связанные решениями политических партий и других общественных объединений. Согласно указанному Закону, работа Центральной комиссии осуществляется на принципах коллегиальности, свободного, открытого обсуждения и решения вопросов, относящихся к ее компетенции. При этом принцип коллегиальности выступает основным принципом организации работы всех избирательных комиссий Беларуси, обеспечивая им особый статус независимых и надпартийных органов. Центральная комиссия состоит из 12 членов и формируется сроком на пять лет. Половина членов Центральной комиссии назначается Президентом Республики Беларусь, другая — избирается Советом Республики Национального собрания Республики Беларусь, т. е. одной из палат парламента. Кандидатуры в состав Центральной комиссии выдвигаются (и Президенту и Совету Республики) на основании совместных представлений президиумов областных советов депутатов, Минского городского совета депутатов и соответствующих исполнительных комитетов. Председатель Центральной комиссии назначается из числа членов этой Комиссии Президентом Республики Беларусь с согласия Совета Республики. Заместитель Председателя и секретарь Центральной комиссии избираются самой Центральной комиссией из ее членов на первом заседании. С предложениями о кандидатах на эти должности выступает Председатель Центральной комиссии, кандидатура заместителя Председателя предварительно согласовывается с Президентом Республики Беларусь.

Помимо Центральной комиссии на постоянной основе работают территориальные комиссии (срок их полномочий равен сроку полномочий выборного органа). Все остальные избирательные комиссии создаются за установленное законом количество дней до дня голосования на выборах, на референдуме или по вопросу отзыва депутата и прекращают свою деятельность вскоре после дня голосования. Президиумы областных советов депутатов и Минского городского совета депутатов, областные исполнительные комитеты и Минский городской исполнительный комитет образуют областные и Минскую городскую комиссии по выборам Президента Республики Беларусь и проведению референдума, а также областные и Минскую городскую территориальные комиссии по выборам депутатов местных советов, окружные комиссии по выборам депутатов парламента, областных советов (территориальные комиссии, осуществляющие в районах г. Минска полномочия окружных комиссий по выборам в городской совет). Они же образуют в случае необходимости комиссии по проведению голосования об отзыве депутата Палаты представителей, депутата областного совета.

Районные и городские комиссии по выборам Президента Республики Беларусь, районные и городские (в городах областного подчинения) территориальные комиссии по выборам депутатов местных советов, районные и городские комиссии по референдуму формируются, соответственно, президиумами районных, городских советов депутатов и районными, городскими исполнительными комитетами. Районные комиссии в городах по выборам Президента Республики Беларусь и проведению референдума формируются президиумами городских советов депутатов и городскими исполнительными комитетами. В Беларуси городские (в городах районного подчинения), поселковые, сельские территориальные комиссии по выборам депутатов городских, поселковых, сельских советов и проведению референдума образуются, соответственно, городскими, поселковыми, сельскими исполнительными комитетами. Участковые избирательные комиссии в Беларуси формируются районными, городскими исполнительными комитетами, а в городах с районным делением — районными администрациями.

Рассмотренные выше избирательные комиссии всех уровней формируются из представителей политических партий, общественных объединений, трудовых коллективов, представителей избирателей, участников референдума, выдвинутых в состав комиссий путем подачи заявлений (для окружных комиссий по выборам депутатов парламента заявление должно быть подписано не менее чем 100 гражданами, для территориальных, окружных комиссий по выборам в областные советы — не менее чем 30 гражданами, для поселковых, сельских и участковых комиссий — не менее чем 10 гражданами). Избирательный кодекс Республики Беларусь, однако, не содержит четкой процедуры отбора и включения в состав комиссий выдвинутых представителей политических партий, общественных объединений, трудовых коллективов и групп граждан. В то же время надо иметь в виду, что численный состав любого исполнительного комитета в Республике Беларусь превышает число членов президиума совета, осуществляющего свою деятельность на территории той же административно-территориальной единицы, что и соответствующий исполком. Поэтому представители исполнительных органов имеют численный перевес. В совместном заседании должны

принять участие не менее 2/3 от состава президиума совета и от состава исполнительного комитета.

Имеются государства, где в формировании избирательных органов принимают участие не только органы законодательной и исполнительной власти, но и судебные органы на паритетных началах. Так, в Республике Корея Центральная Избирательная Комиссия состоит из шести членов. Двух из них назначает Президент Республики Корея, двух — Национальное Собрание и еще двух — Верховный Суд. Все члены Избирательной Комиссии назначаются сроком на шесть лет.

Во многих странах существуют коллегиальные избирательные органы. Например, Австралийская избирательная комиссия, учрежденная парламентским актом, детально регламентирующим избирательный процесс, не зависима по своему статусу от Правительства и не подконтрольна какому-либо органу. Комиссия состоит из трех лиц. Во-первых, в нее входит Председатель, который обязательно является действующим либо бывшим членом Федерального суда Австралии. Во-вторых, — член Комиссии, не являющийся юристом, на практике это обычно глава статистической службы Австралии. В-третьих, — постоянный член Комиссии. Аппарат Австралийской избирательной комиссии составляют 730 специалистов по организации и проведению выборов, административно-технические сотрудники. Часть из них работает в столице страны г. Канберре и отвечает за общие направления деятельности Комиссии, взаимодействие с Правительством и Парламентом по избирательным проблемам. В обязанности Комиссии входят также вопросы связи с общественностью, подготовки специальных образовательных программ для граждан.

С целью организации выборов Австралийская избирательная комиссия определяет все избирательные участки, в случае необходимости привлекает на период выборов дополнительных сотрудников, в том числе осуществляет их подготовку в соответствии с разработанными ею пособиями и учебными материалами. Заметим к тому же, что в каждом избирательном округе наличествует небольшое по штату представительство Комиссии в составе трех человек, в задачи которых входит постоянный контроль за списками избирателей, их уточнение в ходе посещений избирателей (для чего приглашаются дополнительные сотрудники), проведение просветительских мероприятий по вопросам избирательной системы и избирательного права в стране, связи с общественностью, а также подготовка и проведение голосования на местах.

В Мексике за организацию и проведение выборов на федеральном уровне отвечает постоянно действующий Федеральный избирательный институт (ФИИ), который согласно Федеральному кодексу избирательных процедур и институтов призван решать задачи по упрочению демократии в стране, развитию политических партий, политической культуры общества. Помимо этих глобальных задач деятельность ФИИ нацелена на организацию проведения регистрации избирателей на федеральных выборах, обеспечение политических и избирательных прав граждан, гарантий проведения честных выборов. Организационная структура ФИИ строится на основе децентрализации, что соответствует стоящим перед ФИИ задачам. В постоянно действующие центральные органы ФИИ входят Генеральный Совет, Генеральный Исполнительный Орган, Генеральный Директорат. Децентрализованные же органы ФИИ создаются исполнительными органами, местными и окружными комиссиями (советами). На основании положений закона, высшим руководящим органом ФИИ выступает уже упомянутый Генеральный Совет, который включает в себя назначаемого Конгрессом председателя, восемь беспартийных гражданских советников, а также с правом совещательного голоса двух сенаторов и двух депутатов (один — от партии правительственного большинства и один — от оппозиции). Беспартийные гражданские советники должны быть утверждены 2/3 голосов Палаты Депутатов по рекомендациям партийных фракций на срок шесть лет. Именно Генеральный Совет вправе организовывать выборы на всей территории государства, требовать содействия от федеральных и местных органов власти в создании соответствующих условий для плодотворной работы избирательных комиссий.

Генеральный Исполнительный Орган также представляет собой центральный орган ФИИ, но занимается в отличие от Генерального Совета, имеющего политические полномочия, административной работой. В сферу его полномочий входит обеспечение работы в год проведения выборов и в период между выборами. Во главе этого органа стоит генеральный директор. Кроме того, в него включены генеральный секретарь и шесть исполнительных директоров в соответствии с количеством отделений: регистрации избирателей; по прерогативам и политическим партиям; по организации выборов; по обеспечению профессиональных услуг в ходе выборов; по просвещению населения по избирательным правам и гражданским вопросам; административный отдел. Генеральный Исполнительный Орган включает в себя также секретариат, правовой отдел, международный отдел, отдел общественных связей, отдел предварительного подсчета голосов.

Из вышеизложенного следует, что ФИИ отвечает за создание и обновление избирательных списков, само проведение выборов, тиражирование и рассылку материалов по выборам, получение от избирательных участков предварительных и окончательных результатов, выдачу сертификатов, подтверждающих получение большинства голосов и срок полномочий, вообще за просвещение граждан. На основании ст. 94 Федерального кодекса избирательных процедур и институтов Генеральный Исполнительный Орган избирательной организации несет ответственность за формирование и работу местных и окружных исполнительных органов. Комиссии на местах, являясь децентрализованными органами, создаются в каждом из 32 административных центров, что, собственно, и отражает федеративную систему Мексики. Во всех 300 избирательных округах имеются окружные органы, поскольку это соответствует принятой в стране географии выборов. Указанные органы действуют на постоянной основе.

Исполнительные органы включают в свой состав не более пяти членов: руководителя; секретаря, помогающего руководителю по административным и финансовым вопросам; председателя избирательной комиссии, отвечающего за решение оперативных задач по выборам (в частности, задач по определению места их проведения); руководителя федерального избирательного реестра, решающего вопросы выдачи избирателям удостоверений и составления именных списков избирателей; руководителя отдела правового просвещения избирателей, ответственного за выполнение рабочих графиков ФИИ по повышению политической культуры граждан, но не за обучение официальных лиц, работающих на избирательных участках.

В избирательной структуре на национальном уровне должно работать не более 1660 человек, на местном — 160 и в окружных органах — 1500 человек, назначаемых, согласно закону, генеральным директором Генерального Исполнительного Органа ФИИ. В Мексике исполнительные органы в качестве органов управления выборным процессом несут ответственность на местном уровне за надлежащее и своевременное выполнение своих задач окружными комиссиями, за учет предложений, направляемых беспартийным гражданским советникам. Окружные исполнительные органы вправе вносить свои предложения по обустройству избирательных участков и формированию комиссий, по бюджетному финансированию политических партий на проведение выборов депутатов, избираемых на основе принципа относительного большинства. Они могут оказывать помощь местным избирательным комиссиям по аккредитации наблюдателей на выборах.

В США с 1974 г. действует Федеральная избирательная комиссия (ФИК), членов которой назначает Президент США, а утверждает Сенат Конгресса США. Срок полномочий ФИК — шесть лет, но каждые два года она обновляется на треть. Не более трех членов ФИК могут иметь одинаковую партийную принадлежность, в связи с чем каждые два года назначаются по одному представителю от двух крупнейших партий США - Демократической и Республиканской. Федеральная избирательная комиссия избирает из своего состава председателя и его заместителя (представляющих разные партии), срок полномочий которых один год. Ни один член ФИК не имеет права быть председателем более одного раза в течение своего срока полномочий. В ФИК также входят два члена без права голоса. Ими по должности являются Клерк Палаты представителей Конгресса США и Секретарь Сената Конгресса США, но на практике в заседаниях принимают участие их специальные заместители. Решения на заседаниях принимаются, как правило, большинством голосов. По закону заседания ФИК должны созываться не реже одного раза в месяц, однако на деле ФИК заседает два раза в неделю. Федеральная избирательная комиссия следит за соблюдением избирательного законодательства, осуществляет финансирование выборов федеральных органов (Президента США, Вице-президента США, членов Палаты представителей и сенаторов), разрабатывает исследовательские программы и является национальным информационным центром по вопросам выборов. В аппарате ФИК, насчитывающем в общей сложности 276 сотрудников, имеются подразделения, обеспечивающие решение возложенных на нее задач и функционирование самой комиссии.

На федеральном уровне отдельными вопросами, связанными с выборами, занимаются Министерство юстиции США, Министерство обороны США и Бюро переписи населения. Министерство юстиции США ведает расследованием нарушений на выборах и осуществляет надзор за соблюдением законодательства, гарантирующего осуществление избирательного права гражданами. Министерство обороны США принимает меры по обеспечению голосования военнослужащих, членов их семей, находящихся на их попечении иждивенцев, а также граждан, находящихся за границей. Бюро переписи населения рассылает штатам текущую информацию о численности граждан, что необходимо для создания избирательных округов и участков.

В большинстве штатов страны организация и проведение выборов находится в ведении

государственного секретаря штата или исполнительного директора совета по выборам. Именно они составляют списки избирателей, определяют методы и способы голосования, утверждают формы бюллетеней для голосования, формы отчетности, проверяют и утверждают результаты выборов и т. п. Местные избирательные советы ведут непосредственную работу по организации выборов (обустройство мест голосования, подготовка и обучение организаторов выборов, печатание и рассылка бюллетеней и проч.). Для проведения голосования в участковые комиссии для каждого выбора набираются временные организаторы выборов, численность которых может достигать миллиона человек. Во многих случаях организаторами выборов выступают добровольцы, работающие бесплатно, хотя часть временных организаторов получает поденную оплату их труда (по меркам США сравнительно небольшую). Как видно, в США действуют и коллегиальные, и единоличные избирательные органы.

В других странах также создаются избирательные органы, действующие на неколлегиальной основе. Вместе с тем и такие избирательные органы сохраняют автономию в системе государственных институтов. Так, в Канаде для организации и проведения выборов на федеральном уровне формируется Федеральная избирательная администрация (ФИА), история которой берет начало в 1920 г. Главный администратор, возглавляющий ФИА, назначается на неопределенный срок Палатой Общин по согласованию со всеми политическими партиями. Сам Главный администратор не имеет права принимать участия в голосовании. Главный администратор может быть уволен только по собственному желанию, либо по достижении предельного для государственных служащих возраста, когда они обязаны выходить на пенсию, либо решением Генерал-губернатора в случае совместного обращения к нему Сената и Палаты Общин.

На постоянной основе в центральном аппарате ФИА работают примерно 100 человек, по одному уполномоченному в каждом избирательном из 295 округов. На период избирательной кампании и выборов в центральный аппарат дополнительно набирается порядка 400 сотрудников, и около 200 тыс. человек привлекаются к организации избирательного процесса на местах как на контрактной основе, так и на общественных началах. Регистраторы, организаторы выборов, контролеры назначаются уполномоченными по выборам в избирательных округах из списков, подаваемых двумя политическими партиями, получившими на предыдущих выборах наибольшее количество голосов в соответствующем округе. Заместитель уполномоченного назначается из числа лиц, представленных политической партией, набравшей в данном избирательном округе наибольшее число голосов на предыдущих выборах, а лица, работающие на избирательных участках, назначаются из списка, предложенного политической партией, которая была второй по количеству голосов в данном избирательном округе на предыдущих выборах. Для проведения выборов в провинциальные и муниципальные органы создаются специальные избирательные органы, не входящие в ФИА, которые формируются и действуют в соответствии с законодательством каждой из провинций. Они занимают особое место среди провинциальных государственных органов. В каждой провинции можно обнаружить особенности организации и деятельности таких органов, но в целом они воспроизводят на региональном уровне основные черты, характерные для ФИА.

В ФРГ также можно проследить сочетание начал коллегиальности и единоначалия в организации и деятельности избирательных органов. К примеру, нарезкой избирательных округов ведает специальная постоянно действующая Комиссия по вопросам избирательных округов, члены которой назначаются Федеральным Президентом. В состав этой комиссии входят президент (глава) Федерального статистического ведомства, один из судей Федерального административного суда и пять других членов. Органами, осуществляющими организацию и проведение выборов в ФРГ, являются Федеральный руководитель выборов, Федеральная избирательная комиссия, земельные руководители выборов, земельные избирательные комиссии, окружные руководители выборов, окружные избирательные комиссии, участковые избирательные комиссии, возглавляемые руководителями.

Федеральный руководитель выборов, который по должности является председателем Федеральной избирательной комиссии, и его заместитель назначаются министром внутренних дел на неопределенный срок, остальные члены Федеральной избирательной комиссии — Федеральным руководителем выборов. Руководители всех уровней и их заместители получают свои полномочия от земельных правительств. Земельными руководителями выборов назначаются в ряде земель начальники отделов государственного права земельных министерств внутренних дел, в некоторых землях — руководители статистических ведомств. В комиссиях могут работать и другие чиновники, занимающие в землях руководящие должности. Окружными руководителями выборов становятся, как правило, главы администрации соответствующих округов. Участковые избирательные комиссии возглавляются

опытными чиновниками. Земельные руководители выборов назначаются на неопределенный срок, окружные руководители выполняют свои обязанности в течение срока полномочий выборного органа, участковые избирательные комиссии образуются лишь на время предвыборной кампании, голосования и подведения итогов выборов. Руководители выборов подбирают членов соответствующих избирательных комиссий. При назначении членов избирательных комиссий всех уровней учитываются предложения политических партий. Число членов избирательной комиссии от каждой политической партии пропорционально количеству голосов, поданных за эту партию на предыдущих выборах. Члены участковых избирательных комиссий могут привлекаться к работе в комиссиях на общественных началах местными органами. Отказаться от работы в избирательной комиссии граждане могут лишь при наличии серьезных уважительных причин. Все же на некоторых выборах членам участковых комиссий может выдаваться небольшая плата как частичное возмещение потерь, понесенных в результате исполнения гражданского долга, и как некоторое поощрение.

Как видим, в ФРГ органы исполнительной власти способны оказать сильное влияние на деятельность избирательных институтов. Это влияние в определенной степени компенсируется тем, что члены избирательных комиссий отбираются из представителей партий, а не из государственных структур. Конечно, надо принять во внимание, что наиболее важные решения принимаются коллегиально и объявляются от имени комиссий (например, признание партий участниками избирательного процесса, подведение окончательных итогов выборов и объявление о результатах выборов Федеральной избирательной комиссией). И все же можно констатировать, что в ФРГ избирательные органы не полностью отделились от исполнительных органов.

**Принципы деятельности.** Весьма важное место в работе избирательных органов занимают такие принципы, как конституционность и законность. На эти принципы опираются в своей деятельности все органы государственной власти и местного самоуправления, поэтому им уделено в литературе достаточно внимания. Каких-либо специфических форм реализации этих принципов в работе избирательных органов не наблюдается. Остановимся же на тех из них, которые, хотя и присущи многим государственным и муниципальным органам, обнаруживают примечательную специфику при применении их избирательными органами.

Одним из важнейших принципов деятельности избирательных органов во многих странах выступает гласность. Отметим, что в Мексике, например, в год проведения выборов на основе многопартийности при Федеральном избирательном институте создаются Национальная комиссия по наблюдению за выборами и Национальный комитет по проверке результатов голосования. Такие же органы формируются на всех избирательных уровнях. Таким образом, в каждой из 94 тыс. участковых комиссий работают по два представителя от каждой партии, участвующей в выборах, что в совокупности с наблюдателями и активистами означает, что в работе избирательных комиссий принимают участие до 2,5 млн человек. При этом все они обязаны пройти месячные курсы, специально организуемые ФИИ. Такой подход отвечает в целом задаче демократического представительства граждан в избирательных органах. Заметим также, что к самим гражданам, пожелавшим принять непосредственное участие в работе избирательных органов, предъявляются определенные требования, связанные с обеспечением гарантии их объективности в ходе выборов. При рассмотрении кандидатур внимание обращается на то, являются ли они коренными жителями или лишь проживают в конкретном районе, имеют ли необходимые знания для выполнения своих функций, не занимали ли руководящие партийные должности в течение шести лет до выдвижения. Все это немаловажно для честных выборов. Кроме того, начиная с 1994 г. политические партии и общественные объединения могут приглашать на выборы иностранных наблюдателей, получающих аккредитацию при ФИИ.

Принцип гласности известен и другим странам. Например, в США заседания Федеральной избирательной комиссии, как правило, открыты для всех желающих. Основания для проведения закрытых заседаний установлены законом. Закрытые заседания проводятся обычно для обсуждения кадровых и конфиденциальных вопросов, а также некоторых аспектов нарушения законов. Считается, что гласность и открытость обеспечиваются присутствием, как правило, в каждой участковой комиссии по одному представителю от двух крупнейших партий (Республиканской и Демократической). Они обычно именуются «избирательными судьями», поскольку конкурирующие партии внимательно следят за тем, чтобы для других сторон не было создано никаких незаконных преимуществ.

Наблюдатели, представляющие кандидатов, присутствуют в помещении, где происходит подсчет голосов, следят за ходом этого подсчета (например, в Канаде и Великобритании).

В Российской Федерации принцип гласности нашел свое отражение, например, в положениях Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме

граждан Российской Федерации» 2002 г., закрепляющих право кандидатов и доверенных лиц, а также представителей средств массовой информации присутствовать на заседаниях Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, а при рассмотрении заявлений и жалоб на заседании могут присутствовать представители заинтересованных сторон. Вполне логично, что право свободного доступа возможно при соблюдении ряда формальностей, необходимых для обеспечения нормальных условий работы ЦИК. Так, на заседании могут присутствовать не любые члены избирательных объединений, а только их официальные представители, не любые журналисты, а лишь аккредитованные. Кроме того, принцип гласности находит свое воплощение в публикации решений комиссий и официальных сообщений в печати, других средствах массовой информации, а также в учрежденном ЦИК «Вестнике Центральной избирательной комиссии Российской Федерации». Проводятся пресс-конференции, встречи с избирателями, представителями средств массовой информации для лучшего ознакомления общественности с проблемами, связанными с избирательными правами. Безусловно, немаловажными представляются такие аспекты деятельности избирательных комиссий, как публикация итогов выборов, присутствие в день голосования на избирательных участках наблюдателей.

Что же касается наблюдателей, то можно напомнить, что впервые этот институт появился в нашей стране на выборах в Государственную Думу и Совет Федерации в декабре 1993 г. Было принято специальное Положение о международных (иностраных) наблюдателях и прохождении ими процедуры обязательной аккредитации при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, утвержденное постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 1 ноября 1993 г. № 19. Статус наблюдателей от кандидатов, избирательных блоков и объединений имел другой характер. В частности, согласно ст. 15 Положения о выборах депутатов Государственной Думы Российской Федерации, в 1993 г. избирательные объединения и кандидаты в депутаты получили право в день голосования назначать в избирательную комиссию до пяти наблюдателей от каждого кандидата или объединения, которые, в свою очередь, могли присутствовать до окончания подсчета голосов. Несколько позже федеральное законодательство, посвященное прежде всего основным гарантиям избирательных прав граждан и выборам депутатов Государственной Думы, уточнило положения, определяющие статус наблюдателей, хотя и с различной полнотой в отношении российских и международных наблюдателей. Для международных наблюдателей необходимым является получение ЦИК от международных и национальных неправительственных и правительственных организаций или авторитетных организаций в области прав человека предложений об аккредитации лиц. Затем ЦИК выдает иностранному наблюдателю специальное удостоверение на оговоренный в нем срок. Лишение аккредитации возможно в случае нарушения федерального законодательства со стороны наблюдателя.

Что касается российских наблюдателей, то существуют требования, согласно которым их полномочия должны подтверждаться кандидатом, уполномоченным представителем инициативной группы избирателей, общественным объединением в письменной форме согласно оговоренному порядку. При этом предварительное уведомление о направлении на участок наблюдателя не требуется. Вместе с тем отечественные и международные наблюдатели могут быть аккредитованы только индивидуально. Кроме того, срок полномочий наблюдателей ограничивается с момента начала работы участковой избирательной комиссии до опубликования результатов выборов. Чтобы исключить возможности подтасовок результатов голосования, подсчет голосов начинается с момента окончания времени голосования и продолжается до установления итогов голосования на участке. По требованию наблюдателя избирательная комиссия обязана предоставить ему заверенную копию протокола о результатах выборов. Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1995 г. предусматривает административную и даже уголовную ответственность для лиц, препятствующих законной работе наблюдателей. Например, законодательство не предусмотрело права коллективного наблюдения за ходом выборов. Для разъяснения прав наблюдателей изданы инструкции, методические пособия, подготовленные ЦИК. С этой же целью проводятся научно-практические семинары.

В ходе подготовки и проведения новых федеральных выборов полномочия наблюдателей были несколько расширены. Так, появилось право наблюдателя знакомиться со списками избирателей, находиться в помещении избирательного участка в день голосования, включая помещения избирательных участков на территориях воинских частей, следственных изоляторов и других мест, где проводятся выборы, но куда вход ограничен, проверять ее опечатывание и вскрытие ящиков для голосования, подсчет голосов и погашение неиспользованных бюллетеней, ознакомление с протоколом

(и получение его копии), а также право обжаловать действия участковой избирательной комиссии в территориальную избирательную комиссию, в ЦИК или суд в случаях, когда избирательный участок образован вне пределов страны. Конечно, все права и действия наблюдателей не должны противоречить российскому законодательству и мешать работе членов избирательных комиссий. Поэтому сохраняются такие ограничения, как предписание о допустимости присутствия в помещении избирательной комиссии только одного наблюдателя от кандидата (партии). Это затрудняет процедуру замены, ротации наблюдателей, направленных одним кандидатом (партией). Ясно, что такое ограничение, появившееся уже в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 1997 г., нацелено на то, чтобы в помещении избирательной комиссии не скапливалось большое количество людей. Избыточное число наблюдателей может помешать не только нормальной работе этой комиссии, но и сами они будут вольно или невольно мешать друг другу. Представляется, что можно было бы ввести в Федеральный закон, норму, согласно которой в помещении избирательной комиссии не могут находиться два и более наблюдателей от одного кандидата одновременно. Это позволило бы не допустить скопления излишне большого количества людей и в то же время помогло бы беспрепятственно осуществлять ротацию наблюдателей.

Дальнейшее развитие и совершенствование института наблюдателей должно стать гарантией свободной реализации избирательных прав гражданами, обеспечивая демократический общественный контроль за проведением выборов вплоть до объявления их результатов.

Помимо наблюдателей, зарегистрированные кандидаты и избирательные объединения направляют в избирательные комиссии по одному своему представителю в качестве члена комиссии с правом совещательного голоса. Эти члены комиссий обладают практически теми же правами, что и другие, члены этих комиссий, за исключением права принимать участие в голосовании при принятии комиссиями решений.

Как уже отмечалось, в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 г. государством гарантируется свободное волеизъявление граждан Российской Федерации на выборах, защита демократических принципов и норм избирательного права. Этим правовые гарантии обеспечиваются, в частности, организационно-правовыми, информационными и иными средствами, предусмотренными законодательством. Среди основополагающих правовых гарантий выделим следующие:

- обеспечение гласности в деятельности избирательных комиссий;
- обеспечение демократических принципов организации деятельности избирательных комиссий;
- возможность обжалования нарушений избирательных прав граждан;
- обеспечение надлежащего контроля за ходом подсчета голосов избирателей участковыми избирательными комиссиями;
- объективное установление результатов выборов;
- ответственность за нарушение избирательных прав граждан.

Можно также отметить, что Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 г. относит к полномочиям ЦИК совместное с избирательными комиссиями субъектов РФ осуществление мер по созданию единообразной системы подведения итогов выборов в Российской Федерации. Все перечисленные положения, формирующие систему гарантий избирательных прав российских граждан, получили развитие в последующих федеральных избирательных законах, в дополнениях и поправках к Уголовному кодексу Российской Федерации, Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях и др.

В Беларуси в соответствии с Декретом Президента Республики Беларусь от 11 сентября 2000 г. «О членах Центральной комиссии Республики Беларусь по выборам и проведению республиканских референдумов с правом совещательного голоса» политические партии получили возможность направлять своих представителей в состав Центральной комиссии. Члены Центральной комиссии с правом совещательного голоса имеют право вносить предложения в повестку дня заседаний, иные предложения по вопросам, входящим в компетенцию Центральной комиссии, выступать на ее заседании и задавать его участникам вопросы в соответствии с повесткой дня; знакомиться с документами и материалами Центральной комиссии. Члены Центральной комиссии с правом совещательного голоса не вправе участвовать в проводимых комиссией проверках, в голосовании при принятии решений. Принципы открытости и гласности закреплены в ст. 13 Избирательного кодекса Республики Беларусь. Они обеспечиваются обязательным опубликованием решений избирательных комиссий в государственных средствах массовой информации, допуском представителей средств

массовой информации в избирательные комиссии по выборам, допуском в избирательные комиссии в соответствии с установленными правилами доверенных лиц кандидатов на выборные должности, представителей политических партий, других общественных объединений, трудовых коллективов, групп граждан, иностранных (международных) наблюдателей.

Институт иностранных и международных наблюдателей вообще получил широкое развитие в 1990-х гг., в особенности в странах Восточной Европы, Азии, Латинской Америки. Однако формы и методы реализации принципа гласности в деятельности избирательных органов, как видно из приведенных выше примеров, довольно специфичны и отличаются от форм и методов государственных органов (хотя и есть, конечно, схожие формы, например публикация принятых решений).

В деятельности избирательных органов во многих странах большое значение имеет принцип коллегиальности. Правда, надо отметить, что не во всех государствах избирательные органы действуют на основе принципа коллегиальности (это было показано выше), однако для многих государств именно этот принцип стал одним из основополагающих в организации деятельности избирательных органов. Как отмечает видный специалист в области избирательного права А. В. Иванченко, «принцип организации и деятельности комиссий как коллегиальных органов» является одним из основополагающих начал их правового статуса в России<sup>1</sup>. Он действовал уже в период организации всей системы избирательных комиссий в России на основе Положения о выборах депутатов Государственной Думы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 1 октября 1993 г. № 1557, и Положения о Центральной избирательной комиссии по выборам в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации 1993 г. В этих положениях содержатся и другие демократические принципы организации деятельности избирательных комиссий, а именно — открытость, коллегиальность, гласность, свободное обсуждение по различным вопросам. Коллегиальность в работе избирательных комиссий находит свое закрепление и в Положении о всенародном голосовании по проекту Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г., утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 15 октября 1993 г. № 1633. Если вспомнить, что приведенные выше законодательные акты принимались и начали реализовываться на фоне драматических, а затем и трагических событий осени 1993 г., в условиях отсутствия законодательной ветви власти и определенных ограничений судебной власти (в частности, была приостановлена деятельность Конституционного Суда Российской Федерации), то остается только особо отметить роль избирательных комиссий, которые в тяжелейших условиях той поры действовали вполне демократично и сравнительно независимо.

Принцип коллегиальности нашел закрепление и развитие в законах, принятых уже позже в соответствии с установленной Конституцией Российской Федерации законодательной процедурой. Так, ст. 29 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1995 г. прямо говорила о том, что: «деятельность избирательных комиссий осуществляется на основе коллегиальности». Правда, в Федеральном законе «О выборах Президента Российской Федерации» 1995 г. такого четкого указания на принцип коллегиальности не было, однако анализ содержания ст. 21 показывал, что регулирующие организацию деятельности избирательных комиссий положения базируются на принципе коллегиальности. Особое место среди Нормативных правовых актов, посвященных организации деятельности избирательных комиссий, принадлежит Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» 1994 г., закрепившему ведущие принципы работы избирательных комиссий на территории Российской Федерации. Указанный Федеральный закон позже заменил Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 1997 г., который гласил: «Деятельность избирательных комиссий, комиссий референдума осуществляется коллегиально» (ч. 1 ст. 27). Часть 1 ст. 28 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 г. еще раз подтвердила это положение.

Принцип коллегиальности находит свое отражение в организации работы Центризбиркома, избирательных комиссий всех других уровней. Согласно процедуре созыва и проведения заседаний ЦИК это право принадлежит Председателю ЦИК или по его поручению заместителю Председателя ЦИК. Такое же право предоставлено на основании письменного требования не менее трети всех членов Центризбиркома с правом решающего голоса или половины членов ЦИК с правом совещательного голоса. Заседание признается правомочным в том случае, если на нем присутствуют Председатель ЦИК или заместитель Председателя ЦИК и не менее половины от списочного состава членов ЦИК с правом решающего голоса. Решения должны приниматься открытым голосованием большинством голосов от

присутствующих на заседании, а решения нормативного характера — большинством голосов от общего числа членов Центризбиркома. Председатель ЦИК обладает довольно широкими полномочиями. Он распределяет обязанности между членами ЦИК в целях организации работы по выполнению его решений, обладает правом давать поручения членам ЦИК, приглашать на заседания представителей органов государственной власти, общественных организаций и т. д., а также представлять Центризбирком в органах государственной власти, международных организациях и др., информировать Президента Российской Федерации, Государственную Думу, Совет Федерации, органы государственной власти и общественность о работе ЦИК. Председатель ЦИК имеет и другие полномочия, в том числе распоряжается финансами.

Члены ЦИК, наделенные правом решающего голоса, имеют также право вносить предложения по повестке дня заседания, замечания и поправки по обсуждаемым вопросам. В случае несогласия с решением Центризбиркома они могут выразить особое мнение в письменной форме, которое прилагается к протоколу заседания ЦИК. Члены ЦИК могут создавать специальные рабочие группы для подготовки проектов конкретных решений, а также вести прием граждан и представителей органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и др., знакомиться с документацией ЦИК и нижестоящих комиссий.

Вошло в практику и правило, являвшееся новацией в середине 1990-х гг., в соответствии с которым федеральное законодательство четко оговаривает, какие именно вопросы требуют принятия решений большинством голосов от установленного числа членов избирательной комиссии. Закон устанавливает также два типа процедур принятия избирательными комиссиями решений: общую и специальную. В рамках общей процедуры решения принимаются простым большинством голосов от числа присутствующих членов избирательной комиссии с правом решающего голоса. В рамках специальной процедуры решаются такие вопросы, как регистрация кандидатов, отмена регистрации, подведение итогов голосования, результаты выборов, признание выборов несостоявшимися либо недействительными. Эти решения принимаются большинством голосов от установленного числа членов избирательной комиссии с правом решающего голоса. В таком же специальном порядке ЦИК принимает решения по избранию руководства, внесению предложений в Верховный Суд Российской Федерации об отмене регистрации кандидата на должность Президента Российской Федерации, вопросам финансового обеспечения выборов, проведения повторного голосования и повторных выборов.

Стоит подчеркнуть, что в случае равного числа голосов, поданных за и против принятия решения, голос председателя избирательной комиссии считается решающим. Член избирательной комиссии вправе высказать свое особое мнение, которое отражается в протоколе и в трехдневный срок передается для сведения вышестоящей избирательной комиссии (а в день выборов или за три дня до них — незамедлительно).

И все же далеко не все спорные вопросы в должной степени урегулированы федеральным законодательством, что создает определенные практические трудности. Практика показывает, в каком направлении необходимо развивать избирательное законодательство, какие пробелы требуют своего незамедлительного восполнения. Так, в упоминавшемся Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» 1994 г. не предусматривались правовые механизмы урегулирования спорных моментов, связанных с равным распределением голосов в ходе принятия решения избирательной комиссией. Статья 21 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» 1995 г. закрепляла за председателем избирательной комиссии право решающего голоса в случае равного числа голосов, поданных за и против при принятии какого-либо решения. В то же время в ст. 29 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» 1995 г. говорилось о том, что в такой ситуации голос председателя комиссии считается решающим только при принятии решений избирательными комиссиями, имеющими в своем составе четное число членов избирательной комиссии с правом решающего голоса. Законодатель учел эти недоработки и в ч. 9 ст. 27 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 1997 г. установил, что «при принятии решений избирательной комиссией, комиссией референдума в случае равного числа голосов «за» и «против» голос председателя избирательной комиссии, комиссии референдума является решающим». Это же положение воспроизведено в ч. 15 ст. 28 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 г.

Понятно, что принцип коллегиальности как один из основополагающих в деятельности ЦИК (что

закрепляет ст. 5 упоминавшегося Регламента) будет успешно работать тогда, когда будут четко распределены обязанности между членами ЦИК. Эта работа осуществляется постоянно. Цель ее — соответствовать задачам, которые являются наиболее актуальными в настоящее время. В частности, формировались группы членов ЦИК по взаимодействию с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ, с избирательными комиссиями других уровней по вопросам, касающимся подготовки и проведения выборов в федеральные органы государственной власти; по осуществлению контроля за соблюдением избирательных прав граждан и законности при организации выборов; по организации взаимодействия с избирательными блоками и объединениями; по контролю за расходованием финансовых ресурсов; по взаимодействию со средствами массовой информации и внедрению новой государственной автоматизированной системы «Выборы».

**Функции избирательных органов.** Избирательные органы занимаются выборами, что ясно из их названия. Однако это название не раскрывает в полной мере многообразие форм и специфику содержания деятельности избирательных органов. Их можно рассмотреть на конкретных примерах, обратившись к опыту разных стран и к различным историческим эпохам. Такой подход позволит разобраться в особенностях избирательных органов как государственных институтов и специфических функциях, присущих только избирательным органам.

Как отмечают многие исследователи, избирательные органы должны обеспечить, чтобы:

персонал, занимающийся проведением выборов, был хорошо подготовлен и беспристрастен в своей работе;

четкие и последовательные выборные процедуры были установлены и доведены до сведения всех принимающих участие в голосовании;

своевременно подготавливались и обновлялись данные, в том числе и в электронном виде, об избирателях;

партии и средства массовой информации побуждались к восприятию и одобрению определенных правил поведения во время избирательной кампании и в целом в период выборов;

благодаря определенным мерам сохранялась защищенность бюллетеней во избежание возможных махинаций;

подсчет голосов проходил надлежащим образом;

результаты голосования были объявлены и в соответствии с ними было оказано всяческое содействие передаче власти.

Конечно, можно согласиться и с названной классификацией задач и функций, однако полномочия избирательных органов могут быть объединены в большие группы, число которых будет меньше.

Историю ныне действующих российских избирательных комиссий можно вести с 1993 г., хотя и с некоторыми оговорками. Дело в том, что в 1993 г. избирательные комиссии были созданы на основе указов Президента Российской Федерации, а не на основе законов, да еще и в условиях фактического отсутствия Конституции. Однако многие формы и методы работы избирательных комиссий того времени устоялись и получили свое дальнейшее развитие в последующий период, когда избирательные комиссии были созданы уже на конституционной основе, на базе соответствующих федеральных законов. Заметим лишь, что сама Конституция Российской Федерации 1993 г. положений об избирательных комиссиях не содержит.

Как известно, избирательные комиссии существовали в России и до 1993 г. Они были и в первые годы советской власти, и до 1917 г. (тогда они именовались «по делам о выборах комиссии»<sup>1</sup>, хотя на выборах в Учредительное собрание наряду с этим названием использовалось и такое, как «избирательные комиссии», но применялось оно только по отношению к участковым комиссиям<sup>2</sup>). И у этих избирательных комиссий были те же самые функции, хотя некоторые из них осуществлялись в неразвитой форме.

В период с 1925 по 1989 г. в Советском Союзе (и России как союзной республике в составе СССР) действовала система избирательных комиссий, формировавшихся незадолго до выборов и прекращавших свое существование вскоре после объявления результатов голосования. Следовательно, в тот период все избирательные комиссии были исключительно временными. Все члены этих комиссий совмещали свою деятельность в избирательной комиссии с основной работой. Только председателя комиссии, его заместителя и секретаря комиссии могли освободить от исполнения обязанностей по основному месту работы на срок до 30 дней с сохранением заработной платы. Понятно, что избирательным комиссиям, создаваемым лишь на короткое время, трудно эффективно и самостоятельно работать: даже для того, чтобы сработаться, членам комиссий нужно время, а большинство из них занято на своей основной работе. При этом ввиду отсутствия опыта и сложившихся традиций

вышестоящие комиссии не могли оказать методическую помощь нижестоящим. Кроме того, ни у одной избирательной комиссии не было своего аппарата, они вынуждены были опираться на персонал, выделенный исполнительными органами, что также усиливало зависимость комиссий от этих органов. Впрочем, к началу этого периода уже практически сложилась однопартийная система. Постепенно выработалась традиция выдвигать одного кандидата на одно вакантное место в выборных органах. С конца 1920-х гг. единственная партия окончательно взяла все под свой контроль. Выборы превратились в формальность. И все же создание в этот период целостной системы избирательных комиссий, выделенных в отдельную подсистему внутри системы государственных органов, позволило лучше осознать, чем же в принципе должны заниматься избирательные комиссии, каково их функциональное предназначение.

Период 1989—1993 гг. для избирательных комиссий в России был переходным. Функции, которые надлежало исполнять избирательным комиссиям, требовали изменения, хотя многое из того, что сложилось в предыдущий период, сохранялось. Так, устанавливался пятилетний срок, на который создавались центральные (в СССР и России) избирательные комиссии. Однако реально подавляющее большинство членов комиссии совмещало свою деятельность в избирательных комиссиях с основной работой. Изменились и условия работы избирательных комиссий: если до этого кандидатов на выборные должности было не больше, чем вакантных мест, то в этот период кандидатов было в избытке. В условиях нарождающегося политического плюрализма вырабатывались и новые формы работы комиссий, отлаживалось взаимодействие избирательных комиссий различного уровня. Одни и те же избирательные комиссии действовали и на выборах народных депутатов, и на выборах первого в России Президента, и в ходе референдумов, чего раньше не было, поскольку избирались только депутаты Советов. Формы и методы работы избирательных комиссий менялись, а их функции в целом оставались теми же, сохранились они и поныне.

Помимо органов, занимающихся организацией выборов, близкими к ним по сути являются органы, организующие голосование в ходе референдума. Очевидно, характер деятельности органов референдума и избирательных органов аналогичен, что объясняется близостью двух форм прямой демократии — выборов и референдума. И в том, и в другом случае проводится голосование, хотя в одном случае в ходе голосования выясняется, кто войдет в тот или иной орган власти, займет ту или иную должность, в другом — какое решение будет поддержано гражданами. Поэтому во многих странах избирательные органы совмещают функции органов, осуществляющих проведение выборов, с функциями органов, проводящих референдум. В России, например, в качестве комиссий референдума выступают избирательные комиссии<sup>1</sup>. Таким образом, под избирательными органами в обобщенном виде подразумеваются также и органы по проведению референдумов, если специально не оговорено иное.

Основной функцией избирательных органов является проведение выборов (референдума) и определение их результатов.

Вообще с глубокой древности как на Руси, так и в других странах, когда вставал вопрос о подсчете голосов и об определении результатов голосования, практически всегда назначались люди, производившие такой подсчет или иным образом определявшие результаты голосования. Например, в Спарте на народном собрании голосование производилось криком. Для того чтобы определить результаты такого голосования, назначались два геронта (члена Герусии — совета старейшин), каждый из которых находился в отдельном закрытом помещении и должен был на слух определить, за какое же решение выступает большинство участников народного собрания. Их совпадающее мнение и определяло результат голосования. Если мнения геронтов расходились, по-видимому, требовалось повторить голосование, продолжить дискуссии или отложить решение до следующего голосования.

К сожалению, многие процедурные вопросы выборов вообще и голосования в частности в исторических источниках излагаются не вполне подробно, а то и вовсе отсутствуют. Вместе с тем можно по крупицам собрать и проанализировать сведения об организации и проведении выборов, об оформлении их результатов в разные исторические эпохи. Так, исследователь А. К. Кабанов, живший и работавший на рубеже XIX—XX вв., доказал, что общая ответственность за своевременное проведение выборов на земские соборы в XVII в. возлагалась на воевод. В то же время воеводы не вмешивались в процедуру выборов, оставляя это на усмотрение групп населения, от которых и избирались представители. Однако результаты выборов в каждой группе населения оформлялись соответствующим документом (который сегодня мы бы назвали протоколом) и уже через воеводу направлялись в Москву<sup>2</sup>.

В современном мире для избирательных органов (во многих странах они именуются избирательными

комиссиями) любого государства важнейшим является полномочие по подсчету голосов избирателей, поданных в ходе голосования. Это не означает, что все существующие избирательные органы во всех странах непосредственно осуществляют подсчет голосов. Например, в США Федеральная избирательная комиссия никакими официальными подсчетами голосов избирателей не занимается: все подсчеты завершаются на уровне избирательных органов штатов. В ряде стран участковые избирательные комиссии тоже не занимаются подсчетом голосов: все бюллетени отправляются в опечатанных ящиках для голосования в окружную избирательную комиссию, где и происходит подсчет. Но важно подчеркнуть, что если не во всех звеньях системы избирательных органов того или иного государства непосредственно осуществляется подсчет поданных в ходе выборов голосов, то все же в целом подсчет голосов не осуществляется никакими другими государственными органами, кроме избирательных органов. Другими словами, полномочие по подсчету голосов принадлежит исключительно избирательным органам. Нужно только помнить, что избирательные органы представляют собой систему, а распределение полномочий внутри этой системы в каждой стране зависит от различных факторов, связанных с особенностями их политического развития, историческими традициями и т. д.

Помимо полномочия по подсчету голосов, реализация данной функции избирательных органов в ходе определения результатов выборов находит проявление и в другом полномочии — объявлении победителей на выборах (объявлении о принятии или непринятии того или иного решения на референдуме). Никакой другой орган, кроме соответствующей избирательной комиссии, не вправе официально делать такие объявления. Функция определения результатов выборов находит свое выражение и в таком полномочии избирательных органов, как официальное обнародование результатов выборов.

Итак, одна функция группирует, как правило, несколько полномочий государственного органа или системы государственных органов. В данном случае функция определения результатов выборов, проявляющаяся в различных полномочиях, принадлежит исключительно избирательным органам практически в любом современном государстве. Даже само наличие этой исключительной функции позволяет говорить о функциональной самостоятельности избирательных органов.

Теперь обратим внимание и на другие функции, присущие избирательным комиссиям.

Функция проведения выборов находит свое проявление также в полномочиях по изданию на основе конституции и законов нормативных актов, устанавливающих календарь подготовки к выборам, регламентирующих действия по подготовке и проведению голосования.

В ходе проведения предвыборной кампании избирательные органы осуществляют контроль за соблюдением избирательного законодательства. К этой же функции относят и полномочия по организации избирательных участков, самостоятельному использованию финансовых средств для обеспечения своей деятельности по подготовке и проведению выборов.

Еще одной функцией является работа с кандидатами и поддерживающими их объединениями избирателей. К числу полномочий избирательных органов (органов по проведению референдумов) при осуществлении данной функции относится регистрация кандидатов и (или) списков кандидатов (вопросов для референдума). При проведении референдума речь идет конечно же не о кандидатах, а об инициаторах референдума. Именно в избирательных органах кандидаты и поддерживающие их объединения избирателей могут получить необходимую информацию, а в ряде государств — и определенную методическую помощь. Именно избирательные органы распределяют выделяемые государством для кандидатов и политических партий финансовые средства, если предусмотрено прямое государственное финансирование кандидатов и политических партий для покрытия (полного или частичного) расходов на предвыборную кампанию. Избирательные органы отвечают за справедливое распределение бесплатного эфирного времени в государственных электронных средствах массовой информации между кандидатами и политическими партиями (и их блоками), конечно, если такое время выделяется в рамках предвыборной кампании в той или иной стране. При этом необходимо отметить, что все эти полномочия принадлежат исключительно избирательным органам, никакие другие государственные органы с кандидатами в этой сфере не работают.

Более того, во многих государствах приняты законодательные меры, которые ограничивают работу других государственных органов с лицами, являющимися кандидатами, для того, чтобы обеспечить беспристрастность и равное отношение со стороны государства ко всем кандидатам. Такие ограничения касаются, прежде всего, кандидатов, уже занимающих те или иные выборные должности. Законодательство предусматривает специальные меры, направленные на то, чтобы воспрепятствовать использованию служебного положения для получения каких-либо преимуществ в ходе предвыборной

кампании. Избирательные органы имеют полномочия по осуществлению надзора за соблюдением соответствующего законодательства.

Примечательно, что в ряде стран избирательные органы имеют прямое отношение и к регистрации политических Партий, поскольку в условиях современной демократии политические партии непосредственно связаны в своей деятельности с выборами. Например, в Бразилии регистрацией политических партий ведает Высший Избирательный Суд. В ФРГ статус политической партии фактически подтверждается Федеральной избирательной комиссией, когда политическая партия выходит на федеральные выборы впервые или после долгого перерыва. В одних штатах США полномочия по регистрации политических партий возложены на секретаря штата, в других — секретарю штата поручается организация и проведение выборов. Правда, для большинства стран все же не характерно наделение избирательных органов полномочиями по регистрации политических партий.

В число функций избирательных органов входит также работа с избирателями. Данную функцию мы ставим на третье место по порядку, но не по значению. Без активного и грамотного избирателя выборы не могут играть роль действенного механизма осуществления власти.

Избирательные органы отвечают за своевременную подготовку и обновление списков избирателей, но подходы к регистрации избирателей в разных странах разные. Во многих странах все граждане, достигшие определенного возраста и отвечающие установленным законодательством требованиям, в обязательном порядке заносятся в списки избирателей. В отдельных государствах (к примеру, США, Великобритании) в списки избирателей вносятся только те граждане, которые сами заявили о своем желании зарегистрироваться в качестве избирателей и подтвердили, что они отвечают требованиям, предъявляемым законодательством к избирателям.

Избирательные комиссии обязаны в то же время обеспечить доступность списков избирателей для граждан, чтобы каждый человек мог проверить, соответствуют ли действительности те данные о нем, которые занесены в списки избирателей. В большинстве демократических стран списки избирателей открыты для всех. Такой открытый характер обеспечивает прозрачность избирательных процедур, облегчает работу независимым наблюдателям на выборах. В России в настоящее время, к сожалению, полной открытости списков избирателей нет: каждому избирателю доступны только сведения о нем самом.

Отметим, что работа с избирателями не ограничивается составлением списков избирателей и обеспечением доступа к ним. В избирательных органах граждане могут получить необходимую информацию о проведении выборов и референдумов. Избирательные органы могут также способствовать предоставлению гражданам методической помощи для повышения их уровня как избирателей. Так, при ЦИК с 1995 г. действует Российский центр по обучению избирательным технологиям.

Реализацию функций избирательных органов можно рассмотреть на конкретном примере, а именно на деятельности ЦИК. В российском законодательстве закреплён целый ряд полномочий и прерогатив ЦИК. Следует упомянуть о такой сфере деятельности, как принятие на основе и во исполнение соответствующего федерального закона о выборах или референдуме различных инструкций, разъяснений и положений ЦИК, а также нормативных актов избирательных комиссий субъектов РФ, изданных по поручению ЦИК. Кроме того, избирательные органы в России принимают ненормативные решения, к числу которых можно отнести акты комиссий по исполнению предписаний федерального законодательства, связанные с завершением каких-либо процедур или действий. Принятие решений нормативного и ненормативного характера в некоторых случаях может быть инициировано одним из органов государственной власти, например Президентом Российской Федерации, Конституционным Судом Российской Федерации, Государственной Думой. Обязательность применения актов ЦИК, принятых в пределах ее полномочий, никто не ставит под сомнение. Причем полномочия ЦИК могут трактоваться довольно широко. К примеру, в 1999 г. решения ЦИК оказалось достаточным, чтобы выборы депутата в Чеченской Республике были отложены, хотя закон прямо не наделяет ЦИК правом откладывать или переносить выборы в каких-либо избирательных округах в связи с чрезвычайной ситуацией. Таким образом, можно сказать, что положено начало для появления правового обычая, наделяющего ЦИК соответствующим правом. Кстати говоря, не только отечественные, но и зарубежные правоведы сравнительно редко рассматривают место нормативных (и ненормативных) актов избирательных органов в общей системе нормативных актов и источников права того или иного государства.

Возвращаясь к рассмотрению полномочий избирательных органов России, подчеркнем, что важным направлением их деятельности является правоприменительная деятельность (в первую очередь ЦИК и

избирательных комиссий субъектов РФ), которая нацелена на обеспечение избирательных прав россиян в ходе проведения свободных выборов. Эта основная задача избирательных комиссий заключается главным образом в реализации полномочий по применению федерального законодательства о выборах.

Особое место занимают контрольные полномочия избирательных органов. После 1993 г. российское избирательное законодательство постепенно расширяет полномочия избирательных комиссий по контролю за соблюдением избирательных прав граждан. Например, теперь уже не оговаривается, как это было в Положении о выборах депутатов Государственной Думы 1993 г., что ЦИК осуществляет руководство только окружными комиссиями. При посредстве избирательных комиссий субъектов РФ осуществляется взаимодействие ЦИК с органами государственной власти субъектов Федерации, координируется работа избиркомов на территории конкретных субъектов РФ. Они также рассматривают жалобы на действия (бездействие) и принятые решения нижестоящих избирательных органов, распределяют между территориальными избирательными комиссиями финансовые ресурсы, направляемые на проведение выборов.

Место и компетенция каждого из звеньев российской избирательной системы определены законом. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в этой системе играет особую роль, заключающуюся в руководстве разнородными избирательными комиссиями в соответствии с законодательством о выборах, что и позволяет избирательным органам действовать слаженно. Руководство ЦИК проявляется в издании инструкций, иных нормативных актов, обязательных для всех без исключения избирательных комиссий, а также в распределении бюджетных средств на финансовое обеспечение выборов, в контроле за их целевым использованием. Важное значение имеет своевременное рассмотрение ЦИК жалоб и заявлений на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий в ходе избирательных кампаний. Все это позволяет сделать вывод о том, что в целом «новейшее законодательство продвигает статус избирательных комиссий по пути усиления государственно-властных начал в сочетании с общественными»<sup>1</sup>. Чем выше место избирательной комиссии в системе избирательных органов, тем отчетливее близость ее статуса к статусу органа государственной власти, хотя федеральный закон не дает определения природы избирательных комиссий как органов государственной власти.

## **Глава 5 ПАРТИЙНЫЕ СИСТЕМЫ В КОНТЕКСТЕ ВЫБОРОВ<sup>1</sup>**

**Законодательство о выборах и политические партии.** В большинстве современных государств политические партии выступают (наряду с избирателями) главными субъектами избирательного процесса. Именно партии играют решающую роль в президентских, парламентских и местных выборах. Лишь в некоторых странах, например в Гане, им запрещено участие в местных выборах, которые рассматриваются законодательством как неполитические. Вследствие этого одной из основных форм юридической институционализации политических партий вне зависимости от того, есть или нет специальный закон о них, является избирательное законодательство. Последнее включает избирательные кодексы, отдельные законы о президентских, парламентских и местных выборах, специальные законы об избирательных расходах (к примеру, в Бельгии — Закон «Об ограничении и контроле избирательных расходов» 1989 г., во Франции — Закон «О финансовой гласности политической жизни» 1988 г. и Закон «О финансировании избирательных кампаний» 1990 г.).

**Правовые акты о депутатских фракциях.** Партии, чьи кандидаты получили необходимое число голосов на выборах, чтобы пройти в парламент, образуют в соответствующих законодательных органах (или палатах этих органов) партийные фракции (они могут иметь различное наименование в разных странах). Затем уже сами фракции стараются использовать все имеющиеся у них ресурсы, чтобы обеспечить своим партиям победу на выборах. Рассмотрим законодательство различных государств, чтобы выяснить, какие возможности открываются перед партиями, имеющими фракции в парламентах.

Во многих странах мира важной формой юридической институционализации политических партий являются правовые акты, регулирующие права, порядок образования и деятельности парламентских фракций, т. е. парламентскую деятельность партий. К ним относятся прежде всего регламенты парламентов (или их палат). Наряду с ними в ряде стран приняты специальные законы о парламентских фракциях (например, в Швейцарии — Закон «О парламентских фракциях и их секретариатах» 1971 г.), законы о депутатах, в которых имеются разделы о фракциях (к примеру, в ФРГ в закон о депутатах в 1994 г. был внесен специальный раздел «Фракции»). Таковы основные правовые формы институционализации партийных фракций в законодательстве зарубежных стран.

Итак, важнейшими и типичными организационными структурами современного парламента (его палат) являются партийные фракции. Их правовой статус и деятельность, как уже отмечалось, подробно

регламентирован зарубежным законодательством: конституциями, регламентами, специальными законами о фракциях, депутатах, а также законами о политических партиях и их финансировании. Поскольку в подавляющем большинстве демократических государств парламент всегда партиен по своему составу (независимых депутатов либо вообще нет, либо число их ничтожно мало), то парламентская фракция является, по существу, партийной фракцией — основной организационной формой парламентской деятельности политических партий. Таким образом, нормативные акты направлены прежде всего на правовое регулирование этой деятельности.

Правовое регулирование направлено прежде всего на условия образования парламентских фракций, их права и привилегии. В значительной группе стран, преимущественно развивающихся, законодательно устанавливаются также отношения депутатов со своими парламентскими фракциями. В большинстве стран закрепляется принцип образования парламентских фракций исключительно на партийной основе (из депутатов одной политической партии или партийной коалиции). Так, согласно § 10 Регламента Бундестага «фракциями являются объединения депутатов... принадлежащих к одной и той же партии или к таким партиям, которые, имея политические цели одного и того же направления, не конкурируют между собой ни в одной из земель». При этом регламенты парламентов ряда стран (например, Болгарии, Франции) прямо запрещают образование парламентских фракций на иной, кроме партийной (частной, региональной, профессиональной и др.), основе. В частности, в ст. 16 Регламента Народного Собрания Республики Болгария указывается, что «не могут создаваться парламентские группы, защищающие частные, местные и профессиональные интересы». Подобный запрет вполне объясним, поскольку создание парламентских фракций на частной, региональной и профессиональной основе способствует превращению парламента в арену борьбы различных группировок, отстаивающих не общенациональные, а корпоративные интересы.

Парламентское право регламентирует права и привилегии парламентских фракций, в частности такие вопросы, как участие их в формировании руководящих органов палат (выборах председателя, бюро), рабочих органов (постоянных и временных комиссий и комитетов). Им предоставляются привилегии при определении повестки дня, использовании парламентской процедуры (порядок выступлений, внесения поправок и т. д.). При этом следует отметить получающую все большее распространение тенденцию к установлению правовых гарантий для оппозиционных фракций. Это находит свое выражение в положениях, обеспечивающих им практическую реализацию всех прав и привилегий, предоставляемых парламентским фракциям (к примеру, обязательное представительство в руководящих и рабочих органах палат и др.). Кроме того, оппозиционные фракции имеют и дополнительные гарантии, касающиеся их участия в деятельности парламента и вне его. Законодательство предусматривает материальное обеспечение парламентской деятельности политических партий, устанавливая для этой цели государственные субсидии. В ряде стран оппозиционные фракции получают дополнительные средства. Таким образом, оппозиционные политические партии, представленные в парламенте, получают реальную возможность участвовать в выработке политики и принимаемых решений.

В странах с прочными и длительными парламентскими традициями, устоявшейся партийной системой взаимоотношения политических партий и их депутатов не регламентируются правом. В законодательстве подчеркивается независимость депутата при исполнении им своего мандата, что находит свое выражение прежде всего в запрещении императивного мандата (данное положение предусматривается конституциями всех демократических государств). Однако на практике депутат не может быть независимым от политической партии, членом которой он является и при поддержке которой он избран в парламент. Тем не менее эта зависимость носит не правовой, а политический характер, т. е. не влечет каких-либо юридических последствий для депутата до окончания срока его мандата. Иное положение существует в ряде развивающихся стран со слабыми и неустойчивыми партийными системами. В частности, их неустойчивость проявляется в многократных переходах депутатов из одной партийной фракции в другую, в нарушениях ими в своей парламентской деятельности партийной дисциплины. В целях пресечения этих негативных явлений законодательство вторгается в регулирование взаимоотношений депутатов и политических партий (Бангладеш, Гана, Индия, Намибия, Сейшельские Острова, Шри-Ланка и др.). Этот прием присущ также конституционному праву таких стран, как Португалия, ЮАР. Конституции и парламентские регламенты указанных стран закрепляют так называемый партийный императивный мандат. Суть его состоит в том, что депутат юридически зависим не от избирателей, а от политической партии, выдвинувшей его кандидатуру. Степень такой зависимости может быть различной. В большинстве стран она сводится к тому, что депутат, переставший быть, членом партии, автоматически теряет свой

мандат. Однако в Индии и Шри-Ланке законодательство идет значительно дальше в регулировании взаимоотношений депутатов и политических партий. В Индии в 1985 г. была принята 52-я Поправка к Конституции 1950 г. о дисквалификации члена парламента на основании отступничества. Она предусматривает, в частности, что член парламента утрачивает свой мандат, если он добровольно выйдет из партии, проголосует или не примет участия в голосовании вопреки указанию партии без предварительного на то разрешения. Конституция Шри-Ланки предусматривает лишение члена парламента его мандата не только за нарушение партийной дисциплины в парламенте, но и в случае его исключения из партии «за поведение вне стен парламентам Конституции Португалии и Кабо-Верде вводят определенное ограничение такой зависимости депутата, устанавливая, что он лишается своего мандата только в случае перехода в другую политическую партию. Конституция Сейшельских Островов устанавливает также, что независимый депутат, примкнувший к политической партии, теряет свой мандат.

**Разнообразие источников права, регулирующих деятельность партий.** Наряду с рассмотренными выше нормативно-правовыми актами имеются и другие, содержащие положения, относящиеся к политическим партиям. К первой группе следует отнести законы о средствах массовой информации. В качестве примера упомянем Закон Чешской Республики «Об осуществлении радио- и телевидения» 1991 г., Закон Кабо-Верде «О праве на эфирное время и на политический ответ» 1990 г. Вторую группу образуют законы налогового законодательства, в частности положения о налоговых льготах политическим партиям, физическим и юридическим лицам, участвующим в их финансировании. Третья группа — это законы об органах конституционного правосудия, содержащие положения о контроле за политическими партиями (например, в Албании, Болгарии, Польше, ФРГ, Чехии, Словакии и др.). В четвертую группу входит уголовное и административное законодательство, точнее его нормы о составах преступлений и правонарушений, связанных с нарушением законодательства о политических партиях. В некоторых странах, где судебный прецедент выступает в качестве источника права, важные положения, касающиеся политических партий, содержатся в решениях высшей судебной инстанции (например, верховных судов в Канаде, Австралии, Индии, США).

Таким образом, очевидно, что политические партии в современных государствах стали одним из основных объектов правового регулирования, осуществляемого в многообразных формах. Вполне объяснимо в этой связи предложение некоторых западных правоведов выделять партийное право в отдельную отрасль права.

Зарубежное законодательство регламентирует в том или ином объеме отношения, складывающиеся между политическими партиями и другими институтами политической системы: государством в лице его органов, неполитическими общественными объединениями, средствами массовой информации. При этом надо иметь в виду, что основные законодательные акты (конституции и законы о политических партиях) устанавливают главным образом лишь принципы правового регулирования этих отношений, а подробно они регламентируются иным законодательством, в частности избирательными законами, актами парламентского права, законами об отдельных видах общественных объединений, средствах массовой информации.

**Политические партии и государственный аппарат.** В наиболее полном объеме зарубежное законодательство регулирует взаимоотношения политических партий и государственного аппарата, что объясняется самой сущностью партий как организаций, создаваемых для завоевания и осуществления государственной власти. Как свидетельствует мировой опыт, правовое регулирование этих взаимоотношений может быть основано на двух принципах. В странах с однопартийной политической системой монополия правящей партии на власть приводит к сращиванию партии с государственным аппаратом, что зачастую прямо отражается в законодательстве многих тоталитарных и авторитарных государств. В демократических государствах с многопартийной системой законодательство, определяя формы участия политических партий в формировании и деятельности различных государственных органов, исходит из принципа раздельного существования этих политических институтов. В этой связи стоит отметить, что в странах с тоталитарным прошлым этот принцип нередко непосредственно закрепляется в конституциях и законах о политических партиях (Болгария, Венгрия, Словакия, Чехия). Например, ст. 20 Конституционного закона Чешской Республики «Хартия основных прав и свобод» прямо провозглашает, что «политические партии и политические движения отделены от государства». В Словакии закон о политических партиях запрещает партиям осуществлять функции государственных органов и руководства ими. Данный принцип конкретизируется в ряде положений, призванных предотвратить сращивание политических партий с государственным аппаратом. К ним, в частности, относятся положения о запрещении определенным категориям работников государственного аппарата

быть членами политических партий или занимать в них руководящие посты. В некоторых бывших однопартийных государствах этот запрет распространяется даже на главу государства. Так, в Конго и на Мадагаскаре конституции устанавливают, что мандат президента не может быть совместим с любым ответственным постом в политической партии или политической ассоциации. В Конституции Румынии содержится и такое положение, как несовместимость мандата президента с членством в политической партии.

**Законодательное закрепление участия партий в избирательном процессе.** Как уже отмечалось, законодательство большинства стран признает политические партии одними из главных субъектов избирательного процесса. Это находит свое выражение, во-первых, в общем определении общественной роли политических партий (например, в ст. 4 Конституции Французской Республики прямо говорится, что «политические партии и группировки способствуют выражению мнений в ходе выборов»), во-вторых, в детальном регулировании их участия на каждой стадии избирательного процесса. В ряде стран неучастие политической партии в выборах служит правовым основанием для ее роспуска или утраты ею правового статуса политической партии. Не рассматривая детально правовую регламентацию участия политических партий в избирательном процессе, отметим лишь семь ее наиболее характерных черт.

1. Во все большем числе зарубежных стран как с уже давно сложившейся партийной системой, так и с только формирующейся системой (постсоциалистические и развивающиеся страны), право выдвижения кандидатов на все выборные должности (главы государства, депутатов представительных органов) предоставлено исключительно политическим партиям либо политическими партиями и избирателям (Албания, Гвинея, Италия, Израиль, Португалия, Мексика, Чехия, Словакия и др.).

2. Регламентация внутрипартийных отношений, связанных с выдвижением политическими партиями своих кандидатов (определение партийных органов, обладающих правом выдвижения, порядка принятия ими решений об утверждении кандидатов или их списков). Примерами здесь могут послужить избирательное законодательство штатов США, регламентирующее проведение первичных выборов (праймериз), избирательный закон ФРГ.

3. Регламентация избирательных фондов политических партий и избирательных расходов (определение финансовых источников, из которых формируются эти фонды, установление лимитов на частное финансирование, а также установление избирательных расходов).

4. Частичное государственное финансирование избирательных кампаний политических партий. В большинстве стран такое финансирование осуществляется в соответствии с принципом дифференцированного подхода, а не с принципом равенства. Основными критериями распределения государственных субсидий между политическими партиями служат количество завоеванных мандатов, число выдвинутых кандидатов, число голосов избирателей, поданных за партию. Эти критерии применяются как по отдельности, так и комбинированно. Принцип равенства, т. е. предоставление равных финансовых средств, применяется главным образом на президентских выборах.

5. Создание правового механизма контроля за финансовой деятельностью политических партий в период избирательных кампаний. В одних странах такой контроль осуществляют те же государственные органы, которые контролируют текущую финансовую деятельность политических партий, в других — избирательные комиссии, действующие на постоянной или временной основе.

6. Регламентация использования политическими партиями в период проведения избирательных кампаний средств массовой информации, в особенности электронных. Для нее характерны два подхода. В некоторых странах политические партии имеют равные возможности в использовании средств массовой информации, в других — законодательство предоставляет определенные преимущества партиям, имеющим парламентские фракции (например, в Австрии, Италии, Швеции право на бесплатное выступление на радио и телевидении имеют только политические партии, представленные в парламенте). Применяются и другие критерии распределения бесплатного эфирного времени. Так, во Франции преимущество имеют партии большинства, а из партий, не представленных в парламенте, право на получение бесплатного эфирного времени получают только выставившие своих кандидатов не менее чем в 75 избирательных округах.

7. Правовая регламентация распределения мандатов внутри партийных списков обеспечивает превалирование интересов партии над волеизъявлением избирателей. Это достигается введением в большинстве стран, где выборы проводятся по пропорциональной избирательной системе, системы жестких партийных списков. Мандаты внутри списка распределяются в порядке очередности, установленной политической партией, а не волеизъявлением избирателей.

Отмеченные черты правового регулирования участия политических партий в избирательном

процессе обеспечивают их практически монопольное представительство в выборных органах.

**Правовая регламентация участия партий в формировании правительства.** В результате победы на выборах партии во многих современных демократических государствах получают возможность сформировать правительство (единолично или в коалиции). В зарубежном законодательстве содержатся нормы, регулирующие подобную деятельность партий. Указанная регламентация существует, главным образом, в группе стран с парламентарной или смешанной формой правления и осуществляется исключительно конституционными нормами (Болгария, Греция, Португалия, Эфиопия, ЮАР и др.). В большинстве случаев она ограничивается положением о том, что глава государства назначает премьер-министром лидера политической партии, имеющей большинство в парламенте. При этом некоторые конституции устанавливают подробные правила, которыми должен руководствоваться глава государства в ситуациях, когда нет такой партии или она не имеет признанного лидера (Болгария, Греция). Статья 58 Конституции Эфиопии 1994 г. открыто закрепляет партийный характер правительства: «Политическая партия или коалиция политических партий, имеющая наибольшее число мест в Совете народных представителей, образует правительство и руководит им». В качестве примера наиболее подробной регламентации на конституционном уровне участия политических партий в формировании правительства можно привести Временную Конституцию ЮАР. В основу этой регламентации положен принцип национального единства как необходимого условия успешного перехода от тоталитарного режима к демократии. Порядок формирования Правительства национального единства, состоящего из Президента ЮАР, исполнительных вице-президентов и министров, обеспечивает участие в нем всех политических партий, представленных в нижней палате парламента — Национальном Собрании. Каждая партия, имеющая в Национальном Собрании не менее 80 депутатов, может назначить одного исполнительного вице-президента. Каждая партия, имеющая не менее 20 мест и решившая войти в Правительство, имеет право на один (или более) министерский портфель пропорционально численности своей фракции. Временная Конституция предусматривает и методику пропорционального распределения министерских портфелей между политическими партиями. Кроме того, она устанавливает, что Президент ЮАР после консультации с исполнительными вице-президентами и лидерами участвующих в Правительстве политических партий производит назначения представителей политических партий на конкретные министерские посты. Приведенные примеры свидетельствуют о том, что наметилась тенденция к правовому регулированию участия политических партий в формировании правительств, что ранее (да и сегодня в большинстве стран) оставалось вне сферы такого регулирования.

**Права и обязанности политических партий.** Многие в деятельности политических партий связано с участием в выборах или деятельностью в выборных органах государственной власти и местного самоуправления. Ввиду этого представляется необходимым несколько подробнее остановиться на основных правах и обязанностях политических партий. Законодательством, прежде всего конституциями и законами о политических партиях, достаточно подробно регламентируются права и обязанности партий. По общему правилу партии наделяются широкими правами, осуществление которых, как говорится в ст. 31 Конституции Словацкой Республики, «должно позволить существование и защиту свободного соперничества политических сил в демократическом обществе». К основным правам партий в политической и идеологической областях обычно относятся:

- участие в формировании и деятельности государственных органов;
- свобода распространения информации о своей деятельности;
- свобода пропаганды своей идеологии и программы;
- организация массовых мероприятий (митингов, собраний, демонстраций и проч.);
- свободный доступ к государственным средствам массовой информации и право учреждать собственные средства информации (издательства, печатные органы и др.);
- создание различного рода коалиций с другими политическими партиями и движениями.

Последнее подробно прописано в законодательствах Анголы, Гвинеи-Бисау, Израиля, Мексики, Кабо-Верде, различающих избирательные и иные коалиции (парламентские, правительственные). Статус избирательных коалиций определяется избирательным законодательством, устанавливающим, что коалиция лишь для целей выборов, а с их окончанием прекращает свое существование (Мексика, Кабо-Верде). Статус других видов коалиций определяется законом о политических партиях. В частности, требуется, чтобы партии заключили соглашение о коалиции, которое должно быть одобрено компетентными руководящими органами объединяющихся партий (с указанием срока его действия, цели коалиции, форм совместных действий). В отличие от избирательных коалиций, которые регистрируются как субъект избирательного процесса избирательной комиссией, другие коалиции

регистрируются соответствующим государственным органом, регистрирующим политические партии. В некоторых странах (например, в Анголе) законом предусмотрено, что коалиция не является отличным от входящих в нее партий субъектом.

После регистрации политическая партия приобретает статус юридического лица и наделяется имущественными правами. Она может приобретать, владеть и распоряжаться собственностью, заключать различного рода имущественные сделки, заниматься разрешенной законом предпринимательской деятельностью. Общим для современного законодательства является предоставление политическим партиям права на получение материальной поддержки государства, прежде всего финансовой.

Наделяя политические партии широкими правами, законодательство возлагает на них и обязанности, определяемые как на конституционном уровне, так и на уровне соответствующих законов. В некоторых странах эти обязанности формулируются в весьма общем виде (соблюдать конституцию, законы, принципы демократии, национального суверенитета, территориальной целостности и др.), в других они носят конкретный характер. Например, обязанность соблюдать в своей деятельности принцип гласности (ежегодно публиковать отчеты о своей деятельности, финансовые отчеты), сообщать в государственные органы, осуществляющие регистрацию, обо всех изменениях в уставе и программе; соблюдать в своей внутренней организации принципы демократии, защищать основные права и свободы человека. В ряде стран отдельные обязанности еще более конкретизированы. Так, в Мексике партии обязаны иметь периодические издания: одно — ежемесячное, другое, как правило, теоретического характера, — ежеквартальное.

Законодательно закрепляется принцип равноправия политических партий. Это означает, что все партии равны в правах и обязанностях. Иногда, как, например, в ФРГ, говорится о «равном отношении ко всем партиям». Вместе с тем растет число стран, в которых в процессе развития демократии намечается тенденция к определению особого правового статуса оппозиционных партий, в особенности представленных в парламенте. Начало этому положила Великобритания, законодательство которой ввело понятие «официальная оппозиция ее Величества». Лидер оппозиции получает жалование из государственной казны. Аналогичная практика сложилась во многих странах Британского Содружества (Австралии, Индии, Малайзии, Канаде, Сейшельских Островах и др.). Так, согласно Конституции Сейшельских Островов 1993 г. лидер оппозиции получает жалование, равное жалованию министра.

В последние годы законодательство ряда стран значительно шире, чем в указанных государствах, регламентирует правовой статус оппозиционных партий, закрепляя за ними дополнительные гарантии реализации права на оппозицию, провозглашаемую конституцией (Ангола, Гвинея-Бисау, Кабо-Верде, Колумбия, Португалия). В отдельных странах даже приняты специальные законы о правовом статусе оппозиции: например, в Кабо-Верде Закон «О правовом статусе демократической оппозиции» 1991 г. Там же дано определение понятия «оппозиционная деятельность»: «Признается оппозиционной деятельностью осуществление демократического контроля за политическим курсом Правительства, критика этого курса, а также формирование в рамках конституционной законности альтернативного Правительства». Принятие аналогичного закона предусмотрено в Конституции Того 1992 г.

Конституция Португалии предоставляет партиям, представленным в парламенте — Собрании Республики и не входящим в Правительство, право на эфирное время на государственных радио и телевидении, на публикации в печатных органах, принадлежащих государству или зависимых от него, ответных заявлений на политические заявления Правительства. Данное право дается оппозиции на равных основаниях с правительственными партиями. Помимо этого, Правительство должно информировать оппозицию об основных проблемах своей политики, представляющих общественный интерес (ст. 40, 170 Конституции Португалии). Похожие положения содержит и закон Кабо-Верде. Он также предусматривает, что по ряду вопросов, относящихся к внешней политике, обороне страны, национальной экономике, разработке избирательного законодательства и законов, касающихся политических партий, Правительство обязано консультироваться с оппозиционными партиями. Предусмотрен также механизм контроля за соблюдением прав оппозиции.

В ряде стран оппозиционные партии получают дополнительную финансовую поддержку государства (Англия, Швеция, ФРГ). Например, Закон ФРГ 1994 г. предусматривает, что оппозиционные фракции в Бундестаге получают дополнительную так называемую «оппозиционную надбавку» к своему окладу.

Многое из зарубежного опыта правового регулирования деятельности политических партий, особенно из опыта стран, где многопартийная система находится еще в процессе становления и где такое регулирование призвано ввести этот процесс в определенные правовые рамки, может быть

использовано и российским законодателем, естественно, с учетом наших политических реалий.

**Определение партийной системы.** Без определения понятия «партийная система» трудно обойтись, когда речь идет об участии партий в выборах, в формировании органов государственной власти. Собственно говоря, именно определенный характер взаимоотношений партий между собой и их взаимоотношений с государственными органами в ходе формирования органов законодательной и исполнительной власти положен в основу понятия «партийная система». Партийная система данной страны представляет собой совокупность всех партий, которая характеризуется, во-первых, юридически установленными условиями функционирования политических партий, во-вторых, количеством и характером взаимоотношений действующих в стране партий, в-третьих, фактической ролью партий в руководстве государственными делами, в особенности в формировании и деятельности исполнительных органов государственной власти. Аналогичная точка зрения была высказана Б. А. Стародубским еще в конце 60-х гг. XX в., правда, только в отношении капиталистических стран: «Партийная система каждой буржуазной страны определяется, во-первых, количеством, характером и взаимоотношениями существующих в стране партий, во-вторых, условиями деятельности этих партий и, в-третьих, их фактической ролью в области руководства государственными делами, в особенности в сфере формирования правительства»<sup>1</sup>. С позицией Б. А. Стародубского солидаризируется В. Б. Евдокимов<sup>2</sup>. Исходя из подобного понимания партийной системы, анализирует партийную систему ФРГ и ее эволюцию с 40-х по 80-е гг. прошлого столетия и И. П. Ильинский, хотя он и не приводит определения партийной системы<sup>1</sup>.

Таким образом, уже из определения партийной системы, видно, что особенности правового регулирования деятельности партий в конкретной стране во многом определяют специфические черты партийной системы этой страны.

**Виды партийных систем.** Все современные партийные системы можно разделить на две большие группы (внутри которых имеется более дробное деление): свободно складывающиеся и принудительные партийные системы. Свободно складывающиеся партийные системы функционируют там, где юридически допускается легальная деятельность практически любых партий за исключением тех, которые подпадают под вполне конкретные ограничения общего характера: запреты на действия, направленные на насильственное ниспровержение конституционного строя, действия, осуществляемые в интересах иностранного государства, и т. п. Принудительные партийные системы образуются в тех странах, где законодательство допускает легальную деятельность только четко обозначенных партий. Примечательно, что многопартийность может наблюдаться как в свободно складывающихся, так и в принудительных партийных системах, однако характер многопартийности в этих разновидностях партийных систем принципиально различен. Кроме того, в принудительных партийных системах общее количество партий, как правило, меньше, чем в свободно складывающихся. Партийная система современного Китая включает наибольшее количество партий среди известных на сегодняшний день принудительных партийных систем: их девять (наряду с руководящей Коммунистической партией Китая существуют Революционный комитет Гоминьдана, Демократическая лига Китая, Ассоциация демократического национального строительства Китая, Ассоциация содействия развитию демократии в Китае, Рабоче-крестьянская демократическая партия Китая, Чжигундан (Партия стремления к справедливости), Общество Цзюсань (3 сентября), Лига демократической автономии Китая)<sup>2</sup>. Во многих африканских странах партийные системы в своем развитии прошли через этап принудительной партийной системы. В частности, Конституция Нигерии 1989 г. предусматривала существование только двух партий, в Сенегале в период 1978—1981 гг. законодательно была разрешена деятельность четырех партий, в Верхней Вольте в 1978—1980 гг. — трех<sup>1</sup>. В то же время, если среди принудительных партийных систем однопартийность — явление довольно распространенное, то среди свободно складывающихся партийных систем однопартийность почти не встречается. Одним из крайне редких примеров страны со свободно складывающейся партийной системой на протяжении длительного времени служил Кот-д'Ивуар. Конституция этой африканской страны практически дословно воспроизводит ст. 4 Конституции Франции 1958 г., в которой провозглашается свобода создания и деятельности партий и группировок. Однако в отличие от Франции в Кот-д'Ивуар в течение довольно длительного периода существовала только одна легальная партия (она же являлась правящей). Такое же положение сложилось и в Камеруне.

Во многих странах Тропической Африки понимание многопартийности весьма специфично. Например, в Замбии в начале 90-х гг. XX в. на волне демократизации политической жизни, прокатившейся не только по Африке, но и по другим регионам мира, был снят запрет на деятельность иных, кроме правящей, политических партий и проведены президентские выборы на многопартийной

основе. На этих выборах победил лидер оппозиционного Движения за многопартийную демократию. Но уже в середине 90-х гг. тот же Президент — лидер Движения за многопартийную демократию издавал акты и отдавал распоряжения, направленные на то, чтобы воспрепятствовать участию в выборах экс-Президента Замбии К. Каунды и максимально ограничить деятельность возглавляемой К. Каундой партии.

Свободно складывающихся партийных систем в современном мире гораздо больше, чем принудительных. Когда мы говорили о регулировании деятельности политических партий, то имели в виду прежде всего свободно складывающиеся партийные системы, поскольку, сравнивая такие страны, мы обнаруживаем в них существенно больше нормативного разнообразия при регламентации функционирования партий, чем в государствах с принудительными партийными системами. В самом деле, в странах со свободно складывающимися партийными системами перед законодателем стоит задача не столько зафиксировать существование каких-либо определенных партий, сколько определить общие правила создания, деятельности и ликвидации политических объединений.

Дать характеристику свободно складывающейся партийной системе той или иной страны можно только по прошествии довольно продолжительного периода, когда минует несколько электоральных циклов. При этом на протяжении времени партийные системы могут меняться. Например, Франция времен V Республики с конца 50-х гг. вплоть до конца первой трети 70-х гг. XX в. являла собой пример государства с многопартийной системой, но с одной доминирующей партией. Затем Франция прошла этап двухблоковой партийной системы, и, наконец, в настоящее время в этой стране сложилась своеобразная двухпартийная система. В то же время в США двухпартийная система функционирует уже на протяжении более 100 лет.

Вряд ли можно с полным основанием сказать, что какому-либо виду избирательной системы соответствует вполне определенный вид партийной системы. Иногда в подтверждение точки зрения, что мажоритарной избирательной системе соответствует двухпартийная система, приводят в пример Великобританию и США. Однако Португалия, к примеру, использующая на протяжении уже более четверти века пропорциональную избирательную систему на парламентских выборах, перешла от многопартийной системы к двухпартийной, не меняя не только самой избирательной системы, но и даже ее разновидности. В Швеции, где применяется пропорциональная избирательная система, на протяжении ряда десятилетий у власти стояла (и стоит) одна партия (налицо многопартийная система с одной доминирующей партией). В Индии на протяжении ряда десятилетий XX в. также на федеральном уровне существовала многопартийная система с одной доминирующей партией, но выборы проходили в условиях мажоритарной избирательной системы относительного большинства.

## Глава 6

### ВЫДВИЖЕНИЕ И РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ (СПИСКОВ КАНДИДАТОВ)

**Выдвижение кандидатов в избирательном процессе.** Одним из наиболее важных этапов избирательного процесса является выдвижение кандидатов. На этом этапе определяется круг лиц, из числа которых избираются все выборные должностные лица (депутаты, сенаторы, президенты, советники). Мировая практика знает три основных способа выдвижения кандидатов. Во многих странах кандидат должен заручиться общественной поддержкой, хотя сохраняется и форма, не требующая такой опоры.

**Самовыдвижение.** Это наиболее простой способ выдвижения. К примеру, во Франции гражданин страны, пожелавший стать депутатом Национального собрания, может подать в префектуру департамента свое заявление, указав полное имя, дату и место рождения, место жительства, профессию. Такие же данные он должен представить на своего заместителя, в случае избрания получающего мандат депутата после смерти последнего, ухода в отставку и других случаях, предусмотренных национальным законодательством. К документам заместителя прилагается письменное согласие последнего быть таковым. После этой процедуры кандидат вносит избирательный залог.

**Выдвижение группами избирателей.** В Дании лицо, желающее баллотироваться в Фолькетинг, обязано собрать подписи не менее 25 избирателей соответствующего избирательного округа. В Бельгии список кандидатов в депутаты Палаты Представителей должен быть подписан 200—500 избирателями (в зависимости от округа) либо не менее чем тремя парламентариями, чей срок полномочий заканчивается. Кандидат в сенаторы представляет подписи не менее 100 избирателей или трех парламентариев. Претендент на пост сенатора в Польше должен получить в свою поддержку не менее 3 тыс. подписей избирателей воеводства.

**Выдвижение политическими партиями или общественными объединениями.** Этот способ выдвижения кандидатов практикуется на выборах Национального Совета Австрии, Бундестага ФРГ, Палаты Представителей Парламента Японии. Как правило, этот способ применяется при системе пропорционального представительства, в условиях одномандатных избирательных округов, где выдвижение кандидатов производится списком. В какой-то мере несколько особняком стоят первичные выборы (праймериз) в США, где кандидата определяют не руководящие органы партии, а избиратели, голосующие за данную партию.

Известны смешанные способы выдвижения кандидатов. Например, в Испании кандидаты в депутаты Конгресса Депутатов Генеральных кортесов выдвигаются зарегистрированными политическими партиями, федерациями или их коалициями, а также группами избирателей, составляющими не менее 0,1% всех избирателей и не менее 500 избирателей в соответствующем избирательном округе.

Специальные оговорки и требования для кандидатов на выборные должности существуют для того, чтобы избежать попадания случайных людей, которых мало кто знает и кому мало кто доверяет. Кроме того, это позволяет избежать наплыва кандидатов, не ставящих серьезных и продуманных задач, поскольку при некоторых избирательных системах обилие кандидатов может позволить избраться тому, за кого отдадут голоса лишь несколько процентов избирателей. С той же целью вводился избирательный залог в странах, где процедура выдвижения кандидата проще (Франция, Нидерланды, Ирландия, Австралия). Он не очень высок, однако может стать преградой для мелких партий и кандидатов, не имеющих поддержки большого числа избирателей либо одного богатого спонсора. Залог возвращается в случае, если кандидат собрал на выборах установленное в каждом государстве число голосов: во Франции это 5%, в Австралии — 4% по первой преференции, в Нидерландах и Ирландии — долю от избирательной квоты, соответственно 3/4 и 1/3.

В случае выполнения необходимых условий, оговоренных национальным законодательством, лицо получает официальный статус кандидата с момента регистрации соответствующим избирательным органом или с момента провозглашения и выдвижения кандидатуры.

В то же время выдвижение кандидата в президенты в случае избрания гражданами может иметь свою специфику. Так, кандидаты в президенты США от обеих партий выдвигаются на национальных съездах этих партий с учетом голосований на первичных выборах. Баллотирующийся на президентский пост во Франции должен быть представлен, согласно закону, не менее чем 500 гражданами — членами Парламента, региональных и генеральных советов, территориальных собраний заморских территорий или мэров. Причем среди подписавших заявление о выдвижении кандидата должны быть представители не менее 30 департаментов либо заморских территорий, чтобы от одного департамента или одной заморской территории было не более 1/10 общего количества подписей. Из числа представленных таким образом кандидатов Конституционный совет Франции не позднее 18 дней составляет список, а не позднее 15 дней до первого тура выборов публикует этот список.

Когда президента избирают косвенным путем (избиратели отдают свои голоса за тех, кто будет избирать президента), не имеют в виду (в отличие от США) конкретную кандидатуру. Порядок выдвижения кандидатов в президенты может иметь другую особенность. В Германии, например, согласно закону 1959 г. о выборах Федерального Президента, эти выборы проводятся Федеральным собранием, которое состоит из членов Бундестага и такого же числа представителей ландтагов земель. При этом каждый член Федерального собрания обладает правом предлагать кандидатов, представляя свое предложение в письменной форме и прилагая письменное согласие выдвигаемого лица. После этого президиум Федерального собрания проверяет соответствие предложения закону, хотя отклонить предложение может исключительно Федеральное собрание.

**Способы предварительного регулирования числа кандидатов на стадии их регистрации.** Демократия предполагает участие в политической жизни вообще и в выборах в частности как можно большего числа граждан, а сами по себе выборы в условиях демократии предполагают альтернативность. Поэтому выдвижение нескольких кандидатов на одно место, конкуренция партий на выборах — явление обычное для демократического политического режима и благое для избирателей, получающих реальную возможность избрания своих наиболее достойных представителей.

В то же время существует необходимость вводить ограничительные меры, позволяющие бороться с теми, кто намерен нарушить положения законов о выборах.

Во-первых, нельзя не учитывать, что некоторые граждане могут выдвинуть свои кандидатуры, что называется, не всерьез, а «ради шутки». В Великобритании, к примеру, кандидаты постоянно выдвигаются «Партией лунатиков, бредящих кошмарами». Одним из наиболее постоянных бесперспективных кандидатов был бывший поп-музыкант, именующий себя Кричащий Лорд Сатч.

Поскольку все кандидаты на выборах в британский парламент имеют право выступать перед телевизионными камерами, когда объявляются результаты выборов, и имя каждого кандидата должно быть в соответствии с законом упомянуто, когда передаются сообщения по радио или телевидению об избирательных кампаниях в округе, то такие кандидаты обеспечивают себе определенную узнаваемость и популярность. В Польше была создана Партия любителей пива, которая сумела получить достаточно большое количество голосов. В России аналогичное создание Партии любителей пива не привело к избирательным урнам значительного числа ее сторонников, хотя на митингах, которые были организованы этой партией в середине 90-х гг. XX в. и сопровождались бесплатной раздачей пива, собиралось довольно много народа.

Во-вторых, группы с экстремистскими политическими взглядами могут выдвигать кандидатов без всякой надежды на победу на выборах. Однако своим выдвижением они обеспечат право своей партии на бесплатную политическую рекламу, которая дается в той же Великобритании любой партии, выдвигающей не менее 50 кандидатов. Поскольку избирательный залог составляет 500 фунтов стерлингов на кандидата, стоимость 50 таких депозитов (25 тыс. фунтов стерлингов) дает партии право на распространение своих взглядов — отличная возможность для групп, которые, например, хотят выступить с пропагандой расизма или национал-шовинизма за весьма умеренную плату.

В-третьих, то обстоятельство, что гражданам Великобритании разрешено по закону менять свои имена, способствует появлению еще одной формы кандидатов «ради шутки». Некоторые могут изменить свое имя, сделав его практически таким же (или почти таким же), как имя известного политика. Кандидаты-шутники могут затем баллотироваться на выборах в том же избирательном округе, что и известный политик. Избирателям будет трудно сделать различие между подлинным и новоявленным политиками. Такое встречалось во многих странах, в том числе в Великобритании, США, России. При этом в России такая «грязная технология» получила весьма широкое распространение во второй половине 90-х гг. XX в.

В-четвертых, несколько лет назад в Великобритании военнослужащие, желающие уволиться из вооруженных сил, могли воспользоваться такой возможностью, поскольку считается нежелательным позволять военнослужащим выступать в качестве кандидата в Палату общин, но в то же время нельзя лишать их всех гражданских прав. Специальные положения разрешают военнослужащим, которые намерены баллотироваться в парламент, уйти со службы, даже если до окончания контракта остается несколько лет. Неожиданно десятки военнослужащих использовали эту возможность как законный способ прервать свой контракт.

Кроме того, излишне большое количество кандидатов и списков избирательных объединений, да еще когда некоторые из них не ставят своей действительной целью добиться получения выборного мандата, может сбить с толку неопытного избирателя, помешать ему разобраться во всем спектре политических сил и отдать голос за наиболее достойных кандидатов. В итоге голоса распыляются, а избиратели могут почувствовать разочарование в выборах. Именно такие опасения высказывали специалисты в России перед выборами в Государственную Думу в 1995 г., когда между собой конкурировали более 40 списков кандидатов. Правда, в конце концов большинство избирателей отдали свои голоса за крупнейшие партии, а в Государственной Думе были созданы всего четыре фракции и несколько депутатских групп. На выборах в российскую Государственную Думу в 1999 г. конкурировало уже меньшее количество избирательных списков, выдвинутых политическими объединениями и их блоками.

**Сбор подписей.** Существующая практика во многих странах свидетельствует о необходимости введения жестких ограничений в отношении «бесперспективных» кандидатов, что можно обеспечить несколькими способами. К таким способам относится требование, чтобы кандидаты собирали подписи значительного числа избирателей в свою поддержку (за исключением кандидатов, представляющих хорошо известные политические партии). Преимущество системы сбора подписей заключается в том, что она позволяет отсеять «бесперспективных» кандидатов без их дискриминации; ведь кандидаты могут быть представителями бедных слоев населения, и для них, возможно, трудно будет собрать средства на внесение залога. Недостатком системы сбора Подписей является сложность регулирования и управления ею, так как она открыта для различного рода злоупотреблений. Членам избирательных комиссий часто не хватает времени проверить подлинность всех подписей в сроки, отведенные на выдвижение кандидатов.

**Избирательный залог.** Способом, альтернативным сбору подписей, является система внесения избирательных залогов, или денежных залоговых депозитов, как их называют западные специалисты. В Великобритании кандидат должен внести депозит в размере 500 фунтов стерлингов (около 800 долл. США). Депозит будет возвращен, если кандидат получит не менее 5% голосов избирателей, принявших

участие в голосовании.

Ясно, что и этот способ используется с целью в какой-то мере затруднить выдвижение кандидатов, которые в действительности не имеют намерения бороться за избрание. Надо отметить, что в большинстве государств избирательный залог все же достаточно низок, поскольку он, как полагают, не должен стать преградой на пути выдвижения кандидатов из необеспеченных слоев населения. О величине избирательного залога в Великобритании уже упоминалось. В Канаде он еще меньше и составляет 200 канадских долларов.

В России избирательный залог был опробован на выборах депутатов Государственной Думы в 1999 г. С самого начала он был достаточно большим, однако его вносили не все кандидаты и избирательные объединения, а лишь те, которые (по их желанию) не собирали подписи избирателей. Другими словами, в России перед кандидатами, желающими зарегистрироваться в качестве таковых, и избирательными объединениями, стремящимися зарегистрировать списки кандидатов, стояла альтернатива: либо предоставить ЦИК необходимое число подписей избирателей, либо внести на соответствующий счет избирательный залог.

Понятно, что эффективность системы внесения залогового депозита на практике зависит от размера депозита и процентного количества голосов, которые должен набрать кандидат для возвращения депозита. Согласно новым положениям, внесенным в законодательства Великобритании в 1985 г., размер залогового депозита увеличился со 150 до 500 фунтов стерлингов, при этом количество голосов, необходимое для возврата залоговой суммы, снизилось с 12,5% избирателей, принявших участие в голосовании в избирательном округе, до 5%. При таких правилах основные партии Великобритании (Консервативная, Лейбористская, Альянс либеральных демократов и социал-демократов, а также Шотландские националисты) практически не потеряли ни одного залогового депозита. Некоторые из небольших партий (таких, как, например, Уэльские националисты и «зеленые») потеряли много залоговых депозитов, но это не остановило их от выдвижения кандидатов. Увеличение размера залогового депозита было расценено такими партиями как увеличение расходов на предвыборную кампанию. Одновременно эта мера привела к сокращению числа независимых кандидатов, а также кандидатов, представляющих малоперспективные партии или партии, созданные «ради шутки»<sup>1</sup>. Существует мнение, что лишь в незначительном числе стран размер избирательного залога достаточно высок для того, чтобы иметь значительный эффект.

Размер залоговых депозитов в ряде стран приведен в книге американского политолога Р. Катца. Так, в Австралии он составляет 250 австралийских долл. для кандидатов в Нижнюю палату и 500 австралийских долл. для кандидатов в Верхнюю, 500 фунтов стерлингов — в Великобритании, 200 канадских долл. — в Канаде, 500 рупий — в Индии, 100 ирландских фунтов стерлингов — в Ирландии, 2 млн иен — в Японии, 5 тыс. ринггит — в Малайзии, 100 новозеландских долл. — в Новой Зеландии. Как видно из приведенных примеров, залоговый депозит представляет собой механизм, который применяется в основном в странах, находящихся под влиянием избирательной системы британской модели.

**Иные требования к кандидатам.** Рассматривая реализацию избирательных прав граждан, мы обращали внимание на определенные требования, предъявляемые к гражданину с тем, чтобы за ним было признано пассивное избирательное право. Во многих случаях для обладания пассивным избирательным правом надо отвечать более высоким требованиям, чем для обладания активным избирательным правом.

В ряде стран для того, чтобы стать кандидатом на определенный выборный пост, надо соответствовать различным специальным требованиям. Например, конституции Кыргызстана, Узбекистана, Молдовы и Казахстана предписывают, что кандидат на должность президента обязан владеть государственным языком. Кандидат в президенты Алжира должен представить письменный документ, в котором он обязуется, в числе прочего, уважать и прославлять ислам — государственную религию и не использовать ее для партийных целей. В США президентом может стать только гражданин этого государства по рождению.

## **Глава 7**

### **ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КАМПАНИЯ**

**Понятие избирательной кампании.** Под временем избирательной кампании обычно понимают период, начинающийся за определенное количество дней до дня голосования и заканчивающийся в день голосования, когда кандидаты и политические партии проводят предвыборную агитацию. Правда, в

последний день, а иногда и в последние два дня перед днем голосования в большинстве государств введены существенные ограничения для ведения предвыборной агитации. И все же и эти дни нельзя сбрасывать со счетов. Впрочем, политические партии и профессиональные политики не ограничиваются рамками официальной избирательной кампании, стремясь заручиться поддержкой избирателей. В России и в некоторых других государствах законодательно запрещается вести предвыборную агитацию вне временных рамок избирательной кампании. Однако политики и представители партий вовсе не должны всякий раз призывать избирателей голосовать за них. Не менее, а скорее всего даже более важно, чтобы избиратель знал о той или иной политической партии, о том или ином политике и относился к ним с уважением и доверием не только накануне выборов. Тогда и голосовать избиратель будет в соответствии со своими представлениями о партиях и политиках. Значительную часть сведений о партиях и политиках граждане получают через средства массовой информации. Поэтому и мы обратимся к роли СМИ и правовому регулированию их деятельности в связи с политической агитацией партий и кандидатов.

**Регулирование вопросов ведения политической агитации на телевидении и радио с учетом особенностей работы частных СМИ.** В большинстве стран телевидение и радио стали наиболее мощным средством доведения различной, в том числе политической, информации. Это создает определенные проблемы как для государственных, так и для частных СМИ.

Собственность государства на средства массовой информации не обязательно приводит к установлению контроля органов власти за вещанием, но часто случается именно так. Общими для целого ряда стран являются жалобы на то, что власти используют свой контроль над государственными телевизионными каналами для того, чтобы обеспечить благоприятное освещение деятельности партии, стоящей у власти, и ее руководителей. Такое пристрастное отношение особенно хорошо прослеживается за несколько недель до выборов.

Но и там, где популярные телевизионные каналы находятся в частных руках, могут возникать не менее серьезные проблемы, особенно в том случае, если владельцем канала является одно лицо или небольшая группа лиц и если сам владелец имеет определенные политические амбиции. Ярким примером является Италия того периода, когда «король СМИ» Сильвио Берлускони занялся политикой. Совершенно очевидно, что для любого влиятельного частного владельца СМИ существует сильный соблазн использовать телевизионные каналы, находящиеся в его собственности, для пропаганды своей точки зрения и своих интересов, а не предоставлять эти каналы для информационных сообщений нейтрального характера.

**Государственное регулирование деятельности СМИ.** То, что телевизионный канал находится в частной собственности, не означает в подавляющем большинстве стран, что его деятельность не подлежит никакому государственному регулированию. Действительно, вещательные телевизионные и радиоканалы (до самого недавнего прошлого) представляли собой естественную монополию, и это привело к тому, что во многих западных странах в отношении их деятельности была установлена система жесткого регулирования и лицензирования. Частные каналы могут подпадать под действие норм, регулирующих политическую рекламу на радио и телевидении.

Одним из наиболее действенных видов государственного регулирования выступает антимонопольное. Контроль над телевизионными и радиоканалами обеспечивает огромное политическое влияние и в связи с этим требует особенно тщательного и строгого регулирования. Основные телевизионные и радиоканалы представляют собой, с одной, стороны, очень мощное средство информирования населения и формирования общественного мнения, а с другой стороны, технологически возможна эксплуатация лишь ограниченного их числа. В то время как имеется возможность (при условии политической свободы) создать бесчисленное множество печатных изданий самых различных форм и размеров, телевидение и радиовещание остаются естественными монополиями. Правда, стоит отметить, что с внедрением новых технологий ситуация в некоторых странах меняется. Кабельное телевидение позволяет создать большое количество альтернативных каналов и постепенно устранить господство традиционного телевидения.

Возможно и вполне резонно использовать средства правового контроля за монополиями, которые существуют в целом ряде стран, чтобы предотвратить или по крайней мере ограничить долю частной собственности на СМИ. Например, в Великобритании законы не только определяют пропорциональные нормы в отношении числа телевизионных станций, которые могут находиться в собственности одного обладателя, но и устанавливают пределы на размер инвестиций, которые владельцы газет могут делать в телевизионные и частные радиокomпании.

**Общие нормы и стандарты, регулирующие телевизионные и радиoprogramмы.** В

Великобритании газеты могут пропагандировать любые политические взгляды по желанию их владельцев и редакторов. В то же время законодательство в отношении как государственных вещательных СМИ (к примеру, Би-би-си), так и частных коммерческих телевизионных и радиокompаний, устанавливает, что их программы должны быть политически нейтральными.

На заре телевидения руководители корпорации Би-би-си полагали, что единственным способом обеспечения политического нейтралитета, особенно в период подготовки и проведения общих выборов, является отказ от передачи новостей о выборах. Потом существовала точка зрения, что радио- и телевизионные программы могут быть нейтральными, если обеспечить определенную сбалансированность их деятельности: некоторые информационные программы могут освещать одну точку зрения, но другие программы будут освещать противоположные позиции.

**Запрет на платную политическую рекламу.** В целом ряде стран существует норма, запрещающая частным телевизионным компаниям брать плату за рекламу политических партий или других политических организаций. Возвращаясь к примеру Великобритании, отметим, что первоначально такой запрет был введен, когда генеральный директор Би-би-си отдал соответствующее указание, заявив, что устав, требующий от корпорации деятельности в «национальных интересах», запрещает платную политическую рекламу. Когда Уинстон Черчилль в 1929 г. написал генеральному директору письмо, предлагая заплатить 100 фунтов стерлингов за возможность выступить в течение 10 минут по радио по индийскому вопросу, генеральный директор отказал ему, пояснив, что не желает вводить «американские» методы в британское вещание.

**Требование предоставления бесплатного эфирного времени партиям и (или) кандидатам для политической рекламы.** Общим подходом является требование, обязывающее вещательные СМИ (как предприятия, обслуживающие государственные сети, так и владельцев и операторов частных каналов) передавать предвыборную агитацию партий. Это должно быть обязательным условием для получения лицензии. Предоставление эфирного времени для бесплатной политической рекламы — услуга, которую обязаны предоставлять телевизионные и радиосети. При этом связанные с этим расходы ложатся не на плечи налогоплательщиков, их несут телевизионные и радиосети. В Великобритании используется именно такой подход. В странах, где законы об электронных СМИ не разрешают государству обязывать телевизионные и радиокompании предоставлять бесплатное время партиям или кандидатам, или там, где такое требование считается нежелательным, альтернативным (хотя и дорогостоящим) методом является выделение субсидий для приобретения такого времени. В Мексике, например, государство выделяет средства центральному органу, ответственному за подготовку и проведение выборов, и он покупает эфирное время, которое затем распределяется между соперничающими партиями.

Важно отметить, что предоставление бесплатного эфирного времени партиям или кандидатам в предвыборный период является обычной практикой в западных демократических странах. США представляют собой исключение из правил. Подходы к распределению бесплатного эфирного времени в этой стране будут рассмотрены ниже.

**Использование платной политической рекламы.** В странах, где разрешена платная политическая реклама на телевидении и радио, она обычно подпадает под государственное регулирование.

Во-первых, существуют положения, запрещающие телевизионным сетям наживаться за счет партий путем установления чрезмерно высоких тарифов за рекламное эфирное время. Так, в Канаде для политических партий устанавливается тариф, соответствующий самому низкому тарифу, для неполитической рекламы.

Во-вторых, от электронных СМИ может требоваться выделение определенного количества времени под политическую рекламу непосредственно накануне выборов. Такие регулирующие нормы, несомненно, весьма непопулярны у руководителей телевизионных и радиокompаний, которые часто возмущаются тем, что им приходится ограничивать время, предоставляемое на платную коммерческую рекламу. Например, закон о выборах в Канаде требует, чтобы каждая телевизионная и радиокompания предоставила в общей сложности 6,5 часа под политическую рекламу в период, который начинается за 29 дней и заканчивается за два дня до голосования.

В-третьих, нормативно-правовые акты обычно предусматривают, что телевизионные и радиокompании не могут предоставлять время одной партии за плату, не предоставляя равного количества времени другой партии. Руководство компании не может отказать партии (возможно, той, с чьими взглядами владельцы компании не согласны) на том основании, что эфирное время, отведенное для рекламы, уже зарезервировано. Если на всю платную политическую рекламу отводится ограниченное общее количество времени и если спрос со стороны партий превышает «предложение», то

возникает необходимость установления механизма справедливого распределения платного времени между соперничающими партиями и кандидатами.

Одним из правонарушений могут быть такие действия, когда телевизионная или радиоккомпания может предоставить эфирное время по необычайно низким тарифам партии, которую эта компания поддерживает. Такое неоправданное с точки зрения закона снижение тарифов расценивается как предоставление скрытых пожертвований владельцев вещательной компании на политические цели партии. Для того чтобы предотвратить такую возможность, законами Австралии, например, предусмотрено, что телевизионные и радиоккомпания обязаны представлять детальный отчет обо всей политической рекламе, передаваемой в течение избирательной кампании, с обязательным указанием сумм, взимаемых за каждый выход рекламы в эфир.

**Политическая агитация в электронных СМИ в канун выборов и в период между выборами.** Очевидно, что избиратели испытывают особенный интерес к связанным с выборами вопросам в период, непосредственно предшествующий выборам. В то же время политические взгляды формируются не только в течение этого финального отрезка времени, но также и в другое время.

Исходя из необходимости установления различных норм, регулирующих вопросы политической рекламы на радио и телевидении в период между выборами и в предвыборный период, возникают два вопроса: как определить предвыборный период и какие нормы должны действовать в отношении политической рекламы в электронных СМИ в период между выборами?

Определение предвыборного периода (или периода предвыборной кампании) чрезвычайно важно, когда речь идет о специальных нормативных положениях, которые будут применяться в течение этого периода. Поскольку понятия «период между выборами» и «период предвыборной кампании» являются довольно расплывчатыми, то техническое установление границы между этими периодами является нелегкой задачей. В таких странах, как Австралия и Канада, выборный период длится с момента издания указа о проведении выборов до закрытия избирательных участков. В Канаде официальное начало предвыборной кампании совпадает также с началом «выборного периода». Что касается нормативно-правовых актов о платной рекламе политических партий, то закон о выборах Канады определяет период предвыборной кампании как период, начинающийся за 29 дней и заканчивающийся за два дня до дня голосования.

В Великобритании во время избирательной кампании учет расходования средств кандидатами в парламент может начинаться в любое время, которое кандидаты определяют сами. По этой причине лицо, намеренное стать кандидатом, обычно задерживает свое официальное выдвижение до времени объявления выборов премьер-министром. После официального выдвижения (обычно местной партийной организацией) начинается отсчет времени, в течение которого учитываются все расходы. До выдвижения кандидат может начать «обрабатывать» избирателей при том условии, что себя он будет называть «будущий кандидат на место в парламент», но ни в коем случае не «кандидат на место в парламент». В Японии продолжительность официального периода избирательной кампании составляет всего 12 дней. В Турции законы предусматривают возможность «справедливого использования» информационного вещания за 15 дней до дня голосования, а бесплатная политическая реклама для партий предоставляется только в течение семи последних дней до дня голосования.

**Право политических партий на бесплатное эфирное время в период между выборами.** В некоторых странах политическим партиям предоставляется время на бесплатную политическую рекламу на радио и телевидении на регулярной основе, даже когда в ближайшем будущем проведение выборов не ожидается. Обычно время, выделяемое на такие цели в период «межвыборного затишья», значительно меньше соответствующего времени в ходе предвыборной кампании.

Выделение бесплатного эфирного времени политическим партиям в период между выборами будет происходить только в том случае, если политические партии (избирательные объединения или избирательные блоки), участвовавшие в прошедших выборах, продолжают свое существование в качестве отдельных организационных единиц. Если в политической партии, которая боролась на предыдущих политических выборах, произошел раскол или если новые партии или избирательные объединения образовались после прошедших выборов, то возникает проблема с распределением эфирного времени.

Например, в Англии каждая из основных политических партий имеет право на шесть бесплатных выпусков политической рекламы в год, продолжительность которых составляет 10 минут каждый. В ходе предвыборной кампании предоставляются пять таких выпусков. Заметим, что предвыборная кампания в Англии длится обычно три-четыре недели. В Мексике, согласно внесенным в 1993 г. дополнениям к Кодексу законов о выборах, Федеральному избирательному институту вменено в

обязанность покупать и распределять эфирное время на радио и телеканалах блоками по 15 минут в месяц для каждой политической партии.

**Правила, регулирующие различные аспекты политической рекламы.** Во многих странах выработаны определенные правила, регулирующие различные аспекты политической рекламы кандидатов, партий и избирательных объединений. Речь идет, прежде всего, о беспристрастности информационных выпусков и программ, освещающих текущие события. В этой связи возникает вполне резонный вопрос, можно ли вообще установить беспристрастно контроль над кандидатом, политическими партиями и избирательными объединениями в информационных выпусках. Рекламное время, выделяемое им независимо от того, является оно платным или бесплатным, имеет сравнительно ограниченную значимость с точки зрения влияния на волеизъявление избирателей в сравнении с ежедневной нормой информационных программ и передач, освещающих текущие события. Даже если система предоставления бесплатного эфирного времени на политическую рекламу партий работает хорошо, существует вероятность и возможность того, что государственные телевизионные и радиокomпании будут вести проправительственный курс, а частные станции будут готовить информационные передачи с учетом интересов своих владельцев.

Имеется немало примеров манипуляций с эфирным временем правящими партиями. Так, в Мексике в 1994 г. Национальная партия действия (PAN) и Партия демократической революции (PRD) обвинили телевизионные и радиокomпании в пристрастном освещении происходящих событий в интересах правящей партии PRL. Объектом особой критики стала компания «Televisa», программы которой смотрят примерно 80% мексиканцев. В июле 1994 г. «Televisa» обошла вниманием одну из наиболее мощных манифестаций PRD в рамках предвыборной кампании, в то время как 22 минуты эфирного времени было уделено освещению деятельности Президента Эрнесто Седилло. Партия демократической революции назвала компанию «Televisa» «одним из столпов, поддерживающих авторитарный режим». В 1982 г. в Малайзии телевизионные информационные программы были заполнены кадрами о том, «как министры открывают школы, храмы, мосты, дороги, практически все, что может быть открыто, в течение нескольких недель до выборов»<sup>1</sup>.

В конечном итоге наилучшим способом защиты интересов избирателей в этом отношении является укрепление традиций профессионализма и независимости работников телевизионных и радиокomпаний с тем, чтобы профессиональная этика не позволяла журналистам идти на поводу у своих хозяев (как государственных, так и частных) и манипулировать информацией. В то же время обеспечить определенную степень справедливости возможно за счет установления некоторых правил в отношении содержания информационных выпусков, особенно в течение периода проведения предвыборной кампании.

Например, если Лейбористская и Консервативная партии в Англии имеют право на пять бесплатных выпусков по 10 минут каждый, а либеральные демократы имеют право на четыре таких выпуска, то количество минут освещения деятельности каждой партии и ее лидеров в информационных программах в период проведения предвыборной кампании должно соотноситься как 5 : 5 : 4. Такой же подход применяется к освещению деятельности этих партий в передачах, посвященных обсуждению текущих событий. Этот подход к распределению времени представляет собой довольно грубый механизм. Если телевизионные и радиокomпании намерены поддержать определенную партию, они могут использовать время, выделенное для этой партии, для благоприятного освещения мероприятий в рамках ее предвыборной кампании, в то время как другая партия (которую электронные СМИ не хотят допустить к власти) получит равное с количественной точки зрения, но негативное в плане содержания освещение ее деятельности. Такой способ контроля за информационными программами в ходе избирательных кампаний, несмотря ни на что, достаточно хорошо работает в Великобритании.

В Турции существует правило, согласно которому за период времени, начинающийся за 15 дней до дня выборов и заканчивающийся в 18 часов в канун дня выборов, радио- и телевизионные информационные программы должны содержать заявления, переданные политическими партиями, участвующими в выборах. Верховный избирательный совет ограничивает количество слов в каждом тексте, предоставляемом партиями.

Все еще не решены до конца вопросы, возникающие в отношении партий, участвующих в теле- и радиодebатах. Вспомним, например, знаменитые и во многом определившие исход выборов телевизионные «дуэли», состоявшиеся еще в 1960 г. в США между претендентами на пост Президента Джоном Кеннеди и Ричардом Никсоном. Нормы, регулирующие трансляцию политических дебатов, устанавливают необходимость обеспечения справедливого отношения к партиям или кандидатам. Практика проведения дебатов, естественно, сильно различается в разных странах.

Существует и другой непростой вопрос. Согласно результатам некоторых исследований, наибольшее воздействие на формирование политического мировоззрения электората оказывают не информационные передачи или выпуски, посвященные деятельности партий, а неполитические и даже развлекательные программы. В настоящее время так называемые «мыльные оперы» или зарисовки из повседневной жизни, которые пользуются популярностью во многих странах, также могут иметь политически пристрастный характер. Их авторы могут представить своих героев как в благожелательном, так и в крайне невыгодном свете. Конечно, очень сложно регулировать вопросы такого пристрастного отношения, не покушаясь на свободу самовыражения авторов и журналистов. Вместе с тем неформальный контроль может быть таким же эффективным (и более приемлемым), как и правовой контроль.

**Правовой и неформальный контроль.** Существуют три основные формы независимого контроля над передачами телевизионных и радиокompаний. Одна из них является правовой, вторая, — нормативно-регулирующей, третья — неформальной.

В том случае, если законодательством предусматривается общее обязательство СМИ соблюдать нейтральную позицию и избегать выражения политических пристрастий, то такими положениями закона могут воспользоваться все, кто считает, что произошло нарушение закона. В этом случае можно обратиться в суд. Есть примеры того, что политической партии предоставляется возможность добиться чрезвычайного запрета на передачу, нарушающую закон. На самом деле закон может стать важным оружием и последней мерой, к которой можно прибегнуть, особенно в том случае, если верхние эшелоны системы судопроизводства являются политически независимыми. В редких случаях партиям, например в Великобритании, удавалось установить судебный запрет на передачи, не являющиеся нейтральными с политической точки зрения.

В ряде стран существуют положения законов об электронных СМИ, предусматривающие участие независимых комитетов или отдельного независимого арбитра в рассмотрении спорных вопросов, связанных с политической рекламой на радио или телевидении. В том случае, если контрольный орган имеет в своем составе несколько членов, то обычно ими являются представители различных партий, а также лица, представляющие различные области политической жизни.

Несмотря на то, что независимые (неформальные) наблюдательные органы редко имеют официальный статус, они могут быть весьма влиятельными, если будут осуществлять наблюдение за политическими программами на радио и телевидении и выявлять любые факты явного пристрастного отношения или отсутствия политической сбалансированности в подаче материалов. Так, в Великобритании группа исследования СМИ, созданная при университете Глазго, регулярно проводит наблюдение за телевизионными программами, транслируемыми до и в ходе проведения избирательных кампаний. Исследование, проведенное Мексиканской академией по правам человека в отношении освещения текущих событий в информационных программах уже упоминавшейся компании «Televisa» и компании «Azteca Television Network» с января по апрель 1994 г., показало, что правящая партия PRI получила в 3,1 раза больше эфирного времени, чем PAN и PRD, являющиеся двумя наиболее сильными оппозиционными партиями.

**Другие аспекты регулирования использования бесплатного эфирного времени политическими партиями.** Нередко возникают трения между телевизионными и радиокompаниями, с одной стороны, и политическими партиями, с другой стороны, в отношении объема эфирного времени, предоставляемого под политическую рекламу. Частные коммерческие телевизионные и радиокompании не хотят терять деньги, поступающие от политической рекламы, особенно если на политические цели должно отводиться слишком большое количество времени. Кроме того, телевизоры имеют пульта дистанционного управления, что позволяет телезрителям переключаться с одного канала на другой, как только начинается политическая реклама.

Другим аспектом является продолжительность времени, отводимого на политическую рекламу. Если политическая партия получает некое общее количество бесплатного эфирного времени на всю избирательную кампанию, то она захочет получить максимальную свободу в определении продолжительности каждого рекламного выпуска. Если политическая реклама на радио и телевидении претендует на то, чтобы быть серьезной, и дает возможность каждой стороне довести до избирателей свои политические взгляды и подробно рассказать о своих лидерах, то каждая такая передача должна длиться относительно долго. Вместе с тем эксперты по рекламе считают, что большое количество коротких выпусков является более эффективным, чем несколько продолжительных программ. С учетом этого могут быть рассмотрены несколько аспектов регулятивного характера.

Первый аспект: минимальная продолжительность бесплатной политической рекламы на радио и

телевидении. В Великобритании две основные партии в ходе избирательной кампании имеют право на пять бесплатных выпусков по 10 минут на телеканалах. В последних кампаниях политические партии представляли только пятиминутные ролики, «выбрасывая на ветер» оставшиеся пять минут, отведенные им. Партиям в Великобритании не разрешено покупать эфирное время в дополнение к отводимому им бесплатно.

Специалисты по рекламе твердо придерживаются концепции, что слишком продолжительная политическая реклама надоедает зрителям. Официальные лица, отвечающие за вопросы регулирования деятельности телевидения и радиовещания, не хотят разрешить партиям заменить пять десятиминутных рекламных выпусков на 10 пятиминутных или 50 рекламных выпусков по одной минуте. Аргумент против уменьшения продолжительности политической рекламы заключается в том, что это приведет к дальнейшему сокращению речевых отрезков и сведет на нет политическую дискуссию, что отрицательно скажется на самой избирательной кампании.

Можно привести следующие примеры в отношении минимальной продолжительности ролика политической рекламы для бесплатного выхода в эфир. В Германии продолжительность такой рекламы составляет 150 секунд, тогда как в Турции партии должны использовать выделенное им эфирное время отрезками продолжительностью не менее двух минут.

Второй аспект: одновременная передача бесплатной политической рекламы на всех телевизионных и радиоканалах. Если допустить, что зрители будут переключать телевизор с одного канала на другой при появлении политической рекламы, то такие действия можно предотвратить, издав распоряжение, что одна и та же политическая реклама должна транслироваться одновременно на всех основных телевизионных или радиоканалах. Правда, представители коммунальных служб в тех странах, где такая мера применяется, отмечают увеличение количества выпитых чашек чая во время принудительных демонстраций политической рекламы. Кроме того, одновременная трансляция на разных каналах одной и той же политической рекламы создает сложные технические проблемы для телевизионных и радиокomпаний. В большей степени именно по этой причине это требование было снято в свое время в Великобритании.

Третий аспект: стоимость производства бесплатной политической рекламы в электронных СМИ. Даже если две партии получают одинаковое количество минут бесплатного эфирного времени, то и такая система может быть выгодна более состоятельной партии. Партия, имеющая больше финансовых средств, сможет подготовить более сложный и зрелищный ролик, привлечь к работе наиболее опытных и дорогостоящих специалистов в области рекламы и кинематографа. Партии с ограниченными средствами вряд ли смогут предложить что-либо более интересное, чем выступление своих лидеров.

Высказываются предположения, что различия в стоимости производства политической рекламы соперничающих партий могут подорвать принцип справедливости, на котором зиждется сама идея бесплатной предвыборной рекламы. В этой связи предлагаются варианты возможных решений этой проблемы: предоставление денежных или иных средств каждой партии для производства рекламных роликов, запрет на использование кинематографических эффектов, установление нормы, согласно которой реклама всех партий должна быть в форме выступления перед телекамерой. В Турции в рамках бесплатной телевизионной политической рекламы выступающие должны быть в костюмах, мужчины должны выступать в галстуке. Фоном может служить только турецкий флаг и партийная символика.

## **Глава 8**

### **ФИНАНСИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ**

**Виды государственной финансовой поддержки политических партий и кандидатов.** Финансовая помощь политическим партиям со стороны государства может предоставляться ежегодно на регулярной основе для поддержки их повседневной деятельности вне зависимости от того, будут проходить выборы или нет. Примером такого подхода может служить Германия. Альтернативным ему является порядок, при котором осуществляется прямое выделение государственных средств на покрытие расходов партий и кандидатов на нужды предвыборных кампаний. Такой подход принят, в частности, в Канаде.

Отметим также, что финансовая помощь может быть предоставлена как в денежной форме, так и в натуральном выражении. Материальной помощью кандидатам и партиям в натуральном выражении служит, например, предоставление бесплатного эфирного времени в государственных средствах массовой информации, бесплатная или льготная почтовая рассылка, бесплатное использование залов или иных помещений для проведения встреч с избирателями, конференций, предоставление неоплачиваемого места в печатных органах для политической рекламы, безвозмездное использование

уличных щитов и т. д.

Финансовая помощь со стороны государственных фондов может предоставляться каждой партии или кандидату либо зависеть от определенных условий, например от результатов работы партии по сбору средств. К формам финансовой поддержки на определенных условиях относятся: освобождение от налогов на пожертвования на политические цели; налоговые льготы (эта форма отвечает интересам партий, чьи сторонники представляют, как правило, бедные слои населения и обычно не платят подоходный налог); соразмерные гранты.

Заметим также, что финансовая помощь может быть получена центральным органом каждой партии (метод, во многом обеспечивающий усиление централизма внутри партии), либо средства (полностью или частично) распределяются между местными организациями в каждой партии. Кроме того, помощь может быть целевым образом предоставлена политическим партиям или кандидатам, баллотирующимся на государственный пост.

**Квалификационные барьеры.** Общепринятой практикой является установление минимальных требований для политических партий и кандидатов, желающих получить государственное финансирование. Такие требования могут иметь самые различные формы. Условием для получения финансовой помощи отдельными кандидатами может выступать получение определенного процента голосов, которые будут поданы в соответствующих округах на предстоящих выборах. До проведения самих выборов еще не вполне ясно, получит ли каждый кандидат необходимое количество голосов для преодоления квалификационного барьера; впоследствии будет необходимо компенсировать денежные средства тем кандидатам, которые преодолели такой барьер. Данная система невыгодна кандидатам, которые не уверены, будет ли уровень их поддержки соответствовать требованиям для получения государственных средств. Такие кандидаты будут постоянно стремиться сократить предвыборные расходы, поскольку они не уверены, что получат возмещение после выборов.

В альтернативном варианте для предоставления регулярных грантов политическим партиям принцип квалификационных барьеров может основываться на результатах последних общих выборов. Еще одним требованием для предоставления субсидий на покрытие расходов на избирательную кампанию может быть выдвижение кандидатов на определенное количество выборных должностей. Для получения субсидий партии должны получить определенное число мест в законодательном органе.

Показателем может служить определенный процент голосов на общих выборах. В то же время может быть установлена комбинация показателей: минимальный процент голосов на общих выборах и минимальное количество мест в законодательных органах.

В целом в отношении квалификационных барьеров, существующих в разных странах, можно сделать следующие обобщения: квалификационные барьеры выше для кандидатов, баллотирующихся на отдельные должности, чем для партий; эти барьеры для получения государственных финансовых средств на покрытие организационных расходов партий или расходов на предвыборную кампанию, как правило, ниже устанавливаемых для получения мест в законодательном органе. В частности, в Германии квалификационный барьер для получения государственных субсидий составляет 0,5% голосов на общих выборах, в то время как для получения места в законодательном органе требуется набрать 5% голосов.

Квалификационные барьеры для получения государственных субсидий могут быть самыми разными: от 0,5% от общего количества голосов на общих выборах в ФРГ до 15% голосов для независимых кандидатов в Канаде. Во Франции на выборах в Национальное собрание они составляют 5%, в Австралии — 4%, в Швеции — 2,5% в ходе последних двух выборов, в Японии — 2% или более пяти кандидатов.

**Формулы для предоставления субсидий.** Канадская система служит примером схемы возмещения затрат на предвыборную кампанию. В этой стране каждый кандидат получает компенсацию в размере 50% от затрат на избирательную кампанию. Кандидаты должны набрать 15% голосов для преодоления квалификационного барьера, они также должны соблюдать ограничения, установленные на сумму расходов. В отношении расходов на избирательную кампанию национальных партийных организаций компенсация в Канаде составляет 22,5% от общей суммы расходов. Установлен предел на сумму расходов. От национальных партий не требуется получения минимального процента голосов для преодоления квалификационного барьера. Вместо этого они должны, во-первых, израсходовать не менее 10% максимально разрешенного бюджета, во-вторых, выдвинуть не менее 50 кандидатов.

Рассмотрим теперь систему предоставления субсидий в ФРГ, где партии финансируются из государственного бюджета по результатам выборов; однако само по себе финансирование осуществляется в течение всего периода, когда партии осуществляют свою деятельность в парламенте,

а не только в год выборов. Государственные субсидии рассчитываются на основе результатов последних выборов. За первые 5 млн голосов каждая партия получала по 1,3 немецкой марки ежегодно и по 1 немецкой марке за каждый дополнительный голос (теперь все пересчитывается в евро). Кроме того, 0,5 немецкой марки предоставлялось за каждую 1 немецкую марку, полученную партией в качестве членских взносов. Прямые субсидии в этой стране не должны превышать сумму, собранную каждой партией в форме членских взносов или полученную из других частных источников. Для того чтобы получить право на соразмерные гранты, поступления от членских взносов не должны превышать 6 тыс. немецких марок с человека в год. Партия должна получить не менее 0,5% голосов на последних выборах. В соответствии с поправкой 1993 г. к Закону «О политических партиях» установлен абсолютный предел на общую сумму прямых субсидий для всех партий — 230 млн немецких марок в год.

Такая формула исключает целый ряд дополнительных форм государственного финансирования партийных организаций. К таким формам относятся: крупномасштабная помощь «партийным фондам» (как, например, фонды Конрада Аденауэра — Христианско-демократический союз и Фридриха Эберта — Социал-демократическая партия Германии); помощь партийным группам в законодательных органах федерального и земельного уровня; предоставление бесплатного эфирного времени; бесплатное использование уличных щитов в некоторых муниципальных образованиях; содействие молодежным группам, действующим под эгидой политических партий; «партийные налоги», т. е. обязательные пожертвования в пользу партии со стороны партийных должностных лиц в форме установленной части от их официальных зарплат (что берется частично из государственных средств).

Никарагуа является еще одним примером сочетания различных способов финансирования. Так, в ходе выборов 1990 г. Верховный избирательный совет был уполномочен распределять определенные суммы между политическими партиями. Половина средств была распределена между партиями на равной основе, а оставшаяся часть распределялась исходя из количества голосов, полученных на выборах в 1984 г. Партии, не принимавшие участия в предыдущих выборах, получили столько же средств, сколько и партия, набравшая наименьшее число голосов<sup>1</sup>.

Распределение эфирного времени. Говоря о методах распределения бесплатного эфирного времени между политическими партиями, отметим, что оно может предоставляться поровну партиям независимо от их размера и результатов предыдущих выборов. Так, в Индии политическая реклама партий впервые была организована на радио и телевидении в 1977 г., когда проходили всеобщие выборы. При этом очередность выступлений определялась жеребьевкой. Этому предшествовало заключение соглашения между партиями о том, что каждая из них получит равное количество времени. Такой же метод используется в странах новой демократии. Например, в Чехии в ходе избирательной кампании все политические партии, участвующие в выборах, получают в общей сложности по 21 часу эфирного времени на каналах радио и телевидения, и это время распределяется между ними поровну. Время выхода в эфир определяется жеребьевкой.

Подход к распределению времени на основе числа кандидатов, выдвигаемых каждой партией на текущих выборах, применяется в Японии. Метод распределения, в основном, по результатам предыдущих выборов применяется в Германии.

Касаясь других аспектов финансирования политических партий, рассмотрим вопрос свободного доступа к государственным телевизионным сетям. В Бельгии, к примеру, он предоставляется пропорционально влиянию и силе каждой партийной группы в рамках Европейского Союза. В Греции эфирное время распределяется между политическими партиями исходя из числа ее представителей в действующем парламенте. Три крупнейшие партии имеют право на 38 минут эфирного времени еженедельно. Более мелкие партии, члены которых заседали в парламенте, имеют право на восемь минут телевизионного эфирного времени еженедельно. Партии, не имеющие представительства в парламенте, но выдвигающие кандидатов в 75% избирательных округов, имеют право всего на пять минут телевизионного эфирного времени еженедельно. Кроме того, каждая крупная партия имеет право получить до 45 минут эфирного времени на радиоканалах.

По более сложному варианту идет распределение времени в Испании. Он заключается в следующем: 10 минут предоставляется для партий, федераций или коалиций, которые не принимали участия или не имели представительства в представительных органах, сформированных на предыдущих выборах; 15 минут выделяется тем партиям, которые получили до 5% голосов на предыдущих выборах; 30 минут предоставляется тем партиям, которые получили от 5 до 20% голосов на предыдущих выборах; 45 минут отводится тем партиям, которые получили не менее 20% голосов.

Распределение эфирного времени на основе сочетания различных принципов можно увидеть в

Израиле. Каждая партия, в том числе и та, которая не была представлена в парламенте, получает по 10 минут, а каждая партия, имеющая представительство в парламенте, чьи полномочия истекают, получает по три минуты дополнительно за каждого члена в таком парламенте. В Нидерландах распределение эфирного времени осуществляется на основе компромисса между принципом равенства и принципом приоритетности крупных партий (определяется количество полученных на данных выборах мест). До проведения выборов Комиссариат по средствам массовой информации (учрежденный в соответствии с Законом «О средствах массовой информации») может предоставить дополнительное время политическим партиям или коалициям, которые представили список кандидатов, баллотирующихся во всех 19 избирательных округах. В Турции все партии, участвующие в выборах, имеют право на 10 минут эфирного времени. Партии, имеющие парламентские фракции, могут получить дополнительно по 10 минут. Кроме того, правящая партия имеет право на дополнительные 20 минут, а основная оппозиционная партия — на дополнительные 10 минут.

Несколько иначе происходит распределение эфирного времени в Австралии. Данный вопрос каждый раз согласуется с Комитетом по телевидению и радиовещанию. Этот комитет по закону не обязан предоставлять бесплатное эфирное время партиям, участвующим в выборах. Комитет по освещению выборов в комиссии Комитета по телевидению и радиовещанию по своему усмотрению принимает решение о том, насколько общественность должна быть информирована о текущих дебатах. До последнего времени комитет проводил политику предоставления бесплатного эфирного времени.

В Великобритании подобный комитет формируется из представителей органов по телевидению и радиовещанию и представителей политических партий. Он пытается согласовать распределение эфирного времени на справедливой основе. Для этого выработана специальная схема, состоящая из нескольких элементов. Во-первых, две основные партии получают равное количество времени. Время, выделяемое третьей партии (Либерально-демократической), определяется частично по результатам предыдущих выборов, частично по результатам последующих выборов в местные органы власти и на основе опроса общественного мнения. Кроме того, согласно этой схеме, третьей партии предоставляется такое количество времени, которое, с одной стороны, меньше времени, предоставляемого основным партиям, а с другой стороны, больше, чем доля, которую она получила по результатам своей предыдущей или текущей политической деятельности. Как видим, эта схема отражает компромисс между целым рядом конфликтующих между собой концепций справедливости. Схема также отражает тот факт, что органы, курирующие телевидение и радиовещание, имеют право вынести заключительное решение в отношении того, что они считают разумным распределением эфирного времени, если между политическими партиями не достигнуто соглашение. Наконец, если названные органы примут решение о распределении эфирного времени, то оно может быть обжаловано любой партией в суде. Тогда уже судьям предстоит решать, что является справедливым распределением.

В Канаде партиям разрешено покупать эфирное время и получать частичную компенсацию таких затрат. Избирательный закон Канады требует, в частности, чтобы каждая теле- и радиоккомпания предоставляла в общей сложности 6,5 часа для политической рекламы в период, который начинается за 29 дней и заканчивается за два дня до дня голосования. Это время распределяется по согласованию с конкурирующими политическими партиями. Если партии не могут прийти к согласию, то вопрос выносится на решение арбитра по телевидению и радиовещанию, которого назначает Правительство.

**Использование системы доверенных лиц при несанкционированных расходах на избирательную кампанию.** Концепция доверенных лиц при финансировании избирательных кампаний, так же как и концепция избирательного залога, представляет собой механизм, принятый в основном в странах, находящихся под влиянием британской модели. Система доверенных лиц кандидата, или его «представительства», является средством, призванным обеспечить действие нормативно-правовых актов, связанных с ограничением размера разрешенных расходов на избирательную кампанию. Поскольку кандидат, как правило, занят политическими аспектами предвыборной кампании (выступления с речами, встречи с избирателями, общение с прессой и т. п.), то ответственность за финансовую сторону своей предвыборной кампании он передает своему представителю, или доверенному лицу.

Важнейшая задача заключается в том, чтобы ни одна значительная сумма не была израсходована членами предвыборной команды кандидата или его местной партийной организацией без санкции представителя. Это сделано с целью не допустить, чтобы сторонники кандидата превышали установленные законом лимиты.

Кроме того, система представительства кандидатов не снимает с него ответственности за

существенные просчеты и ошибки его доверенного лица. Поскольку доверенное лицо назначается кандидатом, последнему также грозят штрафные санкции в том случае, если его доверенное лицо даст разрешение на расходование средств выше установленных законом пределов или если он совершит какие-либо правонарушения. Кандидат несет ответственность за все действия и ошибки представителя, совершенные в рамках предоставленных ему полномочий, даже если кандидат не желал совершения своим представителем незаконных действий и даже в том случае, если доказано, что он сделал все возможное для их недопущения.

Причина введения таких жестких правовых мер заключается в том, что кандидаты назначают своих представителей, чтобы последние действовали от их имени. В противном случае доверенные лица кандидатов могли бы вести «нечестную игру», а кандидаты пользовались бы ее плодами, не неся за это какой-либо ответственности и не теряя своего статуса. Ни одно лицо, от чьего имени были допущены правонарушения и попорана справедливость в конкурентной борьбе, не может выиграть; доверитель также должен понести наказание и не может воспользоваться плодами того, в отношении чего доверенное лицо совершило неправомерный поступок.

Среди стран, в которых принята концепция представительства кандидатов, — Австралия, Великобритания, Канада, Ирландия<sup>1</sup>. Подобный подход практикуется и в США, где политические комитеты партий и сами кандидаты должны назначать специального «казначея». Специальные законодательные положения, связанные с концепцией доверенных лиц, представляет собой достаточно большой список правил и норм, относящихся к доверенным лицам (или представителям). В частности, там говорится о том, что ни одно лицо, за исключением доверенного лица по финансовым вопросам или лица, уполномоченного в письменном виде доверенным лицом по финансовым вопросам, не может осуществлять платежи на сумму, превышающую 50 канадских долл., от имени зарегистрированной партии, зарегистрированного избирательного объединения, кандидата. Там же говорится, что ни один кандидат не может осуществлять расходы, связанные с выборами, минуя доверенное лицо кандидата по финансовым вопросам<sup>1</sup>.

В России многие из указанных выше вопросов пока не урегулированы в полной мере. Вместе с тем даже в условиях несовершенства законодательства о финансировании избирательных кампаний и довольно большого оборота наличных денег наиболее вопиющие попытки «купить» голоса избирателей пресекались и, надеемся, будут пресекаться и впредь. Наиболее известным является дело Е. А. Мавроди, который прославился строительством финансовых пирамид в начале 90-х гг. XX в. В 1995 г. он баллотировался в депутаты Государственной Думы по одномандатному избирательному округу в г. Туле. Окружная избирательная комиссия выявила целый ряд фактов нарушений порядка формирования и расходования средств избирательного фонда этого кандидата. Поступление средств на специальный счет, открытый для формирования избирательного фонда, производилось следующим образом: жителю г. Тулы, пришедшему в отделение Сбербанка, вручалось 1,5 млн рублей, после чего этот гражданин вносил переданную сумму на счет кандидата, а за оказанную услугу получал 20 тыс. рублей. Сотрудниками милиции только за два дня было установлено не менее 20 случаев подобных финансовых операций. Как отметил суд, в данном случае избирательный фонд формировался не за счет добровольных пожертвований физических лиц, поскольку они вносили не принадлежащие им деньги за определенное вознаграждение.

Кроме того, Х. А. Яхин — доверенное лицо Е. А. Мавроди — получил от неизвестных лиц 140 млн рублей, которые были переданы на ведение предвыборной агитации, в том числе для зачисления на специальный счет избирательного фонда кандидата. Суд установил, что, получив анонимное пожертвование, доверенное лицо кандидата не перечислило деньги в доход государства, а организовало поступление этих денег в этот фонд.

Также было установлено, что кандидат в депутаты и его доверенное лицо использовали денежные средства на ведение предвыборной агитации не из средств, поступивших в избирательный фонд. В частности, за заключение договора на агитацию за кандидата между Е. А. Мавроди и агитатором последнему выплачивалось 3 тыс. рублей сразу же, без должного оформления договора и без представления отчетности о расходовании денежных средств.

До дня выборов представитель кандидата Х. А. Яхин снял все деньги со специального счета и держал их у себя, т. е. денежные средства были использованы не для ведения предвыборной агитации.

Таким образом, в суде были доказаны факты нарушения кандидатом ст. 46 (части 3, 4) Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», в соответствии с которой кандидаты и их уполномоченные представители не вправе вручать избирателям денежные средства, подарки и иные материальные ценности иначе как за выполнение

предвыборной организационной работы (дежурство на избирательных участках, сбор подписей и тому подобное), а также факты нарушения ст. 52 указанного Федерального закона. Последняя разрешает формировать избирательные фонды за счет добровольных пожертвований физических и юридических лиц, однако анонимные пожертвования предписывает перечислять в доход государства. При этом кандидатам запрещается использовать иные денежные средства для ведения предвыборной агитации, кроме средств, поступивших в избирательные фонды. В результате судом было удовлетворено представление окружной избирательной комиссии об отмене решения последней о регистрации Е. А. Мавроди. Решение суда было оставлено в силе Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации по результатам рассмотрения кассационной жалобы.

## Глава 9

### ИЗБИРАТЕЛЬНЫЕ СИСТЕМЫ

**Определение избирательной системы.** В средствах массовой информации можно встретить разные подходы к понятию «избирательная система». Конечно, журналисты обычно не дают определений указанному институту, но из контекста видно, что в избирательную систему вольно или невольно включаются вопросы деятельности избирательных органов, финансирования избирательных кампаний и разнообразные аспекты функционирования партийной системы и т. д. А между тем в специальной юридической литературе существует устоявшееся и четкое понятие избирательной системы. Под избирательной системой понимают установленный законом или иным нормативным актом способ определения результатов голосования и порядок распределения мандатов между партиями или кандидатами. Наиболее распространенными являются две избирательные системы: мажоритарная и пропорциональная, которые имеют свои разновидности.

**Мажоритарная избирательная система.** Мажоритарная избирательная система предполагает, что для избрания кандидат должен получить большинство голосов избирателей данного округа или страны в целом. Выделяются две основные разновидности мажоритарной избирательной системы: мажоритарная система относительного большинства и мажоритарная система абсолютного большинства. При мажоритарной системе относительного большинства (действует в Великобритании, хотя в настоящее время не на всех выборах, а также в США, Канаде, Индии и других странах) избранным признается кандидат, собравший голосов больше, чем любой другой претендент, но не обязательно больше половины. В этих условиях если выдвинут только один кандидат, то голосование может не проводиться, поскольку достаточно будет того, что кандидат проголосует сам за себя. В истории такие примеры были, хотя и тогда, в конце XVIII — первой трети XIX в., кандидаты от так называемых гнилых местечек старались, как правило, заручиться поддержкой одного-двух или даже большего числа избирателей. Как известно, в Англии города, пришедшие в упадок из-за перемещения экономических центров страны в результате промышленной революции и индустриализации, продолжали пользоваться старыми привилегиями, посылая депутатов в Палату общин Парламента. Эти города получили прозвище «гнилые местечки». Количество избирателей, принимая во внимание высокий имущественный ценз, необходимый для обладания активным и пассивным избирательным правом, в «гнилых местечках» сокращалось до крайне малого числа. Фактически депутаты назначались крупными землевладельцами, сохранявшими с феодальных времен права на населенные пункты, ставшие «гнилыми местечками». К 1832 г. из 203 городов, от которых направлялись депутаты в Парламент, 115 могли быть отнесены к «гнилым местечкам». В результате парламентской реформы права городов, ставших «гнилыми местечками», по избранию депутатов были законодательно упразднены. Однако эта цель реформы 1832 г. не была достигнута в полной мере, поскольку некоторые «гнилые местечки» сохранились вплоть до следующей парламентской реформы 1867 г.

Мажоритарная система абсолютного большинства (действует во Франции и некоторых других странах, до 1993 г. применялась в России) предусматривает, что победитель на выборах должен получить более половины всех признанных действительными голосов (50% плюс один голос как минимум). Если ни один кандидат не получает более половины голосов, то обычно проводится второй тур голосования. В ряде стран в этом случае проводятся повторные выборы. Например, в соответствии с Законом СССР 1978 г. «О выборах в Верховный Совет СССР» (ст. 59) и Законом РСФСР 1978 г. «О выборах в Верховный Совет РСФСР» (ст. 56) предусматривались именно повторные выборы (а не второй тур голосования) со всей процедурой выдвижения и регистрации кандидатов в депутаты и т. п. в случае, «если ни один из баллотировавшихся по избирательному округу кандидатов в депутаты не был избран». Аналогичные правила устанавливались и другими законодательными актами о выборах в

Советы всех уровней. Данная система срабатывала в нашей стране вплоть до конца 1980-х гг., пока в каждом избирательном округе выдвигался только один кандидат и его избрание было, фактически, предрешиено. Единственным уровнем, где еще до второй половины 1980-х гг. не все кандидаты получали необходимое количество голосов, чтобы стать депутатами, был уровень сельских Советов, да и там это явление не носило массового характера. Несомненно, для выборов на альтернативной основе, в которых принимает участие довольно большое число кандидатов с самыми разнообразными программами, такая система не подходит, поскольку во многих (если не во всех) округах придется организовывать выборы неограниченное количество раз. Выборы народных депутатов СССР в 1989 г. и народных депутатов РСФСР показали, что в условиях свободной предвыборной агитации и большого числа кандидатов добиться получения абсолютного большинства голосов одним из них и при голосовании во второй, третий, четвертый раз можно далеко не во всех избирательных округах.

В ряде стран с этой проблемой знакомы уже давно. Поэтому с целью не допустить повторных выборов, следовательно, и дополнительных расходов во многих государствах предусмотрено, что для победы во втором туре кандидату достаточно получить относительное большинство голосов. В некоторых странах второй тур может проводиться в виде повторных выборов. Но это именно второй тур голосования, а не повторные выборы, так как никакого выдвижения и регистрации кандидатов заново не производится, конкурируют только те кандидаты (и то обычно не все), которые уже баллотировались в первом туре. Такая процедура может иметь несколько разновидностей. В частности, к перебаллотировке допускаются только такие кандидаты, которые в первом туре набрали более некоего установленного минимального уровня голосов. Например, во Франции ко второму туру допускаются лишь кандидаты, получившие не менее 12,5% голосов в первом туре. В этом случае избранным признается кандидат, получивший относительное большинство голосов.

Наиболее оптимальным является использование мажоритарной системы абсолютного большинства при выборах президента или иного единоличного государственного органа, органа местного самоуправления. На практике указанная система в ряде стран действительно применяется для определения результатов президентских выборов. Как бы то ни было, мажоритарная система абсолютного большинства при выборах депутатов парламента или иного коллегиального органа представляет собой довольно запутанную и громоздкую систему, требующую достаточно крупных финансовых затрат. В этом плане мажоритарная система относительного большинства обходится дешевле; при ее использовании проще определить победителя. Однако в тех странах, где выборы проводятся по мажоритарной системе относительного большинства, на выборах могут победить и часто побеждают кандидаты, которых поддерживает не большинство, а гораздо менее половины избирателей. Получается, что верх одерживает воля меньшинства, а воля большинства не находит своего проявления на выборах.

Впрочем, даже использование мажоритарной системы абсолютного большинства не может гарантировать того, что не «пропадает» значительная часть голосов избирателей, поскольку кандидаты, за которых меньшинство подало свои голоса, не считаются избранными. При этом меньшинство в целом по стране может исчисляться сотнями тысяч, миллионами и десятками миллионов. Например, партия А, партия Б и партия В конкурируют на выборах в трех избирательных округах по 20 тыс. избирателей каждый. Предположим, кандидат от партии А на выборах в первом избирательном округе получил 18 тыс. голосов, в то время как кандидат от партии Б получил на выборах 200 голосов, а кандидат от партии В — 1,8 тыс. голосов. В другом избирательном округе кандидат от партии А получил 1,8 тыс. голосов, кандидат от партии Б — 10,2 тыс. голосов, кандидат от партии В — 4 тыс. голосов. В третьем избирательном округе за кандидата партии А было отдано 4 тыс. голосов, за кандидата партии Б — 10,2 тыс. голосов, за кандидата партии В — 5,8 тыс. голосов. В нашем примере партия А, собравшая 23,8 тыс. голосов, получит только одно место в представительном органе, партия Б, за кандидата которой проголосовало 20,6 тыс. избирателей, получит 4 депутатских мандата, а партия В, за кандидата которой было отдано 11,6 тыс. голосов, вообще не будет представлена в выборном органе.

В условиях мажоритарной системы относительного большинства воля избирателей может быть искажена в еще большей степени. Так, предположим, в тех же избирательных округах конкурируют три партии. В первом избирательном округе кандидат от партии А собрал 9,5 тыс. голосов, кандидат от партии Б — 100 голосов, кандидат от партии В — 400 голосов. В другом избирательном округе голоса распределились следующим образом: кандидат партии А — 3,3 тыс. голосов, партии Б — 3,4 тыс. голосов, партии В — 3,3 тыс. голосов. В третьем избирательном округе кандидат партии А получил 3,4 тыс. голосов, кандидат партии Б — 3,5 тыс. голосов, кандидат партии В — 3,1 тыс. голосов. В

результате этого партия А, набравшая 16,2 тыс. голосов, получит одно депутатское место, партия Б, за кандидата которой проголосовало 7 тыс. избирателей, получит два места в представительном органе, а партия В, за кандидата которой подано 6,8 тыс. голосов, вообще не получит ни одного депутатского мандата.

Стоит отметить, что представленные в этих примерах ситуации существуют в реальной жизни. Примеров тому немало. Во Франции (мажоритарная система абсолютного большинства) в результате выборов 1993 г. в Национальное собрание правоцентристская партийная коалиция набрала в целом по стране 39% голосов, но получила в указанной палате парламента 80% депутатских мест. В том же 1993 г. в Канаде (мажоритарная система относительного большинства) проводились общенациональные выборы в Палату Общин, в ходе которых за кандидатов Либеральной партии было подано 41,6% голосов, но она получила свыше 60% депутатских мандатов (178 из 295); кандидаты Прогрессивно-консервативной партии собрали 16% голосов, однако им досталось лишь 0,7% мест в указанной палате (два депутатских мандата), тогда как кандидаты Реформистской партии, добившись поддержки у 18% избирателей, заняли 16% депутатских мест (46 мандатов). Из вышесказанного следует, что при такой системе очень важное значение приобретает нарезка избирательных округов.

В странах с мажоритарной системой в основном создаются одномандатные (униноминальные) избирательные округа, т. е. избирательные округа, от каждого из которых избирается один депутат. Иногда могут образовываться и многомандатные (плюриноминальные) избирательные округа, т. е. избирательные округа, от каждого из которых избирается несколько депутатов. В частности, в Советском Союзе на выборах народных депутатов СССР в 1989 г. наряду с одномандатными были сформированы и многомандатные избирательные округа. Во Вьетнаме на выборах в Национальное Собрание с 1992 г. создавались многомандатные избирательные округа при сохранении мажоритарной избирательной системы абсолютного большинства. Есть примеры образования многомандатных избирательных округов в условиях мажоритарной избирательной системы для избрания членов представительных органов местного самоуправления в некоторых российских регионах. Так, г. Переславль-Залесский Ярославской области был объявлен одним многомандатным округом, в котором избиратели должны голосовать «за число кандидатов, равное количеству депутатских мест» в городском органе местного самоуправления, а результаты выборов определялись по мажоритарной системе относительного большинства. В Москве на выборах советников районных собраний в 1997 г. также были образованы многомандатные избирательные округа, совпадающие по своим границам с границами районов, для голосования по мажоритарной избирательной системе. После принятия Закона г. Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве» могут измениться и правила, регулирующие выборы депутатов районных собраний. Многомандатные избирательные округа создаются и на парламентских выборах в ряде штатов США. Например, в штате Иллинойс до 1980 г. образование многомандатных избирательных округов фактически связывалось с предоставлением нескольких голосов (по количеству мандатов в каждом округе) каждому избирателю, имевшему право их аккумулировать по своему усмотрению. Так, до указанного срока избиратель в штате Иллинойс в трехмандатном избирательном округе мог действовать по своему усмотрению: он мог отдать каждый из своих трех голосов трем различным кандидатам, а мог одному кандидату отдать один голос, второму — два или все три голоса отдать одному кандидату.

Мировой практике известна также мажоритарная система квалифицированного большинства. Данная система предусматривает, что для победы на выборах кандидату необходимо набрать заранее установленное большинство голосов избирателей, превышающее абсолютное. Надо отметить, что эта система применяется довольно редко. Например, в настоящее время в Чили при выборах в Палату Депутатов Национального Конгресса кандидату для победы требуется получить поддержку 2/3 избирателей. Ранее такая избирательная система использовалась при формировании Сената Республики, когда победителем считался кандидат, за которого отдали голоса 65% избирателей. Законодатель обычно предусматривает процедуру, позволяющую все же закончить формирование коллегиального органа в случае, если не все места будут заняты. Ведь даже абсолютное большинство голосов избирателей порой бывает получить довольно трудно, о чем уже говорилось выше. Так, в Италии (в прежние годы) голоса избирателей, отданные за кандидатов в сенаторы в округах, где победитель не определился, пересчитывались, и мандаты распределялись по правилам пропорциональной системы. Однако это было возможно лишь постольку, поскольку каждый кандидат выдвигался политической партией.

.....

**Пропорциональная избирательная система.** Пропорциональная избирательная система предусматривает, что депутатские места в представительном органе распределяются между различными

партиями в зависимости от количества голосов, которое получила на выборах каждая из партий. По мнению видного португальского государствоведа Г. Канотилью, «пропорциональная система — это лучшее средство против сокращения альтернатив, против сужения политических горизонтов, против политической одномерности и пресыщения»<sup>1</sup>. При пропорциональной избирательной системе можно образовывать только многомандатные избирательные округа. Разновидностей же пропорциональной системы известно значительно больше, чем вариантов мажоритарной избирательной системы. Уже в 1908 г., согласно подсчетам итальянского исследователя С. Коррадо, было известно свыше 100 разновидностей пропорциональной избирательной системы<sup>2</sup>. Конечно, для подробного рассмотрения всех их потребовалось бы специальное объемное исследование. Мы же остановимся на изучении основных разновидностей пропорциональной избирательной системы, сопоставляя их близкие разновидности. Внимание будет уделено и тем из них, которые получили применение на практике, поскольку далеко не все из более чем 100 видов внедрены, но существовали и существуют как разработки ученых.

При пропорциональной системе распределение депутатских мандатов осуществляется в некоторых странах путем установления избирательной квоты (избирательного метра). Ее получают в результате деления общего количества поданных и признанных действительными голосов на число выборных мандатов, приходящихся на данный избирательный округ. Например, в избирательном округе подано всего 105 325 голосов. Замещению подлежат пять мест в представительном органе. Следовательно, избирательная квота (метр) составляет 21 065 голосов. Однако в разных избирательных округах на избирательные участки может прийти различное число избирателей, а значит, в других избирательных округах будет и иная избирательная квота. В ряде стран законом устанавливается единое для всех избирательных округов количество голосов, требующееся для избрания одного депутата (способ единого числа) с целью наилучшего обеспечения принципа равенства, о чем уже говорилось. Тем не менее такая практика не получила широкого распространения.

От каждого партийного списка после определения избирательной квоты депутатские мандаты получает столько человек, сколько раз избирательная квота укладывается в собранное данной партией на выборах количество голосов. Рассмотрим это на конкретном примере. Предположим, в избирательном округе, где было подано 98 385 голосов, за пять депутатских мандатов боролись три политические партии. После подсчета голосов результаты оказались следующими: за список партии А проголосовало 56,7 тыс. человек, за список партии Б было подано 32,3 тыс. голосов, за список партии В — 9385 голосов. Места в выборном органе распределяются таким образом. Избирательная квота дважды укладывается в число голосов, полученных партией А, и один раз в количество голосов, собранных партией Б. Партия В пока не получает ни одного мандата. Но распределенными оказались только три мандата. Кроме того, избирательная квота не укладывается целое число раз в количество голосов, собранное каждой из партий. Как видим, в каждом случае появляется некоторый остаток. Вопрос о том, как учесть эти остатки, является наиболее сложным при определении результатов голосования по пропорциональной избирательной системе.

Известны несколько способов выхода из данного довольно затруднительного положения. Так, в законодательстве некоторых стран закреплено правило наибольшего остатка, под которым подразумевается самый большой остаток голосов, получившийся после распределения между партиями мандатов с применением натурального частного (избирательного метра или естественной квоты). В нашем примере у партии А остаток составляет 17 346 голосов, у партии Б — 12 623, у партии В — 9385 голосов. Следовательно, прежде всего еще один мандат получит партия А, поскольку она располагает наибольшим остатком, партия Б также получит еще один мандат, так как ее остаток второй по величине. Партия В остается без мандатов. Таким образом, пять мандатов распределены так: партия А — три мандата, партия Б — два мандата, партия В — ни одного мандата. При этом принцип пропорциональности несколько искажен, так как в конце концов для получения одного мандата каждой партии пришлось собрать разное количество голосов, а голоса, полученные партией В, вообще оказались неучтенными. Такой метод распределения мандатов называется методом Т. Хэйра по имени изобретателя.

Имеются различные способы подсчета голосов, помогающие свести к минимуму искажения принципа пропорциональности. Одной из наиболее оптимальных разновидностей пропорциональной системы в этом плане признается правило наибольшей средней, или система В. д'Ондта (по имени изобретателя — математика и политолога). В соответствии с этой системой количество голосов, полученных каждым списком, делят последовательно на 1, 2, 3, 4 и т. д. до цифры, соответствующей числу списков (в нашем примере до трех). Однако при установлении количества прогрессивно

возрастающих делителей учитывается и число распределяемых мандатов (в нашем примере для распределения пять мандатов вполне достаточно разделить на 1, 2, 3).

| Партия А — 56,7 тыс. | Партия Б — 32,3 тыс. | Партия В — 9,385 тыс. |
|----------------------|----------------------|-----------------------|
| $56,7 : 1 = 56,7$    | $32,3 : 1 = 32,3$    | $9,385 : 1 = 9,385$   |
| $56,7 : 2 = 28,35$   | $32,3 : 2 = 16,15$   | $9,385 : 2 = 4,6925$  |
| $56,7 : 3 = 18,9$    | $32,3 : 3 = 10,77$   | $9,385 : 3 = 3,1283$  |

Затем полученные частные распределяют в порядке убывания: 56,7; 32,3; 28,35; 18,9; 16,15; 10,77; 9,385; 4,6925; 3,1283. Частное, порядковый номер которого соответствует числу замещаемых мандатов (в нашем случае 16,15), является общим делителем. Каждый список получает столько мест, сколько частных уложилось до 16,15 включительно. Следовательно, в данном случае партия А получает три мандата (уложилось три частных: 56,7; 32,3; 18,9), партия Б — два мандата (уложилось два частных: 32,3; 16,15), партия В — ни одного мандата.

Наиболее сложная проблема при пропорциональной системе — это уже упоминавшаяся проблема остатков, получающихся при делении общего числа голосов, поданных за ту или иную партию, на квоту. Эти остатки появляются в каждом избирательном округе, а затем в целом по стране они превращаются порой в весьма значительное число как бы оставшихся без внимания голосов. Самым оптимальным выходом из этого затруднения является превращение всей страны в единый избирательный округ. Благодаря этому удастся также предотвратить возможные искажения при образовании избирательных округов (избирательная география). Объявление всей территории страны единым избирательным округом характерно, к примеру, для Нидерландов, Израиля, Венесуэлы. В Португалии после внесения поправок в Конституцию в 1989 г. также появилось положение, позволяющее считать территорию всей страны единым избирательным округом. В России на выборах депутатов в Государственную Думу по партийным спискам в 1993 и 1995 гг. вся территория страны представляла собой единый избирательный округ. В Швеции, например, для обеспечения подлинной пропорциональности на парламентских выборах в избирательных округах распределяют лишь 310 мандатов из 349, а оставшиеся 39 «уравнивающих мандатов» передаются затем в те избирательные округа, в которых партии имели наибольшее число неучтенных при первом распределении голосов избирателей, для определения, какие партии должны получить эти дополнительные депутатские мандаты<sup>1</sup>.

Противники пропорциональной избирательной системы в качестве одного из ее недостатков считают обезличенность партийных списков. Действительно, избиратели голосуют за списки, составляемые партиями, т. е. за партии, а не за конкретных кандидатов. Партии включают в списки, как правило, столько кандидатов, сколько депутатов посылается в представительный орган от конкретного избирательного округа. Соответственно, депутатами становятся те кандидаты, которые стояли первыми в списке. Вместе с тем было бы преувеличением утверждать, что избиратели голосуют исключительно за партийные списки, ничего не зная о кандидатах. В ходе избирательной кампании именно конкретные кандидаты встречаются с избирателями, выступают в средствах массовой информации, на встречах, митингах, агитируя за предвыборную программу своей партии. Настроение избирателей в значительной степени зависит от доходчивости, обоснованности выступлений кандидатов, от их способностей, манеры поведения, опыта и т. д. Избиратели судят зачастую о самой партии по конкретным кандидатам, по тому, насколько они вызывают у избирателя симпатию, доверие. Хотя не стоит недоучитывать, что сама предвыборная программа играет очень важную роль. Сколь бы талантливыми ни были кандидаты, им не удастся привлечь достаточно большого числа избирателей на свою сторону, если их программа излишне абстрактна, не предлагает приемлемого решения наиболее насущных проблем, не отвечает основным потребностям избирателей.

Кроме того, в некоторых странах применяются различные способы, позволяющие преодолеть обезличивание партийных списков при голосовании избирателей, обеспечить такое положение, чтобы и при пропорциональной избирательной системе избиратель мог высказать свое мнение в отношении конкретных кандидатов. Одним из таких способов является преференциальное голосование, при котором избиратель указывает, в каком порядке должны представляться мандаты внутри списка. Например, в Дании, Бельгии, Австрии, Нидерландах применяют систему полужестких списков, когда первое место предназначено кандидату, стоящему первым в списке, но зато кандидаты, получившие большее число преференций (голосов), даже если их фамилии расположены в конце списка, могут быть

передвинуты выше и получить мандаты вместо тех кандидатов, имена которых были ранее записаны в списке выше, но которые не получили столько предпочтений. В других странах (Швейцария) действует правило свободных списков, при котором решающее значение придается предпочтениям избирателей, в соответствии с которыми и осуществляется распределение депутатских мандатов. В ряде стран (например, в той же Швейцарии) допускается так называемое панаширование (от фр. *panacher* — перемешивать, придавать пестроту, разнообразие, смешивать): избиратель может подобрать кандидатуры, за которые он хочет отдать свой голос, из разных списков, объединив их в новый список, составленный им самим в день голосования. Панаширование — «предоставление избирателю возможности составить самому избирательный список, подбирая кандидатов из других списков»<sup>1</sup>.

К недостаткам пропорциональной системы ее оппоненты относят еще один, а именно — невозможность при определенных обстоятельствах обеспечить стабильное большинство в коллегиальных представительных органах власти, что в ряде стран необходимо для формирования правительства. Как полагает португальский ученый и политический деятель Ж. Миранда, «при выборе избирательных систем намного больше внимания должно уделяться политическим реалиям, чем теоретическим соображениям»<sup>1</sup>. Поэтому в отдельных странах, выбирая ту или иную пропорциональную избирательную систему, сознательно идут на введение такой системы, которая несколько искажает соразмерность представительства. В государствах, где в результате выборов, как правило, в течение длительного времени не удается сформировать в парламенте устойчивого большинства, зачастую предпочитают искажение пропорциональности в пользу крупных партий.

В самом деле, отсутствие парламентского большинства в течение долгого времени (в особенности в парламентарных государствах) способно привести к сложностям в управлении страной, следствием чего может стать дестабилизация политической жизни, что уже чревато подрывом демократических устоев. В странах, где крупные партии или партийные блоки регулярно получают большинство мест в парламенте (причем в течение довольно долгого времени большинство может находиться у одной партии или периодически переходить от одной партии к другой), часто ставится задача обеспечить адекватное представительство разнообразным политическим силам с целью развития демократии. Для этого вводят избирательную систему, при которой пропорциональность несколько искажается в пользу мелких партий. Конкретная политическая обстановка в стране влияет на выбор той или иной избирательной системы. Так, далеко не во всех странах переходят к такой системе проведения выборов, когда территория всего государства рассматривается в качестве единого избирательного округа. Известно, что при использовании пропорциональной системы разделение территории государства на избирательные округа влечет за собой искажение пропорциональности в пользу крупных партий. Причем чем меньше избирательные округа, тем в большем выигрыше оказываются крупные партии.

В мировой практике нашли распространение модификации метода В. д'Ондта, когда предлагаются иные, нежели у последнего, прогрессивно возрастающие ряды делителей. Например: 2, 3, 4, 5 (метод Империи); 1, 3, 5, 7 (метод Лаге); 1, 4, 3, 5, 7 (скорректированный метод Лаге); 1, 4, 7, 10 (датский метод). Заметим, что конкретные расчеты и практика проведения выборов в целом показывают, что увеличение интервала между делителями создает некоторые преимущества для списков крупных партий. Кроме метода В. д'Ондта (характерного, в частности, для Португалии) в различных странах применяются также другие методы определения результатов выборов по пропорциональной системе. Среди них уже упоминавшийся метод Т. Хэйра (практикуется, к примеру, в России, Румынии, Эстонии), при применении которого распределение оставшихся мандатов с учетом наибольших остатков выгодно менее крупным партиям. Существует метод (используется, например, в Австрии<sup>1</sup>, Польше, Литве), при котором определяется не естественная, а искусственная квота<sup>2</sup>, когда общее количество голосов избирателей делится на количество мандатов плюс 1, либо плюс 2, либо плюс 3 и т. д. Благодаря этому удастся получить квоту, позволяющую сразу распределить все мандаты. Однако и при применении этого метода могут остаться нераспределенные мандаты, и тогда опять в расчет принимаются наибольшие остатки (искажающие пропорциональность в пользу небольших партий).

В практике отдельных стран встречается система единственного передаваемого голоса. Ряд специалистов рассматривают эту систему как особую, не относя ее к мажоритарной или пропорциональной системам (она совмещает черты одной и другой, применяется, к примеру, в Ирландии, Австралии). Избиратель может указать, кого из кандидатов он хотел бы видеть в первую очередь в представительном органе, кого — во вторую очередь и т. д. В случае непрохождения того кандидата, за кого заявлено первое предпочтение, или, напротив, он имеет излишки голосов в соответствии с определяемой избирательной квотой, голоса распределяются по вторым и т. д. предпочтениям. Таким образом распределяются все мандаты от соответствующего округа.

Желание сохранить преимущества как мажоритарной, так и пропорциональной избирательных систем привело к появлению различных форм сочетания избирательных систем, получающих в последнее время все большее распространение в мировой практике. Некоторые страны при формировании палат парламента используют сочетание элементов мажоритарной и пропорциональной систем<sup>1</sup>. Иногда говорят, что применяется смешанная система, однако более точным было бы говорить о сочетании двух избирательных систем на парламентских выборах, так как элементы этих систем не смешиваются, просто часть депутатов избирается по пропорциональной системе, часть — по мажоритарной. На такой основе организуются выборы в Бундестаг ФРГ. Каждый избиратель имеет два голоса: один голос избиратель отдает за конкретного кандидата, а второй — за партийный список. Половина депутатов Бундестага избирается по мажоритарной системе относительного большинства в избирательных округах. Остальные места распределяются по пропорциональной системе в соответствии с количеством голосов, поданных за списки, составленные партиями в каждой из земель. Сходным образом была построена избирательная система в России на выборах в Государственную Думу в 1993, 1995 и 1999 гг. (а теперь уже очевидно, что и на выборах 2003 г.). Половина депутатов избирается по мажоритарной системе относительного большинства в одномандатных избирательных округах, другая половина — по спискам избирательных объединений пропорционально полученным голосам в рамках единого округа — всей территории Российской Федерации<sup>1</sup>.

В Мексике, в соответствии со ст. 52 Конституции, Палата Депутатов состоит из 300 депутатов, избираемых по мажоритарной системе относительного большинства по унииноминальным избирательным округам, и 100 депутатов, избираемых по системе пропорционального представительства, посредством региональных списков, голосование по которым производится по полиномиальным избирательным округам. В 1993 г. к смешанной избирательной системе перешла Италия: 75% мест в каждой из палат парламента замещается в одномандатных округах по мажоритарной системе, а 25% — по пропорциональной системе в многомандатных округах. Смешанные избирательные системы применялись также в 1990-е гг. в Албании, Грузии, Венгрии. Теперь в субъектах РФ в соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 г. региональные парламнты также будут формироваться с применением двух избирательных систем: половина депутатов однопалатных парламнтов или одной из палат в двухпалатном парламенте должна избираться по пропорциональной системе, а половина — по мажоритарной системе относительного большинства в одномандатных округах.

В настоящее время прослеживается тенденция расширения географии распространения данной избирательной системы. В ряде стран при применении пропорциональной системы действует законодательно установленный заградительный барьер (именуемый также оговоркой), в соответствии с которым обязательным условием участия партии в распределении мандатов является получение определенного минимума голосов избирателей. В частности, в Израиле такой заградительный барьер составляет 1%, в Мексике — 1,5%. В Аргентине требуется, чтобы партия собрала в масштабе страны голоса не менее 3% всех участвовавших в выборах, а в Дании — 2%. Места в парламенте Швеции распределяются лишь между партиями, за которые проголосовало не менее 4% общего числа избирателей или не менее 12% в одном из избирательных округов. В ФРГ партия получает доступ к распределению депутатских мандатов в Бундестаге, если она набрала в масштабе всей страны не менее 5% признанных действительными голосов или победила не менее чем в трех одномандатных округах. В большинстве земель ФРГ заградительный барьер составляет также 5%; лишь в земле Рейнланд-Пфальц установлен «порог» в 3,3%. Заградительный барьер в 5% применялся и в России на выборах в Государственную Думу в 1993 и 1995 гг. при распределении депутатских мандатов по общефедеральному избирательному округу в соответствии с пропорциональной системой. Один из наиболее высоких заградительных барьеров введен в Лихтенштейне — 8%. Однако не стоит забывать, что с течением времени величина этого барьера может корректироваться. Так, в уже упоминавшейся выше Мексике до 1977 г. оговорка составляла не 1,5, а 2,5%. Заградительные барьеры ограничивают демократию, поскольку лишают отдельные партии, которые получили поддержку у определенного числа (и немало) избирателей, права участвовать в распределении парламентских мест. Таким образом, воля этих избирателей в расчет вообще не принимается. В Португалии, например, в действующей Конституции содержится специальное положение, которое запрещает вводить какие-либо подобные ограничения.

Введение заградительных барьеров, как правило, мотивируют стремлением создать оптимальные условия для эффективной работы парламента, когда в нем работают, прежде всего, партии,

представляющие интересы достаточно больших групп населения и создающие в парламенте крупные фракции. Считается, что оговорка, препятствующая прохождению в парламент мелких партий, стимулирует объединительные процессы в партийной системе, когда партии со сходными, по существу, программами создают единый блок или даже сливаются в единую партию, отбрасывая незначительные различия и личные амбиции руководителей и преодолевая разногласия по второстепенным вопросам. Несомненно, такие барьеры в определенной степени содействуют объединительным тенденциям в партийной системе, но не являются решающим фактором при всех обстоятельствах. Так, не наблюдается кардинального различия в количестве партий, представленных в португальской Ассамблее Республики, германском Бундестаге или шведском Риксдаге, хотя в ФРГ и в Швеции существуют заградительные барьеры (причем их высота различна), а в Португалии он отсутствует. В Мексике снижение в 1977 г. такого барьера не помешало Институционно-революционной партии<sup>1</sup> сохранить господствующее положение, фактически удерживаемое ею с 1930 г. Вообще избирательная система определенного вида отнюдь не детерминирует складывание партийной системы определенного вида. Несмотря на то, что сегодня партиям принадлежит решающая роль в избирательном процессе, трактовка партий только в качестве организационной формы ведения избирательных кампаний представляется зауженной, поскольку возникновение и развитие партий и партийных систем имеет куда более глубокие социальные корни, связано с закономерностями развития политических форм классовых отношений. Функции же партий никогда не ограничивались одной лишь «избирательной проблематикой», тем более «техникой» выдвижения и избрания кандидатов. Даже во второй половине XX в. были страны (например, Кувейт, Бахрейн), где выборы проводились при отсутствии партий.

Так или иначе, установление законодательного барьера, впрочем, и введение той или иной модели избирательной системы является актом политического выбора законодателя. Как в ФРГ, так и в России противники пятипроцентной оговорки обращались в органы конституционного надзора, стремились оспорить конституционность данной оговорки. Тем не менее и Федеральный Конституционный Суд ФРГ, и Конституционный Суд Российской Федерации воздержались от признания заградительного барьера неконституционным.

## **Глава 10 РАЗРЕШЕНИЕ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ СПОРОВ**

**Избирательные споры и их разрешение.** Избирательный процесс довольно подробно урегулирован в законах и иных нормативных актах. Однако любые даже самые подробные законодательные постановления могут содержать пробелы, неясности, двусмысленности и т. п. Иногда законодательные недочеты сознательно используют нечестные кандидаты или должностные лица, но во многих случаях конфликтная ситуация или нарушение закона порождаются непониманием норм закона либо отсутствием четкого регулирования того или иного вопроса. Например, в США можно выделить две большие группы по опротестованию результатов выборов. Одна из этих групп дел основывается на утверждениях о якобы имевших место ошибках при подсчете голосов или несоблюдении должной процедуры подсчета. Другая группа дел касается нарушений закона, а также установления правильности (или неправильности) списков избирателей. Дела из первой группы рассматриваются в административном порядке, что может повлечь за собой пересчет голосов. Вторая группа дел рассматривается в судах общей юрисдикции, поскольку в США отсутствуют специализированные суды по рассмотрению избирательных дел. Выше уже отмечалось, что в Бразилии существует система специализированных избирательных судов. В Перу есть специальные судебные органы, которым определено особое место в системе органов, занимающихся выборами.

В Великобритании в случае возникновения избирательных споров вначале прибегают к переговорам. Если в результате переговоров найти взаимоприемлемое решение не удастся, то дело направляется в суд. Поскольку судебные издержки в Великобритании довольно высоки, а оплату всех издержек всех сторон возлагают, как правило, на проигравшую сторону, то участники избирательных споров, не будучи абсолютно уверены в победе в суде (а во многих случаях трудно быть уверенным на 100%), стремятся найти вариант, который бы удовлетворил всех заинтересованных лиц. Так, перед началом подсчета голосов во время сортировки бюллетеней у кандидатов (или их представителей) спрашивают, согласны ли они с признанием отложенных бюллетеней недействительными (на них отмечены два и более кандидатов вместо одного или они испорчены другим способом). Если кандидаты (их представители) согласны с признанием таких бюллетеней недействительными, то недействительность упомянутых бюллетеней оформляется документально. Если кандидаты не возражают, то спорные бюллетени откладываются для более позднего рассмотрения вопроса о них. Любой кандидат или его

представитель вправе требовать пересчета голосов до объявления результатов, если у него есть основания полагать, что допущена неточность. Такой пересчет может производиться несколько раз, если аргументы достаточно убедительны. Отказ в пересчете голосов может быть обжалован в Избирательный Суд.

**Стороны в избирательных спорах.** Одной из сторон, как правило, выступает кандидат или политическое объединение, выдвинувшее список кандидатов. Другой стороной в споре, как правило, является избирательный орган. В России, например, кандидаты имеют право обжаловать в административном и судебном порядке акты и действия избирательных комиссий, должностных лиц. В США также во всех штатах кандидатам разрешено обжаловать результаты выборов. В некоторых штатах это право принадлежит, наряду с кандидатами, политическим партиям и группам избирателей. В Великобритании любой зарегистрированный избиратель, кандидат на выборную должность или доверенное лицо кандидата вправе обжаловать результаты выборов в конкретном избирательном округе в Избирательном Суде в течение 21 дня после официального объявления результатов выборов. На практике подобных обращений в Избирательный Суд по результатам парламентских выборов крайне мало, хотя в середине 90-х гг. XX в. в некоторых избирательных округах Северной Ирландии такие жалобы подавались.

**Роль судов в разрешении избирательных споров.** Органы судебной власти рассматривают избирательные споры не только в зарубежных странах. В последние годы суды общей юрисдикции активно подключены к процессу защиты многих конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации. Но, пожалуй, наиболее широкой сферой судебного рассмотрения и оценок стали избирательные споры, или споры, вытекающие из практики применения избирательного законодательства, как федерального уровня, так и уровня субъектов РФ.

Множественность судебных споров в связи с осуществлением гражданами избирательных прав, их многообразие прежде всего являются свидетельством того, что в последние годы суды общей юрисдикции активно включились в защиту избирательных прав граждан. Судами рассматривались дела, касающиеся выборов Президента Российской Федерации, депутатов Государственной Думы, а также выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, выборов в представительные органы местного самоуправления и глав муниципальных образований.

**Споры о назначении выборов.** Довольно много дел в Российской Федерации появилось в связи с препятствиями по избранию гражданами органов местного самоуправления. Представляется возможным остановиться на некоторых из них. Так, судебная коллегия по гражданским делам Мурманского областного суда рассмотрела дело по заявлению прокурора этой области о назначении в ней даты выборов глав администраций и депутатов представительных органов местного самоуправления ряда населенных пунктов и районов. Суд установил, что на соответствующих территориях не проведены и не назначены выборы глав муниципальных образований и депутатов представительных органов местного самоуправления; в муниципальных образованиях не приняты уставы, полномочия органов местного самоуправления осуществляются должностными лицами, назначенными органами государственной власти. Суд счел указанные обстоятельства основанием для назначения выборов решением суда. Вместе с тем в соответствии с его решением проведение выборов на указанных территориях было обусловлено предварительным проведением референдумов и сходов.

Доводы представителей администрации Печенгского района о невозможности назначения выборов представительного органа и главы администрации города Заполярного как не являющегося муниципальным образованием в силу принятого в районе Устава были признаны необоснованными по следующим основаниям. Согласно п. 1 ст. 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» в субъектах РФ, не установивших в своих законах норм, регулирующих порядок образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований, муниципальными образованиями являются в соответствии с существующим административно-территориальным делением районы, города, поселки, сельские округа (сельсоветы) и иные населенные пункты или территории, в которых на день вступления в силу Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 134-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление осуществлялось в соответствии с законами и иными нормативно-правовыми актами Российской Федерации. Закон Мурманской области, регулирующий порядок образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований, а также устанавливающий перечень и наименования муниципальных образований на территории области, принят только в 1999 г.<sup>1</sup> Суд установил, что на территории г. Заполярный, входящего в состав

Печенгского района, до упразднения Советов народных депутатов были городской Совет народных депутатов и исполнительный орган, из чего следует, что в городе осуществлялось местное самоуправление, а следовательно, имеется возможность проведения там выборов органов местного самоуправления.

Данное решение судебной коллегии по гражданским делам Мурманского областного суда было обжаловано администрацией Печенгского района в Верховный Суд Российской Федерации. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации частично отменила решение, вынесенное областным судом по данному делу. Верховный Суд указал, что суду на время рассмотрения дела не было известно мнение населения в населенных пунктах и районах области о необходимости создания органов местного самоуправления, хотя в силу ст. 131 Конституции Российской Федерации структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. В решении Верховного Суда Российской Федерации было отмечено, что при таком положении назначение выборов в ряде населенных пунктов Мурманской области (включая г. Заполярный) без выяснения мнения населения нельзя признать правильным. Верховный Суд не согласился с выводом областного суда о проведении выборов в этих населенных пунктах в случае непроведения там референдумов, сходов по вопросам местного самоуправления. Эти примеры не единичны.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, рассматривая в кассационном порядке дело о назначении выборов в органы местного самоуправления в ряде населенных пунктов Волгоградской области (определение от 21 июля 1997 г.), обратила внимание на необходимость всестороннего исследования вопроса о наличии у городского или сельского поселения статуса муниципального образования. К признакам муниципального образования, по мнению Верховного Суда, относятся: наличие муниципальной собственности, местного бюджета и др.

Следует признать, что при применении Федерального закона «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» судам приходилось сталкиваться с проблемой недостаточной определенности признаков муниципального образования в федеральном законодательстве. Это зачастую и становилось причиной коллизий при назначении выборов в органы местного самоуправления. И все же судебная практика выработала определенные критерии, создав тем самым условия для реализации гражданами избирательных прав на местном уровне.

**Споры об образовании избирательных округов.** Формирование избирательных округов непосредственно связано с обеспечением такого важнейшего принципа избирательного права, как равенство (этот вопрос рассмотрен в главе, посвященной принципам избирательного права). Несмотря на закрепленные в законодательстве нормы, нацеленные на обеспечение равного избирательного права в материальном смысле, в суды субъектов РФ поступали жалобы о нарушении принципов образования избирательных округов, установленных федеральным законом. В частности, две жалобы рассматривались судебной коллегией по гражданским делам Алтайского краевого суда. С жалобами обращались группы граждан. Так, граждане обратились в суд с жалобой об отмене постановления Алтайского краевого Законодательного Собрания от 12 января 1996 г. № 18 «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов краевого Законодательного Собрания второго созыва». Свои требования граждане обосновывали тем, что в восьми избирательных округах в г. Барнауле количество избирателей превышает 10-процентное отклонение от средней нормы представительства избирателей и составляет от 12 до 22%, что нарушает принцип равного избирательного права граждан при образовании избирательных округов, закрепленный ст. 9 Федерального закона от 6 декабря 1994 г. № 56-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» и Законом Алтайского края от 5 октября 1995 г. № 13-ЗС «О выборах депутатов Алтайского краевого Законодательного Собрания». Доводы представителей Законодательного Собрания края о том, что утвержденная схема избирательных округов учитывала сложившуюся многолетнюю практику, территориальное деление г. Барнаула, не были приняты судом во внимание, так как в соответствии с указанным Федеральным законом только при соблюдении установленных требований в отношении примерного равенства избирательных округов по числу избирателей учитывается административно-территориальное деление.

Суд также отверг возражения представителей Законодательного Собрания о том, что численность избирателей на момент принятия постановления об утверждении схемы избирательных округов была завышена, а ко времени судебного разбирательства количество избирателей в округах не превышало 10-процентного отклонения. Данные возражения были отвергнуты судом по следующему основанию.

Границы округов и число избирателей в каждом округе определяются краевой избирательной

комиссией и утверждаются в определенном законом порядке и сроки краевым Законодательным Собранием (не позднее чем за 60 дней до выборов). Изменение числа избирателей в округе происходит постоянно, поэтому юридически значимым является то число избирателей, которое утверждено компетентным государственным органом при образовании избирательных округов.

Указанное решение судебной коллегии по гражданским делам Алтайского краевого суда было подтверждено Президиумом Верховного Суда Российской Федерации при рассмотрении протеста на определение судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации.

**Споры о составлении списков избирателей.** Весьма большое количество жалоб поступало в суды на невключение граждан в списки избирателей. Характерно, что значительная часть таких обращений связана с отказом участковых избирательных комиссий включить в список избирателей лиц, хотя и проживающих на соответствующей территории, но чье место жительства не зарегистрировано в установленном порядке (т. е. у граждан отсутствует прописка). Некоторые суды отказывают в удовлетворении таких жалоб, указывая, что основанием для включения гражданина в списки избирателей является его регистрация по месту жительства. Другие же суды, наоборот, удовлетворяют жалобы граждан и постановляют занести их в избирательные списки по месту их фактического проживания.

Хотя решения судов состоялись, но законодателю есть над чем подумать. С одной стороны, может сложиться такая ситуация, когда одно и то же лицо окажется в избирательных списках и по месту своей регистрации, и по месту своего фактического проживания. В результате этого такой дважды зарегистрированный гражданин сможет и проголосовать дважды. А в условиях определенной мобильности населения последние десять лет в таком положении могут оказаться не один и не два человека. Если же они проголосуют в двух местах, это может привести к существенной деформации результатов выборов как отражения воли избирателей. В России избирателя обязаны занести в списки избирателей по месту его постоянной регистрации. В отличие от США, где практикуется заявительный порядок включения гражданина в избирательные списки (если нет обращения со стороны гражданина, то и в списки избирателей он не попадает), в России, как и во многих других странах, избирательные списки составляются на основе официальных сведений, предоставляемых местными органами самоуправления. Это является одной из гарантий реализации избирательных прав гражданами. С другой стороны, регистрация места жительства гражданина является достаточным, но не единственным основанием для включения данного лица в список избирателей. Конституционное право избирать возникает у гражданина в связи с его фактическим (постоянным или преимущественным) проживанием на определенной территории. Нарушение установленного порядка регистрации места жительства в связи с теми или иными обстоятельствами не может служить основанием для лишения гражданина возможности осуществить принадлежащие ему избирательные права. Поэтому законодателю стоило бы продумать такой порядок регистрации, который не допускал бы двойного голосования и в то же время создавал наиболее благоприятные условия для реализации гражданами их избирательных прав.

**Споры о выдвижении и регистрации кандидатов.** Выдвижение и регистрация кандидатов в депутаты являются важнейшими стадиями избирательного процесса в любой стране. Институт выдвижения и регистрации кандидатов позволяет гражданам непосредственно включиться в избирательную борьбу. Именно в результате регистрации кандидата потенциальное право гражданина добиваться избрания на государственные и муниципальные должности наполняется реальным содержанием. В связи с этим нередко лица, обращающиеся в суд за защитой прав о выдвижении и регистрации кандидатов, одновременно обосновывают свои требования ссылками на нарушения и иных избирательных прав граждан, например, и чаще всего, права на предвыборную агитацию, несоблюдение избирательными комиссиями своих обязанностей и т. п.

Необходимо принять во внимание, что законодательство предъявляло (и продолжает предъявлять) не всегда четкие требования к оформлению подписных листов, содержащих подписи избирателей, выступивших в поддержку кандидата. В этом одна из причин того, что суды неодинаково оценивают право избирательных комиссий отказывать в регистрации кандидатов. Это видно, например, из сравнения изложенных ниже судебных решений.

Судебная практика показывает, что нередки случаи, когда избирательные комиссии стремятся к неоправданному усложнению положения кандидата. Одно из дел, отражающих такую тенденцию, было рассмотрено 10 января 1997 г. Верховным судом Республики Калмыкия. Н. К. Семенов обратился в городскую избирательную комиссию г. Элисты с ходатайством о регистрации его кандидатом для избрания на должность мэра г. Элиста и передал ей 87 подписных листов с подписями более 2% избирателей общегородского избирательного округа; избирательный закон Республики Калмыкия

требовал представления подписей как раз не менее 2% от общего числа избирателей округа. Избирательная комиссия отказалась принять подписные листы, содержавшие 1532 подписи, потребовав, чтобы были поданы подписные листы, содержащие ровно 1358 подписей, т. е. точно 2% избирателей округа.

Суд в установочной части решения указал, что согласно п. 3 ст. 23 и п. 2 ст. 24 Закона Республики Калмыкия от 23 сентября 1996 г. № 47-1-3 «О выборах представителей и должностных лиц местного самоуправления в Республике Калмыкия» в избирательную комиссию представляются подписи не менее 2% избирателей избирательного округа. Исходя из содержания этой нормы, суд обязал избирательную комиссию принять все 87 подписных листов с подписями в поддержку кандидата.

Это решение Верховного суда Республики Калмыкия было принято в то время, когда действующее законодательство не устанавливало предельного количества представляемых подписей избирателей, поданных в поддержку кандидата.

Теперь же в соответствии с п. 2 ст. 32 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 1994 г. федеральным конституционным законом, федеральными законами, законами субъектов РФ может устанавливаться предельное количество представляемых в избирательную комиссию подписей. Оно не должно превышать требуемого по закону количества более чем на 15%.

Обращает на себя внимание то, что в подавляющем большинстве судебных дел, связанных с отказом в регистрации кандидатов или с аннулированием их регистрации, одним из важнейших оснований является нарушение правил оформления подписей в поддержку кандидатов.

Этот вопрос настолько серьезен, что необходимо его четкое законодательное решение. По сравнению с законодательством того периода, к которому относятся рассматриваемые судебные дела, определенный шаг вперед сделан Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 1997 г., внесшим ряд уточнений в порядок сбора подписей избирателей. В этом же направлении велась работа по подготовке нового Федерального закона 2002 г.

Как справедливо отмечают Л. А. Окуньков, Б. С. Крылов, А. Е. Постников, М. С. Студеникина<sup>1</sup>, и теперь не все проблемы, возникающие в практике, решены до конца так, чтобы сбор подписей перестал быть предметом столь частых споров между кандидатами и избирательными комиссиями. Основных проблем, как представляется, две.

Во-первых, это проблема определения того, обладает ли подписывающее лицо активным избирательным правом в избирательном округе, где предполагает избираться кандидат, которого данный избиратель поддерживает.

Во-вторых, это вопрос о том, можно ли реально потребовать от избирателя, чтобы он лично внес полные паспортные данные в подписной лист.

Насколько справедливо требование о том, что право поддержать выдвижение кандидата своей подписью принадлежит только избирателям, обладающим активным избирательным правом в том избирательном округе, в котором кандидат дает согласие на выдвижение?

Посмотрим на проблему глазами избирателя. Едва ли можно рассчитывать на то, что любой избиратель ясно представляет границы избирательных округов по выборам в представительный орган самоуправления, законодательный орган субъекта Федерации, Государственную Думу. Да и совершенно нереально обязать потенциального избирателя знать эти границы. Таким образом, существующий порядок сам предполагает возникновение конфликтных ситуаций, тем более что едва ли можно рассчитывать на то, что эти границы во всех случаях может точно определить и знать также и сборщик подписей.

Обращаясь к требованию внесения в подписные листы паспортных данных избирателя, можно заметить, что неполнота сообщенных данных очень часто является основанием для непризнания избирательными комиссиями действительности подписи. Как следствие, случаи, когда количество как бы переходит в качество, т. е. в регистрации кандидату отказывают.

Вопрос о том, внесение каких данных в подписной лист следует считать обязательным и тем самым достаточным, имеет существенное значение и его нельзя относить к вопросам технического характера. Анализ судебных решений показывает, что отказ избирательных комиссий признать действительными (или недействительными) те или иные подписи избирателей нередко зависит от отношений между различными влиятельными в данной местности группами и иногда даже перерастает в вопрос политический.

Отмена (аннулирование) регистрации кандидатов избирательными комиссиями практически всегда

становится предметом судебных рассмотрений, в ходе которых затрагиваются многие аспекты избирательного законодательства, часто прямо не относящиеся к условиям регистрации кандидатов.

Большинство судебных дел связано с выявленными после регистрации фактами представления в избирательные комиссии неправильно оформленных и фальсифицированных документов.

Среди судебных дел, связанных с законностью решений избирательных комиссий об отмене регистрации кандидатов, наиболее распространены дела о соблюдении кандидатом требований представления достоверных подписей избирателей в его поддержку и о соблюдении избирательными комиссиями требований процедуры принятия решения об отмене регистрации.

Представляется, что в федеральных законах и законах субъектов РФ следует очень четко определить правила внесения в подписные листы сведений, подтверждающих подлинность подписи избирателя и возможность ее учета как сделанной в поддержку кандидата. Надо точно определить, какие сокращения допустимы, например, в написании адреса, четко обозначить, как избирательные комиссии должны фиксировать свои сомнения в подлинности подписи избирателя, а также в каких случаях комиссия может и должна обращаться к специалистам для установления подлинности сообщенных избирателем данных. Нередки обращения в связи с этим в паспортные столы милиции, а иногда и в судебно-криминалистические лаборатории и даже к частным экспертам. Полезно также определить значение экспертизы, в частности насколько данные экспертных заключений обязательны для избирательных комиссий, а также порядок компенсации связанных с экспертизой расходов.

Принципиально важно решить, как должны обеспечиваться права вынужденных переселенцев, которым подчас трудно получить документы о месте их проживания и подтвердить проживание в данном избирательном округе.

Рассмотрение судом дел, связанных с отменой регистрации кандидата, использовавшего преимущества своего должностного или служебного положения, можно отнести к особенно сложным по ряду причин. Во-первых, эти дела обычно затрагивают интересы лиц влиятельных, занимавших или даже занимающих к моменту выборов руководящие посты, с которыми большинство привыкло считаться и которые как бы стоят «над» обществом. Во-вторых, эти дела нередко связаны с интересами влиятельных в обществе групп. И в-третьих, процесс доказывания использования должностного или служебного влияния представляет значительные трудности, поскольку само такое использование часто бывает не явным.

Надо также иметь в виду, что до принятия в 1997 г. Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» российское законодательство не содержало достаточно четких правовых норм, определяющих, что конкретно следует рассматривать как использование должностного или служебного положения.

Рассматривая эту категорию дел, представляется, что наименее сложными являются те из них, в которых использование преимуществ кандидатом может быть подтверждено документально. Но это встречается нечасто и обычно служит лишь подтверждением других более существенных, хотя и менее явных, фактов использования кандидатом своего положения.

Наиболее сложными являются судебные дела, связанные с рассмотрением доказательств использования кандидатом своего должностного (служебного) положения в тех случаях, когда предметом доказывания является не неправильное оформление документов, а неправомерное поведение самого кандидата, особенно когда оно не носит публичного характера.

Можно заметить, что в случаях, когда практически невозможно отрицать документально доказуемые факты использования должностными лицами преимуществ своего положения, используются различные предлоги для того, чтобы противостоять справедливым требованиям отмены регистрации кандидата.

Особая сложность решений по делам, связанным с использованием кандидатом в ходе предвыборной борьбы преимуществ своего должностного или служебного положения, накладывает на законодательные органы Российской Федерации и субъектов РФ повышенную ответственность за четкость определения того, что следует понимать под их использованием. При этом следует тщательно присмотреться к судебной практике.

Судебная практика, например, часто исходит из того, что пребывание должностного лица, являющегося кандидатом, в своем служебном кабинете в случае, если он оформил отпуск, не следует рассматривать как использование преимуществ своего должностного положения. При этом как бы игнорируется то, что само вхождение кандидата в его кабинет и временное пребывание в нем в то время, когда он находится в отпуске или освобожден от исполнения обязанностей по должности, в глазах избирателей является свидетельством его незаменимости и фактически средством агитации в его пользу.

Надо также иметь в виду, что очень трудно определить, использовалось ли помещение для деятельности, способствующей избранию, или кандидат зашел в него только для того, чтобы взять забытую книгу. Ведь телефонные разговоры подслушиванию не подлежат, нельзя доказать, с какой целью использовались компьютер, множительная техника и проч.

Но все же следует исходить из того, что находящийся в отпуске государственный служащий, например, в соответствии с п. 6 ст. 11 Федерального закона от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» не вправе использовать во внеслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое государственное имущество и служебную информацию. Возможно, что в законах субъектов РФ может быть отражена и иная местная специфика, если она имеет принципиальное значение.

Естественно, что во всех делах необходимо очень четкое оформление документов. Значение точности оформления документов о регистрации кандидатов особенно велико потому, что даже сугубо техническая неточность может привести к существенному нарушению избирательных прав гражданина.

Об этом свидетельствует дело К. Х. Садыкова, который должен был пройти через два достаточно сложных судебных процесса для того, чтобы доказать неправомерность отказа зарегистрировать его как кандидата из-за простой опечатки в списке. И хотя справедливость была восстановлена, но на это потребовалось время и кандидат был поставлен в худшие условия, чем другие кандидаты.

Суть дела К. Х. Садыкова состояла в том, что окружная избирательная комиссия одномандатного Большереченского избирательного округа Омской области отказала ему в регистрации кандидатом в депутаты Государственной Думы по данному округу на том основании, что, согласно представленной в избирательную комиссию копии списка кандидатов в депутаты для баллотирования на выборах по одномандатным избирательным округам, выдвинутому избирательным объединением «Общероссийское мусульманское общественное движение «НУР», заверенного в установленном порядке постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 26 сентября 1995 г., К. Х. Садыков был назван выдвинутым кандидатом для баллотирования на выборах по одномандатному Центральному избирательному округу, а не по Большереченскому избирательному округу, т. е. по округу, в котором намечалось его выдвижение общественным движением «НУР».

Считая отказ в его регистрации незаконным, К. Х. Садыков обратился в судебную коллегия по гражданским делам Омского областного суда с жалобой на решение избирательной комиссии одномандатного Большереченского избирательного округа и просил о его отмене, полагая, что имела место техническая ошибка в списке ЦИК, поскольку он фактически был выдвинут именно по данному избирательному округу. Необходимые для регистрации документы он представил в окружную избирательную комиссию.

Судебная коллегия рассмотрела жалобу 3 ноября 1995 г. Председатель Большереченской избирательной комиссии жалобу не признала, поскольку в списке кандидатур, полученном из ЦИК, указано, что по данному округу от объединения «НУР» выдвинута А. Х. Жунусова, а К. Х. Садыков выдвинут кандидатом в депутаты по другому избирательному округу. Эти сведения, по заявлению председателя избирательной комиссии, были подтверждены ЦИК.

Суд жалобу К. Х. Садыкова признал необоснованной, указав, что суд не вправе выйти за пределы заявленных требований, дать оценку действиям ЦИК и фактически отменить его постановление.

Верховный Суд Российской Федерации 23 ноября 1995 г. рассмотрел жалобу К. Х. Садыкова на постановление ЦИК РФ от 26 октября 1995 г., в котором ошибочно указано, что К. Х. Садыков выдвинут в кандидаты по Центральному избирательному округу, а по Большереченскому округу выдвинута А. Х. Жунусова. Верховный Суд Российской Федерации обязал ЦИК исправить ошибку в списке кандидатов, а также в копии этого списка, направленного в избирательную комиссию. Отметим, что для исправления явно технической ошибки (опечатки) потребовалось несколько недель горячего предвыборного времени, столь необходимого каждому кандидату.

**Судебные дела, связанные с предвыборной агитацией.** Вопросы, связанные с предвыборной агитацией, мы рассмотрели в отдельной главе. Поэтому не будем останавливаться на значимости этого этапа. Многочисленные факты нарушений при проведении агитации во многом обусловлены тем, что на практике принцип свободного проведения агитации понимается и используется кандидатами в депутаты и группами поддержки весьма произвольно. Недосказанностью в законах умело пользуются те кандидаты, которые имеют соответствующее служебное положение и финансовые возможности для получения преимуществ в предвыборной гонке. Это касается прежде всего должностных лиц, которые занимают руководящие посты в органах исполнительной власти. На практике повсеместно имеют место факты активного участия в предвыборной агитации руководителей властных структур,

государственных и муниципальных служащих. Наиболее ощутимые преимущества имеют главы администрации, пожелавшие переизбираться на следующий срок. Их властные полномочия при слабости политических партий и движений, а также подконтрольные им финансовые ресурсы становятся решающими аргументами в пользу кандидата. В известной мере эти недостатки усугубляются отсутствием, предписаний в действующем законодательстве о временном освобождении от выполнения служебных обязанностей всех зарегистрированных кандидатов из числа лиц, замещающих государственные должности категории «А». В законе отсутствуют подобные ограничения для федеральных министров, глав администраций субъектов РФ и ряда других органов власти. Однако дополнительные возможности для скрытой предвыборной агитации имеют представители исполнительной власти во многих странах. Такие возможности в зарубежной литературе иногда именуется «бонусом премьера». Под этим выражением подразумевается, что представитель исполнительной власти («премьер») всегда имеет основания, чтобы лишний раз показаться на телевизионном экране («информационный повод») или на каком-нибудь мероприятии при большом скоплении народа. У представителей исполнительной власти такой характер работы, что они часто действуют на виду. Это неизбежное «зло» во многих странах считается неискоренимым, но последствия которого законодательно стараются сгладить, чтобы обеспечить разным кандидатам более или менее равные возможности. Плохо, когда представители исполнительной власти не только пользуются неизбежным «бонусом премьера», но и стараются подключить все административные ресурсы, приводящие к нечестной конкуренции и политическому монополизму.

Иногда к выборам органы исполнительной власти начинают погашать задолженность по пенсиям, заработной плате работникам бюджетной сферы и т. д. В условиях хронической задержки выдачи пенсий сам факт своевременной их выдачи пенсионерам, проживающим в одном избирательном округе, становится для избирателей доказательством влияния и могущества кандидата в депутаты. По сути дела, вполне правомерная своевременная выдача государственной пенсии «своим» избирателям становится завуалированной формой подкупа, тем более что это бывает приурочено непосредственно ко дню голосования.

Судебная практика свидетельствует также о серьезных нарушениях законодательства о выборах и со стороны отдельных избирательных комиссий. Показательным в этом отношении является гражданское дело, рассмотренное Алатырским городским судом Чувашской Республики по жалобе Н. П. Агафоновой о признании незаконным постановления городской избирательной комиссии о снятии ее кандидатуры с регистрации, а также взыскании морального вреда в размере 50 млн рублей. Доводы избирательной комиссии заключались в том, что Н. П. Агафонова не имела постоянной работы и, следовательно, не вправе была указывать в качестве места работы и должности ее работу координатором малых городов Чувашии при Союзе малых городов Российской Федерации. Такой вывод представляется ошибочным. Он обусловлен неправильным пониманием Закона Чувашской Республики «О выборах депутатов представительных органов местного самоуправления», который не требует от кандидата в депутаты наличия постоянного места работы.

Суд признал, что постановление городской избирательной комиссии принято с нарушением законодательства и отменил его. Одновременно он частично удовлетворил требования Н. П. Агафоновой о возмещении морального ущерба в размере 1 млн рублей.

**Споры о признании выборов несостоявшимися.** В соответствии с законами большинства субъектов РФ выборы признаются несостоявшимися, если в них приняло участие менее 25% от общего числа избирателей, зарегистрированных по соответствующему округу. Естественно, что при решении вопросов о том, состоялись выборы или нет, зачастую поднимается вопрос о правильности составления списков избирателей. В этом отношении показательное дело (хотя оно и довольно старое), рассмотренное Новосибирским областным судом по жалобе А. А. Медведева.

Решением областной избирательной комиссии по выборам депутатов Новосибирского областного Совета депутатов от

7 декабря 1994 г. выборы по избирательному округу № 25 в Новосибирский областной Совет депутатов были признаны несостоявшимися, так как общее число избирательных бюллетеней, обнаруженных в избирательных ящиках, оказалось менее 25%. Считая данное решение неправильным, А. А. Медведев, являвшийся одним из кандидатов, баллотировавшихся по округу, обратился в суд с жалобой на указанное решение областной избирательной комиссии, в которой просил обязать областную избирательную комиссию признать выборы состоявшимися с учетом фактически зарегистрированных избирателей в 25-м избирательном округе, так как часть зарегистрированных избирателей на момент выборов выехали с постоянного места жительства, или умерли, или были

призваны в армию.

Суд отказал в удовлетворении жалобы А. А. Медведева, указав, что, согласно Положению о выборах в Новосибирский областной Совет депутатов, уточнение списков избирателей должно быть завершено не позднее 30 дней до дня выборов. Гражданам была предоставлена возможность обращаться с заявлениями о допущенных ошибках в списках избирателей.

В связи с этим общее число зарегистрированных избирателей по округу № 25 ни окружная, ни областная избирательная комиссии не вправе были корректировать. Не были приняты во внимание и утверждения А. А. Медведева о том, что в настоящее время при наличии сведений об убывших избирателях в период с 4 ноября по 4 декабря 1994 г. областная избирательная комиссия должна внести изменения в списки избирателей и, как следствие этого, признать выборы состоявшимися, так как согласно Положению о выборах вносить изменения в списки избирателей после начала подсчета голосов избирателей запрещается. Указанный порядок соответствовал вступившему в силу 10 декабря 1994 г. Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации», где в ст. 8 записано, что вносить изменения в списки избирателей после начала подсчета голосов запрещается.

В г. Санкт-Петербурге имели место случаи продления голосования на второй день после дня выборов, что предпринималось с целью обеспечить признание выборов состоявшимися. Решения о проведении голосования в два дня обжаловались в суд. Так, С. И. Польшин обратился в Пушкинский районный суд г. Санкт-Петербурга с жалобой на действия избирательной комиссии, признавшей состоявшимися выборы в органы местного самоуправления г. Пушкина, указав при этом, что продление выборов, назначенных на 28 сентября 1997 г., еще на "один день, 29 сентября 1997 г., противоречит закону. Суд отказал в удовлетворении жалобы, мотивируя свое решение тем, что действующим законодательством не ограничена возможность проведения выборов лишь в течение одного дня, и решение о продлении голосования было принято избирательной комиссией в пределах ее полномочий, предусмотренных ст. 13 Временного положения о проведении выборов депутатов представительных органов местного самоуправления и выборов должностных лиц местного самоуправления в субъектах РФ, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, утвержденного Федеральным законом «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» 1996 г. Полагаем, что подобное решение не вполне обоснованное. По смыслу ст. 30 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» голосование должно было проводиться в один день. От этого дня и идет отсчет сроков совершения всех избирательных действий, установленных Федеральным законом и законами субъектов РФ.

**Споры о признании выборов недействительными.** Практика рассмотрения судами дел о признании выборов недействительными чрезвычайно обширна, что можно объяснить тем обстоятельством, что после того, как выборы уже состоялись, обращение в суд с заявлением о признании выборов недействительными остается единственной возможностью восстановить нарушенные избирательные права. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» 1994 г. достаточно узко определял основания для признания выборов недействительными. Это было возможно, только если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяли с достоверностью установить результаты волеизъявления избирателей.

Вместе с тем в заявлениях о признании недействительности выборов, направляемых в суд, в качестве оснований для признания выборов нередко указывались нарушения при образовании избирательных округов, формировании избирательных комиссий, проведении предвыборной агитации. Соответственно, суды вынуждены были устанавливать, насколько указанные нарушения повлияли на проведение голосования и впоследствии на результаты выборов.

В основном суды отказывали в признании выборов недействительными. Однако имели место и случаи такого признания.

Рассматривая нарушения тех или иных положений закона со стороны кандидатов на стадии предвыборной агитации, в том числе и на факты использования преимуществ служебного положения, и оценивая степень их влияния на результаты выборов, суды нередко сопоставляли число голосов, полученных кандидатами. При этом если разрыв по числу голосов между избранным кандидатом и следующим за ним претендентом являлся значительным, это обстоятельство использовалось в качестве дополнительного подтверждения, что вменяемые кандидату нарушения не могли оказать

существенного влияния на результаты волеизъявления избирателей. Обратим внимание, что такая аргументация в отношении оценки соответствия результатов выборов действительному волеизъявлению избирателей получила распространение и за рубежом. В частности, специальная комиссия Палаты представителей Конгресса США рассматривает заявления кандидатов на неправильное установление результатов выборов, если разрыв по числу голосов, полученных кандидатом, обратившимся с жалобой, и избранным кандидатом является незначительным. Сходная практика установилась в Великобритании. В этой стране считается, что при наличии каких-либо нарушений правил требование кандидата о пересчете голосов разумно, если разрыв по количеству полученных голосов между ним и лидирующим кандидатом сравнительно небольшой. Если же один кандидат лидирует по числу отданных за него голосов с большим отрывом от других, то в Великобритании считается безосновательным производить пересчет голосов, даже если были какие-то нарушения правил (но, естественно, не преступления) в ходе голосования или подсчета голосов.

Такая же аргументация использовалась, в частности, и в решении Магаданского областного суда по жалобе С. Б. Матвеева о признании недействительными итогов состоявшихся 18 мая 1997 г. выборов депутатов Магаданской областной Думы по избирательному округу № 15. Депутатом областной Думы по указанному округу был избран А. А. Басанский. Заявитель просил признать выборы недействительными на том основании, что А. А. Басанским и его группой поддержки были грубо нарушены законодательные запреты на «подкуп избирателей»; эти нарушения носили массовый характер, что в итоге не позволяет с достоверностью установить результаты волеизъявления избирателей. В жалобе указано, что непосредственно перед самими выборами А. А. Басанский и его инициативная группа, а также работники фирмы, владельцем и президентом которой он является, в ряде населенных пунктов бесплатно распространяли пиво и квас в бутылках с автомашин, а также доставляли напитки в квартиры избирателей с вручением листовок в поддержку А. А. Басанского. На заседании окружной избирательной комиссии А. А. Басанский пояснил, что 15—16 мая 1997 г. путем бесплатной раздачи бутылок пива и кваса проводилась реклама новых видов продукции, выпускаемых его фирмой, и этим занималась служба маркетинга, а сам он отношения к бесплатной раздаче товара не имел.

Суд постановил, что с учетом характера нарушений избирательного закона, большого разрыва числа голосов, поданных за кандидатов в депутаты Магаданской областной Думы по избирательному округу № 15 и отсутствием каких-либо нарушений избирательных прав граждан в день голосования по этому округу изложенные в жалобе С.Б. Матвеева нарушения не подвергают сомнению общие результаты голосования и не содержат оснований для отмены решения окружной избирательной комиссии и избирательной комиссии Магаданской области об установлении общих итогов выборов депутатов Магаданской областной Думы.

Обратим внимание на то, что в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» 2002 г. установлен достаточно подробный перечень оснований для признания недействительными результатов выборов (чего ранее в российском законодательстве не было).

## **ПРИЛОЖЕНИЯ**

### **Приложение 1**

#### **Программа учебного курса «Сравнительное избирательное право»**

Актуальность исследования сравнительного избирательного права вытекает из необходимости постоянного совершенствования российского избирательного права с тем, чтобы оно в наиболее полной мере позволяло развиваться демократии и эффективному управлению государственными делами на основе периодического волеизъявления народа. А это возможно только при условии хорошего знания мирового опыта. При этом такое знание должно опираться не только на примеры отдельных государств, но происходить из понимания главных закономерностей эволюции избирательного права, общего и особенного в его развитии. Сравнительные исследования в приобретении такого знания играют весьма важную роль, поскольку они показывают функционирование сходных институтов в различных конкретно-исторических условиях. В ходе сравнительного рассмотрения избирательного права и процесса анализируется и российский опыт, что позволяет лучше высветить насущные проблемы российского избирательного права и предложить для их решения апробированные мировым опытом пути. В то же время изучение избирательного права в сравнительном плане позволит избежать наиболее характерных ошибок, создаст условия для осмысленного восприятия зарубежного опыта, даст

представление о применимости такого опыта.

| Темы                                                           | Часы <sup>1</sup> |
|----------------------------------------------------------------|-------------------|
| 1. Введение в курс сравнительного избирательного права         | 2 часа            |
| 2. Источники избирательного права                              | 2 часа            |
| 3. Принципы избирательного права                               | 2 часа            |
| 4. Избирательные права граждан                                 | 2 часа            |
| 5. Избирательные органы                                        | 2 часа            |
| 6. Партийные системы в контексте выборов                       | 2 часа            |
| 7. Выдвижение и регистрация кандидатов<br>(списков кандидатов) | 2 часа            |
| 8. Избирательная кампания                                      | 2 часа            |
| 9. Финансирование избирательных кампаний                       | 4 часа            |
| 10. Избирательные системы                                      | 2 часа            |
| 11. Разрешение избирательных споров                            | 2 часа            |
| Итого:                                                         | 24 часа           |

### **Тема 1. Введение в курс сравнительного избирательного права**

Во введении говорится о курсе сравнительного избирательного права в целом. Рассматривается предмет курса, изучаются его особенности. Уделено внимание сравнительно-правовому методу исследования избирательного права и процесса. Показано место избирательного права в системе конституционно-правовых дисциплин. Говорится о необходимости изучения сравнительного избирательного права для лучшего понимания закономерностей эволюции избирательного права Российской Федерации, а также для его совершенствования.

### **Тема 2. Источники избирательного права**

В этой теме анализируются основные и дополнительные источники избирательного права в различных государствах: закон, судебный прецедент, правовой обычай, международные договоры, доктрина и т. д. Дается общий обзор источников, раскрываются проблемы, связанные с применением различных источников избирательного права.

### **Тема 3. Принципы избирательного права**

Раскрыты принципы избирательного права. Рассмотрен принцип всеобщности. Изучено равенство избирательного права, при этом показаны способы обеспечения формального и материального равенства в ходе выборов (избирательная география или геометрия, джерримендеринг). В связи с равенством избирательного права исследуются вопросы представительности. Рассматривается тайность голосования и используемые на практике способы обеспечения равенства. Изучаются примеры прямых и не прямых (косвенных и многостепенных) выборов. Периодичность проведения выборов как принцип современного избирательного права.

### **Тема 4. Избирательные права граждан**

Показано место избирательных прав граждан в системе прав и свобод человека. Рассматриваются основные избирательные права граждан. Активное и пассивное избирательное право: опыт разных стран. Взаимосвязь избирательных прав и обязанностей. Гарантии избирательных прав граждан, наиболее типичные нарушения избирательных прав граждан и борьба с ними. Понятие цензов и их роль при реализации избирательных прав граждан.

### **Тема 5. Избирательные органы**

Рассматриваются органы, осуществляющие организацию и проведение выборов в различных странах: порядок формирования и деятельности. Изучаются основные функции избирательных органов, их полномочия, позволяющие им осуществлять закрепленные за ними функции. Показаны место и роль избирательных органов в системе органов современного демократического государства. Анализируется взаимодействие избирательных органов между собой в ходе их функционирования.

### **Тема 6. Партийные системы в контексте выборов**

Дается понятие партийной системы. Изучаются партии как элемент партийной системы и основной институт гражданского общества, действующий в ходе выборов государственных и муниципальных

органов и должностных лиц. Рассмотрены критерии классификации, партийных систем в современном мире. Анализируется взаимное влияние партийных систем и избирательных систем.

### **Тема 7. Выдвижение и регистрация кандидатов (списков кандидатов)**

Рассматривается законодательное регулирование процедуры выдвижения и регистрации кандидатов (списков кандидатов). Изучается роль различных субъектов политической деятельности, наделенных законодательством правом выдвижения кандидатов (списков кандидатов). Анализируется взаимодействие инициаторов выдвижения кандидатов с избирательными органами, а также взаимодействие кандидатов с инициаторами их выдвижения.

### **Тема 8. Избирательная кампания**

Дается понятие избирательной кампании. Рассматриваются вопросы, связанные с началом и продолжительностью избирательной кампании. Анализируются права и обязанности участников избирательной кампании. Изучается законодательное регулирование деятельности средств массовой информации в ходе избирательной кампании.

### **Тема 9. Финансирование избирательных кампаний**

Рассматривается порядок формирования в соответствии с законодательством финансовых и других ресурсов, используемых кандидатами в ходе выборов. Прозрачность использования финансовых средств и других ресурсов на стадии предвыборной агитации. Анализируется отчетность по использованию кандидатами финансовых средств и других ресурсов в ходе предвыборной агитации. Изучается ответственность кандидатов и других лиц за нарушения, допущенные в ходе использования финансовых средств и других ресурсов, предназначенных для предвыборной агитации.

### **Тема 10. Избирательные системы**

Дается понятие избирательной системы. Рассматриваются критерии классификации избирательных систем. Изучаются основные избирательные системы, существующие в современном мире: мажоритарные (относительного, абсолютного и квалифицированного большинства), пропорциональные и смешанные (одновременное использование пропорциональной и мажоритарной систем при выборах в один и тот же представительный коллегиальный орган). Анализируются достоинства и недостатки каждой из разновидностей избирательных систем. Дается характеристика особенностей разновидностей мажоритарных и пропорциональных избирательных систем и рассматриваются указанные особенности.

### **Тема 11. Разрешение избирательных споров**

Рассматриваются основные причины возникновения избирательных споров. Анализируются предусмотренные законодательством механизмы разрешения упомянутых споров. Изучаются различные механизмы (административные, судебные и иные) разрешения избирательных споров.

### **Список литературы**

- Авакьян С. А.* Выборы 1993—1994 в Российской Федерации: правила и процедуры. М., 1993.
- Авакьян С. А.* Выборы-95 в Государственную Думу России. М., 1995.
- Автономов А. С.* Правовое регулирование парламентских выборов в Боснии и Герцеговине // Представительная власть: мониторинг, анализ, информация. 1999. № 1—6.
- Алжирская Народная Демократическая Республика. Конституция и законодательные акты. М., 1983.
- Альффер С. А.* Избирательные комиссии: система, правовой статус, порядок формирования. Минск, 2001.
- Аристотель.* Политика // Соч. М., 1984. Т. 4.
- Бойцова Л. В., Бойцова В. В.* Конституционное право России и зарубежных стран в сравнительной перспективе. М., 2000.
- Василевич Г. А.* Нормативные акты государственных органов Республики Беларусь. Минск, 2001.
- Васильев В. И., Постников А. Е.* Путеводитель по избирательной кампании. Пособие для кандидатов, избирательных объединений и избирательных блоков. М., 1999.
- Веденев Ю. А.* Политическая реформа и избирательный процесс в России // Реформа избирательной системы в Италии и России: опыт и перспективы. М., 1995.
- Веденев Ю. А.* Избирательная власть: исторический контекст, политико-правовая сущность и механизм осуществления // Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

1995. № 2 (28).

*Веденеев Ю. А., Кораблин В. Е.* Решения Конституционного Суда Российской Федерации в правоприменительной деятельности избирательных комиссий // Государство и право. 1998. №8.

*Веденеев Ю. А., Лысенко В. И.* Избирательный процесс в Российской Федерации: политико-правовые и технологические аспекты // Государство и право. 1997. № 8.

*Вешняков А. А.* Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. М., 1997.

*Дюги Л.* Конституционное право. Общая теория государства. М., 1908.

*Иванченко А. В.* Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика. М., 1996.

*Иванченко А. В.* Избирательные комиссии и граждане в их взаимных отношениях // Представительная демократия и электорально-правовая культура. М., 1997.

*Иванченко А. В.* Деятельность избирательных комиссий субъектов Российской Федерации по реализации и защите избирательных прав граждан // Государство и право. 1998. № 9.

Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации. М., 1999.

Избирательный кодекс Республики Беларусь // Звезда. 2000. 12 ліпеня.

Институт выборов в истории России. М., 2001.

Источниковедение Древней Греции (эпоха эллинизма). М., 1982.

*Кабанов А. К.* Организация выборов на земские соборы XVII века // Институт выборов в истории России. М., 2001.

*Каленский В. Г.* Мэдисон. М., 1981.

*Ковачев Д. А.* Принцип разделения власти в конституциях государств Восточной Европы // Конституционные реформы в государствах Содружества. СПб., 1993.

*Кокошкин Ф.* Предисловие // *Лоуэлль А. Л.* Государственный строй Англии. М., 1915.

*Колюшин Е. И.* Конституционное (государственное) право России. М., 1999.

*Колюшин Е. И.* Право и финансирование выборов. М, 1998.

Комментарий к Федеральному закону «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». М., 1999.

Конституции буржуазных государств. М., 1982.

Конституции государств Европы. М., 2001. Т. 1—3.

Конституция (Основной закон) Российской Федерации (России). М., 1993.

Конституция Республики Болгария // Новые конституции стран Восточной Европы и Азии. М., 1996.

Конституция Республики Казахстан // Вестник Межпарламентской Ассамблеи. 1996. № 1.

Конституция Российской Федерации. М., 1995.

Конституция Союза Советских Социалистических Республик // Сб. нормативных актов по советскому государственному праву. М., 1984.

Конституция Чешской Республики // Новые конституции стран Восточной Европы и Азии. М., 1996.

Конституция Федеративной Республики Бразилия // Право и жизнь. 1998. № 16.

*Коркунов Н. М.* Указ и закон. СПб., 1894.

*Лысенко В. И.* Развитие демократической основы российского избирательного права // Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1995. № 5 (31).

*Лысенко В. И.* Некоторые проблемы развития российского избирательного права // Государство и право. 1995. № 8.

*Маунц Т.* Государственное право Германии (ФРГ и ГДР). М., 1959.

*Михайлов В. В.* Демократизация России: различная скорость в регионах // Особая зона: выборы в Татарстане. Ульяновск, 2000.

*Могунова М. А.* Скандинавский парламентаризм. Теория и практика. М., 2001.

*Монтескьё Ш.* Избранные произведения. М., 1955.

*Полибий.* Всеобщая история в сорока книгах. М., 1890—1899. Т. I—III.

Положение о выборах в Государственную думу от 6 августа 1905 г. // Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3-е. Т. XXV. № 26662.

Положение о выборах в Государственную думу от 3 июня 1907 г. // Российское законодательство X—XX веков. М., 1994. Т. 9: Законодательство эпохи буржуазно-демократических революций.

Положение о выборах в Учредительное собрание // Там же.

*Постников А. Е.* Избирательное право России. М., 1996.

*Постников А. Е., Алехичева Л. Г.* Недействительность выборов. Законодательство и судебная

практика. М., 2001.

*Престес Л. К.* Бразилия: подъем борьбы масс и изоляция диктатуры // Проблемы мира и социализма. 1978. № 3.

*Руссо Ж.-Ж.* Трактаты. М., 1969.

Современное буржуазное государственное право. М., 1987. Т. 1. Буржуазная наука государственного права.

*Сунь Ятсен.* Программа строительства страны // Избр. произведения. М., 1964.

Французская Республика. Конституция и законодательные акты. М., 1989.

*Чиркин В. Е.* Элементы сравнительного государственного права. М., 1994.

*Шалумов М. С.* Прокурорский надзор и государственный контроль за исполнением законов: разграничение компетенции и ответственности // Государство и право. 1999. № 1.

*Экимов А. И.* Коркунов. М., 1983.

*Энтин Л. М.* Разделение властей: опыт современных государств. М., 1995.

*Васілевіч Р. А.* Канстытуцыя, закон, указ... // Народная газета. 1994, 15—17 кастрычніка.

*Bagehot W.* The English Constitution. L., 1976.

*Blom R.* Perustuslaki ja kapitalismin kehitys. Tutkijaliiton julkaisusarja 6. Helsinki, 1978.

Constituição da República Federativa do Brasil. Rio de Janeiro, 1992.

*Cotta S.* Partecipazione: a che cosa? // Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto. 1970. Vol. XLVII. No. 1.

*Duverger M.* Institutions politiques et droit constitutionnel. P., 1970.

*Filmer R.* The Necessity of the Absolute Power of all Kings. L., 1648.

*Filmer R.* Observations upon Aristotle Politiques Touching Forms of Government. L., 1652.

*Goodwin-Gill G.* Free and Fair Elections: International Law and Practice. Geneva, 1994.

*Jardim T.* Direito eleitoral positivo. Sao Paulo, 1996.

*Jansson J.* Poliitiikan teoria. Helsinki, 1976.

Ley Organica de Elecciones. Lima, 1997.

Ley 26591. Precisan funciones del Jurado Nacional de Elecciones y de la Oficina Nacional de Procesos Electorales. 1996. 18 de Abril.

*Mill J. S.* Utilitarianism, On Liberty, and Considerations on Representative Government. L.; N. Y., 1976.

*Opalek K.* Zagadnienia teorii prawa i teorii polityki. Warszawa, 1986.

*Salveti Netto P.* Curso de ciencia politica. Sao Paulo, 1975. Vol. 1.

*Seshan T. N.* Maintaining an Eagles Eye // Elections Today. 1996. Fall.

*Urruty C. A.* The Electoral Court and Direct Democracy // Elections Today. 1997. Winter. Vol. 6. No. 4.

*Valdivia Cano R.* Manual de derecho electoral. Lima, 1998.

*Vile M. J. C.* Constitutionalism and the Separation of Powers. Oxford, 1967.

## Приложение 2

### Список литературы к программе учебного курса «Сравнительное избирательное право»

*Сборники конституционных актов зарубежных стран*

*Дурденевский В. Н.* Послевоенные конституции Запада. Вып. I: Соединенные Штаты. Ирландия. Польша. Литва. Латвия. Эстония. Финляндия. Л., 1924.

*Дурденевский В. Н.* Послевоенные конституции Запада. Вып. II: Германия. Чехия. Австрия. Сербия. Хорватия-Словения. Румыния. Л., 1924.

*Дурденевский В. Н.* Иностранное конституционное право в избранных образцах (с приложением текстов конституций). Л., 1925.

*Дурденевский В. Н., Лудивейт Е. Ф.* Конституции Востока: Египет. Турция. Персия. Афганистан. Индия. Китай. Монголия. Япония. Л., 1926.

Конституции буржуазных государств: Учеб. пособие / Сост. сб. и авт. вступ. ст. *В. В. Маклаков*; Отв. ред. *П. К. Пантелеев*. М., 1982.

Конституции буржуазных государств Европы / Сост. *Ф. А. Кублицкий*. М., 1957.

Конституции буржуазных стран / Под ред. *Ю. В. Ключникова*. М.; Л., 1935-1936. Т. I-IV.

Конституции буржуазных стран: Сб. документов / Сост. *В. И. Захаров* и *Ю. Т. Капустин*. М., 1968.

Конституции буржуазных стран: Учеб. пособие / Сост. и авт. вступ. ст. *В. В. Маклаков*. М., 1977.

Конституции государств Американского континента: В 3 т. / Сост. *Н. Н. Разумович*. М., 1957 (Т. I); 1959 (Т. II—III).

Конституции государств Африки: В 3 т. Т. 1 / Сост. *Ю. В. Иконичкий, Л. М. Энтин*; Под ред. *И. Д.*

Левина, З. И. Луковниковой и Ю. А. Юдина. М., 1963.

Конституции государств Африки: В 3 т. Т. 2—3 / Редколл.: Я. А. Малик (гл. ред.), С. Л. Зивс, Л. Я. Дадани и др. М., 1966.

Конституции государств Ближнего и Среднего Востока / Сост. И. Д. Левин. М., 1956.

Конституции государств Европейского Союза / Редколл.: Л. А. Окуньков (рук.), Б. С. Крылов, М. Я. Булошников. М., 1997.

Конституции государств Европы: В 3 т. Т. 1 / Под общ. ред. и со вступ. ст. Л. А. Окунькова. М., 2001.

Конституции государств — участников СНГ / Редколл.: Л. А. Окуньков (рук.), В. В. Оксамытный, М. Я. Булошников. М., 1999.

Конституции государств Центральной и Восточной Европы / Отв. ред. Н. В. Варламова. М., 1997.

Конституции государств Юго-Восточной Азии и Тихого океана / Сост. Р. А. Тузмухамедов и Л. Я. Дадани. М., 1960.

Конституции зарубежных государств: Американский континент: Аргентина, Бразилия, Канада, Мексика, США / Отв. ред. А. В. Багдасарян. Ереван, 1998.

Конституции зарубежных государств: Соединенные Штаты Америки, Великобритания, Франция, Германия, Италия, Япония, Канада: Учеб. пособие / Сост., авт. введ. и вступ. ст. к конституциям В. В. Маклаков. М., 1996.

Конституции зарубежных государств: Соединенные Штаты Америки, Великобритания, Франция, Германия, Италия, Испания, Греция, Япония, Канада: Учеб. пособие. 2-е изд. / Сост., авт. введ. и вступ. ст. к конституциям В. В. Маклаков. М., 1999.

Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Испания, Швейцария, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия: Учеб. пособие. 3-е изд. / Сост., авт. введ. и вступ. ст. к конституциям В. В. Маклаков. М., 2001.

Конституции стран, развивающихся по капиталистическому пути: Учеб. пособие / Сост. и авт. вступ. ст. В. В. Маклаков; Отв. ред. А. А. Мишин. М., 1975.

Лоуэлль А. Л. Правительства и политические партии в государствах Западной Европы (Франция, Италия, Германия, Австро-Венгрия, Швейцария) / Под ред. Ф. Смирнова. М., 1905.

Новик И. Д. Современные конституции и Положение о Государственной думе. М., 1905.

Новые конституции стран Восточной Европы и Азии / Сост. Д. Л. Златопольский; Под ред. Д. Л. Златопольского. М., 1996.

Новые конституции стран СНГ и Балтии: Сб. документов / Сост. Ю. А. Дмитриев, Н. А. Михалева; Отв. ред. Н. А. Михалева. М., 1994.

Новые конституции стран СНГ и Балтии: Сб. документов. 2-е изд. / Сост. Ю. А. Дмитриев, Н. А. Михалева; Отв. ред. и авт. предисл. Н. А. Михалева. М., 1998.

Современные конституции: Сб. действующих конституционных актов / Пер. под ред. и со вступ. очерками В. М. Гессена и Б. Э. Нольде. СПб., 1905 (Т. I); 1907 (Т. II).

Тексты важнейших основных законов иностранных государств. Ч. I. Основные законы Англии, французские конституции 1791, 1814 и 1830 гг. и Бельгийская конституция. М., 1905.

#### *Сборники законодательства зарубежных стран о выборах*

Сборник избирательных законов стран Центральной и Восточной Европы / Ред. С. Б. Никс; Координатор проекта М. Конвей; Рук. проекта Т. Холкомб. Киев, 1995.

Сборник избирательных законов стран Центральной и Восточной Европы. Вашингтон, 2002.

Тохян Ф. Конституционный порядок президентских выборов в современном мире (сравнит.-правовое исслед.). Ереван, 1998.

#### *Сборники законодательства отдельных стран*

Австрийская Республика: Конституция и законодательные акты / Сост. Т. Г. Морщакова; Под ред. и со вступ. ст. И. П. Ильинского. М., 1985.

Алжирская Народная Демократическая Республика: Конституция и законодательные акты / Сост. Ю. А. Юдин; Под ред. и со вступ. ст. Ю. А. Юдина. М., 1983.

Законодательные акты Франции: Декларация прав человека и гражданина. Конституции 1791, 93, 1848, 75 годов / Пер. с предисл. Р. Лемберг. СПб., 1905.

Испания: Конституция и законодательные акты / Сост. В. А. Савин; Под ред. Н. Н. Разумовича. М.,

1982.

Италия: Конституция и законодательные акты / Сост. *И. Ю. Попов*; Под ред. *В. А. Туманова*. М., 1988.

Китайская Народная Республика: Конституция и законодательные акты / Сост. *К. А. Егоров*; Под ред. *Л. М. Гудошникова*. М., 1984.

Китайская Народная Республика: Законодательные акты. 1984—1988 / Сост. *К. А. Егоров*; Под ред. и со вступ. ст. *Л. М. Гудошникова*. М., 1989.

Конституция и законодательные акты Французской Республики (по состоянию на январь 1958 года) / Сост. и авт. вступ. ст. *М. А. Крутоголов*. М., 1958.

Мексиканские Соединенные Штаты: Конституция и законодательные акты / Сост. *О. А. Жидков*; Под ред. и со вступ. ст. *О. А. Жидкова*. М., 1986.

Португалия: Конституция и законодательные акты / Сост. *С. Ястржембский*; Под общ. ред. *И. П. Ильинского*. М., 1979.

Республика Куба: Конституция и законодательные акты / Сост. *Б. А. Страшун*; Под ред. и со вступ. ст. *Б. И. Гвоздарева*. М., 1980.

Соединенные Штаты Америки: Конституция и законодательные акты / Сост. *В. И. Лафитский*; Под ред. и со вступ. ст. *О. А. Жидкова*. М., 1993.

Федеративная Республика Германия: Конституция и законодательные акты / Сост. *Т. Г. Морщакова*; Под ред. и со вступ. ст. *Ю. П. Урьяса*. М., 1991.

Французская Республика: Конституция и законодательные акты / Сост. *В. В. Маклаков, В. Л. Энтин*; Под ред. и со вступ. ст. *В. А. Туманова*. М., 1989.

Швеция: Конституция и законодательные акты / Сост., ред. и авт. вступ. ст. *М. А. Могунова*. М., 1983.

*Сборники универсальных международно-правовых документов по избирательному праву и процессу*

Действующее международное право: В 3 т. / Сост. *Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова*. 1997. Т. П.

Международные акты о правах человека: Сб. документов / Сост. и авт. вступ. ст. *В. А. Карташкин, Е. А. Лукашева*. М., 2000.

Международное публичное право: Сб. документов. Т. 1 / Сост. и авт. вступ. ст. *К. А. Бекяшев, А. Г. Ходаков*. М., 1996.

Права человека: Основные международные документы. М 1989.

Права человека: Сб. универсальных и региональных международных документов / Сост. *Л. Н. Шестаков*. М., 1990.

Международно-правовые документы по избирательному праву и процессу (1990—2000 гг.)

Американская декларация прав и обязанностей человека: Принята 2 мая 1948 года // Права человека: Сб. универсальных и региональных международных документов / Сост. *Л. Н. Шестаков*. М., 1990.

Американская конвенция о правах человека (Принята 22 ноября 1969 года) // Там же.

Американская конвенция о правах человека (Принята 22 ноября 1969 года) // Международные акты о правах человека: Сб. документов / Сост. и авт. вступ. ст. *В. А. Карташкин, Е. А. Лукашева*. М., 2000.

Африканская хартия прав человека и народов (Принята в июне 1981 года. Вступила в силу в январе 1988 года) // Права человека: Сб. универсальных и региональных международных документов / Сост. *Л. Н. Шестаков*. М., 1990.

Африканская хартия прав человека и народов (Найроби, 26 июня 1981 г.) // Международные акты о правах человека: Сб. документов / Сост. и авт. вступ. ст. *В. А. Карташкин, Е. А. Лукашева*. М., 2000.

Будапештское решение СБСЕ 6 декабря 1994 г. // Действующее международное право: В 3 т. / Сост. *Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова*. М., 1999.

*Вешняков А. А.* Конвенция о стандартах свободных справедливых подлинных и периодически проводимых выборов: Проект // *Вешняков А. А.* Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. М., 1997.

Декларация Лиссабонского саммита (Лиссабон, 1996 г.) // Международные акты о правах человека: Сб. документов / Сост. и авт. вступ. ст. *В. А. Карташкин, Е. А. Лукашева*. М 2000.

Декларация о критериях свободных и справедливых выборов: Принята единогласно на 154-й сессии Совета Межпарламентского союза (Париж, 26 марта 1994 года) // *Вешняков А. А.*

Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. М., 1997.

Договор о Европейском Союзе // Единый европейский акт. Договор о Европейском Союзе / Редколл.:

Ю. А. Борко (отв. ред.), М. В. Каргалова, Ю. М. Юмашев. М., 1994.

Договор об учреждении Европейского сообщества, измененный Амстердамским договором // Конституции зарубежных государств: Великобритания, Франция, Германия, Италия, Испания, Швейцария, Европейский Союз, Соединенные Штаты Америки, Япония, Бразилия: Учеб. пособие. 3-е изд. / Сост., авт. введ. и вступ. ст. к конституциям В. В. Маклаков. М., 2001.

Договор, учреждающий Европейское сообщество // Европейское право: Учебник для вузов / Отв. ред. Л. М. Энтин. М., 2000.

Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ, 5—29 июня 1990 г. М., 1990.

Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ. М., 1991.

Документ Московского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (Москва, 3 октября 1991 г.) // Международные акты о правах человека: Сб. документов / Сост. и авт. вступ. ст. В. А. Карташкин, Е. А. Лукашева. М., 2000.

Европейская хартия местного самоуправления (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // Право Совета Европы и Россия: Сб. документов и материалов. 2-е изд. / Отв. за вып. И. П. Скворцов. Краснодар, 1996.

Европейская хартия о местном самоуправлении (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // Международные акты о правах человека: Сб. документов / Сост. и авт. вступ. ст. В. А. Карташкин, Е. А. Лукашева. М., 2000.

Заявление о критериях свободных и справедливых выборов (принято единогласно на сессии Межпарламентского союза 26 марта 1994 года в Париже). Сокр. пер. с англ. // Бюллетень Центральной избирательной комиссии Российской Федерации<sup>1</sup>. 1994. № 4.

Заявление участников Московской встречи делегаций организаторов выборов государств — участников Содружества Независимых Государств // Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации<sup>1</sup>. 2001. № 4.

Итоговая резолюция заседания Исполнительного совета АОВЦВЕ (о. Большой Бриони, Хорватия, 27—29 марта 2001 г.) // Вестник ЦИК РФ. 2001. № 3.

Конвенция о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод граждан государств — участников Содружества Независимых Государств: проект // Вестник ЦИК РФ. 2001. № 4.

Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека 26 мая 1995 г. // Действующее международное право: В 3 т. М., 1999. Т. II.

Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека (Минск, 26 мая 1995 г.) // Международные акты о правах человека: Сб. документов / Сост. и авт. вступ. ст. В. А. Карташкин, Е. А. Лукашева. М., 2000.

Лиссабонский документ встречи ОБСЕ на высшем уровне, 3 декабря 1996 г. // Действующее международное право: В 3 т. М., 1999. Т. III.

Парижская хартия для новой Европы (Итоговый документ Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшегося в Париже), 21 ноября 1990 г. // Действующее международное право: В 3 т. / Сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова М., 1999.

Парижская хартия для новой Европы (Итоговый документ Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе, состоявшегося в Париже): Париж, 21 ноября 1990 г. // Международные акты о правах человека: Сб. документов / Сост. и авт. вступ. ст. В. А. Карташкин, Е. А. Лукашева. М., 2000.

Первый протокол к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод // Права человека: Сб. универсальных и региональных международных документов / Сост. Л. Н. Шестаков. М., 1990.

Постановление Межпарламентской ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств от 24 ноября 2001 г. «О проекте Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств» // Журнал о выборах. 2001. № 4.

Протокол № 1 к Конвенции о защите прав человека и основных свобод (Париж, 20 марта 1952 г.) // Международные акты о правах человека: Сб. документов / Сост. и авт. вступ. ст. В. А. Карташкин, Е. А. Лукашева. М., 2000.

Протокол экспертного заседания по рассмотрению проекта Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств от 23 января 2002 г. // Журнал о выборах. 2001. № 4.

Руководство по наблюдению за выборами Бюро по демократическим институтам и правам человека

Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (Варшава, 1997 год) // *Вешняков А. А.* Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации. М., 1997.

Устав Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы: Принят на ежегодной конференции 25—27 ноября 1998 г. в Вильнюсе (Литовская Республика) // *Вестник ЦИК РФ.* 1999. № 3.

### *Исследования по избирательному праву и процессу зарубежных стран*

*Авдеенкова М., Дмитриев Ю.* Современные избирательные системы // *Выборы. Законодательство и технологии.* 2000. № 7-8.

*Авдеенкова М., Дмитриев Ю.* Принципы избирательного права // *Право и жизнь.* 2000. № 28.

*Автономов А. С.* Основные категории и институты избирательного права. М., 1995.

*Автономов А. С.* Некоторые общие тенденции в юридическом регулировании выборов в представительные органы в странах СНГ // *Вопросы выборов и избирательного права.* Калуга, 1999. № 2.

*Автономов А. С.* Правовое регулирование парламентских выборов в Боснии и Герцеговине // *Представительная власть: мониторинг, анализ, информация.* 1999. № 1—6.

Активность избирателей на выборах за рубежом: краткий анализ данных за 1945—1997 годы, основные проблемы и тенденции // *Вестник ЦИК РФ.* 1998. № 2.

*Александров А. А.* Партийная система Мексики: политико-юридический аспект // *Партии в политической системе: Сб статей / Отв. ред. Ю. А. Юдин.* М, 1983.

*Александрова З. К.* Правовой статус депутатов в странах Центральной и Восточной Европы // *Российский юридический журнал.* 1999. № 3.

*Алексеев Н. А.* Реформа избирательной системы в Великобритании (на примере выборов в Европейский парламент) // *Вестник ЦИК РФ.* 1999. № 7.

*Альффер С. А.* Избирательные комиссии: система, правовой статус, порядок формирования. Минск, 2001.

*Андреева Г.* Парадоксы развития избирательного права в Германии // *Право и жизнь.* 1999. № 20.

*Анохина Н. В., Брандес М. Э.* Роль СМИ в избирательном процессе // *Политическая наука.* 2000. Вып. 3: Выборы в посткоммунистических обществах: Проблемно-тематич. сб. / Гл. ред. Ю. С. Пивоваров; Отв. ред. и сост. Е. Ю. Мелешкина. М., 2000.

*Антонос Г. А.* Государственное финансирование выборов и политических партий в Италии // *Журнал о выборах.* 2002. № 1.

Ассоциация организаторов выборов Великобритании // *Вестник ЦИК РФ.* 1999. № 3.

*Баглай М. В., Даниленко В. И., Ильинский И. П.* и др. Государственное право буржуазных стран и стран, освободившихся от колониальной зависимости: Учебник / Под ред. И. П. Ильинского, М. А. Крутоголова. М., 1979.

*Балашова А. Н.* Технология избирательной кампании в западной политической науке // *Вестник Моск. ун-та Сер 12-Полит, науки.* 2000. № 2.

*Бальян Х.* Десять лет международного наблюдения и содействия выборам // *Журнал о выборах.* 2001. № 4. С. 4—11.

*Басу Дурга Дас.* Основы конституционного права Индии / Под общ. ред. М. М. Сайфулина. М., 1986.

*Батлер Д., Бэллингер К., Исаев Ю.* Избирательные системы // *Россия и Британия в поисках достойного правления: Учеб. пособие / Под общ. ред. И. Кириянова, Н. Оуэна, Дж. Сникера.* Пермь, 2000.

*Беркович Е. Ф.* Правовой статус политических партий в США и Великобритании // *Тез. докл. на теоретич. конф. аспирантов Ин-та гос-ва и права и Моск. юрид. ин-та / Отв. ред. Н. П. Колдаева, М. М. Славин.* М., 1991.

*Берлин П. А.* Политические партии на Западе: их доктрины, организация и деятельность. СПб., 1907.

*Бихдрикер Д.* Избирательное право в буржуазных странах и в социалистическом государстве / Отв. ред. В. М. Догадов. Л., 1937.

*Бойко А. И.* Избирательные права: отечественные и европейские регламенты и гарантии // *Права человека в России: время надежд и разочарований: Мат. докл. и сообщ. участников меж-вуз. науч.-практич. конф., посвящ. 50-летию Всеобщей декларации прав человека. 10 декабря 1998 г. / Отв. ред. Н. С. Бондарь.* Ростов н/Д, 1998.

Бойцова Л. В., Бойцова В. В. Конституционное право России и зарубежных стран в сравнительной перспективе. М., 2000.

Бромхед П. Эволюция Британской конституции / Отв. ред. В. А. Баранчиков. М., 1978.

Бусыгина И. М. Формирование верхней палаты в федерациях: Россия и зарубежный опыт // Мировая экономика и между-нар. отношения. 1996. № 7.

Быков И. Проблемы соотношения избирательной системы и формы государственного правления на примере России и Украины // Политический менеджмент: теория, методология, практика: Тез. докл. и выступ, третьей студен, политоло-гич. конф. в Санкт-Петербург, ун-те 29—30 апреля 1999 г. / Отв. ред. Л. В. Сморгунюв. СПб., 1999.

Вандервельд Э. Борьба за женское избирательное право в Бельгии. СПб., 1906.

Вандервельд Э. Женское избирательное право в Бельгии и социал-демократия. СПб., 1906.

Василевич Г. А. Конституция и проблемы совершенствования избирательного права в Республике Беларусь // Журнал российского права. 1999. № 5—6.

Васильев В. И. Политическая культура и выборы в Германии // Бюллетень ЦИК РФ. 1995. № 4.

Васильев Д. И. Предоставление избирательного права женщинам Швейцарии // Сов. государство и право. 1972. № 8.

Веденеев Ю. А. Избирательная власть: исторический контекст, политико-правовая сущность и механизм осуществления // Бюллетень ЦИК РФ. 1995. № 2.

Веденеев Ю. А. Конституционная демократия и правовая культура избирателей // Вестник ЦИК РФ. 1996. № 19.

Веденеев Ю. А. Новое избирательное право // Очерки по истории выборов и избирательного права: Учеб. пособие / Под ред. Н. А. Богодаровой, Ю. А. Веденева. Калуга; М., 1997.

Веденеев Ю. А. Выборная демократия — действительный, а не мнимый путь к гражданскому обществу и правовому государству // Вестник ЦИК РФ. 1997. № 1.

Веденеев Ю. А. Политическая демократия и электорально-правовая культура граждан // Государство и право. 1997. № 2.

Веденеев Ю. А., Князев С. Д. Избирательные правоотношения: понятие, политико-правовое содержание и структура // Вестник ЦИК РФ. 1998. № 2.

Веденеев Ю. А., Васильев А. В. Сравнительный анализ избирательных систем России и Германии // Журнал о выборах. 2001. №4.

Велигодский М. А. Законодательство о выборах и его нарушения на примере Украины // Выборы в Российской Федерации: Мат. науч.-практич. конф. 16—17 марта 2002 г. / Под ред. М. Б. Горного. СПб., 2002.

Вешняков А. А. Избирательное законодательство Российской Федерации в свете общепринятых стандартов // Моск. журн. междунар. права. 1995. № 4.

Вешняков А. А. Международно-правовые избирательные стандарты и их реализация в законодательстве Российской Федерации // Ориентир. 1998. № 8.

Вешняков А. А. Свободные выборы, общественная стабильность и развитие демократического процесса в регионе ОБСЕ: Выступление Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации А. А. Вешнякова на первом пленарном заседании семинара по человеческому измерению БДИПЧ ОБСЕ «Избирательные процессы» (г. Варшава, 29 мая 2001 г.) // Вестник ЦИК РФ. 2001. № 5.

Вешняков А. А., Лысенко В. И. Выдвижение кандидатов и сбор подписей избирателей: зарубежный опыт 90-х годов и совершенствование российского избирательного законодательства // Вестник ЦИК РФ. 1998. № 11.

Воеводин Л. Д., Ву Хонг Ань. Избирательная система Вьетнама // Журнал российского права. 1997. № 10.

Вольский Р. Избирательное право и механизм выборов в капиталистических странах // Об изменениях Советской Конституции: Сб. статей / Под ред. А. Алымова, Е. Папуханиса, Г. Шостака. М., 1935.

Вольский Р. Техника парламентских выборов во Франции и Англии // Избирательный закон социалистического государства: Сб. материалов для пропагандистов и агитаторов / Сост. Н. Лебедев, Н. Згерский. Киев, 1937.

Выборы в капиталистических странах // Там же.

Выборы во всем мире. Электоральная свобода и общественный прогресс: Энциклопедич. справ. / Авт.-сост. А. А. Танин-Львов. М., 2001.

Выступление Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации А. А. Вешнякова на 7-м Совещании ОБСЕ по рассмотрению выполнения обязательств в области человеческого измерения (г. Варшава, сентябрь 2002 г.) // Вестник ЦИК РФ. 2002. № 9.

Галкин А. А. Электоральное поведение как объект исследования // Рабочие избиратели в странах Западной Европы / Отв. ред. А. А. Галкин. М., 1980.

Герасименко Т. В. Анализ принципов избирательного права стран СНГ // Избирательное право и избирательный процесс в субъектах Российской Федерации: состояние, проблемы, перспективы: Мат. межрегион. науч.-практич. семинара. 11—13 мая 2000 г. / Под ред. Н. А. Еремеевой и В. В. Невинского. М., 2000.

Гессен В. М. Теория конституционного государства: Лекции, читанные студентам экономического отделения Санкт-Петербургского политехнического института Императора Петра Великого. 3-е изд. СПб., 1914.

Гессен В. М. Основы конституционного права. Пг., 1918.

Голосов Г. В. Партийные системы России и стран Восточной Европы. М., 1999.

Государственное право буржуазных и освободившихся стран: Учебник. 2-е изд. / Авт. колл.: Л. М. Энтин, В. Н. Даниленко, М. В. Баглай, И. П. Ильинский, А. Г. Орлов, М. А. Моргунова; Отв. ред. И. П. Ильинский, Л. М. Энтин. М., 1988.

Граф Г., Зайлер Г. Выборы и избирательное право в классовой борьбе / Под общ. ред. и со вступ. ст. Н. А. Сидорова. М., 1974.

Грушева Г. В. Новое в избирательном праве Великобритании // Известия высш. учеб. завед. Правоведение. 1974. № 2.

Даниленко В. Н. Выборы в органы местного управления в буржуазных странах // Сов. государство и право. 1939. № 5.

Даниленко В. Н. Политические партии и государственный механизм современных капиталистических стран: Учеб. пособие / Под ред. Л. М. Энтина. М., 1976.

Даниленко В. Н. Политические партии и буржуазное государство. М., 1984.

Даниленко В. Н. Правовой механизм государственного финансирования политических партий в буржуазных странах // Сов. государство и право. 1984. № 12.

Данилов С. Ю., Шило В. Е. Политико-государственный механизм современной Канады: Сравнит.-историч. исслед. / Отв. ред. С. Ф. Молочков. М., 1991.

Депутат парламента в зарубежных странах / Отв. ред. Д. А. Ковачев. М., 1995.

Дурденевский В. Н. Иностранное конституционное право в избранных образцах (С приложением текстов конституций). Л., 1925.

Евдокимов В. Б. Эволюция двухпартийной системы Великобритании и Канады в период империализма: Сравнит. анализ // Правовые идеи и государственные учреждения: Межвуз. сб. науч. трудов / Отв. ред. Б. А. Стародубский. Свердловск, 1980.

Евинтов В. И. Буржуазная избирательная система: мифы и реальность / Науч. ред. Н. И. Корниенко. Киев, 1985.

Евланов И. А., Лысенко В. И. Избирательное право Республики Узбекистан // Вестник ЦИК РФ. 1999. № 2.

Егорова А., Шульдешова Т. Из истории борьбы за избирательное право для женщин // Избиратель и закон. Electors and law. Electeurs et loi / Науч. ред. Н. В. Щербакова. Ярославль, 1999.

Еллинек Г. Множественное (плюральное) избирательное право / Пер. с нем. И. Д. Новикова. М., 1906. Иеллинек Г. Плюральное избирательное право. Киев, 1905.

Ерыгин А. А. К вопросу об ограничении пассивного избирательного права на выборах в парламенты зарубежных стран // Права человека. Просвещение по вопросам основных прав и свобод граждан: Мат. междунар. науч.-практич. конф. 17 декабря 1998 г. / Отв. ред. В. Н. Самсонов. Белгород, 1999.

Жданович В. А. Об избирательной системе Великобритании // Журнал российского права. 1998. № 1.

Жданович В. А., Прохоренко И. Л. Новые тенденции в международном наблюдении на выборах: опыт ОБСЕ // Вестник ЦИК РФ. 1997. № 6.

Златопольский Д. Л. Институт президента в Восточной Европе: порядок выборов и ответственность // Вестник Моск. ун-та. Сер. 11: Право. 1994. № 5.

Зубов А. Б. Социально-экономические и культурно-исторические факторы электорального поведения на Востоке (Опыт сравнительного анализа Ливана, Таиланда и Индии) // Структурные сдвиги в экономике и эволюция политических систем в странах Азии и Африки в 70-е годы: Тез. докл. на науч.-теоретич. конф. / Отв. ред. Н. А. Симония, А. Г. Вельский, А. Б. Волков. М., 1979.

Зубов А. Б. Ливан, Индия, Таиланд: опыт политико-культурного сопоставления форм восприятия представительной демократии // Политическая культура стран ислама: Сб. обзоров. Вып. 1 / Отв. ред. Н. Н. Разумович. М., 1981.

Зубов А. Б. Типология политической культуры представительной демократии на современном Востоке: некоторые особенности адаптации (к постановке вопроса) // Структурные сдвиги в экономике и эволюция политических систем в странах Азии и Африки в 70-е годы: Сб. статей / Отв. ред. Г. Ф. Ким, Н. А. Симония. М., 1982.

Зубов А. Б. Влияние образования на характер политической активности индийских избирателей: Обзор // Наука, образование и социальное развитие в Индии / Сост. и отв. ред. А. Г. Вельский. М., 1983.

Зубов А. Б. Парламентская демократия на современном Востоке: к вопросу о междивизиационном взаимодействии // III Всесоюзная конф. востоковедов «Взаимодействие и взаимовлияние цивилизаций и культур на Востоке»: Тез. докл. и со-общ. (Душанбе, 16—18 мая 1988 г.). Т. II / Редколл.: Л. А. Аганина, Л. Б. Алаев, В. М. Алпатов и др. М., 1988.

Зубов А. Б. Парламентская демократия и политическая традиция Востока / Отв. ред. Л. Б. Алаев. М., 1990.

Зуева Л. А. Выборы: анализ процедур подсчета // Вестник Моск. ун-та. Сер. 12: Полит. науки. 1996. № 3.

Иванченко А. В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: история, теория, практика. М., 1996.

Иванченко А. В. Особенности статуса избирательных органов за рубежом // Вестник ЦИК РФ. 1996. № 20.

Избирательное право и избирательный процесс в Российской Федерации: Учебник для вузов / Отв. ред. А. В. Иванченко; Науч. ред. Ю. А. Веденеев, В. И. Лысенко. М., 1999.

Из истории европейского парламентаризма: Италия / Отв. ред. С. П. Пожарская. М., 1997.

Избирательное законодательство Республики Белоруссия // Вестник ЦИК РФ. 1998. № 3.

Избирательное право и выборы: Сб. статей / Отв. ред. Ю. А. Юдин. М., 1990.

Избирательные системы и партии в буржуазном государстве / Отв. ред. В. А. Туманов, И. М. Вайль. М., 1979.

Избирательные системы стран мира / Под общ. ред. П. С. Ромашкина. М., 1961.

Информация об участии делегации Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в конференции Международной ассоциации клерков, протоколистов, казначеев и организаторов выборов // Бюллетень ЦИК РФ. 1994. № 10.

Иойрыш А. И., Шугаев А. С. Выборы в буржуазных странах. М., 1957.

Ихенгейзер Э. Женское избирательное право // Политическая библиотека. Вып. 9, 10. СПб., 1907.

К реформе государственного строя России. Вып. 1 / Пер. под ред. и со вступ. ст. М. Соболева. СПб., б/г.

Календарь избирателя. 1998: Юрид. справ.-инф. сб. / Сост. В. Н. Жбанков, Д. В. Шутько. М., 1998.

Карева М. Выборы в СССР и странах капитала // Великая сила советской демократии: Сб. статей. М., 1954.

Карп А. А. Право отзыва депутата // Сов. государство и право. 1949. № 9.

Карпикова И. С. Итальянская избирательная система // Сов. государство и право. 1965. № 11.

Карпикова И. С. Итальянский парламент: Выборы и порядок формирования. М., 1965.

Карристейн Т., Неганов С. Партийные системы и политические партии // Россия и Британия в поисках достойного правления: Учеб. пособие / Под общ. ред. И. Кирьянова, Н. Оуэна, Дж. Спикера. Пермь, 2000.

Касаткина Н. М. Определение результатов выборов в зарубежных государствах // Вестник ЦИК РФ. 1998. № 12.

Кингсли Ж.-П. Организация выборов независимым органом // Вестник ЦИК РФ. 1997. № 3.

Кистяковский Б. Учредительное собрание // Свободный государственный строй. М., 1917.

Клеченов Г. Е. Конституционные основы регионального управления и местного самоуправления в странах Латинской Америки: Науч.-аналитич. обзор. М., 1994.

Ковачев Д. А. Конституционная регламентация избирательной системы в законодательстве о выборах зарубежных государств // Вестник ЦИК РФ. 1998. № 7.

Комаров А. Н. Канадское законодательство о партиях и выборах // США — экономика, политика, идеология. 1997. № 10.

Конституционная и законодательная защита от проникновения криминальных элементов во властные

структуры в государствах — участниках СНГ // Вестник ЦИК РФ. 1998. № 8.

*Корчиго Е.* Избирательные системы современности и Россия // Право и жизнь. 1997. № 12.

*Коток В. Ф.* Референдум в системе социалистической демократии / Отв. ред. *М. П. Карева*. М., 1964.

*Крутоголов М. А.* Как проходят выборы в странах капитала. М., 1954.

*Крутоголов М. А.* Выборы в СССР и в странах капитала. М., 1958.

*Крутоголов М. А.* Выборы в СССР и буржуазных странах. М., 1959.

*Крутоголов М. А.* Выборы у нас и у них. М., 1962.

*Крутоголов М. А.* Антидемократическая сущность буржуазных выборов. М., 1963.

*Крутоголов М. А.* Лицо и маска буржуазных выборов. М., 1970.

*Крылов Б. С.* Парламент буржуазного государства: Политическая сущность и формы парламента и парламентаризма на современном этапе. М., 1963.

*Кулик А. Н.* Партии как институт представительной демократии на Западе и в постсоветской России // Политические партии в России и на Западе: функционирование партийных систем: Проблемно-тематич. сборник / Отв. ред. *В. П. Любин*. М., 1995.

*Леванский С. А.* Законодательство о партиях и партии ФРГ // Журнал о выборах. 2001. № 1.

*Леванский С. А.* Государственное финансирование выборов и предвыборные расходы партий в ФРГ // Журнал о выборах. 2001. № 3.

*Левин И. Б.* Реформа избирательной системы в Италии // Полис. 1993. № 3.

*Левин И. Д.* О проекте японской конституции и новом избирательном законе // Сов. государство и право. 1946. № 7.

*Левин И. Д.* Советская избирательная система — избирательная система высшего типа (К выборам в Верховный Совет СССР III созыва) // Сов. государство и право. 1950. № 2.

*Левин И. Д.* Современная буржуазная наука государственного права. М., 1960.

*Лейкман Э., Ламберт Дж. Д.* Исследование мажоритарной и пропорциональной избирательных систем / Под ред. *А. С. Шугаева*. М., 1958.

*Леше П.* Избирательное законодательство и парламентские выборы в Германии // Дневник Алтайской школы политических исследований. № 7: Роль парламента в демократическом государстве: Материалы науч.-практич. конф. / Под ред. *Ю. Г. Чернышева*. Барнаул, 1999.

*Лысенко В. И.* Законодательство о выборах в местные органы самоуправления и практика его применения в зарубежных странах в 80—90-е годы: сравнительный анализ и тенденции развития // Сов. государство и право. 1992. № 12.

*Лысенко В. И.* Выборы и представительные органы в новой Европе: политологический опыт и тенденции 80—90-х годов / Отв. ред. *В. В. Смирнов*. М., 1994.

*Лысенко В. И.* Представительные начала и избирательные системы в контексте правового регулирования избирательного процесса // Вестник ЦИК РФ. 1997. № 3.

*Лысенко В. И.* Финансирование выборов и избирательный залог в зарубежном законодательстве и практике // Вестник ЦИК РФ. 1997, № 7.

*Любимов А. Л.* Правовые институты демократии России и стран Европы: Выборы, лоббизм и парламентаризм: Сравнит. анализ / Под общ. ред. *В. Г. Машлыкина*. М., 1999.

*Любин В. П.* Партийная система в России накануне выборов и партийное развитие в странах Восточной, Центральной и Западной Европы: Введение // Политические партии в России и на Западе: функционирование партийных систем: Проблемно-тематич. сб. / Отв. ред. *В. П. Любин*. М., 1995.

*Маклаков В. В.* Избирательное право и избирательные системы буржуазных и развивающихся стран: Учеб. пособие / Отв. ред. *А. А. Мишин*. М., 1987.

*Марченко М. Н.* Политическая система современного буржуазного общества (политико-правовое исследование). М., 1981.

*Мачковский Л. Г.* Уголовная ответственность за воспрепятствование осуществлению избирательных прав в России и за рубежом (сравнительный анализ) // Юридический мир. 2002. № 3.

Международный институт демократии и содействия выборам // Вестник ЦИК РФ. 1999. № 1.

*Мейер Г.* Избирательное право. М., 1906.

Местные органы в политической системе капитализма. М., 1985.

*Миллер А. И.* Работа над ошибками: Карен Давиша о роли выборов в демократизации посткоммунистических обществ // Политическая наука. 2000. Вып. 3: Выборы в посткоммунистических обществах: Проблемно-тематич. сб. / Гл. ред. *Ю. С. Пивоваров*; Отв. ред. и сост. *Е. Ю. Мелешикина*. М., 2000.

*Митева Л.* Развитие партийных систем в странах Центральной и Восточной Европы в переходный

- период (сравнительный анализ) // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12: Полит. науки. 2000. № 6.
- Мишин А. А.* Избирательное право и избирательные системы буржуазных стран. М., 1962.
- Могунова М. А.* Скандинавский парламентаризм. Теория и практика. М., 2001.
- Морозова Е.* Избирательные технологии: российский и зарубежный опыт // Выборы. Законодательство и технологии. 2001. № 2.
- Надаус А.* Выбор избирательных систем // Полис. 1993. № 3.
- Надо К.* О международном опыте финансирования избирательных кампаний // Выборы и референдумы. Екатеринбург, 1999. № 1.
- Некрич А. М., Поздеева Л. В.* Государственный строй и политические партии Великобритании / Отв. ред. И. М. Майский. М., 1958.
- Николаева О. И.* Проблемы политической реформы в Японии // Мировая экономика и междунар. отношения. 1993. № 1.
- Новгородцев Л. В.* Германия и ее политическая жизнь. СПб., 1904.
- Нолен Д.* Выборы, избирательное право // Технологии и организация выборных кампаний: Зарубежный и отечественный опыт / Ред. В. С. Комаровский и Г. И. Иванов. М., 1993.
- Нолен Д.* Избирательные системы // Там же.
- Нормативы избирательного законодательства стран СНГ и Балтии // Вестник ЦИК РФ. 1998. № 5.
- О методике и основных принципах организации наблюдения за подготовкой и проведением выборов (по материалам Совета Европы) // Бюллетень ЦИК РФ. 1994. № 10.
- О нарушениях избирательного законодательства и штрафных санкциях в некоторых странах Европы, Азии и США (по материалам исследовательских центров университетов США, Великобритании и Канады, сети Интернет и зарубежной печати) // Вестник ЦИК РФ. 1999. № 2.
- О некоторых особенностях проведения выборов и работы избирательных комиссий в Австралии (по материалам Австралийской избирательной комиссии) // Вестник ЦИК РФ. 1997. № 7.
- О подготовке и проведении президентских и парламентских выборов в Бразилии и деятельности избирательных органов // Бюллетень ЦИК РФ. 1995. № 1.
- О практике работы по организации регистрации (учета) избирателей в зарубежных странах // Вестник ЦИК РФ. 1997. № 2.
- О практике решения в зарубежных странах вопросов, связанных с недопущением проникновения во властные структуры криминальных элементов // Вестник ЦИК РФ. 1998. № 8.
- Ограничения избирательного права // Избирательный закон социалистического государства: Сб. материалов для пропагандистов и агитаторов / Сост. сб. Н. Лебедев, Н. Згерский. Киев, 1937.
- Об избирательной системе Алжира (по материалам конституции и избирательного законодательства Алжира) // Вестник ЦИК РФ. 1997. № 5.
- Об избирательной системе Перу // Вестник ЦИК РФ. 1998. № 4.
- Об избирательной системе ФРГ (по материалам Основного закона (Конституции) ФРГ и избирательного законодательства Германии) // Вестник ЦИК РФ. 1998. № 11.
- Об избирательной системе Японии // Вестник ЦИК РФ. 1997. № 4.
- Ограничения избирательного права // Избирательный закон социалистического государства: Сб. материалов для пропагандистов и агитаторов / Сост. сб. Н. Лебедев, Н. Згерский. Киев, 1937.
- Оливер Д.* Реформа избирательной системы Соединенного Королевства // Современный конституционализм (по материалам советско-британского симпозиума). М., 1990.
- Осипова Р.* Роль выборов в процессе преобразования политических систем в странах Восточной Европы в 1989—1990 гг. // Технологии и организация выборных кампаний: Зарубежный и отеч. опыт / Ред. В. С. Комаровский и Г. И. Иванов. М., 1993.
- Особенности избирательной системы Индии (по материалам Центральной избирательной комиссии Индии) // Вестник ЦИК РФ. 1997. № 4.
- Особенности избирательной системы Республики Казахстан // Вестник ЦИК РФ. 1998. № 3.
- Особенности избирательной системы Уругвая // Вестник ЦИК РФ. 1997. № 3.
- Особенности избирательных систем в Австралии, ФРГ, Канаде, Мексике, США / А. А. Алексеев, В. А. Боцан-Харченко, В. И. Васильев, А. А. Давыдов, В. А. Жданович. М., 1996.
- Острогорский М. Я.* Демократия и политические партии / Отв. ред., авт. вступ. ст. и коммент. А. Н. Медушевский. М., 1997.
- Пантелеев И.* Выборы у нас и у них: Выборы в СССР и капиталистических странах. Свердловск, 1939.
- Парламентская демократия и федерализм в России и Германии: Опыт совместного исследования

российских и германских ученых / Под общ. ред. *А. А. Мацнева, М. Моммзен*. М., Мюнхен, Вюрцбург, 1999.

Парламенты мира: Сборник. М., 1991.

Партии и выборы в капиталистическом государстве (практика 70-х годов) / Отв. ред. *В. А. Туманов*. М., 1980.

Партии и партийные системы современной Европы: Проблемно-тематич. сб. / Отв. ред. *В. П. Любин*. М., 1994.

*Пилипенко А. Н.* Финансирование выборов в зарубежных государствах // Вестник ЦИК РФ. 1998. № 8.

*Пинто-Душинский М.* Выборы и средства массовой информации // Вестник ЦИК РФ. 1999. № 4.

*Поленина С.* Использование международного права в продвижении женщин в ходе выборов // Права женщин в России: законодательство и практика. 2000. № 1.

Политические сдвиги в странах Запада (конец 70-х — 80-е годы) / Отв. ред. *С. П. Перегудов*. М., 1989.

Политический механизм диктатуры монополий / Отв. ред. *И. Д. Левин, В. А. Туманов*. М., 1974.

Полномочия и правовой статус центральных избирательных комиссий государств — участников СНГ (основные нормативные показатели) // Вестник ЦИК РФ. 1999. № 2.

Правовые системы стран мира: Энциклопедический справочник // Отв. ред. *А. Я. Сухарев*. М., 2000.

*Пряхин М. Г.* Развитие теории и практики буржуазного избирательного права // Актуальные вопросы советской юридической науки. Ч. 1 / Отв. ред. *М. И. Байтин*. Саратов, 1978.

Реформа избирательной системы в Италии и России: опыт и перспективы / Отв. ред. *В. И. Лысенко*. М., 1995.

*Руппель А.* Оптимизация избирательных систем в странах — членах СНГ // Становление гражданского общества и правового государства в Российской Федерации: Сб.: В 2 ч. / Ред.-сост. *И. С. Яценко*. М., 1993. Ч. II.

*Рыбаков А. В.* Избирательное право и избирательные системы // Социально-политич. журнал. 1998. № 2.

*Рябов С. В.* Буржуазные партии и государственный аппарат в странах Латинской Америки // Партии в политической системе: Сб. статей / Отв. ред. *Ю. А. Юдин*. М., 1983.

*Савицкий П. И.* Основные черты избирательной системы Бельгии: Материалы теоретич. конф. Свердловск, 1966.

*Сайд Лесли Ф.* Регулирование политических партий и их финансовой прозрачности / Сост. *С. А. Боголюбов, М. Макфол*. М., 1994.

*Салмин А. М.* Современная демократия: генезис, структура, культурные конфликты: Опыт Франции в сравнительной ретроспективе. М., 1992.

Сведения общего характера — документация [Краткое изложение требований, предъявляемых законом Канады о выборах к регистрации политических партий] / Подгот. Междунар. фондом избират. систем // Право и многопартийность в России: Сб. статей и материалов / Сост. *С. А. Боголюбов, М. Макфол*. М., 1994.

Свободный государственный строй. М., 1917.

*Спаский Е. Н.* Избирательные системы и политические партии // Демократия и выборы: генезис, состояние и проблемы: Материалы краевед. науч.-практ. конф. Хабаровск, 15 ноября 1995 г. Хабаровск, 1995.

Спутник избирателя / Авт.-сост. *В. М. Водолагин, Г. В. Иванов, В. П. Костин*. М., 1962.

Сравнительное конституционное право / Отв. ред. *В. Е. Чиркин*. М., 1996.

Средства массовой информации и выборы: Аналит. обзор / Сост. *Я. Ланге*. М., 1999.

*Стародубский Б. А.* Буржуазная демократия: миф и действительность. М., 1977.

*Стародубский Б. А.* Понятие и виды партийной системы в буржуазных странах // Известия вузов. Правоведение. 1969. № 4.

*Страшун Б. А.* Международные стандарты выборов и избирательное право России // Выборы. Законодательство и технологии. 2000. № 11.

*Сукси М.* Избирательный цикл — Права человека в избирательном процессе // Права человека и избирательный процесс: Материалы междунар. российско-финской конф. «Права человека и избирательный процесс» (Петрозаводск, 25—26 сентября 2001 г.). Петрозаводск, 2001.

*Таагенера Р., Шугарт М. С.* Описание избирательных систем // Полис. 1997. № 3.

*Тахтарев К.* От представительства к народовластию: К изучению новейших стремлений

политического развития современного общества. СПб., 1907.

Тенденции развития избирательного права основных капиталистических государств // Сов. государство и право. 1973. №6.

*Тер-Газарян А. В.* Особенности политических выборов в переходном обществе // Культура. Политика. Молодежь: Сб. науч. работ. Вып. 2 / Отв. за вып.: *В. В. Журавлев, И. С. Хорин, В. И. Буренко.* М., 1996.

*Терещенко А. Г. С.* Липсет о социальных основах политического поведения избирателя // Социально-политич. журн. 1996. №4.

Техника парламентских выборов во Франции и в Англии // Избирательный закон социалистического государства: Сб. материалов для пропагандистов и агитаторов / Сост. *Н. Лебедев, Н. Згерский.* Киев, 1937.

*Тихомирова Ю.* Партии и закон: Зарубежный опыт регулирования деятельности партий // Выборы. Законодательство и технологии. 2001. № 9—10.

*Ткаченко Л. Е., Перевозчиков В. Н.* О президентских выборах в Республике Казахстан // Вестник ЦИК РФ. 1999. № 2.

*Топорнин Н.* Факультативный референдум как институт прямой демократии в странах Совета Европы // Российская юстиция. 1998. № 2.

*Тохян Ф.* Конституционный порядок президентских выборов в современном мире (сравнит.-правовое исслед.). Ереван, 1998.

*Трайнин И. П.* О буржуазных политических партиях // Сов. государство и право. 1946. № 2—4.

*Трещенкова Н. Ю.* Выдвижение и регистрация кандидатов: обзор зарубежного опыта // Вестник ЦИК РФ. 1998. № 10.

*Ушацкий И. И.* Лицемерие буржуазной демократии. Минск, 1980.

*Хартлэнд Дж.* Выборы и международное наблюдение: задачи и перспективы // Вестник ЦИК РФ. 1996. № 7.

*Фарберов Н. П.* Иностранное государственное право: Учеб. пособие. Вып. 1 / Под общ. ред. *Е. А. Коровина.* М., 1947.

*Фарберов Н. П., Щетилин Б. В.* Государственное право буржуазных стран: Учебно-методич. пособие к изучению курса. М., 1950.

*Федосов П. А.* Двухпалатные парламенты: европейский и отечественный опыт // Полис. 2001. № 1.

ФРГ — выборы, партии, граждане // Бюллетень ЦИК РФ. 1994. № 8.

*Фростелл К.* Женщины и избирательный процесс // Права человека и избирательный процесс: Материалы междунар. российско-финской конф. «Права человека и избирательный процесс» (Петрозаводск, 25—26 сентября 2001 г.). Петрозаводск, 2001.

*Холодковский К. Г.* Будущая избирательная система России и опыт Запада // Избирательный закон: Материалы к обсуждению. М., 1993.

*Холодковский К. Г.* Партии: кризис или закат? // Демократия и демократизация на рубеже веков / Отв. ред. *К. Г. Холодковский.* М., 2000.

*Чазов А. В., Борисова Н. В.* Место идеологии в избирательной кампании // Электоральная политология: теория и опыт России: Материалы Второй студен. политолог. конф. / Под ред. *Л. В. Сморгунова.* СПб., 1998.

*Чернышев И. В.* Всеобщее избирательное право: Теория и практика всеобщего избирательного права. Что может дать России всеобщее избирательное право. СПб., 1906.

*Чернышев И. В.* Классовые основы избирательного права. Пг., 1917.

*Чирикина А. Н.* Вопросы избирательного права буржуазных стран // Проблемы конституционного права: Межвуз. науч. сб. Вып. 3 / Отв. ред. *И. Е. Фарбер.* Саратов, 1979.

*Чирикина А. Н.* Всеобщее избирательное право буржуазных стран // Актуальные вопросы советской юридической науки. Ч. 1 / Отв. ред. *М. И. Байтин.* Саратов, 1978.

*Чиркин В. Е.* Партии и выборы (российский и зарубежный опыт): [1990-е гг. — 2000 г.] // Журнал о выборах. 2001. № 1.

*Чиркин В. Е.* Правовое положение политических партий: Россия и зарубежный опыт // Общественные науки и современность. 1999. № 4.

*Чучупал В. В.* Требования к кандидатам в депутаты парламента: сравнительный анализ зарубежных и российского избирательных законодательств // Актуальные проблемы социально-гуманит. наук. Воронеж, 2000. Вып. 23.

*Шевченко Ю. Д.* Партии-преемницы и электоральная неустойчивость в новых демократиях: Россия и

Бразилия // Проблемы социального и гуманитарного знания: Сб. науч. работ. Вып. I / Отв. ред. В. В. Лапин. СПб., 1999.

Шугаев А. С. Выборы в капиталистических странах — орудие обмана и подавления трудящихся. М., 1954.

Шугаев А. С. Значение демократизации избирательной системы для завоевания рабочим классом большинства в парламенте. М., 1956.

Шугаев А. С. К вопросу о мажоритарной и пропорциональной избирательных системах // Вопросы современного государственного права буржуазных стран / Отв. ред. В. Ф. Коток. М., 1958.

Юдин Ю. А. Избирательное право и выборы в странах Тропической Африки // Государство и право в развивающихся странах: Сб. статей / Отв. ред. В. Е. Чиркин. М., 1976.

Юдин Ю. А. Политическая система независимых стран Тропической Африки. М., 1977.

Юдин Ю. А. Политические партии и право в современном государстве. М., 1998.

Юдин Ю. А. Финансирование политических партий в зарубежных странах (Правовая регламентация) // Государство и право. 1996. № 6.