

Российский центр обучения избирательным технологиям  
при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации

**СБОРНИК КОНКУРСНЫХ РАБОТ  
в области избирательного права,  
избирательного процесса  
и законодательства о референдуме,  
выполненных студентами и аспирантами высших  
юридических учебных заведений (юридических  
факультетов) Российской Федерации  
в 2002/2003 учебном году**

Москва  
2003

*Издание подготовлено в рамках реализации Комплекса мер по повышению профессиональной подготовки организаторов выборов и референдумов и правовому обучению избирателей в Российской Федерации на 2000-2005 годы, утвержденного постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 20 октября 2000 года № 113/1176-3.*

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

Научный редактор - доктор юридических наук *Ю. А. Веденеев*

Научный рецензент - доктор юридических наук *В. И. Лысенко*

**СБОРНИК конкурсных работ в области избирательного права, избирательного процесса и законодательства о референдуме, выполненных студентами и аспирантами высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации в 2002/2003 учебном году.** - М.: РЦОИТ, 2003. - 336 с.

В сборнике опубликованы статьи, признанные лучшими из работ, поступивших на конкурс среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации по вопросам избирательного права и процесса в 2003/2004 учебном году.

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

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

ISBN 5-93-63-9-034-9

© Российский центр обучения  
избирательным технологиям  
при Центральной избирательной комиссии  
Российской Федерации, 2003

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Предисловие</b> .....	<b>5</b>
--------------------------	----------

### **Раздел 1. Нормативные документы**

Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 16 августа 2002 года № 157/1391-3 "О конкурсе среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и процесса в 2002/2003 учебном году".....	7
---	---

Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 4 апреля 2003 года № 2/11-4 "О Комиссии по подведению итогов конкурса среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и процесса в 2002/2003 учебном году".....	16
---	----

Постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 4 июня 2003 года № 10/91-4 "Об итогах конкурса среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и процесса в 2002/2003 учебном году".....	18
--	----

<b>Раздел 2. Информация о проведении конкурса</b> среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и процесса в 2002/2003 учебном году.....	<b>22</b>
---	-----------

<b>Раздел 3. Конкурсные работы</b> .....	<b>30</b>
--	-----------

<b>    I. Избирательное право</b> .....	<b>30</b>
---	-----------

Мирзоян М.Г. Пути совершенствования российского избирательного законодательства.....	30
---	----

Миронов Н.М. Международные избирательные стандарты и российское законодательство.....	40
--	----

Зорина Ж.О. Роль судебной практики в развитии и совершенствовании избирательного права и законодательства в Российской Федерации.....	55
---	----

Вахлаева СВ. Роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в развитии избирательного права.....	67
Кутишенко Д.С. Роль правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации и Конституционного Суда Республики Коми в развитии избирательного права.....	80
Рыкова О.Н. Проблемы правовой ответственности средств массовой информации за нарушения законодательства о выборах.....	93
Карелин В.В. Закладка избирательной паперти на пороге у державной Думы Государства Всероссийского: исторический обзор.....	106
<b>II. Избирательный процесс.....</b>	<b>127</b>
Фальков В.Н. Понятие и содержание предвыборной агитации.....	127
Золотовская И.А., Смирнова М.К Проблемы правового регулирования назначения выборов в законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере Санкт-Петербурга).....	143
Ракитин И.В. Сроки в избирательном процессе.....	158
Плешкова О А Развитие и совершенствование избирательного законодательства в 2002-2003 годах: голосование по почте.....	172
Тезикова АВ. Выборы депутатов Бундестага Германии и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Сравнительно-правовой анализ.....	185
Сергеева И.Н. Основные факторы, влияющие на электоральное поведение граждан в субъектах Российской Федерации.....	200
<b>III. Молодежь и выборы.....</b>	<b>217</b>
Петровичев А.Ю., Шмакотин М.О. Молодежные парламенты и их роль в формировании активной гражданской позиции.....	217
<b>IV. Методические пособия.....</b>	<b>230</b>
Плаксин АВ. Избирательное право и процесс в схемах и таблицах (на основе Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации").....	230

## ПРЕДИСЛОВИЕ

Проведение в Российской Федерации демократических выборов в федеральные и региональные органы государственной власти, в органы местного самоуправления с учетом их непрерывности и интенсивности непосредственно связано с необходимостью повышения правовой культуры всех участников избирательного процесса.

Одним из приоритетных направлений в деятельности ЦИК России по повышению правовой культуры избирателей и организаторов выборов является работа с молодежью. Это актуально, потому что в России из 109 миллионов избирателей каждый пятый - представитель молодежи, а это - более 20 миллионов.

Избирательные комиссии субъектов Российской Федерации используют разнообразные формы работы с молодежью, начиная от олимпиад, конкурсов, деловых игр до выборов Молодежных парламентов. Наиболее популярной формой повышения правовой культуры среди студенчества стал конкурс на лучшую работу по избирательному праву и процессу, который проводится практически во всех субъектах Российской Федерации.

Начиная с 1999 года, РЦОИТ при ЦИК России совместно с Министерством образования Российской Федерации при содействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации проводит конкурс среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и процесса.

В 2002/2003 учебном году в РЦОИТ поступило 137 рефератов из 67 вузов 44 субъектов Российской Федерации.

Рецензенты конкурса отметили, что многие работы заслуживают высокой научной оценки, а ряд предложений по совершенствованию избирательного законодательства был учтен при подготовке федеральных законов "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации". Отдельных авторов рекомендовано привлекать к работе в Правовом управлении Аппарата Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Предлагаемый вашему вниманию сборник содержит лучшие работы победителей и участников конкурса, которые представили свои суждения по вопросам нового избирательного законодательства в нашей стране, международно-правовых избирательных стандартов и их реализации в России и европейских странах, политической демократии, электоральной активности молодежи.

Следует отметить, что проводимый конкурс имеет и свои практические результаты. Отдельные его участники стали членами территориальных, участковых избирательных комиссий, принимают активное участие в избирательной кампании по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва, работают в избирательных штабах политических партий и блоков.

ЮА Веденеев,  
доктор юридических наук

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ  
ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**О конкурсе среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и процесса в 2002/2003 учебном году**

Заслушав информацию члена Центральной избирательной комиссии Российской Федерации НА Кулясовой о проведении конкурса среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и процесса, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации **п о с т а н о в л я е т**:

1. Провести совместно с Министерством образования Российской Федерации с 15 октября 2002 года по 1 июля 2003 года конкурс среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и процесса в 2002/2003 учебном году.

2. Утвердить Положение о конкурсе среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и процесса в 2002/2003 учебном году (приложение 1) и Примерный перечень тем работ по вопросам избирательного права и процесса (приложение 2).

3. Поручить Российскому центру обучения избирательным технологиям при ЦИК России (ЮА Веденеев) внести предложения в апреле 2003 года по составу комиссии по подведению итогов конкурса.

4. Комиссии по подведению итогов конкурса до 1 июня 2003 года представить Центральной избирательной комиссии Российской Федерации материалы об итогах конкурса и кандидатурах победителей.

5. Оплата расходов, связанных с проведением конкурса, производится за счет средств, предусмотренных Центральной избирательной комиссией Российской Федерации на реализацию мероприятий по повышению профессиональной подготовки организаторов выборов и референдумов и правовому обучению избирателей в Российской Фе-

дерации.

6. Возложить решение организационных вопросов, связанных с проведением конкурса и подведением его итогов, на Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (ЮЛ. Веденеев).

7. Опубликовать настоящее постановление в журнале "Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации" и направить в журналы "Вестник образования России", "Вестник высшего образования в России".

**Председатель  
Центральной избирательной комиссии  
Российской Федерации  
А.А. Вешняков**

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

*г. Москва  
16 августа 2002 года  
№ 157/1391 -3*

Приложение 1

**СОГЛАСОВАНО**  
Заместитель Министра образования  
Российской Федерации

Ю.В. Шленов

**УТВЕРЖДЕНО**  
Постановление  
Центральной избирательной  
комиссии Российской Федерации

от 16 августа 2002 года № 157/1391-3

**ПОЛОЖЕНИЕ  
о конкурсе среди студентов и аспирантов высших юридических  
учебных заведений (юридических факультетов вузов)  
Российской Федерации на лучшую работу по вопросам  
избирательного права и процесса в 2002/2003 учебном году**

**1. Общие положения**

1.1. Конкурс среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и процесса в 2002/2003 учебном году (далее - конкурс) проводится с целью повышения уровня профессиональной подготовки будущих специалистов-правоведов, реализации творческого потенциала молодых ученых, актуализации интереса к таким важным проблемам, как избирательный процесс, избирательное право.

1.2. Конкурс с 15 октября 2002 года по 1 июля 2003 года проводит при содействии Центральной избирательной комиссии Российской Федерации Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Федерации (далее - РЦОИТ) совместно с Министерством образования Российской Федерации.

1.3. Организационное и методическое обеспечение проведения конкурса и деятельности Комиссии по подведению итогов конкурса среди студентов и аспирантов высших учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и процесса в 2002/2003 году (далее - Конкурсная комиссия) осуществляет РЦОИТ.

## **2. Условия конкурса**

2.1. Для участия в конкурсе студентам и аспирантам высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) или коллективам авторов (в составе не более трех человек) необходимо подготовить работу, методическое пособие в соответствии с Примерным перечнем тем работ по вопросам избирательного права и процесса (приложение 3) и не позднее 1 февраля 2003 года представить ее на рассмотрение соответствующей кафедры вуза.

К участию в конкурсе допускаются методические пособия, лекции, сценарии деловых игр, видеороликов, тренингов, мастер-классов, программы обучения, разработанные по любому разделу Примерного перечня тем и для любой категории участников избирательного процесса, включая будущих избирателей.

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

2.3. Работа должна быть представлена на конкурс в отпечатанном и сброшюрованном виде на листах формата А4. Объем работы - не более 45 и не менее 30 страниц машинописного текста через два интервала. Представление макетов и натуральных экспонатов не допускается. Прилагаемые к работе плакаты, схемы и другой иллюстративный материал должны быть сложены так, чтобы соответствовать формату А4.

2.4. На титульном листе работы необходимо указать: наименование, почтовый индекс и адрес вуза;

фамилию, имя, отчество ректора, телефон приемной ректора; тему работы; данные об авторе:

фамилию, имя, отчество, группу, курс, отделение (дневное, вечернее, заочное), факультет;

почтовый индекс, домашний адрес, код города, телефон;

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

фамилию, имя, отчество, должность, место работы, ученую степень, ученое звание (образец титульного листа прилагается).

2.5. Работы, присланные на конкурс с нарушением требований настоящего Положения, Конкурсной комиссией не рассматриваются.

2.6. Присланные на конкурс работы не возвращаются и рецензии авторам не выдаются.

### **3. Порядок проведения конкурса**

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

3.2. Темы конкурсных работ разрабатываются РЦОИТом и утверждаются в установленном порядке Центральной избирательной комиссией Российской Федерации.

Настоящее Положение публикуется в журналах "Вестник Центральной избирательной комиссии", "Вестник образования России", "Вестник высшего образования в России" и направляется в Минобразование России и высшие юридические учебные заведения Российской Федерации.

3.3. Конкурс проводится в два этапа.

На первом этапе конкурсные комиссии вузов (факультетов) проводят отбор лучших работ, которые с сопроводительным письмом ректора вуза (декана факультета) направляются в избирательные комиссии субъекта Российской Федерации, откуда не позднее 15 марта 2003 года (дата отправки определяется по штемпелю почтового отделения) направляются в РЦОИТ (109012 г. Москва, Б. Черкасский пер., д. 7/8, стр.1 А) для рассмотрения и оценки Конкурсной комиссией.

К каждой работе должны быть приложены:

сопроводительное письмо избирательной комиссии субъекта Российской Федерации;  
рекомендация соответствующей кафедры о выдвижении работы на второй этап конкурса;

рецензия научного руководителя;

дискета с текстом работы, если работа выполнена на компьютере.

На втором этапе Конкурсная комиссия до 15 мая 2003 года отбирает лучшие работы: отдельно - аспирантов, отдельно - студентов.

### **4. Подведение итогов конкурса**

4.1. Итоги конкурса подводит Конкурсная комиссия.

4.2. Представленные работы рецензируются и оцениваются по десятибалльной системе членами Конкурсной комиссии.

При этом РЦОИТ вправе заключать с членами Конкурсной комиссии и другими специалистами договоры на рецензирование представленных на конкурс работ.

4.3. Конкурсная комиссия до 25 мая 2003 года подводит итоги конкурса и открытым голосованием определяет победителей исходя из количества присуждаемых премий в каждой категории участников. Заседание Конкурсной комиссии считается правомочным, если в нем принимает участие простое большинство членов Конкурсной комиссии.

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

Если ни одна из представленных на конкурс работ не заслуживает премии, Комиссия

может ограничиться вручением диплома.

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

Результаты голосования и решение Конкурсной комиссии заносятся в протокол Конкурсной комиссии, который подписывают председатель, секретарь и члены Конкурсной комиссии, принимавшие участие в голосовании. Решение Конкурсной комиссии направляется в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации до 1 июня 2003 года.

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

для студентов - одну первую премию в размере 15 тысяч рублей, две вторых премии по 10 тысяч рублей и три третьих премии по 5 тысяч рублей;

для аспирантов - одну первую премию в размере 15 тысяч рублей, две вторых премии по 10 тысяч рублей и три третьих премии по 5 тысяч рублей.

За разработанные методические пособия, лекции, сценарии деловых игр, видеороликов, тренингов, мастер-классов, программы обучения - присуждается 5 поощрительных премий по 3 тысячи рублей.

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

Обладатель первой премии среди студентов награждается медалью Министерства образования Российской Федерации, а среди аспирантов - почетной грамотой Министерства образования Российской Федерации. Научные руководители обладателей первых премий награждаются дипломом Министерства образования Российской Федерации.

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

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

## **5. Вручение премий победителям конкурса**

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

5.2. Премии и дипломы вручаются победителям конкурса до 1 июля 2003 года.

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

5.4. Лучшие работы по предложению Конкурсной комиссии могут быть опубликованы в журнале "Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации",

приложении к нему "Журнал о выборах", а также в сборнике, подготовленном РЦОИ-Том.

5.5. Оплату расходов, связанных с подготовкой и проведением конкурса (выплата премий, проживание победителей конкурса в гостинице, оплата стоимости проезда от места жительства до Москвы и обратно, почтовые и другие расходы), произвести за счет средств, предусмотренных Центральной избирательной комиссией Российской Федерации на реализацию мероприятий по повышению профессиональной подготовки организаторов выборов и референдумов и правовому обучению избирателей в Российской Федерации.

Приложение  
к Положению  
о конкурсе среди студентов  
и аспирантов высших юридических  
учебных заведений (юридических  
факультетов вузов) Российской Федерации  
на лучшую работу по вопросам  
избирательного права и процесса в  
2002/2003 учебном году

**Образец титульного листа конкурсной работы**

Московский городской педагогический университет

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

Юридический факультет

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

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

**Проблемы совершенствования избирательного права  
в Российской Федерации**

Автор (авторы)\*  
Иванова Мария Николаевна,  
студентка 3 группы 4 курса очного  
отделения юридического факультета

Научный руководитель  
Стеклов Николай Иванович,  
доцент кафедры конституционного  
права и отраслевых юридических  
дисциплин юридического  
факультета МГПУ

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

**Москва  
2003**

---

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

УТВЕРЖДЕНО  
Постановление  
Центральной избирательной  
комиссии Российской Федерации  
от 16 августа 2002 года № 157/1391-3

**Примерный перечень тем работ по вопросам  
избирательного права и процесса**

**I. Избирательное право**

1. Избирательное право и институты народовластия.
2. Избирательная система и ее значение в формировании институтов представительной демократии.
3. Основные понятия и категории избирательного права.
4. Институт гарантий в современном избирательном праве понятие и перспективы развития гарантийного права.
5. Избирательные цензы: понятие, виды и перспективы развития цензового права.
6. Новое избирательное право, развитие и совершенствование избирательного законодательства в 2002-2003 годах: проблемы и нововведения.
7. Становление и развитие федерального избирательного права и законодательства.
8. Становление и развитие регионального избирательного права и законодательства (на материалах субъектов Российской Федерации).
9. Международные избирательные стандарты и их роль в развитии избирательного права.
10. Правовой статус Центральной избирательной комиссии Российской Федерации: понятие, компетенция, структура, акты, Регламент.
11. Роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в развитии избирательного права.
12. Роль судебной практики в развитии и совершенствовании избирательного права и законодательства.
13. Развитие Государственной автоматизированной системы Российской Федерации "Выборы": законодательство и практика применения.
14. Интернет и выборы.

**II. Избирательный процесс**

1. Избирательный процесс: понятие и структура.
2. Современные избирательные технологии.
3. Финансирование выборов.
4. Институт выдвижения и регистрации кандидатов: понятие, юридические условия и гарантии реализации пассивного избирательного права.
5. Институт предвыборной агитации: понятие, законодательство, условия реализа-

ции.

6. Юридическая ответственность в избирательном процессе.
7. Избирательные споры и способы их разрешения.
8. Социология избирательного процесса.

### **III. Демократия и выборы**

1. Демократия и выборы.
2. Политические партии в **избирательном процессе**.
3. Правонарушающие технологии в избирательном процессе и способы борьбы с ними.

### **IV. Молодежь и выборы**

1. Роль молодежи в гражданском обществе и ее участие в выборах.
2. Молодежные парламенты и их роль в формировании активной гражданской позиции.
3. Опыт зарубежных стран по привлечению молодежи к участию в выборах.
4. Формы и методы привлечения молодежи к участию в выборах.
5. Политическая культура молодежи и электоральная активность.
6. Социология участия молодежи в выборах.

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ  
ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**О Комиссии по подведению итогов конкурса среди студентов и аспирантов высших  
юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов)  
Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права  
и процесса в 2002/2003 учебном году**

Заслушав информацию секретаря Центральной избирательной комиссии Российской Федерации О.К. Застрожной о проведении конкурса среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и процесса, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации постановляет:

1. Утвердить Комиссию по подведению итогов конкурса в следующем составе:

**Председатель**

**ВЕШНЯКОВ**  
Александр Альбертович

Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации,  
кандидат юридических наук

**Заместитель председатель**

**ШЛЕНОВ**  
Юрий Александрович

заместитель Министра образования  
Российской Федерации, доктор экономических  
наук

**Секретарь**

**ВЕДЕНЕЕВ**  
Юрий Алексеевич

руководитель Российского центра  
обучения избирательным технологиям  
при Центральной избирательной комиссии  
Российской Федерации, доктор  
юридических наук, профессор

**Члены Комиссии**

**АМЕЛИН**  
Владимир Николаевич

доцент кафедры политологии и социологии  
политических процессов социологического  
факультета МГУ им. М.В. Ломоносова,  
кандидат философских наук

**БОЛЬШАКОВ**  
Сергей Владимирович

член Центральной избирательной комиссии  
Российской Федерации, кандидат юридических  
наук

ВОЛКОВ  
Василий Петрович

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

ЗАСТРОЖНАЯ  
Ольга Кирилловна

секретарь Центральной избирательной комиссии  
Российской Федерации, кандидат юридических  
наук

ЗОТОВА  
Зоя Михайловна

профессор кафедры политологии и политическо-  
го управления Российской академии государ-  
ственной Службы при Президенте Российской  
Федерации, доктор исторических наук

КАРМАНОВ  
Сергей Никитович

Руководитель аппарата центральной избиратель-  
ной комиссии Российской Федерации,  
кандидат политических наук

ЛЫСЕНКО  
Владимир Иванович

член Центральной избирательной комиссии  
Российской Федерации, доктор юридических  
наук

МОРОЗОВА  
Елена Григорьевна

профессор кафедры политологии и политическо-  
го управления Российской академии государ-  
ственной службы при Президенте Российской  
Федерации, доктор политических наук

ПЕРШУТКИН  
Борис Васильевич

начальник отдела региональной научно-  
технической политики Управления развития и  
планирования научных исследований Министер-  
ства образования Российской Федерации

ШАПИЕВ  
Сиябшах Магомедович

член Центральной избирательной комиссии  
Российской Федерации, доктор юридических  
наук, профессор.

2. Опубликовать настоящее постановление в журнале “Вестник Центральной избира-  
тельной комиссии Российской Федерации”.

**Председатель  
Центральной избирательной комиссии  
Российской Федерации  
А. А. Вешняков**

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

*г. Москва  
4 апреля 2003 года  
№2/11-4*

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ  
ЦЕНТРАЛЬНОЙ ИЗБИРАТЕЛЬНОЙ КОМИССИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**Об итогах конкурса среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и процесса в 2002/2003 учебном году**

В соответствии с постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 16 августа 2002 года № 157/1391-3 "О конкурсе среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и процесса в 2002/2003 учебном году" Центральная избирательная комиссия Российской Федерации постановляет:

1. Принять к сведению информацию Комиссии по подведению итогов конкурса среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и процесса в 2002/2003 учебном году.

2. Вручить дипломы и присудить следующие премии победителям конкурса:

**Две первых премии в размере 15 тысяч рублей каждая**

МИРОНОВУ  
Николаю Михайловичу

студенту 4 курса Санкт-Петербургского юридического института Генеральной прокуратуры Российской Федерации за работу "Международные избирательные стандарты и российское законодательство"

ФАЛЬКОВУ  
Валерию Николаевичу

аспиранту кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета за работу "Понятие и содержание предвыборной агитации"

**Четыре вторых премии в размере 10 тысяч рублей каждая**

КУТИШЕНКО  
Денису Сергеевичу

студенту 4 курса Коми республиканской академии государственной службы и управления при Главе Республики Коми за работу "Роль правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации Конституционного Суда Республики Коми в развитии избирательного права"

РЫКОВОЙ  
Ольге Николаевне

студентке 3 курса Кубанского государственного университета за работу "Проблемы правовой ответственности средств массовой информации за нарушения законодательства о выборах"

МИРЗОЯНУ  
Михаилу Георгиевичу

аспиранту Орловской региональной академии государственной службы за работу "Пути совершенствования нового избирательного законодательства Российской Федерации"

ПЛЕШКОВОЙ  
Ольге Александровне

адъюнкту кафедры государственно-правовых дисциплин Дальневосточного юридического института МВД России за работу "Новое избирательное право, развитие и совершенствование избирательного законодательства в 2002-2003 годах: проблемы и нововведения"

### **Шесть третьих премий в размере 5 тысяч рублей каждая**

ТЕЗИКОВОЙ  
Анастасии Владимировне

студентке 3 курса Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова за работу "Выборы депутатов Бундестага Германии и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Сравнительно-правовой анализ"

ПЕТРОВИЧЕВУ  
Алексею Юрьевичу  
ШМАКОТИНУ  
Максиму Олеговичу

Коллективу авторов:

студентам 4 курса Новосибирского государственного университета за работу "Молодежные парламенты и их роль в формировании активной гражданской позиции"

РАКИТИНУ  
Ивану Владимировичу

студенту 5 курса Московского государственного университета геодезии и картографии за работу "Сроки в избирательном процессе"

СЕРГЕЕВОЙ  
Ирине Николаевне

соискателю ученой степени кандидата политических наук Читинского государственного технического университета за работу "Основные факторы, влияющие на электоральное поведение граждан в субъектах Российской Федерации"

ЗОРИНОЙ  
Жанне Олеговне

аспирантке кафедры теории и истории государства и права Ставропольского института им. ВД Чурсина за работу "Роль судебной практики в развитии и совершенствовании избирательного права и законодательства в Российской Федерации"

Коллективу авторов:

ЗОЛОТОВСКОЙ  
Ирине Александровне  
СМИРНОВОЙ  
Марине Константиновне

аспирантам Северо-Западной академии государственной службы за работу "Проблемы правового регулирования назначения выборов в законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере Санкт-Петербурга)"

3. Присудить одну поощрительную премию в размере 3 тысяч рублей за разработанное методическое пособие

ПЛАКСИНУ  
Артему Валерьевичу

студенту 1 курса факультета магистерской подготовки Уральской государственной юридической академии за работу "Избирательное право и процесс в схемах и таблицах (на основе Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации")"

4. Отметить высокий профессионализм работ, получивших наивысшую оценку членов Конкурсной комиссии, большую организаторскую работу конкурсных комиссий Санкт-Петербургского юридического института Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Института государства и права Тюменского государственного университета, Коми республиканской академии государственной службы и управления при Главе Республики Коми, Кубанского государственного университета, Орловской региональной академии государственной службы, Дальневосточного юридического института МВД России, Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, Новосибирского государственного университета, Московского государственного университета геодезии и картографии, Читинского государственного технического университета, Ставропольского института им. ВД Чурсина, Северо-Западной академии государственной службы, Уральской государственной юридической академии.

5. Провести церемонию торжественного вручения премий и дипломов, заслушивание сообщений победителей по темам конкурсных работ во второй декаде июня 2003 года.

6. Бухгалтерии Российского центра обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации за счет средств, вы-

деленных на повышение профессиональной подготовки организаторов выборов и референдумов и правовое обучение избирателей Российской Федерации в 2003 году, обеспечить выплату денежных премий и оплату расходов победителей конкурса, связанных с их проживанием в гостинице, проездом от места жительства до Москвы и обратно, проведением культурной программы.

7. Российскому центру обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации подготовить к изданию лучшие работы участников конкурса за счет средств, выделенных на повышение профессиональной подготовки организаторов выборов и референдумов и правовое обучение избирателей Российской Федерации в 2003 году.

8. Опубликовать настоящее постановление в журнале "Вестник Центральной избирательной комиссии Российской Федерации".

**Председатель  
Центральной избирательной комиссии  
Российской Федерации  
А. А. Вешняков**

*г. Москва  
4 апреля 2003 года  
№2/11-4*

**Секретарь  
Центральной избирательной комис-  
сии  
Российской Федерации  
О.К. Застрожная**

## ИНФОРМАЦИЯ О ПРОВЕДЕНИИ КОНКУРСА РАЗДЕЛ 2

### ИНФОРМАЦИЯ О ПРОВЕДЕНИИ КОНКУРСА

#### **среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и процесса в 2002/2003 учебном году**

4 апреля 2003 года Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации за № 2/11-4 утвержден состав Комиссии по подведению итогов конкурса среди студентов и аспирантов высших юридических учебных заведений (юридических факультетов вузов) Российской Федерации на лучшую работу по вопросам избирательного права и процесса в 2002/2003 учебном году.

Для участия в конкурсе в Российский центр обучения избирательным технологиям при ЦИК России поступило 137 работ от студентов и аспирантов 67 вузов из 44 регионов России (приложение 1). Впервые приняли участие в конкурсе высшие учебные заведения Республики Коми, Московской, Пензенской, Ульяновской областей.

По разделам Примерного перечня тем по вопросам избирательного права и процесса поступило:

по первому - "Избирательное право"	- 58 работ;
по второму - "Избирательный процесс"	- 41 работа;
по третьему - "Демократия и выборы"	- 23 работы;
по четвертому - "Молодежь и выборы"	- 8 работ;
методических пособий (приложение 2)	- 7 работ.

Среди авторов 118 студентов, 17 аспирантов и два автора - учащиеся юридических колледжей из Тульской и Самарской областей.

10 авторов - неоднократные участники нашего конкурса. Из года в год в нашем конкурсе участвуют Владимирский государственный университет, Иркутский, Санкт-Петербургский юридические институты Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Кубанский государственный университет, Липецкий государственный технический университет, Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова, Московская государственная юридическая академия, Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, Поволжская академия государственной службы им. ПА Столыпина, Рязанский государственный педагогический университет им. СА Есенина, Уральская государственная юридическая академия, Саратовская государственная академия права, Томский государственный университет, Саратовский, Тюменский юридические институты МВД Российской Федерации.

Работы рецензировались членами Центральной избирательной комиссии Российской

Федерации, членами Научно-методического совета при ЦИК

России, работниками Аппарата ЦИК России, учеными в области избирательного права и процесса.

Все 8 работ раздела "Молодежь и выборы" получили высокие оценки. Рецензент Амелин В.Н. отметил, что практически все работы построены или на личном участии авторов, или на конкретном опыте работы регионов в данном направлении.

Так, например, в работе "Молодежь в гражданском обществе и ее участие в выборах", поступившей из Ульяновска, предлагается комплекс мер по повышению электоральной активности молодежи, формированию условий включения молодежи в политический процесс. Статья "Формы и методы привлечения молодежи на выборы", присланная из Хабаровска, посвящена вопросам формирования органов власти кадровым резервом из молодежи, организации взаимодействия молодежных организаций и государственных органов.

Автор работы "Проблемы повышения электоральной активности молодежи" - студент Поволжской академии государственной службы им. ПА Столыпина - провел исследование электоральной активности молодежи на основании собственных социологических опросов.

Рецензент Гришина М.В., начальник Отдела федерального законодательства о выборах и референдумах, рекомендует привлечь автора работы "Международные избирательные стандарты и российское законодательство" к непосредственной подготовке законопроектов через Правовое управление Аппарата ЦИК России.

Начальник Отдела по рассмотрению обращений о нарушении избирательных прав и права граждан на участие в референдуме ЦИК России Галушко И.В., рецензируя работы, посвященные избирательным спорам, отметил их высокий уровень по сравнению с работами прошлого конкурса.

Особого внимания заслуживает учебно-методическое пособие "Избирательное право и процесс в схемах и таблицах (на основе Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации")", автор которого представил подробную схему субъектов избирательных действий по содержанию и срокам их осуществления. Пособие, снабженное множеством подготовленных автором схем и таблиц, может оказать реальную помощь организаторам выборов и всем участникам избирательных кампаний. (Данную работу предлагается опубликовать отдельной брошюрой).

Из десяти статей по теме "Роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в развитии избирательного права" три получили высокую оценку. Работа "Роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в развитии избирательного права", поступившая из Саратова, вносит элементы новизны в классификацию решений Конституционного Суда, спорные, но оригинальные предложения по совершенствованию работы Конституционного Суда.

Это далеко не полный перечень мнений рецензентов.

Хотелось бы обратить внимание на тот факт, что работы учащихся колледжей получили 8 и 7,5 баллов. Одна из них - учебно-методическое пособие. Рецензент рекомендует данное пособие опубликовать и использовать при обучении избирателей, а также при

изучении факультативных курсов избирательного права и процесса в неюридических учебных заведениях (рецензент - доцент МГЮА Садовникова ГД).

В отличие от прошлых конкурсов, все аспирантские работы рецензировались членом ЦИК России, доктором юридических наук Лысенко Владимиром Ивановичем.

Значительно сократилось число работ, получивших оценку от 3 до 5 баллов. Такая динамика повышения уровня профессионализма авторов работ говорит о том, что конкурс способствует выявлению талантливой молодежи из числа будущих юристов - специалистов в области избирательного права и процесса.

№ п/п	Учебное заведение	Кол-во работ
1	2	3
1.	Академия права и управления Министерства юстиции Российской Федерации	1
2.	Алтайская академия экономики и права	3
3.	Амурский государственный университет	1
4.	Архангельский государственный технический университет	1
5.	Белгородский государственный университет	1
6.	Бурятский государственный университет	2.
7.	Владикавказский институт управления	1
8.	Владимирский государственный университет Муромский институт	1
9.	Горский государственный аграрный университет	2
10.	Государственный университет - Высшая школа экономики	2
11.	Дальневосточный юридический институт МВД Российской Федерации	2
12.	Дальневосточный институт законодательства и правопедения	1
13.	Дальневосточный государственный технический университет	2
14.	Донской юридический институт	2
15.	Елецкий государственный университет им. ИЛ Бунина	1
16.	Иркутский государственный технический университет	1
17.	Иркутский юридический институт (филиал) Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации	1
18.	Иркутский юридический институт Генеральной прокуратуры Российской Фе- дерации	2
19.	Кабардино-Балкарский государственный университет им. Х. Бербекова	1
20.	Казанский государственный педагогический университет	1
21.	Коми республиканская академия государственной службы и управления при Главе Республики Коми	1
22.	Кубанский государственный университет	1
23.	Липецкий государственный технический университет	1
24.	Марийский государственный университет	3
25.	Международный институт управления - Ярославский филиал	1

1	2	3
26.	Международный университет бизнеса и новых технологий (Институт)	1
27.	Министерство внутренних дел Российской Федерации, Саратовский юридический институт - Самарский филиал	3
28.	Министерство внутренних дел Российской Федерации, Московский университет - Тверской филиал	1
29.	Министерство труда и социального развития Российской Федерации, Московский государственный социальный университет - филиал в г. Чебоксары	1
30.	Московская государственная юридическая академия - Магаданский филиал	1
31.	Московская государственная юридическая академия	4
32.	Московский государственный университет геодезии и картографии	1
33.	Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова	6
34.	Московский государственный университет культуры и искусств	1
35.	Московский гуманитарно-экономический институт	2
36.	Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского	9
37.	Новгородский государственный университет им. Ярослава Мудрого	1
38.	Новосибирский государственный аграрный университет	1
39.	Новосибирский государственный университет	1
40.	Оренбургский государственный аграрный университет	4
41.	Орловская региональная академия государственной службы	1
42.	Пензенский государственный педагогический университет им. В.Г. Белинского	1
43.	Пензенский государственный университет	1
44.	Поволжская академия государственной службы им. ПА Столыпина	2
45.	Пятигорский государственный технологический университет	4
46.	Российская Правовая Академия - Калужский филиал	1
47.	Российский государственный торгово-экономический университет Уфимский институт	4
48.	Рязанский государственный педагогический университет им. СА Есенина	2
49.	Санкт-Петербургский госуниверситет	1
50.	Санкт-Петербургский юридический институт Генеральной прокуратуры Российской Федерации	1
51.	Саратовская государственная академия права	3
52.	Северный международный университет (г. Магадан)	1
53.	Северо-Западная академия государственной службы	3
54.	Северо-Кавказская академия государственной службы - Пятигорский филиал	1
55.	Сибирский филиал международного института экономики и права	1
56.	Смоленский гуманитарный университет	1
57.	Ставропольский институт имени ВД Чурсина	3
58.	Сыктывкарский государственный университет	2
59.	Томский государственный университет	3
60.	Тюменский государственный университет	3
61.	Тюменский юридический институт МВД Российской Федерации	13
62.	Ульяновский государственный университет	5
63.	Уральская государственная юридическая академия	1
64.	Филиал Московской государственной юридической академии в г. Вологде	1

1	2	3
65.	Читинский государственный технический университет	1
66.	Читинский институт Байкальского государственного университета экономики и права	2
61.	Южно-Российский гуманитарный институт	1
68.	Юридический колледж Российской секции Международной полицейской ассоциации	1

Приложение 2

### Статистические данные о распределении тем

№ п/п	Тема работы	Кол-во работ
1	2	3
<b>Раздел 1. Избирательное право</b>		
1.	Актуальные вопросы становления и развития регионального избирательного права и законодательства	1
2.	Анализ избирательного права в современной России	1
3.	Выборы депутатов Бундестага Германии и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Сравнительно-правовой анализ	1
4.	Достоинства и недостатки мажоритарной и пропорциональной избирательных систем	1
5.	Избирательные системы	1
6.	Избирательные цензы: понятие, виды и перспективы развития цензового права	3
7.	Избирательный кодекс Тюменской области как новелла регионального законодательства	1
8.	Избирательный процесс понятие и система	1
9.	Имидж кандидата в избирательном праве	1
10.	Институт гарантий в современном избирательном праве понятие и перспективы развития гарантийного права	1
11.	Институт предвыборной агитации: понятие, законодательство, условия реализации	3
12.	Интернет и выборы	1
13.	Краткий очерк об истории развития отечественных выборов и референдума до кромки XIX-XX веков и обзор состояния дореволюционного избирательного права первой четверти XX столетия	1
14.	Международные избирательные стандарты и их роль в развитии российского избирательного права	3
15.	Недействительность выборов в законодательстве субъектов	1
16.	Новое избирательное право, развитие и совершенствование избирательного законодательства в 2002-2003 годах: проблемы и нововведения	2
17.	Основные понятия и категории избирательного права	1
18.	Ответственность в избирательном праве	1
19.	Правовое регулирование выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации (на примере Тюменской области)	1
20.	Правовой статус кандидата, баллотирующегося в органы государственной власти и органы местного самоуправления	1

1	2	3
21.	Правовой статус ЦИК России: понятие, компетенция, структура, акты, регламент	2
22.	Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации в избирательном праве	1
23.	Проблема гендерного равенства в российском избирательном праве	1
24.	Проблемы осуществления избирательных прав на уровне муниципальных образований	1
25.	Проблемы правового регулирования назначения выборов в законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере Санкт-Петербурга)	1
26.	Проблемы становления и развития федерального избирательного права и законодательства в Российской Федерации	1
27.	Пути совершенствования нового избирательного законодательства Российской Федерации	1
28.	Развитие Государственной автоматизированной системы Российской Федерации "Выборы". Законодательство и практика применения	1
29.	Развитие и совершенствование избирательного законодательства в 2002-2003 годах: проблемы и нововведения	1
30.	Реализация принципов избирательного права в законодательстве Российской Федерации	1
31.	Реформа избирательной системы по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации	1
32.	Роль правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации и Конституционного Суда Республики Коми в развитии избирательного права	1
33.	Роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в развитии избирательного права	9
34.	Российское избирательное право: история развития и современное состояние	1
35.	Система принципов современного российского избирательного права	1
36.	Совершенствование избирательного права и законодательства на современном этапе: нововведение и проблемы (на примере Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации")	1
37.	Современный этап становления и развития российского избирательного права и законодательства	1
38.	Сроки в избирательном процессе	1
39.	Становление и перспективы развития избирательной системы в России	1
40.	Становление и развитие регионального избирательного права (на примере Белгородской области)	1
41.	Становление и развитие федерального избирательного права и законодательства	1
42.	Формирование органов представительной власти Российской Федерации	1
<b>Раздел 2. Избирательный процесс</b>		
43.	Административный и судебный порядок разрешения избирательных споров в Российской Федерации	1
44.	Выборы как политический институт народовластия в современном обществе	1
45.	Избирательное законодательство Вологодской области: к вопросу о законодательной технике	1
46.	Избирательные споры и способы их разрешения	3

1	2	3
47.	Избирательный процесс в России как один из признаков абсентеизма современной молодежи	1
48.	Избирательный процесс, его применение и нарушение, с точки зрения конституционного права	1
49.	Избирательный процесс, его стадии	2
50.	Институт выдвижения и регистрации кандидатов: понятие, юридические условия и гарантии реализации пассивного избирательного права	2
51.	Использование PR-технологий в избирательном процессе	1
52.	Некоторые аспекты применения мер юридической ответственности в избирательном процессе в Российской Федерации	1
53.	Некоторые проблемы юридической ответственности в избирательном процессе	1
54.	Организационно-правовая характеристика предвыборной агитации в Российской Федерации	1
55.	Основные факторы, влияющие на электоральное поведение граждан в субъектах Российской Федерации	1
56.	Предвыборная агитация: понятие, виды, правовое регулирование	5
57.	Преступность и средства массовой коммуникации в период предвыборной агитации	1
58.	Проблемы правовой ответственности средств массовой информации за нарушения законодательства о выборах	1
59.	Пути совершенствования предвыборной агитации	1
60.	Современные избирательные технологии	2
61.	Средства массовой информации и свободные выборы- право и бесправие	1
62.	Сроки в избирательном процессе	1
63.	Уголовная ответственность за избирательные правонарушения	1
64.	Финансирование выборов	3
65.	Юридическая ответственность в избирательном праве	2
66.	Юридическая ответственность в избирательном процессе	4
67.	Юридическая ответственность за нарушения законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах	1
68.	Юридическая ответственность кандидата: проблемы понимания и применения	1
<b>Раздел 3. Демократия и выборы</b>		
69.	Демократия и выборы	1
70.	Избирательные технологии	2
71.	Институт референдума: становление и развитие	1
72.	Институционализация политических партий и избирательный процесс: альтернативные подходы к Федеральному закону "О политических партиях"	1
73.	К вопросу о правовой природе политического представительства в процессе проведения выборов депутатов Государственной Думы	1
74.	Наблюдатели на выборах. Сравнительная характеристика системы наблюдения на выборах в России и Литве	1
75.	Общественное объединение сегодня: субъект избирательного процесса или внеполитическое образование?	1
76.	Политическая информация и политическая реклама в период избирательной кампании	1
77.	Политические партии в избирательном процессе	5

1	2	3
78.	Правонарушающие технологии в избирательном процессе и способы борьбы с ними	7
79.	Проблема отраслевой идентификации ответственности за нарушение избирательных прав граждан Российской Федерации	1
80.	Референдум в Российской Федерации: понятие, содержание, правовые аспекты	1
	<b>Раздел 4. Молодежь и выборы</b>	
81.	Молодежные парламенты и их роль в формировании активной гражданской позиции	1
82.	Молодежь в гражданском обществе и ее участие в выборах	1
83.	Правовая культура молодежи и ее участие в выборах	1
84.	Проблемы повышения электоральной активности молодежи	1
85.	Проявление правового нигилизма молодежи в избирательном процессе	1
86.	Формы и методы привлечения молодежи к участию в выборах	1
87.	Формы и методы привлечения молодежи на выборы	1
88.	Электорально-правовая активность молодежи	1
	<b>Раздел 5. Методические пособия</b>	<b>1</b>
89.	Роль деловой игры "обсуждение проекта закона о выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в представительном органе власти субъекта Российской Федерации" для подготовки специалистов по специальности "Юриспруденция" государственно-правовой специализации	1
90.	Выборы как форма непосредственной демократии в Российской Федерации	1
91.	Правовое регулирование выборов в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии	1
92.	Технологии организации и проведения избирательных кампаний	1
93.	Порядок разрешения избирательных споров	1
94.	Избирательное право и процесс в схемах и таблицах (на основе ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации")	1
95.	Формирование избирательных округов в Приморском крае	1

## I. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

**Мирзоян Михаил Георгиевич,**  
аспирант Орловской региональной  
академии государственной службы

### **Пути совершенствования российского избирательного законодательства**

Одна из задач современного этапа развития российской государственности - разработка и реализация новой демократической политики. Органической составляющей этой реформы является реформа избирательной системы, обеспечивающая демократическое воспроизводство и ротацию власти по итогам периодически проводимых выборов.

В связи с принятием более года назад Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (далее - Федеральный закон об основных гарантиях) произошло системное обновление законодательства о выборах за последние 8 лет. Минувший год разработчиками закона рассматривался как переходный. Во второй половине этого года новые "правила" выборов уже будут применяться повсеместно в тех регионах, где пройдут выборы как в законодательные, так и исполнительные органы власти. С момента принятия закона в новой редакции анализ его нормативных положений все еще остается востребованным. Многие из них вызывают споры как среди ученых, так и среди политиков и политологов. Естественно, что в законе существуют определенные шероховатости. Правовой акт такого масштаба не может быть безупречен. Это доказывают поправки, принятые Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации. То есть, развитие избирательного законодательства не остановилось с принятием нового Федерального закона и это является объективным процессом.

В связи с этим стоит подчеркнуть ту определяющую роль, которую играет Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в совершенствовании избирательного законодательства. Знаковыми были слова ее Председателя А.А. Вешнякова сразу после принятия закона с приглашением всех заинтересованных в дальнейшем развитии избирательного законодательства лиц и организаций принять участие в критическом осмыслении нового закона и выработке новых предложений.

Ввиду этого настоятельно востребован анализ всех стадий избирательного процесса в России с целью гармонизации и унификации федерального избирательного законодательства.

Проведенный анализ действующего избирательного законодательства, и в большей степени Федерального закона об основных гарантиях как основополагающего правового акта, обеспечивающего проведение демократических выборов в нашей стране, позволяет

выявить особенности его совершенствования. Проблемы оптимизации федерального законодательства в рассматриваемой сфере можно свести к нескольким основным направлениям.

**Первое направление** - совершенствование конституционных норм в области избирательных правоотношений, а точнее, их дополнение путем внесения в них новых положений. В частности, необходимо внести в Конституцию Российской Федерации главу, посвященную избирательной системе, а также положения, закрепляющие принцип периодичности выборов. Этот принцип нашел свое отражение в действующем законодательстве, но, учитывая, что Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации является не только законодательным, но и в большей степени политическим органом, этот принцип может быть пересмотрен самими депутатами. Также закрепление основных принципов избирательного права в Конституции послужило бы поводом для рассмотрения избирательных споров в Конституционном Суде Российской Федерации, что подчеркивает общественно-политическую значимость свободных, демократических выборов.

Также важно закрепление конституционно-правового статуса всей системы избирательных комиссий. В решении Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2002 года говорится, что "избирательные комиссии обладают, по сути, властными полномочиями". В настоящее время процесс зарождения "четвертой власти" по существу уже завершился и требует лишь своего юридического закрепления. В обоснование этой позиции можно привести следующие доводы:

- по своим функциям избирательные органы не могут быть отнесены ни к одной из ветвей власти, поскольку они одновременно выполняют и нормотворческие, и исполнительные, и юрисдикционные функции. Следовательно, деятельность избирательных комиссий следует признать особым видом государственной деятельности;
- избирательные комиссии имеют свой государственно-правовой статус. Их отличает особый порядок формирования, деятельности и прекращения полномочий;
- избирательные комиссии независимы от органов государственной власти и их решения (в пределах компетенции) обязательны для других органов государственной власти.

**Второе важное направление** - совершенствование законодательства о выборах - оптимизация содержания самого Федерального закона. В целом данный документ в принятой редакции не вызывает никаких сомнений. Практика применения федерального избирательного законодательства, а также проведения избирательных кампаний в субъектах Российской Федерации выявила необходимость совершенствования и дополнения основных гарантий избирательных прав граждан, установленных Федеральным законом от 17 сентября 1997 года. На это направлена новая редакция закона, в который включено значительное количество новелл, вызвавших множество споров.

Пожалуй, одна из самых значимых новелл состоит в том, что в выборах будут участвовать только самовыдвиженцы либо кандидаты от политических партий, которые, в соответствии с Федеральным законом "О политических партиях" могут быть только федеральными. Из списка инициаторов выдвижения кандидатов выводятся группы избирателей.

В принципе, лишение группы избирателей права на выдвижение кандидатов - вопрос скорее философский и потому найти истину не так-то просто. Все зависит от того, что первично при выдвижении кандидатов - воля коллектива, существование которой не может оспариваться, или воля гражданина (при самовыдвижении). Видимо, законодатель, запрещая группам избирателей выдвигать кандидатов, руководствовался тем, что единственно возможной и существующей волей при выдвижении является воля кандидата. То есть, вне зависимости от решения избирателей по поводу выдвижения гражданина в качестве кандидата, последнее слово предоставляется самому гражданину, которого выдвигает группа избирателей. Эта позиция подтверждалась практикой выдвижения кандидатов от групп избирателей. Помимо протокола инициативной группы, в котором содержалось решение о выдвижении определенной личности кандидатом, в обязательном порядке требовалось письменное его согласие баллотироваться на выборах. В таком случае представляется оправданным лишение группы избирателей права выдвигать кандидатов, так как это одна из форм самовыдвижения, при которой также основное значение играет воля кандидата.

Однако если учитывать, что существует еще и воля коллектива (группы избирателей), то выдвижение определенного кандидата - своеобразная форма реализации этой воли. Необходимость письменного согласия кандидата в данном случае является также непременным условием для выдвижения, но первичной была бы воля коллектива, благодаря которой уже потом сформировалась воля кандидата как личности.

Существенная ошибка законодателя в том, что он отводит группам избирателей роль не инициаторов выдвижения, а поддерживающих самовыдвижение. Для этих целей, то есть для поддержки самовыдвижения кандидатов, существует институт сбора подписей.

В заключение отметим, что в подавляющем большинстве современных государств субъектами, правомочными выдвигать кандидатуры, выступают как политические партии, так и непосредственно избиратели.

Таким образом, основным игроком на выборах становятся не отдельные личности, а политические силы, которые во всем мире представлены политическими партиями. Однако, это положение закона, скорее всего, вызовет в недалеком будущем самые ожесточенные споры и, на мой взгляд, не до конца продуманно и демократично. Хотя всякое решение имеет свои положительные и отрицательные стороны. С одной стороны, по партийным спискам будут формироваться и региональные представительные органы, что должно уменьшить количество кандидатов, которые, умело пользуясь законом, маскировали свою собственную инициативу под инициативу группы избирателей. А к таким выдвиженцам относится подавляющее большинство кандидатов. Благодаря этому положению, прекратится "законная" профанация такого важного принципа демократических выборов, как право выдвижения кандидатов непосредственно избирателями. Последствиями этого будет существенное сокращение выдвинувшихся кандидатов, которые не пользуются у населения как доверием, так и известностью. Также можно сказать, что повышение роли политических партий на региональных выборах, несомненно, ускорит партийное строительство на местах. Однако существует и другая сторона данного проблемного положения. Выставляя таким образом барьер выдвиженцам от групп избирателей на региональных выборах и ставя на передний план политической борьбы пар-

тийные организации, наше общество получит полностью коррумпированную партийную структуру на местах. Цена выдвижения от партии резко возрастет не в силу роста ее общественного доверия, а из-за того, что просто не остается другого пути для выдвижения. Я не беру во внимание другой путь выдвижения - самовыдвижение, так как он не пользуется особой популярностью среди политиков. И еще. Если ставить задачу развития партийных организаций на местах, то возникают вопросы, все ли федеральные партии готовы к борьбе за места в региональных органах власти (с уверенностью о партийной политической культуре можно говорить лишь в отношении Москвы и Санкт-Петербурга) и не отодвинет ли эта борьба на второй план решение конкретных проблем региона?

К тому же закон дает "фору" уже существующим партиям, представленным в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации: они освобождаются от сбора подписей при выдвижении кандидатов в органы власти всех уровней. Вообще практика выдвижения кандидатов и списков кандидатов путем сбора подписей избирателей - наиболее уязвимая часть избирательного законодательства. Лишь наивностью можно объяснить представление сторонников данной процедуры о связи между числом подписей, собранных в поддержку кандидата, и реальной его поддержкой избирателями на самих выборах. Первоначально в Положении о выборах 1993 года институту сбора подписей отводилась роль "праймериз". На практике же пышным цветом расцвела "индустриальная" технология сбора подписей, которая с каждым последующими выборами усвершенствовалась. Новый импульс развитию подобных технологий придает положение закона, которое напрямую позволяет вносить часть сведений, содержащихся в подписных листах, иным лицом, "собирающим подписи". Серьезно усомниться в эффективности данной процедуры заставляют факты, когда кандидаты или политические партии набирали на выборах меньшее количество голосов, чем число подписей, собранных в их поддержку. В настоящем же законе указанную выше "льготную" регистрацию кандидатов от партий, прошедших в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, законодатель объясняет тем, что эти политические партии или избирательные блоки, преодолев пятипроцентный барьер на выборах и тем самым получив доступ к распределению депутатских мандатов, уже заручились поддержкой населения. Данное объяснение будет наиболее аргументированным, если тот же законодатель разъяснит, как быть с партиями, которые получили регистрацию в соответствии с действующим законодательством после проведения выборов в Государственную Думу и тем самым не были допущены к распределению депутатских мандатов не потому, что они не пользовались достаточной поддержкой у населения, а потому, что их (партий) вообще не было в списках для голосования. Таким образом, реальная поддержка населения будет ставиться в зависимость от явки на парламентские выборы. Стоит отметить, что в связи с этим на передний план выходит мера ответственности руководителей партийных отделений перед избирателями, так как такая схема позволяет выдвинуть и зарегистрировать кандидатов, не пользующихся доверием и поддержкой у населения.

Очередной новеллой анализируемого закона стала отмена досрочного голосования на выборах в федеральные органы государственной власти, а также органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Данное нововведение, возможно, и явля-

ется шагом в нужном направлении, но кто сегодня даст гарантию верного учета воли избирателей, проголосовавших по открепительным талонам в других регионах? Стоит добавить, что возможность досрочного голосования на выборах в органы местного самоуправления закреплена законодательно в новой редакции Закона. Однако отмена досрочного голосования на федеральных выборах кажется не до конца доработанным и спорным положением. Возникает вопрос - а каковы причины отмены досрочного голосования при проведении федеральных выборов? Если в дело опять вмешались "грязные" технологии, то стоит заметить, что надо бороться с причинами, позволяющими манипулировать технологией досрочного голосования, а не с явлением как таковым. Также не является секретом, что досрочное голосование наиболее активно проявляет себя именно на муниципальных выборах, где одержать победу реально во многом благодаря "правильной организации". На федеральном же уровне результаты досрочного голосования не так заметны при определении общих итогов голосования.

Существуют в законе и другие спорные моменты. Так, в частности, пунктом 3 статьи 10 устанавливается, что выборы не могут быть назначены на воскресенье, объявленное рабочим днем. Данная норма необходима с целью соблюдения права граждан на отдых. Однако теоретически уполномоченный на назначение выборов орган или должностное лицо может назначить выборы в соответствии с законодательством на определенное воскресенье, а Правительство Российской Федерации позже этот день объявит рабочим днем. Естественно, при проведении федеральных выборов Правительство Российской Федерации может учесть данный фактор, а при муниципальных выборах этого может не произойти. Возникает определенная правовая коллизия, которая может быть исправлена внесением поправки в действующее законодательство, позволяющей уполномоченному органу скорректировать дату проведения выборов.

Пункт 9 статьи 48 закона гласит, что использование изображения физического лица, а также положительных высказываний физического лица о кандидате, избирательном объединении в агитационных материалах возможно только с письменного согласия данного лица. Документ, подтверждающий согласие, представляется в избирательную комиссию. Нет никаких сомнений, что это верный шаг в направлении честного информационного обеспечения выборов. Однако оно не до конца продумано и окончательно не оформлено законодательно. В частности, возможен случай, когда подтверждение физического лица в письменном виде, установленное законодателем, предоставить в избирательную комиссию не представляется возможным ввиду отсутствия указанного лица на территории избирательной комиссии. Стоит отметить, что это положение касается только физических лиц. В случае же если кандидат захочет "спрятаться" за спиной юридического лица, то законодатель не сможет ему в этом противостоять. А название организации или торговой марки порой бывает более "раскрученным", чем имя какого-либо лица.

Следующей коллизией нового закона стоит назвать пункт 9 статьи 58, где закреплено, что пожертвования, указанные в пункте 6 настоящей статьи, а также пожертвования, внесенные с нарушением требований пунктов 7 и 8 настоящей статьи, или часть пожертвования, превышающая установленный законом размер, подлежат возврату жертвователям, а пожертвования, внесенные анонимными жертвователями, - перечислению в доход соответствующего бюджета. Из этой нормы не ясно, кому все-таки перечисляются ано-

нимные пожертвования - жертвователю или в соответствующий бюджет, так как в пункте 6 статьи 58 дается исчерпывающий список лиц и организаций, кому запрещается вносить пожертвования на избирательный счет. В этот список входят и анонимные жертвователи.

Ну и настоящее огорчение у всех приверженцев демократии вызывает снижение минимального порога явки избирателей - с 25 до 20 процентов. Оно явно основано на данных социологических исследований последних лет, которые показали, что доля активных избирателей как раз и составляет эти 20 процентов. Но возникает вопрос: если на выборы, скажем, руководителя исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации пришел 21 процент избирателей, а за победителя в первом туре проголосовало 55 процентов избирателей, то выходит, что регионом будет руководить человек, которого осознанно поддержало всего 12 процентов граждан.

Федеральный закон об основных гарантиях не в полной мере отвечает и некоторым приемам юридической техники, требует дополнительной стилистической и лингвистической доработки.

Так, в подпункте 35 статьи 2 дается определение понятия "кандидат". Это лицо, выдвинутое в установленном настоящим Федеральным законом, иным законом порядке в качестве претендента на замещаемую посредством прямых выборов должность или на членство в органе (палате органа) государственной власти или органе местного самоуправления либо зарегистрированное соответствующей избирательной комиссией в качестве кандидата. В данном положении дается размытое определение термина "кандидат", отсутствует логическая связь между понятием и объясняющим его термином. Так, если отбросить первую часть определения этого термина, то оно будет звучать так: "кандидат - лицо, зарегистрированное соответствующей избирательной комиссией в качестве кандидата". Скорее всего, это является неким недоразумением, допущенным законодателем. Иначе возникает правомерный вопрос, связанный с введением в избирательную терминологию понятия "зарегистрированный кандидат", закрепленного в подпункте 36 статьи 2. Определению "зарегистрированный кандидат" дается точно такое же толкование, как и понятию "кандидат". Стоит отметить, что в соответствии с избирательным законодательством кандидат и зарегистрированный кандидат - разные правовые категории и различные субъекты избирательного процесса, обладающие свойственными только им правами и определенным статусом. Поэтому такая путаница в определении термина "кандидат" дает основание для последующего двоякого толкования норм, содержащих указанный термин. Предлагается целесообразным убрать из определения "кандидат", закрепленного в подпункте 35 статьи 2 закона следующую фразу: "... либо зарегистрированное соответствующей избирательной комиссией в качестве кандидата".

Еще одна недоработка закреплена статьей 67, предусматривающей порядок составления протокола об итогах голосования. В подпункте "д" пункта 2 указанной статьи говорится, что протокол должен содержать строку, в которой проставляется число бюллетеней, выданных досрочно проголосовавшим избирателям. Значит, вне зависимости от уровня выборов досрочное голосование является обязательным, хотя статья 65 запрещает проведение досрочного голосования на федеральных выборах и выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации. Статьей 67 определяется еди-

ный порядок составления протоколов, что нецелесообразно. Это вопрос, решаемый на уровне подзаконного акта соответствующей избирательной комиссии, организующей выборы.

Кроме стилистической и лингвистической доработки, Федеральный закон требует совершенствования по существу.

Закон направлен на регулирование **основных** гарантий осуществления гражданами активного и пассивного избирательного права. Норма, содержащаяся в законе как формирование избирательных комиссий, а также другие технологические установки должны регламентироваться в зависимости от собственной сущности либо Конституцией Российской Федерации, либо подзаконными актами соответствующих избирательных комиссий.

Следует отметить новеллу избирательного законодательства, связанную со сроком проведения предвыборной агитации. В соответствии с ранее действовавшим Федеральным законом об основных гарантиях агитационный период начинался после регистрации кандидата избирательной комиссией. Теперь же согласно пункту 1 статьи 49 закона он начинается со дня выдвижения кандидата, списка кандидатов и создания соответствующего избирательного фонда. Чтобы понять значимость данного нововведения, необходимо определить, что вкладывается в понятие "предвыборная агитация". Итак, предвыборная агитация - деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании, имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список кандидатов или против него (них) либо против всех кандидатов (против всех списков кандидатов). Данное определение закреплено подпунктом 4 статьи 2 закона. Учитывая данное законодателем толкование указанного термина, автор считает нелогичным положение статьи 49 закона в части установления сроков начала предвыборной агитации, а именно - проведение кандидатом, выдвинувшим свою кандидатуру, но не зарегистрированным соответствующей избирательной комиссией, предвыборной агитации с целью побудить избирателей к голосованию. Эта новелла законодательства может ввести в заблуждение избирателей, так как незарегистрированному кандидату, проводящему свою агитацию, может быть отказано в регистрации избирательной комиссией.

Видимо, разрешая кандидатам, не получившим регистрацию в соответствующей избирательной комиссии, проводить предвыборную агитацию, законодатель учитывал положение статьи 44 закона, из которого следует, что предвыборная агитация - это одна из форм информационного обеспечения выборов, способствующая осознанному волеизъявлению граждан. Само понятие "волеизъявление граждан" можно употреблять как в узком, так и в широком значении. В последнем - волеизъявление граждан употребляется применительно ко всем стадиям избирательного процесса, где избиратель является субъектом избирательных правоотношений. В узком значении "волеизъявление гражданина в избирательном процессе" - это итоги конкретного голосования. Законодатель, широко толкуя данное понятие, под предвыборной агитацией, видимо, понимает деятельность, побуждающую граждан поддержать выдвижение кандидата и поставить свою подпись в подписном листе. Однако, учитывая официальное толкование предвыборной агитации, данное в подпункте 4 статьи 2, предлагаю внести поправку в пункт 1 статьи 49

закона, по которой предвыборная агитация начиналась бы не со дня выдвижения кандидата, а с момента его регистрации соответствующей избирательной комиссией.

Пункт 4 статьи 29 гласит, что член комиссии с правом решающего голоса не может быть на одних и тех же выборах одновременно членом иной комиссии с правом решающего голоса. Из данного положения вытекает, что в случае несоответствия уровня выборов такое совмещение допустимо. Учитывая предоставленную законом возможность работы на постоянной (штатной) основе членам избирательных комиссий с правом решающего голоса (п. 14 ст. 29) и соответственно занимать государственную или муниципальную должности, а также невозможность замещать другие должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления, это положение создает двусмысленную коллизию. Целесообразно изложить пункт 4 статьи 29 в следующей редакции: "член комиссии с правом решающего голоса, работающий на постоянной (штатной) основе, не может быть одновременно членом иной избирательной комиссии с правом решающего голоса, работающим на постоянной (штатной) основе". Стоит также отметить, что член комиссии с правом решающего голоса, работающий на постоянной основе, имеет право быть членом избирательной комиссии с правом решающего голоса на не соответствующих уровню выборах.

Следующее направление совершенствования избирательного законодательства Российской Федерации - это повышение правовой культуры избирателей и организаторов выборов. Практика проведения выборов как на федеральном, так и на региональном уровнях со всей остротой продемонстрировала необходимость повышения правовой культуры субъектов избирательного процесса.

Становится очевидным, что без системного и постоянного формирования интереса граждан к политико-правовой сфере жизни общества, повышения активности избирателей в период подготовки и проведения выборов и, наконец, создания избирателям реальных предпосылок для осознанного выбора в ходе голосования, эффективность любых законодательных норм и избирательных технологий будет невысокой. Более того, конституционное положение о том, что высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы, может стать лишь формализованным правом.

В конкретной правовой, организационно-технической, методологической помощи и содействии нуждаются кандидаты, доверенные лица, представители общественных объединений и непосредственно избиратели. Нередки сбои в работе самих избирательных комиссий. Неправомерные решения органов законодательной и исполнительной властей, а также должностных лиц, призванных содействовать нормальному ходу избирательной кампании, в свою очередь также дают основания говорить о необходимости повышения квалификации организаторов выборов. Федеральным законом об основных гарантиях указанная выше помощь гарантирована избирательным комиссиям всех уровней. Эту помощь им обеспечивают вышестоящие комиссии. О самих же избирателях, в защиту чьих прав и призван выступать закон, законодатели, по-видимому, забыли. Закон не содержит норм, позволяющих решить указанные проблемы. Федеральные целевые программы повышения правовой культуры избирателей в Российской Федерации без законодательного регулирования не являются достаточным инструментом для их реше-

ния ввиду их краткосрочности. Например, о реализации комплекса мер по повышению правовой культуры участников избирательного процесса. В отличие от прошлых аналогичных мероприятий этот комплекс мер не внесен в рамки федеральной целевой программы, а действует на основании постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. На практике вся забота по обеспечению правовой помощи избирателям и самим кандидатам ложится на плечи членов избирательных комиссий, организующих выборы, что не входит в их должностные обязанности.

В связи с этим Федеральный закон об основных гарантиях можно дополнить следующей нормой, возлагающей на избирательные комиссии обязанность организовывать и координировать работу на соответствующей территории по повышению правовой культуры избирателей, других участников избирательного процесса непосредственно или через органы государственной власти, местного самоуправления, общественные объединения, предприятия, организации, средства массовой информации. Также предлагается внести в закон дополнение, по которому в аппарате избирательной комиссии в обязательном порядке на постоянной (штатной) основе будет работать консультант по правовым вопросам.

Противоречивым представляется место, отводящееся судебной системе в избирательном процессе. В ходе выборов во времена действия еще "старого" закона активно использовалась судебная система для разрешения различного рода конфликтов. На комиссии постоянно оказывалось давление, принимались решения о снятии кандидатов за день-два до дня голосования, когда кандидат уже не мог оспорить решение суда. При этом авторитет судов общей юрисдикции, и без того не очень высокий, в общественном мнении падал постоянно.

В результате принятой новой редакции Федерального закона об основных гарантиях роль суда еще больше повышается, потому что избирательные комиссии лишаются права быть непосредственно объектом политического и административного ресурса. Теперь суду предстоит решать вопрос о снятии кандидатов с регистрации и другие конфликтные ситуации, связанные с избирательными правоотношениями. Значит, эта проблема стоит еще более остро. Правомерен вопрос: в какое положение ставится сегодня судебная система. Федеральный закон не решает все проблемы. Причина заключается в том, что как-то очень односторонне понимается в законе статья 46 Конституции Российской Федерации, которая предоставляет гражданам право на судебную защиту. Ее понимают так, что гражданин может обратиться в суд. За пять дней до выборов кандидата нельзя снимать с регистрации. Получается, что за десять дней можно. А что делать кандидату, которого сняли с регистрации за шесть дней до голосования? Что он может сделать по законодательству с точки зрения защиты своих избирательных прав? С точки зрения того, что он не только обратится в суд, а что суд защитит его и примет действенные меры, чтобы восстановить его нарушенное право. Практика свидетельствует, что при современных процессуальных сроках, которые, наверное, в какой-то мере нуждаются в изменении, гражданин не успевает восстановить свое нарушенное право. А изменение процессуальных сроков - это уже компетенция Гражданско-процессуального кодекса, а не избирательного законодательства.

Следует отметить, что при наличии в Гражданско-процессуальном кодексе Россий-

ской Федерации специальной главы, регламентирующей порядок рассмотрения избирательных споров, он не вполне адекватен их природе. Необходим отдельный процессуальный закон о порядке рассмотрения избирательных споров, который строился бы не на основании искового производства в том виде, как оно зафиксировано законодательно сегодня.

Таковы, по моему мнению, основные направления совершенствования избирательного законодательства Российской Федерации на ближайшее время, которые позволят в будущем избежать недоработок и ошибок, допущенных в прошлых избирательных кампаниях.

Очевидно, что можно высказать и другие предположения по корректировке избирательного законодательства с учётом опыта прошедших выборов. Принципиально важно, чтобы этот опыт не пропал даром, а стал бы предметом пристального внимания теоретиков и практиков, заинтересованных в дальнейших шагах по осуществлению в стране политической реформы, становлению полноценной многопартийности, развитию парламентаризма.

## I. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

**Мионов Николай Михайлович,**  
студент 4-го курса  
Санкт-Петербургского юридического ин-  
ститута Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации

### **Международные избирательные стандарты и российское законодательство**

#### **1. Международные избирательные стандарты**

В послевоенном международном праве появились новые по своей нормативной природе правовые институты, среди них - институт принципов международного права. По своей природе эти принципы - императивные нормы общего (универсального) международного права, нормы *jus cogens* (ст. 53 Венской конвенции о праве международных договоров). Особенность их заключается в том, что они создают обязательства для неограниченного круга субъектов международного права (сочетание ст. 34, 38, 53 и 64 Конвенции) и регулируют правоотношения *erga omnes*.

Исключительное значение имело формирование международного принципа уважения прав человека и основных свобод. Результатом его утверждения стало расширение сферы международного правового регулирования. Теперь мировое сообщество, по замечанию Г.И. Тункина, получило возможность "вторгаться" в сферу внутреннего регулирования государств.

Принятая в 1948 году Всеобщая декларация прав человека установила конкретный перечень прав и свобод, которые должны соблюдаться всеми членами мирового сообщества. Декларация постановила, что права человека защищаются властью закона, и закрепила в статье 21 основной принцип демократического строя: "Воля народа должна быть основой власти правительства".

В 1975 году завершилось Хельсинкское совещание СБСЕ, заложившее основу дальнейших изменений в международном праве. Однако в связи с обострением международной напряженности потенциал принятых им документов не мог быть реализован в полной мере.

Ситуация изменилась с началом активизации процесса СБСЕ/ОБСЕ в конце 1980-х годов. Документ Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению СБСЕ (1990 г.) провозгласил, что защита и поощрение прав человека - основополагающие цели правления, основа свободы, справедливости и мира, и что они составляют

основу правового государства, неотъемлемым элементом которого является демократическая форма правления. Теперь государства могли свободно выбирать общественную систему только исходя из международных стандартов в области прав человека.

Еще шире отражено это в Документе Московского совещания (1991 г.). Он установил, что вопросы, касающиеся прав человека, демократии и верховенства закона, носят международный характер. Поэтому обязательства в рамках Конференции являются интересом всех государств-участников и выходят за рамки их внутренней компетенции. Отсюда закономерно вытекала возможность оказания международной "помощи" (содействия), для чего было создано Бюро по демократическим институтам и правам человека (БДИПЧ).

Далее Лиссабонская декларация по модели общей и всеобъемлющей безопасности для Европы XXI века (1996 г.) провозгласила, что в рамках ОБСЕ государства подотчетны своим гражданам, а Декларация Лиссабонского саммита констатировала, что стабильности в регионе ОБСЕ угрожают неполная демократия, угрозы независимым СМИ и подтасовки на выборах.

Развертывание процесса СБСЕ/ОБСЕ, формирование единой Европы и завершение "холодной войны" оказали большое влияние на развитие международного права. В 1993 году появились Венская декларация и Программа действий (Всемирная конференция по правам человека), в которых решительно подчеркивалось, что уважение основных прав и свобод и демократия, основанная на свободно выраженной воле народа, являются взаимозависимыми и взаимодополняющими. Декларация тысячелетия ООН (2000 г.) провозгласила свободу, равенство и солидарность фундаментальными ценностями XXI века. Свобода предполагает демократическую форму правления, основанную на широком участии и воле народа, и уважение верховенства права в международных и внутренних делах.

Новую доктрину развивают и другие документы. Например, Декларация о критериях свободных и справедливых выборов (Межпарламентский союз, 1994 г.), признавая право выбора политического и общественного строя, подчеркивает "фундаментальные принципы", касающиеся участия в управлении государством через свободные выборы.

Учитывая все вышесказанное, можно сделать предположение, что в современном международном праве, начиная с конца 1980-х годов, началось формирование нового специального принципа - принципа демократии и верховенства права<sup>1</sup>. Хотя своим появлением этот принцип обязан расширительному толкованию принципа уважения прав человека, со временем его можно будет считать самостоятельным институтом международного права.

Роль и место этого института, на наш взгляд, обусловлены не только его правозащитным характером, но и глубокой взаимозависимостью государственного и народного суверенитета. Его появление было необходимо для согласования принципов прав человека и уважения суверенитета государств. Теперь мировое сообщество вправе требовать от государств не только юридического закрепления гарантий прав человека, но и создания такой правовой и политической системы, при которой на международной арене государство выступает как легитимный представитель своих граждан<sup>2</sup>.

Формирование в международном праве принципа уважения прав человека, а также

специального принципа демократии и верховенства права стало основной предпосылкой появления универсальных и региональных юридических стандартов в области прав человека и представительной демократии, в том числе международных избирательных стандартов.

В доктрине избирательные стандарты либо относят к области международных стандартов по правам человека<sup>3</sup>, либо выделяют в самостоятельный правовой институт ("международный институт избирательного права"), призванный регулировать односторонние межгосударственные отношения, направленные на формирование, сохранение и обеспечение действия единых демократических норм и принципов в сфере избирательного процесса, а также процессов управления государством (демократическая форма правления)<sup>4</sup>. Оба подхода следует, на наш взгляд, принимать согласованно.

Первая точка зрения несколько затрудняет выявление самостоятельной роли избирательных стандартов. Безусловно, права человека имеют учредительный характер и определяют смысл и содержание всей деятельности государственных и общественных институтов<sup>5</sup>. Однако последние могут иметь специальный характер и собственное функциональное назначение.

Вторая точка зрения превращает избирательные стандарты в механизм правового регулирования властеотношений и не вполне учитывает их правозащитную функцию.

Правильнее, вероятно, было бы считать избирательные стандарты составной частью как международных стандартов в области прав человека, так и международных стандартов демократического и правового государства. Расширение международного правового регулирования собственно избирательных правоотношений показывает, что скоро можно будет говорить о существовании самостоятельного института международного избирательного права.

Учитывая сказанное, попытаемся определить юридическую природу международных избирательных стандартов. Их следует рассматривать как закрепляемый международным правом нормативный минимум внутригосударственного правового регулирования механизма формирования и деятельности институтов представительной демократии и взаимосвязанных с ними институтов гражданского общества.

Попытаемся обобщить в таблице (см. приложение) результаты анализа международных правовых и политических актов, различные варианты классификации принципов международных избирательных стандартов<sup>6</sup>, а также ряд правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации<sup>7</sup>.

В международных актах большое внимание уделяется общим правовым стандартам уважения прав человека, демократии, верховенства права. Документы, принятые с конца 1980-х годов, более подробно регламентируют собственно избирательные процедуры. Особенно среди них выделяется документ СБСЕ/ОБСЕ и Декларация о критериях свободных и справедливых выборов 1994 года, хотя их самостоятельное юридическое значение может быть поставлено под сомнение. Важно отметить, что рассмотренные выше правовые и политические нормы закреплены многочисленными универсальными и региональными международными актами. Все это, на наш взгляд, не может способствовать их упорядоченному применению.

Необходимо согласиться с замечанием А.А. Вешнякова о том, что международные

избирательные стандарты нуждаются в модернизации и кодификации. Председатель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации отметил, что до сих пор ни на уровне ООН, ни на уровне региональных объединений государств не были выработаны четкие критерии оценки демократичности, свободы и подлинности выборов и референдумов<sup>8</sup>.

Поэтому следует признать своевременной инициативу России в принятии Конвенции СНГ о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах - участниках СНГ (подписана президентами семи государств 7 октября 2002 г.) и европейской Конвенции о стандартах выборов, избирательных прав и свобод (проект одобрен участниками Международной конференции Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы 26-28 сентября 2002 г.).

Оба документа позволяют сделать очень большой шаг вперед по пути унификации международных критериев демократических, справедливых, свободных выборов. Объем собственного нормативного регулирования уже не позволяет рассматривать ее только как "нормативный минимум" государственной регламентации вопросов демократии и выборов. Главным результатом их реализации должно стать как укрепление интеграционных процессов в рамках СНГ и Совета Европы, так и заметное продвижение к формированию самостоятельной отрасли международного избирательного права.

## **2. Проблемы реализации международных избирательных стандартов в российском законодательстве**

Прежде всего следует рассмотреть вопросы конституционно-правового регулирования избирательных правоотношений.

Объектом для критики часто становится отсутствие в Конституции Российской Федерации норм, закрепляющих принципы избирательной системы. В самом деле, вопросам избирательного права в российском основном законе прямо посвящены только часть 3 статьи 3, части 2 и 3 статьи 32, статья 81, часть 1 статьи 96, часть 1 статьи 97. Опосредованное отношение к избирательной системе имеют статьи 1 и 2, части 1, 2 и 4 статьи 3, статьи 10, 19, 60. При этом "фундаментом избирательных правоотношений" называют нормы статьи 32 Конституции Российской Федерации<sup>9</sup>.

В литературе уже давно высказывается мнение о необходимости включения в Конституцию Российской Федерации специальной главы, посвященной избирательной системе (каковую содержала Конституция РСФСР 1978 года), либо конкретизации действующих норм основного закона для закрепления принципов избирательного права и гарантий избирательных прав граждан<sup>10</sup>.

Вместе с тем, необходимо учитывать, что известной "компенсацией" лаконичности конституционного законодателя могут служить нормы части 4 статьи 15, части 1 статьи 17, части 1 статьи 55 Конституции Российской Федерации, отсылающие к общепризнанным принципам и нормам международного права, то есть, непосредственно к международным избирательным стандартам.

Обратим внимание также на то, что хотя конституции большинства государств содержат достаточно подробные положения, закрепляющие основные принципы избира-

тельного права, этого, на наш взгляд, недостаточно для полноценного правового регулирования избирательных правоотношений. И в зарубежных странах конституционные нормы нуждаются в конкретизации с помощью органических законов и судебной практики.

Таким образом, отсутствие в Конституции Российской Федерации норм, закрепляющих широкий перечень избирательных прав граждан и принципов избирательной системы, не является серьезным препятствием для реализации в российском праве международных избирательных стандартов. Поэтому в ближайшее время принятие соответствующих поправок в Конституцию Российской Федерации не обязательно.

Другая проблема - разграничение полномочий Российской Федерации и ее субъектов в сфере правового регулирования избирательных правоотношений.

Исходя из части 4 статьи 15 и части 1 статьи 17 Конституции Российской Федерации общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются источником норм конституционного права Российской Федерации. В связи с этим, в силу части 1 статьи 15 российского основного закона, для всех субъектов Российской Федерации в равной мере обязательны правила международных избирательных стандартов. Это уполномочивает федерального законодателя регулировать основной объем избирательных правоотношений.

В литературе иногда ставится вопрос о правомерности такого подхода. Однако при этом не всегда учитывается, что качество правового регулирования в большинстве субъектов Российской Федерации объективно способствует разрыву единого правового пространства. Так, по данным Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Министерства юстиции Российской Федерации, в 2001-2002 годах в среднем не менее 30 процентов нормативных правовых актов субъектов не соответствовали Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству<sup>11</sup>.

Большой процент нарушений федерального законодательства приходится на сферу избирательных правоотношений. Наиболее типичными из них являются попытки проведения безальтернативных выборов, необоснованное введение избирательных цензов (оседлости, образовательных, имущественных, языковых), хотя Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подчеркивал, что ограничения активного или пассивного избирательного права допустимы только на основании федерального закона<sup>12</sup>.

В связи с этим предлагаем наделить избирательные комиссии субъектов Российской Федерации правом законодательной инициативы. Одновременно правом законодательной инициативы должна быть наделена и Центральная избирательная комиссия Российской Федерации.

Отдельно хотелось бы высказать мнение о недопустимости предоставления права главам исполнительной власти субъектов Российской Федерации переизбираться на третий срок (путем незачета первого срока нахождения в должности). Само по себе увеличение количества сроков полномочий не вызывает какого-либо особого беспокойства, хотя и представляется, в принципе, нежелательным. Но оно должно производиться путем внесения в конституции и уставы субъектов Российской Федерации норм, разрешающих избираться именно на третий (четвертый и т.д.) сроки. Что же касается "нулевых" сроков, то такое явление, стоит полагать, неизвестно конституционному праву ни одной

страны мира.

Можно сослаться и на правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации по вопросу о праве президента Б.Н. Ельцина избираться на третий срок полномочий. Суд обоснованно обратил внимание на фактическое отношение участников избирательного процесса к процедуре переизбрания. Если они исходили из того, что проводятся очередные (вторые или третьи) выборы, то и количество сроков полномочий должно соответствовать этому счету<sup>13</sup>.

Не менее важный вопрос - правовое регулирование создания и деятельности политических партий.

В основном законе следовало бы отразить гарантии стабильности политических институтов, действующих на основе состязательности и стремления к выработке и осуществлению политических программ, отражающих расклад мнений в обществе. На данный момент российский основной закон декларирует только принципы политического плюрализма, многопартийности, право на объединение и равенство общественных объединений перед законом.

Конституции зарубежных стран в вопросах, касающихся политических партий, как правило, не столь лаконичны, как Конституция Российской Федерации. В них достаточно часто отражаются тип избирательной системы (пропорциональная или мажоритарная), а также роль и место партий в политической системе (Испания, Португалия и др.).

Развитие российской партийной системы позволяет говорить о расширении участия партий в работе органов государственной власти. Уже Б.Н. Ельцин не исключал возможность создания "ответственного" правительства, хотя и относился к этой идее весьма скептически. В последние годы, когда реформаторская деятельность правительства активизировалась, все чаще говорят о реальной возможности перехода к парламентскому механизму формирования исполнительной власти<sup>14</sup>. Такую реформу (которая, кстати, не потребует внесения поправок в Конституцию Российской Федерации) следует, на наш взгляд, считать вполне своевременной.

Одновременно необходимо затронуть вопрос о политическом участии других видов общественных объединений. В настоящее время только партии могут самостоятельно выдвигать кандидатов на выборные должности в органах власти. Представляется, что политическое участие более широкого круга различных ассоциаций со временем может быть расширено.

Известно, что собственно политическое участие граждан не ограничивается сферой деятельности, выборами и референдумами, но включает в себя также всенародные обсуждения, народную инициативу и т.д. Близко к этому по своей сути и ассоциирование граждан в сфере социального партнерства. Поэтому многие современные конституции допускают участие в политической деятельности не только партий, но и других видов общественных объединений, например, профсоюзов (Португалия, Япония).

И еще - вопрос о статусе и гарантиях деятельности политической оппозиции. Для его решения предлагается принять федеральный закон о правовых гарантиях оппозиционной деятельности либо внести соответствующие изменения и дополнения в Федеральный закон "О политических партиях".

В первую очередь необходимо закрепить само понятие "оппозиция" (парламентское

меньшинство) и сформировать правовой институт легальной политической оппозиции. Далее, как предлагает В.Е. Чиркин, за ней должно быть признано право на критику правительственного курса, право выступать с политическими инициативами, право доступа к средствам массовой информации, в том числе в период предвыборной кампании, и право на представительство в избирательных комиссиях.

Весьма актуальна для современной России проблема активизации политического участия населения. Как отмечает ЮА Веденеев, демократия - это не столько совокупность институтов и норм или институционально и юридически оформленная структура власти, сколько культура мотивированного участия граждан в ее организации и функционировании, способность и желание быть полноценными и полноправными субъектами политики и государственного управления. Поэтому важно не только провести выборы в соответствии с международными стандартами, но и способствовать тому, чтобы общество было готово встать на защиту представительных учреждений. При этом именно выборы являются хорошим показателем меры усвоения массовым политическим сознанием ценностей демократической культуры<sup>17</sup>.

Результатами деформации правового и политического сознания являются традиционно низкая явка избирателей (абсентеизм) и различные формы "протестного" голосования.

Большая работа по правовому просвещению избирателей и других участников избирательного процесса проводится Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. В дополнение к осуществляемым ею мероприятиям предлагается включить программу обучения граждан по тематике "избирательное право и избирательный процесс" (самостоятельно или в рамках граждановедения или обществознания) в Федеральную программу развития образования, утвержденную Федеральным законом от 10 апреля 2001 года.

Следующая проблема - соблюдение принципа всеобщего избирательного права. В этой сфере целесообразно изучить возможность дифференцированного подхода при ограничении избирательных прав лиц, содержащихся в местах лишения свободы по приговору суда (ч. 3 ст. 32 Конституции РФ). В дальнейшем при проведении конституционной реформы можно оговорить, что такое погашение в правах является особой мерой наказания, применяемой приговором суда (за тяжкие и особо тяжкие преступления она может быть установлена УК РФ).

Один из наиболее важных вопросов, касающихся обеспечения пассивного избирательного права, связан с политическим участием женщин. Во многих странах проблема сбалансированного представительства мужчин и женщин решается путем обязательного включения женщин в партийные списки. В России целесообразно ввести голосование по предпочтениям, что позволит иметь необходимую статистику предпочтений. До этого обязательное квотирование участия женщин представляется несвоевременным. В то же время является обоснованным предложение АА Вешнякова о дополнительном государственном финансировании партий, выдвигающих на выборах кандидатов-женщин<sup>19</sup>.

Рассмотрим далее отдельные проблемы информационного обеспечения выборов и референдумов. Здесь, прежде всего, необходимо обратить внимание на проблему проведения политмаркетинговых мероприятий до назначения выборов или референдума. Фак-

тически "раскрутка" партий и кандидатов начинается примерно за год до даты их проведения. Конечно, абсурдно лишать политических лидеров возможности активно пропагандировать свои программы или профессиональные заслуги. Однако известная регламентация политического PR в период между выборами, на наш взгляд, необходима.

Такой способ популяризации общественных деятелей (партий) не является в чистом виде предвыборной агитацией. Поэтому не может и ставиться вопрос об оплате такого рода деятельности из избирательных фондов.

Наиболее правильным было бы принятие специального федерального закона о политической рекламе. Кроме требований к рекламе закон мог бы сформулировать правила деятельности PR-агентств.

Для того чтобы исключить собственно предвыборную агитацию, как она определена в Федеральном законе об основных гарантиях (п. 4 ст. 2), до выдвижения кандидатов (федеральных списков, образования инициативной группы референдума), можно обратиться к опыту избирательного законодательства зарубежных стран. Так, Избирательный кодекс Франции запрещает публиковать в прессе за 3 месяца до выборов материалы, содержащие признаки предвыборной агитации. Аналогичную норму следует включить в статью 49 Федерального закона об основных гарантиях.

Для упорядочения предвыборной агитации предлагаем сократить сроки ее проведения на телевидении, радио и в прессе (п. 2 ст. 49 ФЗ об основных гарантиях) с 30 до 10-15 дней (до дня голосования).

В дальнейшем целесообразно учесть опыт того же французского законодательства, достаточно жестко ограничивающего свободу предвыборной агитации. Так, следует установить, что печатные агитационные материалы могут размещаться только в пределах специальных мест, выделяемых согласно пункту 7 статьи 54 рассматриваемого закона. Для борьбы с распространением "компромата" определить, что указанные материалы не должны содержать сведения, не относящиеся к деятельности или программе кандидата (избирательного объединения, блока, инициативной группы). Требования к их количеству и размерам могут утверждаться избирательными комиссиями.

Еще одной немаловажной проблемой является правовое регулирование предвыборной агитации в Интернете. Новая редакция Федерального закона об основных гарантиях распространяет некоторые правила проведения агитации и на Интернет (п. 7 ст. 45, п. 3 ст. 46), однако этого явно недостаточно для введения данного ресурса в общее правовое поле.

Одной из самых "проблемных" сфер российской избирательной системы остается механизм финансирования выборов и референдумов (избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков). Общеизвестно, что именно здесь происходит наибольшее число нарушений избирательных прав граждан.

Борьбе с финансовыми нарушениями на выборах препятствуют как недостатки действующего законодательства, так и невысокое качество работы правоприменительных органов. В связи с этим целесообразно изучить некоторые способы решения проблемы обеспечения финансовой "прозрачности" выборов, применяемые в зарубежных странах.

Так, в США не существует ограничений на использование собственных средств кандидатов (установивший их закон был признан неконституционным) и на общий размер

спонсорских взносов от частных лиц и групп политических интересов. Зато сумма каждого вклада не может превышать законодательно установленный предел. Такое же правило действует во Франции, однако здесь законом ограничен общий размер избирательных фондов кандидатов (плавающий "потолок" установлен в расчете на одного жителя соответствующего избирательного округа в зависимости от вида выборов). Вклады от юридических лиц запрещены, они могут оказывать поддержку только политическим партиям.

Для России на наш взгляд предпочтительнее французская система. При этом для укрепления партийной системы целесообразно запретить кандидатам напрямую получать вклады от юридических лиц. Их средства должны поступать через партийную кассу.

Избирательный кодекс Франции устанавливает, что за 12 месяцев до даты голосования любые расходы будущих кандидатов на свою "политическую популяризацию", а также на предвыборную агитацию в агитационный период производятся только из средств избирательных фондов, управление которыми должно быть поручено "ассоциациям по финансированию выборов" (создаваемым ad hoc) или финансовым уполномоченным - независимым специалистам, ответственным за правильное ведение бухгалтерского учета и отчетности. Гарантирована их независимость от кандидатов.

В связи с этим предлагаем во изменение пункта 3 статьи 58 Федерального закона об основных гарантиях установить, что кандидаты, избирательные объединения и блоки, инициативные группы по проведению референдума обязаны назначать уполномоченных представителей по финансовым вопросам, регистрируемых избирательными комиссиями. Во изменение пункта 4 статьи 59 указанные в нем договоры и соглашения заключаются только уполномоченными представителями. Введение этого правила позволит, на наш взгляд, несколько ограничить свободу распоряжения средствами избирательных фондов, поставит действия кандидатов под дополнительный контроль. С другой стороны, уполномоченные представители могут быть привлечены к уголовной ответственности за финансовые нарушения как соучастники, исполнители или пособники преступлений (ст. 33 УК РФ), что объективно должно повлиять и на их поведение.

Целесообразно также ввести правило, по которому уполномоченные назначаются из числа лиц, аккредитованных избирательными комиссиями субъектов Российской Федерации либо имеющих специальное образование, опыт работы в сфере бухгалтерского учета и не связанных с кандидатами (лицами, входящими в избирательное объединение) отношениями родства, свойства или подчинения в период избирательной кампании и, например, за 3-5 лет до нее.

Коротко остановимся на проблемах судебной защиты избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации.

С учетом заметного увеличения количества исков о защите избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации, предъявляемых в суды, а также большого числа ошибок, допускаемых при их рассмотрении (благодаря чему растет и поток обращений в кассационные инстанции)<sup>24</sup>, необходимо поддержать предложение ряда юристов о специализации судей судов общей юрисдикции (по указанной категории исков). В дальнейшем в составе судов могут быть созданы специальные кол-

легии.

Известного рода проблемы могут возникнуть при применении статьи 199 и пункта 2 статьи 337 Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации в сочетании с пунктом 3 статьи 262 и пунктом 3 статьи 348. У суда, вынесшего решение по первой инстанции, остается возможность задержать передачу кассационной жалобы и материалов дела в кассационную инстанцию (т.к. установленный законом срок рассмотрения жалобы начинается со дня ее поступления). Поэтому следует дополнить пункт 3 статьи 348 Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации правилом, согласно которому в изъятие из пункта 2 статьи 337 кассационная жалоба за пять дней до дня голосования, в день голосования и на следующий день может быть подана заявителем, заинтересованным лицом или их представителями лично, а также направлена ими почтой или факсом в канцелярию суда, к подсудности которого относится ее рассмотрение.

Подводя итог, можно сделать вывод, что законодательство России в целом соответствует международным избирательным стандартам. Однако остаются нерешенными некоторые важные проблемы, касающиеся, в частности, деятельности политических партий, правового статуса оппозиции, местного самоуправления, информационного обеспечения выборов и референдумов и ряда других вопросов. Их решению, без сомнения, будут способствовать дальнейшее совершенствование законодательства и развитие международного сотрудничества в области избирательных стандартов.

Приложение

### **Классификация основных принципов международных избирательных стандартов**

<b>Принцип</b>	<b>Содержание</b>	<b>Источник</b>
Принципы, формирующие правовые условия демократического избирательного процесса		
Общие принципы представительной демократии	1. Юридическое признание человеческого достоинства и неотчуждаемых прав и свобод личности	ВДПЧ (преамбула), МПГПП (преамбула), Устав Совета Европы (преамбула), ЕКПЧ (преамбула), Копенгагенский документ (п. 1), Лиссабонская декларация по модели безопасности для Европы, 1996 г. (п. 3)
	2. Принцип недискриминации	ВДПЧ (ст. 2), МПГПП (п.п. "а" п. 3 ст. 2), ЕКПЧ (ст. 1 и 14), Устав СНГ (ст. 3), Конвенция СНГ о правах (ст. 1)
	3. Свобода совести и самовыражения, свобода массовой информации	ВДПЧ (ст. 19), МПГПП (п. 19), ЕКПЧ (ст. 9,10), Решения Будапешт, саммита СБСЕ (п. 34), Конвенция СНГ о правах (ст. 10), Варшавская декларация, Декларация о критериях (п. 4)
	3.1. Свобода и независимость СМИ, безопасность журналистов	Решения Будапешт, саммита (п. 37), Декларация Лиссабон, саммита (п. 9),

		Декларация о критериях (п. 3,4)
4. Свобода передвижения		Декларация о критериях (п. 3)
5. Недопустимость введения или продления режима чрезвычайного положения де-факто		Московский документ (п. 28.4)
6. Защита прав человека властью закона, равенство перед законом, право на эффективное восстановление в правах компетентным судом		ВДПЧ (преамбула, ст. 7,8), МПГПП (п.п. "а" п. 3 ст. 2, п. 1 ст. 14), Устав Совета Европы (преамбула), ЕКПЧ (ст. 13), Конвенция СНГ о правах (ст. 6), Декларация о критериях (п. 3)
6.1. Компетентный, гласный, справедливый, независимый, беспристрастный суд, действующий на основании закона. Принципы судопроизводства: • суд сам решает, какой вопрос входит в его компетенцию, установленную законом; • рассмотрение дела по существу; • "разумный срок" • наличие механизма кассации. Финансовое и кадровое обеспечение суда		ВДПЧ (ст. 10), МПГПП (п.п. "Б" п. 3 ст. 2, п. 1 ст. 14), Основные принципы независимости судебных органов (ГА ООН, 1985 г.); ЕКПЧ (ст. 6), Европейский суд по правам человека, дело Эйри (1979 г.), Копенгагенский документ (п. 5.12) Московский документ (п. 19), Конвенция СНГ о правах (ст. 6)
6.2. Компетентность, независимость, объективность квазисудебных органов		Европейский суд по правам человека, дело Кэмпбелл и Фел (1984 г.)
7. Наличие демократических институтов, гарантирующих народу право самостоятельно выбирать политическую, экономическую, социальную, культурную систему		Венская декл. и Пр-ма действий (п. 8), Устав Совета Европы (преамбула), ЕКПЧ (преамбула), Копенгагенский документ (п. 2) Московский документ (п. 17.1), Лиссабонская декларация 1996 г. (п. 3), Декларация тысячелетия ООН, Варшавская декларация
7.1. Исполнительная власть подконтрольна представительному органу или избирателям		Копенгагенский документ (п. 5.2.)
7.2. Право на создание или членство в политических партиях, их равенство перед законом и органами власти		Копенгагенский документ (п. 7.6), Декларация о критериях (п. 3,4), Европейский суд по правам человека, дело Матье-Мозн и Клерфайт, 1987 г.
7.3- Государственная поддержка политических партий и регулирование вопросов их финансирования		Декларация о критериях (п. 4)
7.4. Ответственность избранников перед избирателями		Руководству по наблюдениям за выборами ОБСЕ/БДИПЧ
8. Минимизация коррупции		Варшавская декларация

	9. Правовое просвещение по вопросам демократии (выборов)	Декларация о критериях (п. 4)
	10. Право на самоопределение и уважение суверенитета государств, учет национальных особенностей, их конституционного строя при контроле за выполнением международных обязательств	МПГПП (п. 1 ст. 1, п. 2 ст. 2), Итоговый док-т Венской встречи (п. 3), Копенгагенский документ (п. 4), Варшавская декларация, Декларация о критериях (преамбула)
	11. Возможность отступления от данных обязательств только в той степени, в какой требует острота положения и в какой это допускается международным правом	МПГПП (п. 1 ст. 4), Декларация о критериях (п. 3)
Государственное регулирование процесса формирования институтов гражданского общества	1. Поощрение творческой инициативы, взаимодействия различных социальных групп, просвещения и информационной открытости	Декларация социального прогресса и развития (ГА ООН, 1969), Варшавская декларация
	2. Гарантии местного самоуправления: <ul style="list-style-type: none"> <li>• юридическая и фактическая способность ОМС регламентировать широкий круг вопросов "местного значения" на основании закона, под свою ответственность и в интересах местного населения;</li> <li>• формирование представительных ОМС на основе избирательных стандартов;</li> </ul>	Европейская хартия местного самоуправления (1985 г.).
	• государственный контроль на основании закона в интересах конституционности и законности деятельности ОМС	
	3. Поддержка развития коммерческих и некоммерческих ассоциаций населения	Варшавская декларация
<b>Принципы, связанные с избирательными правоотношениями</b>		
Обязательные выборы	1. Принцип обязательности выборов, непрерывности избирательного процесса	Варшавская декларация
	2. Наличие избирательного законодательства, соответствующего международным стандартам	Декларация о критериях (п. 4), Европейский суд по правам человека, дело Матье-Мозн и Клерфайт
	3- Свободный выбор наиболее предпочтительного типа избирательной системы	Европейский суд по правам человека, дело Матье-Мозн и Клерфайт
Периодические выборы	Проведение выборов через установленные законом равные, уме-	ВДПЧ(п.3ст.21), МПГПП (п. V ст. 25), Протокол №1 к ЕКПЧ (ст. 3), Копен-

	ренно продолжительные промежуточные промежутки времени	гагенский док. (п. 5.1,6, 7.1.), Варшавская декларация, Декларация о критериях (п. 1)
Подлинные (справедливые) выборы и референдумы -	1. Всеобщее избирательное право, последовательное соблюдение принципа недискриминации	ВДПЧ (ст. 2, п. 3 ст. 21), МПГПП (п. "Б" ст. 25), Копенгагенский документ (п. 7.3.), Конвенция СНГ о правах (ст. 29), Варшавская декларация, Декларация о критериях (п. 2)
	1.1. Право женщин избирать и быть избранными наравне с мужчинами	Конвенция о политических правах женщины (1952 г.) (ст. I, II), Декларация о ликвидации дискриминации в отношении женщин (ГА ООН, 1967 г.) (ст. 4), Конвенция о ликвидации всех форм дискриминации в отношении женщин (1979 г.) (ст. 7)
	1.2. Политические права не могут быть ограничены по признаку расы	Международная конвенция о ликвидации всех форм расовой дискриминации (1965 г.) (п. "с" ст. 5)
	1.3. Право быть зарегистрированным, действенная система регистрации, лишение этого права только по закону, право обжаловать нарушения порядка регистрации	Декларация о критериях (п. 2, 3)
	1.4. Право доступа на избирательный участок	Декларация о критериях (п. 2)
	1.5. Поощрение фактического участия в выборах	Руководство по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ
	2. Равное избирательное право (в т.ч. в смысле соблюдения принципа примерно равного представительства при формировании избирательных округов)	ВДПЧ (п.Зет. 21), МПГПП (п. "Б" ст. 25), Копенгагенский документ (п. 7.3.), Конвенция СНГ о правах (ст. 29),
		Варшавская декларация, Декларация о критериях (п. 2)
	2.1. Адекватное представительство расовых, национальных, языковых меньшинств, пропорциональное соразмерное представительство всех "составных частей" населения	Резолюция подкомиссии ООН по предупреждению дискриминации и защите национальных меньшинств, Руководство по наблюдению за выборами ОБСЕ/БДИПЧ
	3. Состязательность (альтернативность)	Копенгагенский документ (п. 7.2.), Варшавская декларация, Декларация о критериях (п. 4)
	4. Равный доступ кандидатов к СМИ	Копенгагенский документ (п. 7.8), Декларация о критериях (п.3)
5. Безопасность жизни, имущества	Декларация о критериях (п. 3,4)	

	кандидатов	
	6. Ответственность кандидатов	Декларация о критериях (п. 3,4)
	7. Нефальсифицированные (честные) выборы: • информационная открытость на всех стадиях избирательного процесса; • исключение многократности голосования; • честный подсчет голосов; • опубликование и право проверки результатов выборов; • свободный доступ журналистов и наблюдателей на заседания избирательных органов и на участки для голосования	ВДПЧ (п. 3 ст. 21), МПГТШ (п. "Б" ст. 25), Копенгагенский документ (п. 7.4.), Декларация о критериях (п. 4)
	8. Компетентность, независимость, объективность избирательных органов и органов по разрешению избирательных споров	Варшавская декларация, Декларация о критериях (п. 4)
	9. Юридическая сила результатов выборов	Копенгагенский документ (п. 7.9), Варшавская декларация, Декларация о критериях (п. 3)
Свободные выборы и референдумы	1. Тайное голосование	ВДПЧ (п. Зет. 21), МПГПП (п. "Б" ст. 25), Протокол № 1 к ЕКПЧ (ст. 3) Копенгагенский документ (п. 5.1,7.1.), Конвенция СНГ о правах (ст. 29), Варшавская декларация, Декларация о критериях (п. 2)
	2. Политические кампании проводятся в атмосфере плюрализма, без подкупа, насилия, административного или иного давления	Копенгагенский документ (п. 5.1,7.7.), Декларация о критериях (п. 4)
	3. Работа СМИ по объективному "представлению" программ и профессиональных способностей кандидатов, отсутствие "грязных" информационных технологий	Документы V Европейской конференции министров по политике в области СМИ (Салоники, 1997 г.).
Принцип международной значимости демократических процедур	1. Наличие международной компетенции по вопросам прав человека, демократии, верховенства закона	Московский документ (преамбула), Устав СНГ (ст. 4), Декларация тысячелетия ООН, Варшавская декларация, Декларация о критериях (преамбула)
	2. Создание институтов международной помощи и содействия	Московский документ (п. 30), Пражский документ о дальнейшем развитии институтов и структур СБСЕ, 1992 г., Декларация Хельсинкской

		встречи на высшем уровне, 1992 г.
3. Создание институтов международного контроля		МППП(ст.41), Факультативный протокол к Пакту, Устав Совета Европы (ст. 3 и 8), ЕКПЧ (ст. 25), Положение о Комиссии по правам человека СНГ, 1993 г.
4. Международная поддержка демократического правительства		Московский документ (п. 17.2)
5. Поддержка интеграции демократических государств		Устав Совета Европы (ст.1), Декларация тысячелетия ООН

## I. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

**Зорина Жанна Олеговна,**  
аспирантка кафедры теории и истории  
государства и права Ставропольского  
института им. В.Д. Чурсина

### **Роль судебной практики в развитии и совершенствовании избирательного права и законодательства в Российской Федерации**

#### **Введение**

*"Воля народа должна быть основой власти правительства: эта воля должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве, путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования"*  
(ч. 3 ст. 21 Всеобщей декларации прав человека и гражданина 1948 г.).

Институт выборов является неотъемлемым атрибутом демократии. Посредством выборов формируются различные органы власти: главы государств (при республиканской форме правления), парламенты (для федеративных государств формирования парламентов характерно как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов федерации), главы субъектов федерации, выборные органы местного самоуправления и т.п. С каждым годом в сознании граждан возрастает значимость выборов для судьбы государства, их ценность. Статья 3 Конституции Российской Федерации гласит:

"1.носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ.

2. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления.

3. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы..."

Если в конституции того или иного государства имеет место подобного рода статья и народ государства имеет реальную возможность участвовать в выборах, то абсолютно справедливым можно считать утверждение о том, что каждый народ имеет то прави-

тельство, которое он заслуживает. При этом в нашем государстве выборы проводятся на основе таких демократических принципов, соблюдение которых делает эти выборы действительным народным волеизъявлением, то есть законными, легитимными. Эти принципы закреплены в статье 3 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12 июня 2002 года. Однако, несмотря на закрепление этих принципов, как в этом законе, так и в аналогичном законе от 19 сентября 1997 года, избирательное право и законодательство включает в себя и другие законы, а также нормативные правовые акты подзаконного характера, которые нуждаются в постоянном совершенствовании. Необходимость такого совершенствования и развития обусловлено многими факторами, однако в числе основных можно выделить:

1) постоянно изменяющиеся социальные, экономические, политические и даже культурные сферы общественного развития, в которых действуют нормы избирательного права;

2) несовершенство норм избирательного права, механизмов их осуществления и защиты;

3) пробелы в избирательном праве.

Основным же показателем того, что та или иная группа норм или норма избирательного права нуждается в совершенствовании, является судебная практика, и в особенности практика рассмотрения судебных споров Верховным Судом Российской Федерации. Так, с октября 1995 года по май 2000 года Верховным Судом Российской Федерации рассмотрено более 700 споров, возникших в ходе реализации гражданами своих избирательных прав и права на участие в референдуме. Изучение данных решений дает возможность сделать выводы о роли судебной практики в развитии и совершенствовании избирательного права и законодательства. Однако, поскольку избирательные права граждан могут быть реализованы в рамках различных выборов (выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Президента Российской Федерации, выборы органов государственной власти субъектов Российской Федерации и выборы органов местного самоуправления), а также путем участия граждан в референдуме, то и количество нормативного материала, составляющего избирательное право, достаточно велико. В связи с этим рассмотрение роли судебной практики в развитии и совершенствовании каждого подынститута избирательного права в рамках данной работы невозможно. Невозможно также выявить значение всего массива судебных дел, возникающих в сфере избирательного права.

Поэтому исследование в данной работе будет ограничено, во-первых, рамками решений Верховного Суда Российской Федерации; во-вторых, лишь судебной практикой, возникающей в сфере выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Рассмотрение роли решений Верховного Суда Российской Федерации именно в области совершенствования законодательства о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (а не о выборах Президента и т.д.) обусловлено следующими причинами:

1. Это самая большая категория дел, рассмотренных за период с 1995 года по 2000 год (решения Верховного Суда Российской Федерации при проведении выборов депута-

тов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации составляют 50,8 процента; при проведении выборов Президента Российской Федерации - 10,1 процента; при проведении выборов в органы государственной власти субъектов Федерации - 20,8 процента; при проведении выборов в органы местного самоуправления - 16,6 процента; при проведении референдумов - 1,7 процента).

2. Обновление законодательства в этой сфере.

3. Предстоящие выборы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

### **1. Новое в законодательстве о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации как следствие влияния судебной практики**

К настоящему времени избирательное законодательство по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации претерпело существенные изменения. С 1995 года (с которого мы начали наше исследование) в этой сфере по настоящий момент принято два Федеральных закона: "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 19 сентября 1997 года (ныне не действует) и от 12 июня 2002 года. Обновлено также законодательство о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: был принят Федеральный закон о выборах депутатов от 24 июня 1999 года (ныне утратил силу) и от 20 декабря 2002 года. Большинство произведенных изменений напрямую вытекают из практики рассмотрения Верховным Судом Российской Федерации схожих групп дел.

Начнем данное исследование с анализа типичных дел и произведенных законодательных изменений на стадии выдвижения и регистрации кандидатов (именно на этой стадии избирательного процесса появляются типичные дела, повлекшие законодательные изменения).

Для регистрации кандидата, выдвинутого по одномандатному избирательному округу или федеральному списку кандидатов, необходимо предоставить соответственно в окружную избирательную комиссию или в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации предусмотренный Федеральным законом набор избирательных документов до 18 часов соответственно по местному или московскому времени не позднее чем за 45 дней (такова норма ныне действующего Федерального закона). В соответствии с нормой действовавшего в 1995 году Федерального закона о выборах депутатов необходимые документы надо было предоставить не позднее чем за 55 дней до 24 часов. Однако из-за нечеткой формулировки в Федеральном законе в 1995 году возникло около десятка судебных споров, связанных с представлением в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации избирательных документов<sup>1</sup>. Суть всех возникших тогда дел заключалась в следующем. Представители избирательных объединений, блоков представляли Центральную избирательную комиссию Российской Федерации в последний день подачи документов все необходимые из них для регистрации. Работники комиссии приступали к их приемке, но с наступлением 24 часов прием документов пре-

крашался со ссылкой на то, что истекло установленное законом время на их сдачу, о чем составлялся соответствующий акт. Представители Центральной избирательной комиссии Российской Федерации обосновывали действия членов комиссии тем, что представление документов означает и их прием до 24 часов членам Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Однако суд, вынося решения, не согласился с данным мнением, указывая на то, что законодатель ввел в статью названного выше Федерального закона два понятия: предоставление документов и принятие документов, которые несут разные смысловые нагрузки. Представление документов осуществляют уполномоченные представители избирательных объединений, избирательных блоков, а прием их производится Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. Представление документов ограничено временными рамками, а в отношении производства приема документов законодателем срок не установлен. Во всех случаях Верховный Суд Российской Федерации обязал Центральную избирательную комиссию Российской Федерации принять избирательные документы. Однако данных судебных споров могло и не быть. Федеральный закон о выборах депутатов от 24 июня 1999 года четко урегулировал данный вопрос в части 4 статьи 45, указав, что соответствующая избирательная комиссия не вправе ограничивать доступ кандидата либо уполномоченного представителя избирательного объединения, блока в занимаемое ею помещение, или отказать указанным лицам в приеме избирательных документов, необходимых для регистрации, в случае, если документы доставлены до истечения указанного в законе срока (данная норма содержится в ныне действующем Федеральном законе от 20 декабря 2002 г.).

Как видно, законодатель не предусмотрел возможность подобного рода споров, необходимость изначально, до возникновения последних, урегулировать этот вопрос.

Основанием для изменения норм об отказе в регистрации федерального списка кандидатов послужила другая группа судебных дел, в которых оспаривалась законность отказа в регистрации Центральной избирательной комиссией Российской Федерации федерального списка кандидатов из-за значительного выбытия последних. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации отказывала избирательному объединению в регистрации федерального списка кандидатов в депутаты, ссылаясь на то, что им для регистрации федерального списка не были представлены предусмотренные законом необходимые данные в отношении всех кандидатов, включенных в заверенный список. Сбор подписей избирателей велся в поддержку федерального списка, в значительной части состоявшего из лиц, которые не дали согласия баллотироваться по этому списку, в связи с чем избиратели были введены в заблуждение при внесении подписей в подписные листы в поддержку данного федерального списка<sup>2</sup>. В одном из таких споров из федерального списка, заверенного в составе 270 кандидатов, выбыло 86 кандидатов. Это было обусловлено тем, что заявления о согласии баллотироваться по данному списку, а также предусмотренные законом необходимые документы для регистрации в Центральную избирательную комиссию Российской Федерации были предоставлены только от 184 кандидатов<sup>3</sup>.

Обе проблемы, выявленные практикой, федеральное законодательство разрешило еще в 1999 году. Новый Федеральный закон от 20 декабря 2002 года также содержит аналогичные положения, которые заключаются в следующем. Прежде всего заявление о

согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу с обязательством в случае избрания прекратить деятельность, несовместимую со статусом депутата Государственной Думы, представляется кандидатами, выдвинутыми избирательными объединениями, блоками, вместе с остальными документами для федерального списка кандидатов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

Такая норма разрешает споры о включении в список кандидатов тех лиц, которые не давали согласия, либо же исключение из списка для регистрации тех кандидатов, которые согласны баллотироваться, но не представили свои заявления о согласии, хотя, зачастую, такие заявления поступают после истечения установленного срока, что также вызывает судебные споры.

Другая проблема: использование имен отдельных лиц кандидатов на стадии сбора подписей, иногда и после регистрации списка, а в последующем выбытие этих кандидатов. В связи с этим федеральное законодательство ввело ограничения на выбытие кандидатов из федерального списка как до его регистрации с момента заверения Центральной избирательной комиссией Российской Федерации данного списка, так и после регистрации данного списка (п. 4 ст. 95 Федерального закона от 20 декабря 2002 г.). В частности, одним из оснований отказа в регистрации федерального списка кандидатов, предусмотренным пунктом 8 статьи 47 Федерального закона, является превышение числа кандидатов, исключенных из федерального списка по заявлениям о снятии своих кандидатур по решению политической партии, избирательного блока (за исключением кандидатов, выбывших по вынуждающим к тому обстоятельствам), а также по решению избирательной комиссии по основаниям, предусмотренным настоящим пунктом, более чем на 25 процентов от общего числа кандидатов в заверенном федеральном списке кандидатов. Регистрация федерального списка аннулируется, если число кандидатов, исключенных из федерального списка кандидатов (по тем же основаниям, что и предусмотрены подп. 10 п. 8 ст. 47) превышает 25 процентов от числа кандидатов в заверенном списке кандидатов.

Большое количество судебных дел имело место в связи с тем, что законодатель в числе оснований для отказа в выдаче избирательному объединению, избирательному блоку заверенных копий списков кандидатов, а также для отказа в регистрации кандидата, федерального списка кандидатов, помимо прямо предусмотренных в соответствующих статьях Федерального закона называет иные нарушения порядка выдвижения кандидатов и, соответственно, иные основания.

Примером подобного рода дел может являться обжалование отказа в заверении списка кандидатов на том основании, что избирательное объединение в период избирательной кампании изменило свое наименование (решение Верховного Суда Российской Федерации от 13.10.99 по делу № ГКПИ 99-807)<sup>4</sup>. Заявитель ссылаясь на то, что именно такого основания соответствующая статья Федерального закона не содержит. Пункт 8 статьи 41, перечисляя основания для отказа в выдаче заверенных копий списков, указывает в качестве таковых только лишь отсутствие или ненадлежащее оформление конкретных документов, либо строго ограниченный круг нарушений.

Перечисляя в пункте 8 статьи 47 основания для отказа в регистрации, Федерального

закона от 20 декабря 2002 года также содержит лишь 15 конкретных оснований и не содержит пункта "иные основания", делающего этот перечень открытым. Но такое изложение оснований отказа в регистрации в тексте закона также приводило к большому количеству судебных дел, так как кандидаты зачастую не подвергают анализу весь текст закона, а лишь знакомятся с теми основаниями, которые перечислены в конкретной статье (хотя, как в последующем замечает суд, незнание закона не освобождает от ответственности).

Помимо этого Федеральный закон также существенно изменил и сам перечень оснований для отказа в регистрации. Так, большое количество дел в суде было связано с обжалованием постановлений об отказе в регистрации на том основании, что документы, предъявляемые для регистрации, ненадлежаще оформлены. Заявитель, как правило, ссылался на то, что недостатки оформления незначительны и не могут являться основаниями для отказа в регистрации (например, ненадлежащее оформление первого финансового отчета в решении Верховного Суда Российской Федерации от 22.12.99 г. по делу № 55-Г-99-7). Ныне действующий Закон предусмотрел это, закрепив в качестве основания для отказа отсутствие необходимых документов. Их ненадлежащее оформление перестало быть таким основанием.

Другая категория дел, возникавших на стадии регистрации кандидатов, была связана с наличием такого основания отказа в регистрации, как недостоверность сведений, предоставляемых кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками в соответствии с Федеральным законом, если недостоверность этих сведений носит существенный характер. Количество обжалованных постановлений об отказе в регистрации на этом основании поражает своими масштабами. В связи с этим законодатель изменил данную формулировку в двух аспектах. Прежде всего Федеральный закон от 20 декабря 2002 г. ограничил перечень сведений, недостоверность которых может повлечь отказ в регистрации. Так, недостоверность сведений о размере и об источниках доходов кандидата, а также об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, не повлечет отказа в регистрации. А именно недостоверность таких сведений вызывала наибольшую часть судебных споров. Другим изменением данного основания является исключение такой характеристики сведений недостоверного характера, как их существенность. В случае отказа в регистрации на основании недостоверности сведений любой кандидат мог оспаривать такое постановление уже с надеждой на то, что суд может признать недостоверность сведений, не имеющих существенного характера, и, как следствие этого, обязать избирательную комиссию зарегистрировать кандидата.

С другой стороны, вопрос о несущественном характере недостоверных сведений, предоставленных кандидатами, иногда явно рассматривался окружными избирательными комиссиями в пользу регистрации кандидатов, хотя недостоверность таких сведений, очевидно, носила существенный характер. Примером может являться определение Верховного Суда Российской Федерации от 31 января 2000 года по делу № 41-Г-00-3<sup>6</sup>. В основе дела лежит регистрация кандидата окружной избирательной комиссией, несмотря на то, что кандидат скрыл сведения о своем греческом гражданстве, а окружная избирательная комиссия не сочла эти сведения существенными.

Другая, и, наверно, самая значительная по объему группа судебных споров связана с

достоверностью (недостоверностью) данных, содержащихся в подписных листах. Большинство судебных споров в этой области, правда, не имеет ничего общего с пробелами, коллизиями в избирательном праве. Примером могут являться обжалования признания подписей избирательной комиссией недостоверных по той причине, что дата внесения подписи проставлена не избирателем. Существование подобного рода жалоб порождено лишь незнанием кандидатом норм закона: такого рода споры имеют место с 1995 года и, думается, судя по практике, никогда не будут исчерпаны, пока будет действовать данная норма. В противовес этому, существуют дела, которые по своей природе являются единичными, но оказали влияние на развитие избирательного законодательства.

В частности, таковым является дело № 86-Г 99-12, по которому вынесено определение Верховного Суда Российской Федерации от 8 декабря 1999 года<sup>7</sup>. Одним из примеров отказа в регистрации на основании недействительности подписей избирателей являлось отсутствие в подписных листах в графе "адрес места жительства избирателя" сведений о принадлежности населенных пунктов к Александровскому району. Однако суд указал, что недостоверными подписями считаются подписи избирателей без указания каких-либо из требуемых в соответствии Федеральному закону данных, к числу которых относится и адрес места жительства. Несмотря на то, что понятие "адрес места жительства" содержал пункт 7 статьи 37 Федерального закона от 24 июня 1999 года, регламентирующий, какие данные должны быть указаны в уведомлении, направленном в соответствующую избирательную комиссию о выдвижении кандидата в депутаты по одномандатному избирательному округу, суд указал на необходимость применения именно этой нормы. В соответствии с этой нормой понятие "адрес места жительства" включает в себя наименование субъекта Российской Федерации, района, города, иного населенного пункта, улицы, номера дома и квартиры.

Заявитель же, заявляя о том, что отсутствие в подписных листах в графе "адрес места жительства" избирателя сведений о принадлежности населенных пунктов к Александровскому району не могло быть основанием для признания недостоверными подписей избирателей и исключение их из подсчета, указал следующее. Единственным общедоступным источником в получении подписных сведений об избирателе является паспорт гражданина. В паспортах жителей городов Струнино, Карабаново и поселка Балакирево не указана принадлежность этих населенных пунктов к Александровскому району.

Данное судебное дело повлекло введение в пункт 8 статьи 37 Федерального закона от 12 июня 2002 года нормы, указывающей, что избиратель, участник референдума ставят в подписном листе адрес места жительства, указанный в паспорте или документе, заменяющем паспорт.

Еще один важный вопрос, разрешенный в законодательном порядке, возник в ходе судебного разбирательства о признании пункта 2 Разъяснений некоторых вопросов применения статей 45, 47 и 64 Федерального закона от 24 июня 1999 года, который содержал запись о том, что в течение 10 дней с момента приема избирательной комиссией подписных листов и иных необходимых для регистрации документов, соответствующая избирательная комиссия обязана принять решение о регистрации или об отказе в регистрации кандидата, федерального списка кандидатов. Представление в этот период в избирательную комиссию иных документов, являющихся основанием для регистрации

кандидата, федерального списка кандидатов, не допускается, за исключением случая, предусмотренного пунктом 3 настоящих Разъяснений, где говорится, что кандидат, подавший на регистрацию подписные листы, вправе затем внести залог.

Заявитель ссылается на то, что данная норма Разъяснений нарушает принцип равенства кандидатов<sup>8</sup>. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в своем Разъяснении исходила из того, что со дня подписания документов кандидатом, избирательная комиссия в течение 10 дней обязана принять решение о регистрации. В противном случае по поступлении подписных листов избирательная комиссия обязана будет начать их проверку и тем самым удлинить срок еще на 10 дней.

Федеральный закон о выборах депутатов решил эту проблему нарушения равенства кандидатов и указал в пункте 4 статьи 45, что если к моменту представления в соответствующую избирательную комиссию документов для регистрации кандидата, федерального списка кандидатов на ее специальный счет этим кандидатом, политической партией, избирательным блоком, выдвинувшими данный список кандидатов, перечислен избирательный залог, а затем представлены подписные листы с подписями избирателей, то соответствующая избирательная комиссия производит проверку представленных подписей. Вот только остается непонятным вопрос, как должна исчислять избирательная комиссия 10-дневный срок, если, в соответствии с этой нормой, подписи на проверку были предоставлены на девятый день уже истекающего 10-дневного срока.

Следует отметить, что роль судебной практики в совершенствовании избирательного законодательства заметна не только на примере Федерального закона от 12 июня 2002 года и Федерального закона от 20 декабря 2002 года. Судебные споры повлияли и на включение ряда норм еще в Федеральный закон о выборах депутатов в 1999 году. Особое значение обуславливалось тем, что они относились к стадии определения результатов выборов.

Так, 23 мая 1997 года по делу № ГКПИ 97-260 решением Верховного Суда Российской Федерации оставлена без удовлетворения жалоба на то, что избранным был признан кандидат, набравший наибольшее число голосов избирателей, однако голосов "против всех" было подано еще больше<sup>9</sup>. Заявитель ссылался на то, что механизм, позволяющий проходить в Государственную Думу по одномандатному избирательному округу кандидатам, набравшим меньшее число голосов, чем было подано в этом округе "против всех" кандидатов, является неконституционным и ущемляет его политические права.

И действительно, такой порядок определения результатов выборов не мог отразить истинную волю избирателей. Этот недостаток был устранен Федеральным законом от 24 июня 1999 года в части 2 статьи 79. Вместе с основанием признания выборов по одномандатному избирательному округу несостоявшимися, имевшем место в предшествующем Федеральном законе, появилось новое: "если число голосов избирателей, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов по отношению к другому кандидату (другим кандидатам), меньше, чем число голосов избирателей, поданных "против всех".

Еще одним важным нововведением, "проросшим" также из судебных споров, является введение нового понятия в пункт 3 статьи 99 Федерального закона от 24 июня 1999 года - повторные дополнительные выборы. Дело в том, что возникали судебные споры,

когда дополнительные выборы по причине того, что в них принимало участие менее 25 процентов зарегистрированных избирателей, признавались несостоявшимися, а повторные дополнительные не назначались по той причине, что до окончания конституционного срока полномочий Государственной Думы оставалось менее одного года. Заявители в обосновании своих требований ссылались на то, что данное ограничение распространяется на дополнительные выборы, а имеют место повторные, после несостоявшихся дополнительных. Суд же указывал на отсутствие в соответствующей норме закона понятия "повторных дополнительных выборов", что не исключает возможности их назначения и проведения.

Таким образом, судебная практика повлияла на совершенствование норм избирательного права, регулирующих те или иные отношения практически на всех стадиях избирательного процесса.

## **2. Перспективы дальнейшего развития избирательного законодательства под влиянием судебных споров**

Значительная судебная практика является безусловным показателем тех изменений, в которых нуждается законодательство. Избирательное законодательство является ярким тому примером. Однако, исходя из того, что за период с 1995 года по 2000 год только в Верховном Суде Российской Федерации было рассмотрено более 700 дел, можно с уверенностью заключить, что не все сигналы, поданные судебной практикой, были замечены законодателем и учтены при создании новых избирательных законов. Тем более что, как было показано, ряд изменений избирательного законодательства был вызван не типичными спорами, а единичными (но указавшими недостатки) судебными спорами. Детальный анализ судебных решений, думается, дает возможность наметить некоторые направления дальнейшего совершенствования избирательного права Российской Федерации.

В 1995 году возник судебный спор по сути дела из-за отсутствия нормы в законе. Суть жалобы состояла в том, что Центральная избирательная комиссия Российской Федерации отказала в регистрации избирательному блоку ФНС по мотивам несоответствия его наименования требованиям закона. Избирательный блок ссылался на то, что буквосочетание ФНС в его названии не является какой-либо аббревиатурой и поэтому раскрытию не подлежит. В Российской Федерации нет зарегистрированных избирательных объединений с названием ФНС или близкими к нему буквосочетаниями, в связи с чем дезориентация избирателей названием блока невозможна, а произвольные ассоциации этого названия с какими-либо другими организациями является необоснованными. Однако в тот период времени такое название использовало в виде аббревиатуры движение "Фронт национального спасения".

Это проблема представлялась решенной в пункте 2 статьи 34 Федерального закона от 24 июня 1999 года в том смысле, что было запрещено совпадение наименований. Федеральный закон, оперируя понятиями как полного наименования, так и краткого, не указал на то, совпадение каких из них запрещено. Таким образом, вопрос о совпадении полного наименования одного избирательного блока (когда это наименование представ-

ляет собой произвольное буквосочетание) и краткого наименования другого был исчерпан. Но новый Федеральный закон от 20 декабря 2002 года не использует понятие полного и краткого наименования, *тем самым возрождая проблему*. Есть в этой сфере и еще одно поле для совершенствования законодательства. Вряд ли, конечно, этот его недостаток повлечет множество судебных разбирательств, но, выявив его в рассмотренном судебном деле, нельзя на него не указать. Речь идет о возможности использования избирательными объединениями, блоками наименований, лишенных какой-либо смысловой нагрузки. Законодательство не содержало и не содержит в этом плане никаких ограничений. Но, если говорить не просто об уменьшении количества судебных споров путем развития законодательства, но и о действительном его совершенствовании, думается, *такие ограничения должны иметь место*.

Другим направлением необходимого совершенствования законодательства, подтвержденного также судебной практикой, является распределение депутатских мандатов между кандидатами из федерального списка избирательного объединения, избирательного блока. Так, в сентябре 1997 года Верховным Судом Российской Федерации рассматривалось дело № ГКПИ 97-351, в котором заявитель требовал признания незаконным и отмены постановления Центральной избирательной комиссии Российской Федерации "Об установлении общих итогов выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации второго созыва" в части распределения депутатских мандатов в избирательном объединении "Движение "Наш дом - Россия"<sup>12</sup>. Заявитель указывал, что он отдал свой голос за это объединение в связи с тем, что его возглавлял В.С. Черномырдин. Однако впоследствии ему стало известно, что депутатский мандат вместо В.С. Черномырдина без учета его и других избирателей мнения, получил другой кандидат в депутаты, выдвинутый этим же избирательным объединением, в связи с тем были нарушены его избирательные права.

Этот пример еще раз доказывает, что необходимость создания отлаженной избирательной системы очевидна. *Решением данной проблемы могло бы являться преференциальное голосование, при котором избиратель голосует как за партийный список, так и за конкретных кандидатов данного списка, тем самым влияя на расстановку кандидатов внутри списка и очередность получения ими депутатских мандатов*.

Еще одна проблема порождена уже новым Федеральным законом от 20 декабря 2002 года. С ней, возможно, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации столкнется уже осенью этого (2003) года. Дело в том, что как показывает практика, в избирательную комиссию очень часто представляются не надлежаще оформленные документы для регистрации кандидата, федерального списка кандидатов. Однако отказать в приеме документов, если не истек последний срок их предоставления, нельзя.

Прежний Федеральный закон о выборах депутатов от 24 июня 1999 года в подпункте "б" пункта 6 статьи 47 содержал такое основание для отказа в регистрации кандидата, федерального списка кандидатов, как отсутствие либо ненадлежащее оформление документов.

Новый Федеральный закон от 20 декабря 2002 года перечисляя в пункте 8 статьи 47 основания для отказа в регистрации такого основания как ненадлежащее оформление документов не содержит. *Дело усложняется тем, что в статье 45 этого закона, за-*

*крепляющей порядок предоставления избирательных документов для регистрации кандидатов, федеральных списков кандидатов, не закрепляется за избирательными комиссиями такое полномочие, как возможность возвращения избирательных документов.* Возникает вопрос: каковы должны быть действия избирательной комиссии, если, например, в числе избирательных документов представлены подписные листы, которые не сброшюрованы в папки.

Еще одна группа судебных споров, имеющих одинаковую правовую природу, - жалобы на действие (бездействие) избирательных комиссий. Споры сводят к тому, что заявитель, обращаясь в избирательную комиссию за защитой своих нарушенных избирательных прав, считает, что избирательная комиссия не приняла достаточных мер<sup>13</sup>. Проблема состоит в том, что избирательные комиссии в таких случаях действуют на основе выработанных ими норм подзаконного характера. *Специальные же законодательные нормы, регулирующие процессуальную сторону рассмотрения избирательных споров, отсутствуют*, например, в каком порядке должны рассматриваться избирательной комиссией жалобы, какие по ним должны быть приняты меры.

Таковы лишь некоторые сферы избирательного права и законодательства, требующие своего развития, совершенствования. Насколько же данные выводы имеют реальное значение, показывает судебная практика.

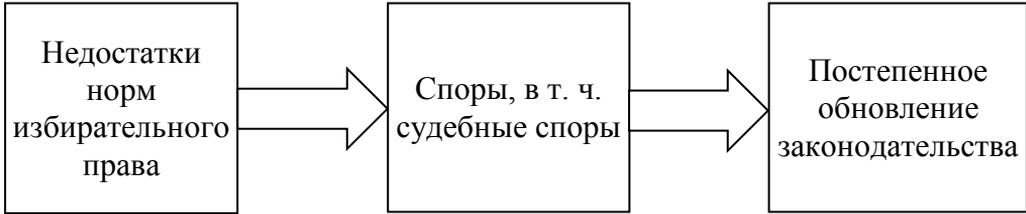
## **Заключение**

Избирательное право - одна из наивысших ценностей демократических государств. Его роль в разные времена и в разных государствах существенно различается. Возможно, укрепление избирательного права как фиктивной возможности гражданина участвовать в формировании органов государственной власти и местного самоуправления (избирательное право в субъективном смысле). В большинстве же государств его роль настолько велика, что выделяются самостоятельные институты, именуемые "Институт избирательного права" или даже одноименные отрасли права (избирательное право в объективном значении). Но нормы избирательного права, как и иные нормы, должны обладать не только такой характеристикой как стабильность. Динамизм и своевременное реагирование на выявленные пробелы и противоречия - важные характеристики избирательного права, при наличии которых оно сможет бесперебойно работать.

Российское избирательное право построено на ряде демократических принципов, выработанных мировой практикой. Однако избирательное право не сводится только к ним, а представляет огромный массив нормативных правовых актов. На первый взгляд, каждая норма этих актов развивает лежащие в основе принципы, действует безупречно и, следовательно, не нуждается в изменении. Однако, как было показано выше, до сих пор существует много пробелов, создающих потенциальную возможность для неоднозначного трактования, и, следовательно, необходимости обращения в судебные органы для принятия окончательного решения.

Верховным Судом Российской Федерации за 5 лет (1995-2000 гг.) было рассмотрено более 700 дел по вопросам избирательных прав граждан и права на участие в референдуме. А ведь большая часть таких дел не доходит до рассмотрения их в Верховном Суде.

Анализ этих судебных дел и изменений в избирательном законодательстве позволяет обозначить следующую линейную зависимость:



Под недостатками в данном случае понимаются пробелы в избирательном праве, коллизии норм, несовершенство норм избирательного права, имея ввиду их несоответствие некоторым демократическим принципам.

Подобные недостатки ведут к возникновению споров, часть из которых доходит до рассмотрения в суде. Анализ таких дел представляет четкую панораму имеющих место в избирательном законодательстве просчетов. Так, при отсутствии обновления избирательного законодательства, вычерчиваются четкие цепочки, группы дел, которые являются порождением одних и тех же изъянов законодательства. Хотя иногда последние, как было показано в исследовании, выявляются не сразу, не на основе типичных дел, но единичных судебных разбирательств. Судебные же решения ведут к постепенному развитию и совершенствованию избирательного законодательства.

Невозможность изучения подобных закономерностей в масштабах всего избирательного права и законодательства в рамках данной работы обусловили проведение данного исследования лишь в границах законодательства и судебной практики по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Как видно из вышеприведенного, законодатель, безусловно, реагирует на выявляемые в судебных спорах недостатки избирательного права (ведь именно в споре рождается истина). Однако часть из них все же оставлена без внимания. Насколько же необходимо их устранение, и какие изъяны, возможно, порождены только что обновившимся законодательством - опять покажет судебная практика.

## I. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

**Вахлаева Светлана Вячеславовна,**  
студентка 2-го курса  
следственно-криминалистического  
факультета Саратовской  
государственной академии права

### **Роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в развитии избирательного права**

Исследование решений Конституционного Суда в контексте развития избирательного законодательства представляет собой одну из актуальных проблем современной конституционной теории и практики. Провозглашение Российской Федерации демократическим правовым государством с республиканской формой правления способствовало становлению новой правовой системы. Принятые ранее нормативные акты отставали от потребностей, содержали пробелы и противоречия. Отсутствовала регламентация новых правовых институтов. В числе таких институтов оказался и институт избирательного права. Согласно статье 3 Конституции Российской Федерации "высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы"<sup>1</sup>, однако на деле не оказалось почти никаких возможностей реализовать эту норму в жизнь должным образом. И тогда один за другим стали издаваться законы по избирательному праву, как выяснилось потом, многие из них потребовали изменений и дополнений, некоторые нормы - толкования, а чаще всего эти законы просто не соответствовали Конституции Российской Федерации. В соответствии со статьей 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Конституция Российской Федерации. М., 2001. С 3. 74

Суде Российской Федерации"<sup>1</sup> Конституционный Суд вправе разрешать дела о соответствии Конституции Российской Федерации по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан, по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, а также дает толкование Конституции Российской Федерации. Перечень полномочий Конституционного Суда Российской Федерации, закрепленный в вышеуказанном Федеральном конституционном законе, играет важную роль в становлении избирательного права Российской Федерации.

Анализ решений Конституционного Суда Российской Федерации по избирательному праву за практически десятилетнюю его практику свидетельствует о незначительном количестве рассмотренных дел в указанной сфере. Особое внимание Конституционный

Суд Российской Федерации уделял жалобам граждан на нарушения прав и свобод в ходе избирательного процесса. В результате часть норм федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации были признаны неконституционными или наоборот соответствующими Конституции Российской Федерации. Дальнейшее применение первых без признания их таковыми было бы просто противозаконным. А без толкования той или иной нормы порой невозможно правильно ее использовать. Таким образом решения Конституционного Суда Российской Федерации помогают осуществлению права избирать и быть избранным, участвовать в управлении делами государства. Наличие пробелов, коллизий и просто ошибок в избирательном законодательстве Российской Федерации актуализирует деятельность Конституционного Суда Российской Федерации по разрешению избирательных споров.

В связи с принятием в 1993 году Конституции Российской Федерации возникла проблема определения статуса судебных решений. Россия относится к государствам со статутной правовой системой, в которой судебные решения играют роль актов примененного права. Однако с появлением Конституции 1993 года роль суда существенно изменилась. Заложены ли в судебных решениях элементы нормативного регулирования? Становятся ли они в этих условиях источниками права? Не трансформируется ли нормативная правовая система в прецедентную?

На первые два вопроса сейчас уже можно дать утвердительный ответ, а относительно третьего можно сказать, что Россия - государство с давними традициями конституционного права и кодифицированного законодательства, судебные же прецеденты для нее - явление относительно новое. Поэтому о них можно говорить лишь как о дополнительных к статутным нормативных регуляторах - именно дополнительных, но не второстепенных. Судебный прецедент в современной российской правовой системе должен занять достойное, равноправное с другими источниками место.

Судебный прецедент - это образцовое правило поведения, выработанное высшими судебными органами, официально опубликованное и являющееся обязательным при рассмотрении аналогичных дел как для участников спора (конкретного дела), так и для нижестоящих судов.

Существование судебного прецедента в нашей стране, на первый взгляд, противоречит закрепленному в статье 10 Конституции Российской Федерации принципу разделения властей. Объясняется это тем, что правотворчество - привилегия законодательной и исполнительной властей, однако, лишение судов права на правотворчество влечет ослабление, во-первых, судебной власти, во-вторых ведет к дисбалансу между ветвями государственной власти. Чтобы избежать этих явлений, необходимо признавать за судебной властью правотворческие полномочия.

Тем не менее сейчас в юридической литературе распространено мнение о том, что решения Конституционного Суда, принятые по вопросам толкования Конституции, выступают в качестве источников конституционного права, решения же, принятые по делам о проверке конституционности тех или иных актов, могут выступать в качестве источников и для других отраслей российского права, в том числе избирательного права.

Советская правовая система не признавала акты судебных органов источниками права, правотворческой функции этих органов, судебных прецедентов. Это обосновывалось

тем, что прецедент якобы "ведет к отступлению от начал законности и подрывает роль представительных органов государства в законодательной деятельности"<sup>4</sup>. В нынешних условиях, когда судебная власть является самостоятельным и равноправным партнером других ветвей власти, подобное отрицание бессмысленно.

Какова юридическая сила решений, принимаемых Конституционным Судом? Как известно, суд принимает несколько видов решений: постановления, определения, заключения, послания. Исходя из особой правовой природы Конституционного Суда Российской Федерации, можно выявить отличительные черты его актов:

- 1) принимаемые в рамках судопроизводства акты Конституционного Суда Российской Федерации зачастую приобретают нормативное содержание;
- 2) решение Суда о признании нормативного акта неконституционным служит юридическим фактом отмены правоприменительного акта;
- 3) его решения распространяются на весь круг субъектов конституционно-правовых отношений, действующих на территории Российской Федерации<sup>1</sup>.

Особого внимания заслуживают решения, опосредующие такие полномочия Суда, как проверка конституционности законов, подзаконных актов, договоров и так далее, а также толкование. При объявлении неконституционности какого-либо акта он утрачивает силу либо не подлежит введению в действие и применению. В случае же признания неконституционности какой-либо части акта мы получаем, по сути, новый акт, так как старый акт теряет свою целостность. Второй акт, полученный в результате трансформации первого в ходе проверки его конституционности, исходит от Конституционного Суда Российской Федерации. Таким образом, здесь, как и при толковании, Конституционный Суд "творит право".

Однако Конституционный Суд Российской Федерации, как мы уже говорили, может выполнять лишь контрольные функции и осуществлять толкование, что для российской правовой системы может быть достаточно, но если взглянуть на опыт зарубежных стран, то мы увидим, что там высшие конституционные органы обладают большей компетенцией в области избирательного права. Например, в статье 141 Конституции Австрии закреплено, ЧТО:

Конституционный Суд Австрии рассматривает дела:

- а) об опротестовании выборов президента, выборов в общественные представительные органы;
- б) об опротестовании выборов правительства земли и исполнительных органов общины;
- в) по ходатайству общего представительного органа о лишении мандата одного из своих членов и так далее<sup>1</sup>.

Достаточно большим объемом полномочий в области избирательного права обладает Федеральный Конституционный Суд Германии.

Жалобы на нарушения избирательных прав могут поступать как от физических, так и от юридических лиц и общин. Но прежде чем попасть на рассмотрение Федерального Конституционного Суда, жалобы рассматриваются "специальным комитетом по предварительной проверке жалоб". Что создает дополнительный фильтр поступающих жалоб, чтобы излишне не перегружать Федеральный Конституционный Суд.

В США основная роль в развитии избирательного права принадлежит праву конституционного контроля. Такое право предоставлено судам общей юрисдикции, что упрощает процедуру обращения в суд, а, следовательно, повышает уровень законности и конституционности норм, регулирующих избирательное право США

Согласно статье 58 Конституции Франции Конституционный Совет следит за правильностью избрания президента Республики. Совет рассматривает протесты, потупившие после голосования. А при рассмотрении вопросов, связанных с выборами членов парламента, Совет обращает внимание лишь на те нарушения, которые были указаны в жалобе (жалобы могут поступать от избирателей данного округа), и не обращает внимания на другие нарушения, выявленные в ходе рассмотрения.

Как мы видим на примере нескольких развитых стран, зарубежные государства наделяют свои высшие конституционные органы достаточно большим объемом полномочий в области избирательного права, но нельзя утверждать, что это было бы правильно и для России. Нельзя забывать о различиях в правовых системах, национальных и традиционных особенностях, хотя, на мой взгляд, наделение Конституционного Суда Российской Федерации определенной компетенцией в области избирательного права способствовало бы совершенствованию и дальнейшему развитию избирательного права в Российской Федерации.

Что же касается развивающихся стран, то в большинстве стран Центральной Америки (Гватемале, Гондурасе, Коста-Рике, Панаме и Сальвадоре) рассмотрение дел об избирательных правонарушениях возложено на высшие избирательные органы. В Панаме производство по делу о совершенном правонарушении возбуждается высшим избирательным органом (Избирательным Трибуналом), который, как правило, и проводит следствие, по окончании которого им же выносится решение.

А в Никарагуа предусмотрено создание специального суда по избирательным делам, к компетенции которого относится рассмотрение дел о совершенных в ходе избирательного процесса правонарушениях.

В Гондурасе рассмотрение дел по правонарушениям, совершенным в ходе избирательного процесса, возложено на Председателя Верховного Суда, который для рассмотрения конкретного дела назначает из состава судей Верховного Суда специального Избирательного Судью.

Во всех государствах вынесенное и вступившее в силу решение обязательно для немедленного исполнения. Неисполнение вступившего в силу решения рассматривается как отдельный состав правонарушения и преследуется по закону.

Роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в развитии избирательного права - это малоисследованный вопрос. Мы уже выяснили, что решения Суда являются, прежде всего, источником избирательного права, так считают и известные ученые-юристы. Например, Л.Е. Козлов определяет решения Конституционного Суда Российской Федерации как нормативные правовые акты и относит их к источникам конституционного права, если они содержат конституционно-правовые нормы о конституционности законов, толковании Конституции и так далее. В.В. Лазарев утверждает, что Конституционный Суд Российской Федерации официально и законно создает судебный прецедент, то есть является субъектом правотворчества. Б.С. Эбзеев относит решения

Конституционного Суда Российской Федерации к источникам права и считает, что им присуща материально-правовая сила закона. В то же время он замечает, что решение Конституционного Суда Российской Федерации не является нормативным актом и не рассматривается в качестве прецедента, имеющего нормативно-регулирующее значение, хотя фактически и выступает таковым.

Небольшой круг решений Конституционного Суда Российской Федерации по избирательным вопросам компенсируется целым комплексом проблем, связанных с соблюдением обязательности решений Конституционного Суда, конституционной ответственностью и пересмотром его решений. Есть и противники вышеизложенной теории: например Е.И. Козлова, В.С. Нерсисянц не рассматривают судебные прецеденты в качестве источников права. Е. Мартыничик и Э. Колоколова полагают, что правом на судебное правотворчество должны обладать все высшие органы судебной власти кроме Конституционного Суда, а И.В. Мухачев утверждает, что, несмотря на властное обязывающее воздействие Конституционного Суда на субъекты, это воздействие "носит специфический по содержанию и ограниченный по времени характер". Эти мнения представляются слишком категоричными и не учитывают современных жизненных реалий.

Попытаемся проанализировать решения Конституционного Суда Российской Федерации, которые обеспечивают реализацию прямого равного избирательного права:

Например, суть определения Конституционного Суда Российской Федерации от 20 ноября 1995 года состоит в том, что группа депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации оспаривала конституционность норм, касающихся непосредственно процесса избрания. Однако поскольку изменения в этих правоотношениях в ходе развернувшейся избирательной кампании могло бы повлечь ущемление в этих правах и нанести ущерб основным конституционным принципам избирательного процесса, то Конституционный Суд Российской Федерации отказал депутатам в принятии к рассмотрению данного запроса.

А вот пример решения Конституционного Суда Российской Федерации по избирательному праву на уровне субъекта Российской Федерации:

постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июля 1995 года признать порядок введения в действие статьи Закона Чувашской Республики применительно к формированию Государственного Совета Чувашской Республики несоответствующим Конституции Российской Федерации, так как изменение правил подсчета голосов в ходе выборов привело бы к нарушению равенства граждан при осуществлении их права избирать и быть избранными в органы государственной власти.

Эти по своей сути аналогичные решения показывают, как Конституционный Суд Российской Федерации защищает избирательные права российских граждан. В первом случае, Конституционный Суд не допустил изменения Федерального закона в ходе избирательной кампании, а во втором - изменение правил подсчета голосов в процессе уже начатых выборов. Положительное решение Суда по любому из этих дел привело бы к нарушению всеобщего равного избирательного права.

Также можно привести пример решения Конституционного Суда Российской Федерации, касающегося пассивного избирательного права в Российской Федерации. Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 27 апреля 1998 года были

признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации положения Конституции Республики Башкортостан, устанавливающие дополнительные условия реализации гражданами пассивного избирательного права на выборах Президента Республики Башкортостан (например, возраст не менее 35 лет).

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июля 2002 года утверждает демократичность, легитимность института выборов.

Оспариваемые положения, которые касаются числа сроков замещения одним и тем же лицом должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и возможности для него избираться на указанную должность не более двух сроков подряд, были признаны Конституционным Судом Российской Федерации не противоречащими Конституции Российской Федерации. Поэтому первым сроком из числа двух возможных для любого лица является срок, на который оно было избрано после 19 октября 1999 года. Данное решение является ярким примером того, как Конституционный Суд Российской Федерации разрешает очень важный спор, так как речь идет об исполнении своих полномочий высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации третий срок подряд.

Другим примером является постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 ноября 1995 года о проверке конституционности положения статьи Закона Республики Северная Осетия "О выборах в парламент Республики Северная Осетия - Алания".

Поскольку данной нормой предусмотрено, что "в список избирателей включаются лица, обладающие избирательным правом и имеющие постоянное место жительства на территории соответствующего избирательного участка", что ограничивает права граждан, обладающих статусом вынужденного переселенца, так как они согласно указанной норме не подлежат включению в списки избирателей, данное положение было признано не соответствующим Конституции Российской Федерации.

Во многих решениях Конституционного Суда Российской Федерации дается толкование Федерального закона в части, касающейся отдельной стадии избирательного процесса.

11 июня 2002 года Конституционный Суд Российской Федерации признал не противоречащими Конституции Российской Федерации положения, регулирующие отмену регистрации кандидата на выборах, порядок снятия зарегистрированным кандидатом своей кандидатуры, а также возможность проведения повторного голосования по одной кандидатуре.

Другим примером является Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2002 года, где гражданин А.М. Травтов оспаривал конституционность положений, касающихся правомочия суда соответствующего уровня, отменять решения избирательной комиссии об итогах голосования в избирательном округе. Конституционный Суд Российской Федерации признал данные положения соответствующими Конституции Российской Федерации, поскольку в противном случае будут ограничиваться избирательные права и право граждан на судебную защиту.

А в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2000 года признал не соответствующим Конституции Российской Федерации положение

Федерального закона, согласно которому в случае выбытия одного или более кандидатов, занимавших первые три места в общефедеральной части заверенного федерального списка кандидатов (за исключением случаев выбытия по вынуждающим обстоятельствам), Центральная избирательная комиссия Российской Федерации отказывает в регистрации федерального списка кандидатов либо отменяет ее.

На мой взгляд, подобные решения более важны, чем решения по актам субъектов Российской Федерации, так как очень часто упоминается в различной юридической литературе проблема исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации, одной из причин которой является то что во многих субъектах Российской Федерации данные решения просто не публикуются. Внесении изменений в федеральные акты в соответствие с вышеуказанными решениями улучшается качество законов субъектов Российской Федерации, поскольку не для кого не секрет, что во многих субъектах нормативные правовые акты копируются с актов федерального значения (так называемые законы-копии), или, по крайней мере, очень схожи с ними.

Ну и конечно нельзя не рассмотреть решения, принимаемые по актам субъектов Российской Федерации. Например, постановление от 22 января 2002 года, в котором признаются не соответствующими Конституции Российской Федерации положения Конституции Республики Татарстан о проведении выборов в Государственный Совет Республики Татарстан по административно-территориальным и территориальным округам, поскольку данными положениями нарушаются гарантии свободных выборов на основе всеобщего и равного избирательного права.

Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 23 марта 2000 г. положение статьи Закона Оренбургской области, согласно которому выборы в Законодательное Собрание Оренбургской области проводятся на всей территории Оренбургской области по мажоритарной системе в одномандатных и (или) многомандатных округах было признано не соответствующим Конституции Российской Федерации.

Решения Конституционного Суда Российской Федерации, которые уясняют содержание института отзыва.

С провозглашением России демократическим государством в нашу страну пришли с Запада новые неизвестные ранее понятия, одним из которых стал институт отзыва уже избранных лиц. Разумеется, использование данного института порождает массу вопросов, в связи с чем среди немногочисленных решений Конституционного Суда Российской Федерации можно обнаружить сразу несколько, посвященных данной проблеме. Например, это постановление от 2 апреля 2002 года, в котором отдельные положения Закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления" и Закона Корякского автономного округа "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе" были признаны Конституционным Судом Российской Федерации не противоречащими Конституции Российской Федерации. Однако несоответствующим Конституции Российской Федерации было признано положение статьи об основаниях отзыва выборного должностного лица местного самоуправления.

Еще один пример решения, посвященного институту отзыва, является постановление

Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 года, которым были признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации положения одного из Федерального закона, а также статей Конституции Республики Алтай, поскольку они не предусматривали необходимость четких правовых оснований отзыва высшего должностного лица субъекта Российской Федерации<sup>2</sup>.

В качестве примера можно также привести решение Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 1996 года, которое устанавливает конституционность Закона Московской области, регламентирующего порядок отзыва избранного лица, а именно депутатов Московской областной Думы<sup>3</sup>.

В практике Конституционного Суда Российской Федерации существует и решение, которое обеспечивает реализацию институтов прямой демократии на местном уровне.

10 июня 1998 года Конституционный Суд Российской Федерации признал соответствующим Конституции Российской Федерации положение статьи Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" о том, что на местный референдум не могут быть вынесены вопросы о досрочном прекращении полномочий органов местного самоуправления, а также о проведении их досрочных выборов.

Конечно, все эти решения по своей сути различны, однако их можно классифицировать следующим образом:

В зависимости от повода к рассмотрению дела:

1) жалобы граждан Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 22 января 2002 г. № 2-П - поводом к рассмотрению дела явилась жалоба гражданина М.М. Салямова; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 марта 2000 года № 4-П в связи с жалобой граждан Г.С. Борисова, А.П. Бучнева, В.И. Лошманова и Л.Г. Маховой);

2) запрос должностных лиц Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2000 г. № 7-П - поводом к рассмотрению дела явился запрос 36 членов Совета Федерации; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 г. № 17-П - поводом к рассмотрению дела явились запросы Совета Федерации и Законодательного Собрания Республики Карелия);

3) запрос судебных органов Российской Федерации (Постановление Конституционный Суд Российской Федерации от 11 июня 2002 года № 10-П - поводом к рассмотрению дела явились запросы Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации и Тульского областного суда).

В зависимости от уровня объекта проверки:

1) проверка федеральных нормативных актов (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 года № 17-П "По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта "а" пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона об основных гарантиях; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1998 года № 26-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона о выборах депутатов";

2) проверка нормативных актов субъектов Российской Федерации (Постановление

Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 года № 7-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края ...и Закона Корякского автономного округа..."; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 23 марта 2000 года № 4-П "По делу о проверке конституционности части 2 статьи 3 Закона Оренбургской области "О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области");

3) смешанные (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 года № 10-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации").

По предмету рассмотрения:

1) процедура осуществления выборов (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 июня 2002 года № 10-П - основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями положения, регулирующие отмену регистрации кандидата на выборах, порядок снятия зарегистрированным кандидатом своей кандидатуры; Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 2000 года № 7-П, в котором оспаривается положение о том, что Центральная избирательная комиссия Российской Федерации отказывает в регистрации федерального списка кандидатов либо отменяет ее в случае, если число кандидатов, исключенных из федерального списка кандидатов по решению избирательного объединения, избирательного блока, превышает 25 процентов от общего числа кандидатов в заверенном федеральном списке кандидатов;

2) пределы осуществления полномочий избранных должностных лиц (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 года № 7-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления" и Закона Корякского автономного округа "О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления");

3) смешанные (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 9 июля 2002 года № 12-П - основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые положения - Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", касающиеся числа сроков замещения одним и тем лицом должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, т.к. с одной стороны данное постановление касается процедуры избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, а с другой - возможности осуществления полномочий высшего должностного лица субъекта третий срок подряд).

Проведенный в феврале 1998 года в Центральной избирательной комиссии Российской Федерации "круглый стол" по проблеме эффективности решений Конституционного Суда в правоприменительной деятельности избирательных комиссий субъектов Фе-

дерации показал, что для абсолютного законодательства региональных избирательных комиссий решение высшего органа конституционного контроля является непосредственным руководством к действию. Показательным в этом отношении является Постановление Конституционного Суда от 14 июля 1997 года по делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области.

Утверждение Конституционного Суда Российской Федерации, что воспрепятствование в какой-либо форме участию населения автономного округа в выборах законодательного органа края, области является нарушением избирательных прав граждан, помогло провести переговоры законодателей и с комиссией Тюменской области, Ханты-Мансийского, Ямало-Ненецкого автономных округов и согласовать их действия при организации выборов депутатов Тюменской областной Думы. Приведение законодательных актов указанных субъектов Российской Федерации в соответствие с решением Конституционного Суда Российской Федерации обеспечило успешное проведение выборов во всех 25 избирательных округах Тюменской области, в том числе и на территории автономных округов.

В ходе заседания участники "круглого стола" отметили такую особенность в практике организации региональных выборов, как формирование избирательного законодательства субъектов Российской Федерации через механизм конституционного правосудия. Так, реализуя Постановление Конституционного Суда Российской Федерации, по делу о проверке конституционного закона "О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области" Избирательная комиссия Пермской области оперативно внесла на рассмотрение Законодательного Собрания поправки к статьям Закона, признанными неконституционными. В частности, законодатели приняли предложение Избирательной комиссии области о назначении данных выборов губернатором области, а не самим законодательным органом.

Решение Конституционного Суда Российской Федерации после их провозглашения обычно немедленно вступают в силу, являются окончательными и могут быть пересмотрены только этим органом. Они обязательны для исполнения всеми государственными и общественными органами, гражданами, физическими и юридическими лицами. К сожалению, эти положения далеко не всегда соблюдаются на практике, в том числе и законодателями.

22 марта 2001 года Администрацией Президента Российской Федерации и Фондом правовых проблем федерализма и местного самоуправления было проведено Всероссийское совещание по проблемам исполнения федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации решений Конституционного Суда Российской Федерации. В ходе совещания было отмечено, что ряд постановлений Конституционного Суда Российской Федерации исполняются либо несвоевременно, либо попросту игнорируются. В субъектах Российской Федерации не всегда публикуются решения Конституционного Суда Российской Федерации.

Очень серьезную проблему не только для избирательного права, но и для всего российского законодательства составляет недостаточная регламентация ответственности, которая наступает не только в случае неисполнения решений Конституционного Суда

Российской Федерации, но и в случае нарушения избирательного законодательства. Однако существует некоторая особенность конституционной ответственности - это возможность наступления ответственности при отсутствии вины. Как пишет об этом Д.Т. Шон, "требования обязательного наличия вины в совершении конкретного право нарушения сузило бы диапазон применения и исказило бы социальное назначение данного вида ответственности"<sup>1</sup>. В полной мере указанная особенность распространяется и на участников избирательного процесса. Так, в случае расформирования избирательной комиссии членство в ней прекращает и то возможное меньшинство, которое выражением особого мнения противодействовало нарушениям избирательных прав граждан. В случае обнаружения в переносном ящике большого количества бюллетеней, чем было выдано избирателям, голосовавшим вне специального помещения, они признаются недействительными. Следовательно, аннулируются результаты волеизъявления всех граждан, которые по уважительным причинам не смогли самостоятельно прибыть в помещение для голосования. Можно говорить о невиновной ответственности избирательного корпуса в целом, если его волеизъявление лишается юридической силы вследствие признания недействительными выборы.

Вместе с тем Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 25 апреля 2000 года "По делу о проверке конституционности положения Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" указал, что меры юридической ответственности могут устанавливаться федеральным законодательством лишь за нарушение избирательного законодательства участниками избирательного процесса. Меры должны быть соразмерны деянию, с которым закон связывает их применение, и не могут приводить к неравномерному ограничению прав и свобод граждан.

Сейчас анализ норм законодательства, регулирующих порядок подготовки и проведения выборов и референдумов, позволяет назвать, например, такие меры конституционной ответственности, применяемой к участником избирательного процесса:

1. досрочное прекращение полномочий члена избирательной комиссии;
2. расформирование избирательной комиссии;
3. отказ избирательному объединению (блоку) в приеме документов и многие другие меры вплоть до отмены решения избирательной комиссии об итогах голосования, результатов выборов. Хотя в случаях малозначительного нарушения кандидатом, избирательным объединением (блоком) избирательного законодательства, избирательная комиссия может ограничиться вынесением им предупреждения.

Очень серьезной проблемой является судебная ошибка в решении Конституционного Суда Российской Федерации. Действующий Закон называет следующие принципы конституционного судопроизводства: независимость, коллегиальность, гласность, устность разбирательства, язык судопроизводства, непрерывность судебного заседания, состязательность и равноправие сторон (ст. 29-35). Но среди них нет таких как, например, законность, презумпция истинности решения суда.

Риск судебной ошибки существует всегда, и ее вероятность в решении Конституционного Суда нельзя полностью исключить. Также впоследствии могут открыться новые обстоятельства, свидетельствующие об его ошибочности. Конечно, данный случай под-

разумеает презумпцию добросовестности судей, постановивших решение (если не будет доказана возможность знания этих обстоятельств судьями). Но ведь нельзя исключать и недобросовестность судей. Большинство законов о Конституционном Суде стран СНГ также не предусматривает возможность пересмотра их решений. В то же время она есть в Молдове, Беларуси, Кыргызстане, а также в ряде европейских государств.

Решения суда должны быть законными, справедливыми и обоснованными. Только при соблюдении этих принципов будет оправдано существование презумпции их истинности, которая должна означать, что вступившее в силу решение Конституционного Суда считается истинным до тех пор, пока оно не отменено этим судом в порядке, установленном Федеральным конституционным законом. Случаев пересмотра решений будет немного, но такая возможность в правовом государстве должна существовать.

Важность принимаемых Конституционным Судом Российской Федерации решений по избирательному праву очевидна. Необходима систематизация подобных решений в целях изучения, анализа и обобщения. Значения решений Конституционного Суда Российской Федерации определяются тем, что они приобретают общий и нормативный характер для широких кругов правоприменителей. Решения Конституционного Суда Российской Федерации по избирательному праву влияют на процесс реализации принципов избирательного права, способствуют совершенствованию избирательного законодательства, то есть имеют совершенно определенное правотворческое значение.

Необходимость изучения практики Конституционного Суда Российской Федерации вызвана динамизмом общественных отношений, недостаточностью типового законодательного регулирования в области избирательного права, наличием пробелов, коллизий, дефектов в избирательном праве, а также неправильным использованием избирательного законодательства в субъектах Российской Федерации.

Изучив решения Конституционного Суда Российской Федерации по избирательному праву, мы можем отметить их безусловную важность для субъектов Российской Федерации. Конечно, судебная практика не должна выходить за рамки закона, однако многие ученые решения Конституционного Суда Российской Федерации уже ставят выше актов Президента и Парламента. Например, В.Л. Кулапов рассматривает судебную практику "в качестве дополнительного, второстепенного источника права", подчеркивая, что ее посредством "не только детализируются и конкретизируются законы, но и вырабатываются противоположения". В Л. Кулапов говорит о законодательстве Российской Федерации в целом, данную позицию можно сузить до размеров избирательного законодательства, а судебную практику до решений Конституционного Суда Российской Федерации. Решения Конституционного Суда Российской Федерации не только развивают содержание того или иного института, но и формируют правовое пространство, в котором должны действовать все участники избирательного процесса, а также избирательное законодательство субъектов Федерации через механизм конституционного правосудия.

В заключение можно привести утверждение В.Н. Синюкова, с которым нельзя не согласиться: "В правовой системе все виды источников обладают правовой ценностью. Надо бороться не с теми или иными их разновидностями..., а с низким качеством их содержания, формы, не должным использованием". В связи с этим мы не должны отрицать роль решений Конституционного Суда Российской Федерации как источников избира-

тельного права. Необходимо усилить государственный надзор за несоблюдением этих решений, устанавливая ответственность за неисполнение и создать реальную возможность пересмотра решений Конституционного Суда Российской Федерации, закрепив это в отдельной статье законодательства. И, на мой взгляд, в целях совершенствования избирательного права важно расширить объем полномочий Конституционного Суда Российской Федерации в регулировании вопросов избирательного характера или несколько упростить возможность обращений и жалоб на нарушение избирательных прав. Это позволит Конституционному Суду Российской Федерации рассматривать большее количество дел по избирательным спорам, обеспечить корректировку российского избирательного законодательства в соответствии с Конституцией Российской Федерации и международными стандартами. Следует серьезно обсудить вопрос о создании избирательного суда при Конституционном Суде Российской Федерации на время проведения выборов, поскольку иногда деятельность общественных наблюдателей, избирательных комиссий и ЦИК России оказывается недостаточно оперативной в ходе избирательных кампаний.

## I. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

**Кутишенко Денис Сергеевич,**  
студент 4-го курса Коми республиканской  
академии государственной службы и  
управления при Главе Республики Коми

### **Роль правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации и Конституционного Суда Республики Коми в развитии избирательного права**

#### **Введение**

В условиях перехода России от тоталитарного государства к демократическому очень важное значение имеет реальная представительная демократия - осуществление народом власти через выборные органы, которые представляют граждан и действуют от их имени. Всеобщие честные выборы легитимируют власть, дают возможность гражданам передавать бразды правления тем, кого они считают достойными осуществлять руководящие функции и властные полномочия, и чьи политические программы оказались наиболее убедительными. Поэтому выборы - это возможность для избирателей определить свои предпочтения и голосовать за соответствующего кандидата или список кандидатов.

Рассмотрение судами споров, связанных с защитой прав избирателей, является одним из новых направлений в российской судебной практике последних лет. Причиной тому являются демократические преобразования, а следовательно, новое законодательство, предполагающее существование споров, связанных с проведением выборов.

Особое место в судебной и законодательной практике по разрешению избирательных споров занимают правовые позиции органов конституционной юстиции, в частности Конституционного Суда Российской Федерации и Конституционного Суда Республики Коми.

Конституционный Суд не осуществляет разрешение избирательных споров в прямом смысле слова, его задача состоит в осуществлении конституционного судебного контроля посредством правосудия, представляющего собой образец отношения к праву и законодательной технике. Поэтому правовые позиции органов конституционной юстиции в вопросах избирательного законодательства, их деятельность по защите избирательных прав граждан являются определяющими в развитии избирательного права и имеют важное профилактическое значение.

В системе формирования права и разделения властей Конституционный Суд занимает особое место. Являясь высшим органом правосудия, он осуществляет проверку наиболее важных нормативных актов на соответствие Конституции, принимает реше-

ния, в которых вырабатывает правовые позиции, зачастую определяющие направления развития государственности.

В российской правовой науке и в правоприменительной практике до настоящего времени не выработано однозначного определения правовой позиции, недостаточно исследовано ее влияние на другие правовые категории. Более того, в науке отсутствует общепризнанное мнение о природе правовых позиций Конституционного Суда, об их соотношении с Конституцией (Уставом), механизме действия, значении и роли правовой позиции в развитии отраслей права. До сих пор неизвестны характер и механизм ответственности за неисполнение правовой позиции Конституционного Суда.

Впервые в качестве правовой категории понятие "правовая позиция" было использовано в статье 73 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" от 21 июля 1994 года, которая установила, что в случае, если большинство участвующих в заседании палаты судей склоняются к необходимости принять решение, не соответствующее правовой позиции, выраженной в ранее принятых решениях Конституционного Суда Российской Федерации, дело передается на рассмотрение в пленарное заседание. Кроме того, статья 29 вышеуказанного закона указывает, что решения и другие акты Конституционного Суда Российской Федерации выражают соответствующую Конституции Российской Федерации правовую позицию судей, свободную от политических пристрастий.

В науке существует несколько мнений о том, что собой представляет правовая позиция Конституционного Суда как новое правовое явление.

Так, Л.В. Лазарев рассматривает правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации "как систему правовых аргументов, правоположений (правопонимания), образцы (правила) прецедентного характера, общие правовые ориентиры".

Правовая позиция Конституционного Суда, по мнению В.А. Кряжкова, "это отношение Суда к значимым конституционно-правовым явлениям, отраженное в его решениях, которым он руководствуется при рассмотрении соответствующих дел".

Нет достаточной четкости в понимании правовой позиции Конституционного Суда и у ГА Гаджиева и С.Г. Пепеляева. По их мнению, "правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации - это отношение Суда к содержанию конституционной нормы в результате ее истолкования", "это, прежде всего, выявление тех многочисленных потенциальных возможностей, тех богатых юридическим содержанием пластов, которые в концентрированном виде содержатся в конституционных нормах".

На наш взгляд, любое судебное решение представляет собой выражение судом определенной правовой позиции. Сама природа правосудия в принципе отрицает возможность принятия судебных решений, отражающих неправовые позиции суда. Независимо от своей принадлежности к той или иной ветви судебной власти суды, оценивая фактические обстоятельства конкретного дела или рассматривая вопросы права, призваны, прежде всего, правильно определить правовую основу своих выводов и, опираясь на закон, дать им всестороннее логико-правовое обоснование. В силу этого правовая позиция суда, образуя едва ли не важнейший содержательный компонент судебного решения, играет в судопроизводстве роль универсального правового понятия.

По мнению Ю.В. Гаврюсова, при анализе статей Федерального конституционного за-

кона "О Конституционном Суде Российской Федерации" (статьи 1, 6, 79 и др.) можно сказать, что решения Суда обладают рядом свойств, которые характерны для нормативных правовых актов. К ним относятся: общеобязательность решений Суда на всей территории Российской Федерации (оно отличается от обязательности решений иных судов, так как носит общий характер, адресовано неопределенному кругу лиц и органов); окончательность решения Суда, которое является окончательным и обжалованию не подлежит-, непосредственность действия решения Конституционного Суда, которое не требует дополнительного его утверждения каким-либо нормативным правовым актом; непреодолимость решения Конституционного Суда (юридическая сила решения не может быть преодолена повторным принятием этого же акта).

Решение Конституционного Суда Российской Федерации (постановление, определение, заключение об обоснованности) составляет единство всех его частей: вводной, мотивировочной и резолютивной. При этом правовая позиция содержится в мотивировочной и резолютивной частях решения Конституционного Суда.

Как правило, правовая позиция содержится именно в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации. Однако постановление и правовая позиция Конституционного Суда - это разные понятия. В одном постановлении Суда может содержаться несколько правовых позиций. Например, Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 года № 10-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" содержит несколько правовых позиций по вопросам суверенитета субъекта Российской Федерации, права собственности на природные ресурсы субъекта Российской Федерации, отрешения (отзыва) высшего должностного лица.

Не в каждом решении Конституционного Суда может содержаться новая правовая позиция. Иногда для оценки оспоренной нормы Конституционный Суд прибегает к своим прежним правовым позициям. Это связано с тем, что Суд, однажды высказав свою правовую позицию по конкретной правовой проблеме, вновь по аналогичной правовой проблеме не будет формулировать ее снова, так как эта проблема уже исследовалась, была решена Конституционным Судом и не может быть предметом нового судебного разбирательства.

Исходя из правовой позиции, Конституционный Суд делает окончательные выводы относительно официального толкования Конституции, абстрактного и конкретного нормоконтроля. Правовые позиции формируются не ради самих правовых позиций. Анализ статьи 75 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" позволяет утверждать, что правовая позиция лежит в основе аргументации, обоснования итогового правового решения Суда, является доводом в пользу принятого решения, при необходимости опровергающим утверждения сторон конституционного судопроизводства. Изложение правовой позиции Суда в его решениях придает им официальный характер.

Таким образом, можно сказать, что правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации обладают двумя существенными признаками. Во-первых, правовая

позиция носит общий характер, то есть она распространяется не только на конкретный, ставший предметом рассмотрения Конституционным Судом, случай, но и на все аналогичные случаи, имеющие место в правовой практике. Во-вторых, правовые позиции Суда носят обязательный, официальный характер. Они имеют такую же юридическую силу, как и сами решения Суда и обязательны для всех, на всей территории Российской Федерации. Поэтому нельзя согласиться с мнением о том, что правовые позиции являются лишь рекомендациями или судебными прецедентами. По юридической силе правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации приравниваются к юридической силе самой Конституции Российской Федерации.

Представляется, что правовые позиции Конституционного Суда приобретают характер конституционно-правовых норм и принципов, но ими не являются и не становятся. В судебной и иной правоприменительной практике правовые позиции приобретают характер прецедента по своей юридической силе, но таковыми по своей природе также не являются.

Таким образом, более правильным является понимание правовых позиций Конституционного Суда как обобщенных представлений Суда по конкретным конституционно-правовым проблемам. Правовая позиция есть правовые выводы, доводы и представления Суда, как результат интерпретации Судом духа и буквы Конституции и истолкование их конституционного смысла, положений отраслевых законов и других нормативных правовых актов, в пределах его компетенции, которые снимают неопределенность в конкретных конституционно-правовых ситуациях и служат правовым основанием итоговых решений Конституционного Суда Российской Федерации.

Следовательно, в ряду правовых явлений (правовых норм, принципов, правоположений, прецедентов и др.) правовые позиции Конституционного Суда занимают самостоятельное место и могут рассматриваться в качестве источника права.

Кроме того, заслуживает отдельного внимания и такая правовая категория как "особое мнение" судьи Конституционного Суда Российской Федерации. В соответствии со статьей 76 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" судья Конституционного Суда Российской Федерации, не согласный с решением Суда, вправе письменно изложить свое особое мнение. Особое мнение судьи приобщается к материалам дела и подлежит опубликованию вместе с решением Конституционного Суда Российской Федерации.

Представляется, что "особое мнение" как институт конституционного судопроизводства (процесса), представляет собой правовые выводы и представления судьи по делу в целом или по отдельным его вопросам, не согласного с решением Конституционного Суда Российской Федерации, вынесенным большинством голосов. При этом "особое мнение" также как и само решение Конституционного Суда Российской Федерации содержит в себе правовую позицию отдельного судьи. Однако в силу того, что "особое мнение" не является частью решения (вводной, мотивировочной, резолютивной) Суда по конкретной правовой проблеме, то правовая позиция, высказанная в "особом мнении", обладает определенной спецификой, которая выражается в отсутствии юридической силы и общеобязательности такой правовой позиции.

Как отмечает АА Вешняков, доктринальная позиция составляет важный элемент

оценки процесса правопонимания, правообразования и правоприменения. Из столкновения юридических аргументов и позиций судьи, рождается неоднозначность в толковании фундаментальных принципов демократии, основанной одновременно на свободе мнений, признании и соблюдении юридических правил.

Представляется, что доктринальная правовая позиция, сформулированная в "особом мнении" судьи Конституционного Суда Российской Федерации носит общий официальный характер и содержит в себе разъяснение (толкование) норм права, в связи с чем "особое мнение" судьи можно соотнести с источниками (доктриной) российского права.

В Конституции ряд статей в совокупности регулируют основные принципы организации избирательного процесса. Большое число правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации очерчивают рамки такого регулирования, обогащают нормативно-правовую базу выборов и референдумов.

За годы существования Конституционного Суда Российской Федерации, а особенно после вступления в силу действующей Конституции Российской Федерации накоплена значительная судебная практика по вопросам избирательного права. Поэтому, как справедливо отмечает М.В. Баглай, становится все труднее при принятии и применении избирательного законодательства находить и учитывать правовые позиции федерального Конституционного Суда. Сегодня правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации касаются многих вопросов избирательного права и процесса: активного и пассивного избирательного права, принципов участия граждан в свободных демократических выборах, института отзыва, применяемых при выборах избирательных систем и др.

В связи с тем, что избирательное законодательство определяет механизм и порядок формирования органов публичной власти, а Россия является федеративным государством, многие постановления Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам избирательного права развивают правовые позиции относительно соотношения полномочий Федерации и ее субъектов в регулировании и защите избирательных прав граждан, в обеспечении в данной сфере принципа равенства. Прежде всего, это касается проблем обоснованности ограничений в рассматриваемой области, принципа их соразмерности конституционным целям, субъектов установления таких ограничений.

В Постановлении Конституционного Суда от 24 ноября 1995 года "О проверке конституционности части второй статьи 10 Закона Республики Северная Осетия от 22 декабря 1994 года "О выборах в Парламент Республики Северная Осетия - Алания" была сформулирована правовая позиция, согласно которой сам по себе факт отсутствия гражданина на момент составления списков избирателей по месту постоянного или преимущественного проживания не может служить основанием для отказа ему во включении в список избирателей на соответствующем избирательном участке. Другими словами, наличие регистрации по месту постоянного или преимущественного проживания является одним из оснований для включения гражданина в соответствующий список избирателей независимо от места его фактического проживания. При изменении путем регистрации места постоянного проживания изменяется, естественно, и место регистрации гражданина в качестве избирателя.

Такое конкретизированное правопонимание конституционных гарантий принципа всеобщего избирательного права в его единстве с конституционным принципом равноправия и правом на свободу передвижения и выбора места жительства позволило дать в резолютивной части постановления - дифференцированную оценку конституционности оспоренного законоположения, а также конкретно определить правовые последствия принятого решения.

Во исполнение Постановления от 24 ноября 1995 года избирательная комиссия по выборам депутатов Парламента Республики Северная Осетия - Алания 20 декабря 1995 года отменила свое решение от 2 февраля 1995 года "Об участии беженцев и военнослужащих в выборах Парламента Республики Северная Осетия - Алания". Законом Республики от 22 апреля 1996 года оспоренные в Конституционном Суде положения были приведены в соответствие с Конституцией и федеральными законами.

Сформулированные Конституционным Судом правовые положения, касающиеся гарантий всеобщего избирательного права, оснований для регистрации избирателей, включения гражданина в список избирателей, нашли затем отражение в целом ряде статей Федерального закона от 19 сентября 1997 года (ч. 4, 5 ст. 4; ч. 2 ст. 17; ч. 4, 5 ст. 18 и др.), и Федерального закона от 12 июня 2002 года (ч. 4, 5 ст. 4; ч. 2 ст. 16).

На защиту активного и пассивного избирательного права при его реализации на этапе выдвижения и регистрации кандидатов в депутаты направлено Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 июня 1996 года № 15-П "По делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 20 Закона Республики Башкортостан "О выборах депутатов Государственного Собрания Республики Башкортостан" в связи с запросом судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Республики Башкортостан". Обобщенная правовая позиция Суда в Постановлении состоит в том, что субъекты Российской Федерации вправе закрепить дополнительные, по сравнению с федеральными, гарантии избирательных прав. В то же время при регулировании порядка выборов депутатов они обязаны обеспечивать реализацию принципа равенства избирательных прав граждан, соблюдение общефедеральных стандартов, не допускать изменения, ограничения федеральных гарантий избирательных прав.

Правовые позиции, сформулированные в Постановлении, оказали влияние на развитие избирательного законодательства на федеральном и региональном уровнях. Федеральный закон от 19 сентября 1997 года № 124-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (ч. 1 ст. 31), заменивший действовавший в период принятия Постановления Федеральный закон от 6 декабря 1994 года № 56-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав граждан" и новый Федеральный закон от 12 сентября 2002 года № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (ч. 1 ст. 37) вновь подтвердили, что подписи избирателей в поддержку кандидатов собираются в порядке и в количестве, определяемых "федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации" - в редакции Федерального закона от 19 сентября 1997 года и в редакции Федерального закона от 12 июня 2002 года. При этом для гарантирования равенства избирательных прав сохранено положение о максимальном количестве подписей, необходимых для регистрации кандидатов, - оно не может превышать

двух процентов от числа избирателей округа. Новое положение, непосредственно отражающее правовую позицию Конституционного Суда, устанавливалось в части 2 статьи 29 Закона от 19 сентября 1997 года; законы субъектов Российской Федерации не могут содержать такое требование к выдвижению кандидата (кандидатов) непосредственно избирателями, как необходимость проведения собрания избирателей с определенным числом его участников, так как это является дополнительными требованиями (по сравнению с Федеральным законом), которые ограничивают избирательные права граждан.

Оспоренный Закон Республики Башкортостан о выборах депутатов Государственного Собрания Республики 1996 года, как и другие республиканские законы о выборах, утратил силу, однако не в связи с принятием указанного Постановления, а в связи с принятием лишь в 1997 году Кодекса Республики Башкортостан о выборах. Он не сохранил признанные неконституционными положения прежнего закона.

Вопрос о "цензе" оседлости как условии реализации гражданином пассивного избирательного права был решен в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 24 июня 1997 года № 9-П "По делу о проверке конституционности положений статей 74 (часть 1) и 90 Конституции Республики Хакасия".

В соответствии с правовой позицией закрепление в статьях 74 (часть 1) и 90 Конституции Республики Хакасия дополнительных условий приобретения гражданами пассивного избирательного права (необходимость постоянного проживания в Республике не менее 5 лет до выборов), чем это установлено Конституцией Российской Федерацией, является нарушением принципа равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от происхождения и места жительства.

Законом Республики Хакасия от 17 февраля 1998 года признанные неконституционными положения части 1 статьи 74 и статьи 90 Конституции Республики Хакасия были исключены и дана их новая редакция. Федеральный закон от 19 сентября 1997 года установил, что ограничения пассивного избирательного права, связанные с постоянным или преимущественным проживанием на определенной территории Федерации, могут устанавливаться только Конституцией. Установление федеральным законом, законом субъекта Федерации продолжительности такого проживания в качестве основания для приобретения пассивного избирательного права не допускается (пункт 5 ст. 4). Аналогичный правовой принцип был закреплен и в Федеральном законе от 12 июня 2002 года (пункт 5 ст. 4).

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 года "По делу о проверке конституционности положений пунк-1 а 6 статьи 4, подпункта "а" пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" рассматривается ряд положений, касающихся осуществления гражданами народовластия путем референдума и свободных выборов. При оценке конституционности предусмотренного Федеральным законом запрета выносить на местный референдум вопросы о досрочном прекращении полномочий органов местного самоуправления и о проведении их досрочных выборов Конституционный Суд строит свою правовую аргументацию, опираясь на положение о том, что каждая форма непосредственной демократии имеет собственное предназначение в

системе народовластия, и реализация одной из них не должна препятствовать осуществлению других, необоснованно замещать их. Референдум не может быть направлен на отрицание состоявшихся законных свободных выборов. Такое соотношение референдума и выборов обуславливает характер и содержание законодательного регулирования условий и порядка проведения как местного референдума, так и выборов в органы местного самоуправления, в том числе установление запрета выносить на местный референдум вопросы о досрочном прекращении полномочий органов местного самоуправления и о проведении их досрочных выборов.

Эта правовая позиция относительно конституционности установленного Федеральным законом запрета выносить на местный референдум вопросы о досрочном прекращении полномочий органов местного самоуправления и о проведении их досрочных выборов полностью распространяется и на установленный в том же пункте "а" части 3 статьи 13 Федерального закона от 19 сентября 1997 года и пункте "а" части 8 статьи 12 Федерального закона от 12 июня 2002 года запрет выносить аналогичный вопрос на референдум субъекта Федерации применительно к органам государственной власти субъекта Федерации, а также на такой же запрет применительно к выборам федеральных государственных органов, установленный в пункте 2 части 2 статьи 3 Федерального конституционного закона "О референдуме Российской Федерации".

Еще одно из оспоренных законоположений касается правового значения ситуации, когда число голосовавших на выборах против всех кандидатов превышает число голосов, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов по отношению к другому. Правомерно ли при такой ситуации признавать выборы несостоявшимися, как это предусмотрено Федеральным законом, или следует считать, что указанное большинство, проголосовавшее против всех кандидатов, не выразило прямо свою волю относительно конкретных кандидатов и поэтому их голоса не должны учитываться при определении результатов выборов?

При обосновании своей позиции Конституционный Суд исходил из того, что формирование выборных органов должно основываться на приоритете воли большинства участвующих в голосовании. Волеизъявление же избирателей может выражаться в различных юридически значимых формах, в том числе посредством голосования против всех кандидатов. Это тоже форма прямого волеизъявления, конституционно-правовой смысл которого заключается в отказе всем внесенным в избирательный бюллетень кандидатам, в том числе набравшему большинство голосов, в праве представлять народ в выборном органе. Поэтому предусмотренное в пункте "б" части 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года признание выборов несостоявшимися при указанной выше ситуации Суд оценил как в наибольшей степени отвечающее конституционному принципу народовластия. Аналогичное положение предусматривается в пункте б части 2 статьи 70 Федерального закона от 12 июня 2002 года.

11 июня 2002 года, то есть за день до подписания Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" Президентом Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации признал не соответствующим Конституции ряд положений Федерального закона от 19 сентября 1997 года. В частности, пункт 11 статьи 32 признан не соответ-

ствующим Конституции Российской Федерации в той мере, в какой он не позволяет кандидату перед голосованием, в том числе повторным, снять свою кандидатуру по вынуждающим обстоятельствам, если до дня голосования осталось менее чем три дня, а также исключает - во взаимосвязи с пунктами 8 и 9 статьи 35 и пунктом 2 статьи 59 Федерального закона - возможность для кандидата, включенного без его согласия в число кандидатур для повторного голосования вместо выбывшего кандидата, снять свою кандидатуру, если решение избирательной комиссии о передаче ему места выбывшего кандидата принимается с наступлением указанного трехдневного срока. Данное решение Суд обосновал тем, что согласно статье 32 (часть 2) Конституции Российской Федерации быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления - право, а не обязанность, гражданина. Следовательно, кандидату на выборах должна быть гарантирована возможность снять свою кандидатуру. Даже в пределах трехдневного срока кандидат должен иметь возможность снять свою кандидатуру, если возникли обстоятельства, вынуждающие его к этому, такие как тяжелая болезнь, стойкое расстройство здоровья и другие подобного рода обстоятельства, препятствующие дальнейшей реализации кандидатом пассивного избирательного права. В этих случаях отказ кандидату в удовлетворении заявления о снятии своей кандидатуры несовместим с целями выборов и представляет собой несоразмерное ограничение свободы осуществления гражданином данного права.

Вместе с тем, часть норм старого "базового" закона, признанных неконституционными, перешла в новый закон (пункт 27 ст. 38). Однако в соответствии с частью 3 статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу. Следовательно, указанные положения, содержащиеся в новом законе, должны быть пересмотрены.

В федеративных государствах, наряду с федеральным Конституционным Судом, возможно создание конституционных судов в субъектах (членах) федерации. Конституционные Суды существуют в землях ФРГ, кантонах Швейцарии, в субъектах Российской Федерации. Назначение этих судов - быть хранителями и защитниками своих Конституций (основных законов), но только при условии их соответствия федеральной Конституции.

Проблемы становления конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации неоднократно являлись предметом обсуждения как на федеральном, так и на региональном уровне. Одной из причин медленного создания таких судов называлась недостаточная урегулированность правовых оснований федеральным законодательством. Анализируя правовые основы образования конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации необходимо отметить, что они заложены в Конституции Российской Федерации. Так, установленное Конституцией Российской Федерации единство государственной власти (ст. 10), осуществление ее на основе разделения на законодательную, исполнительную, судебную и самостоятельность этих ветвей власти, определяет необходимость их организации не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов. Такая позиция нашла свое подтверждение в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 года "По делу о проверке

конституционности ряда положений Устава (Основного) закона Алтайского края". Суд констатировал, что разделение властей закрепляется в Конституции в качестве одной из основ конституционного строя для Российской Федерации в целом, то сеть не только для федерального уровня, но и для организации государственной власти в ее субъектах.

Как отмечает Ю.В. Гаврюсов, конституционные (уставные) суды должны стать органами судебной власти республик, краев и областей, охраняющими их конституции и уставы, обеспечивающими их исполнение и соответствие им нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления. Конституционные (уставные) суды должны стать судебными органами, осуществляющими судебный конституционный (уставный) контроль путем конституционного (уставного) судопроизводства в субъектах Российской Федерации.

Впервые понятие и принципы осуществления конституционного надзора (контроля) в Республике Коми были закреплены еще в Законе Коми АССР "О конституционном надзоре в Коми АССР" от 25 октября 1990 года. В преамбуле к Закону провозглашалась цель конституционного надзора - обеспечение соответствия актов государственных органов республики Конституции Коми АССР, Конституции РСФСР и Конституции СССР, охрана конституционных прав и свобод личности, демократических основ советского общества. Конституционный надзор осуществлял Комитет конституционного надзора Коми АССР, который не являлся судебным органом, объявлялся самостоятельным и подчинялся только Конституции Коми АССР.

Важной особенностью являлось то, что Комитет мог рассматривать вопрос о конституционности проектов законов, внесенных на рассмотрение Верховным Советом Коми АССР. Более того, Комитет конституционного надзора мог по собственной инициативе рассматривать вопросы о соответствии Конституции и законам Коми АССР актов высших органов государственной власти и управления, других органов, образуемых или избираемых Верховным Советом Коми АССР.

С принятием Конституции в 1994 году конституционный контроль стал осуществлять Конституционный Суд Республики Коми, который провозглашался органом государственной власти.

В соответствии с нормами Конституции Российской Федерации и Конституции Республики Коми республика вправе иметь свое (но только в рамках федерального) избирательное законодательство. Так, 14 октября 2002 года в Республике Коми принят Закон "О выборах и референдумах в Республике Коми", который заменил Закон Республики Коми от 16 июня 1996 года "Кодекс Республики Коми о выборах и референдумах в Республике Коми" и в наиболее общем виде урегулировал, в соответствии с Федеральным законом, процессуально-правовую сторону выборов и референдумов в Республике Коми. Согласно положениям данного закона материальное избирательное право республики регулируется Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

Решения Конституционного Суда Республики Коми являются неотъемлемой частью избирательного законодательства Республики Коми и Российской Федерации, однако, его судебная практика в указанной области не столь обширна, как практика федерального Конституционного Суда. Причиной тому могут быть возрастающая тенденция цен-

трализации и унификации избирательного законодательства, а также дальнейшее совершенствование республиканского и федерального избирательного законодательства, исключающее возникновение избирательно-правовых конфликтов. Вопросам избирательного права Республики Коми посвящено три постановления Конституционного Суда Республики Коми.

В Постановлении Конституционного Суда Республики Коми от 11 июня 1996 года "По делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 3 Закона Республики Коми "О выборах в органы государственной власти в Республике Коми" Суд констатировал, что определение понятия проживания граждан в Республике Коми только по критерию регистрации места жительства влечет безусловные правовые последствия для граждан и затрагивает их охраняемые законом права и интересы. При таком правоприменении нарушаются требования статьи 16 Конституции Республики Коми, согласно которой права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими и определяют смысл, содержание и применение законов и статьи 28 Конституции Республики Коми, закрепляющей право свободно выбирать место пребывания и место жительства, поскольку его реализация ставится в прямую зависимость от регистрации по месту жительства.

Регистрация, заменившая институт прописки, или отсутствие таковой, не могут служить основанием ограничения или условием реализации прав и свобод граждан (ст. 3 Закона), в том числе и права быть избранным.

Таким образом, факт проживания в Республике Коми не должен связываться с наличием либо отсутствием постоянной прописки (регистрации постоянного места жительства в Республике Коми). Следовательно, и отказ в регистрации в качестве кандидата по причине отсутствия постоянной прописки существенно нарушает избирательные права граждан.

В Постановлении Конституционного Суда Республики Коми от 25 мая 1999 года "По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Республики Коми "Кодекса Республики Коми о выборах и референдумах в Республике Коми" сформулирована правовая позиция относительно избирательной системы, которая применяется при проведении выборов и определении результатов выборов в республике.

В соответствии с положениями статей действовавшего Кодекса Республики Коми о выборах и референдумах в Республике Коми выборы проводятся по мажоритарной избирательной системе относительного большинства, при которой избранным считается тот кандидат, который получил больше голосов относительно других кандидатов. По мнению заявителя, в результате применения этой избирательной системы подавляющее большинство депутатов избирается меньшинством избирателей, принявших участие в выборах, следовательно, нарушается принцип представительства.

Суд, вынося соответствующее постановление, особо подчеркнул, что проведение выборов на основании мажоритарной системы относительного большинства не противоречит Конституции Республики Коми, Конституции Российской Федерации, общепризнанным принципам и нормам международного права. Конституция Российской Федерации и Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" оставляют право устанавливать

избирательную систему за законодательными органами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, предусматривая проведение выборов на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Конституционный Суд, оперируя понятием "общепризнанные принципы и нормы международного права", приводит данные Межпарламентского союза, в соответствии с которыми мажоритарную избирательную систему относительного большинства применяют в качестве единственной для выборов какой-либо палаты парламента (или обеих палат) 43 государства. Эта система совместима с общепризнанными принципами и нормами международного права, относящимися к избирательному праву и закрепленными Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 года (статья 3 Протокола № 1 от 20 марта 1952 года) и Международным пактом о гражданских и политических правах 1966 года (ст. 25).

Следовательно, мажоритарная система относительного большинства, признанная как один из общепризнанных принципов и норм международного права, не может противоречить Конституции Российской Федерации и Конституции Республики Коми. Кроме того, такая система соответствует предназначению выборов как высшего непосредственного выражения власти народа. Правовая позиция Конституционного Суда Республики Коми, сформулированная в Постановлении от 30 января 2002 года по делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 49 Устава муниципального образования "Город Ухта" посвящена правовым основам выборов в местные органы самоуправления.

Суд подчеркнул, что исключительно граждане, проживающие на территории муниципального образования, непосредственно или через представительный орган местного самоуправления вправе определять способ формирования органов местного самоуправления, включая избрание главы муниципального образования. Следовательно, избрание главы муниципального образования представительным органом местного самоуправления не ущемляет избирательные права граждан.

Таким образом, избирательное законодательство обогащается и правовыми позициями Конституционного Суда Республики Коми, которые являются важным источником всего законодательства Российской Федерации.

### **Заключение**

Представляется, что перетекание правовых позиций Конституционного Суда в нормы избирательного права образовало органическую связь между ними. Постановления и определения, касающиеся конституционно-правовых основ организации и проведения выборов и референдумов, ориентируют органы государственной власти всех уровней на единообразное унифицированное применение норм избирательного законодательства. Решения Конституционного Суда развивают правовое содержание конкретных конституционных принципов, конкретизируют правовое пространство, в котором должны действовать органы государственной власти.

Конституционный Суд, формируя свои правовые позиции в той или иной области политических отношений, непосредственным образом связанной с процессом ротации и воспроизводства выборных институтов власти через избирательные процедуры и действия, образует фундаментальную часть судебно-правовых гарантий реализации и применения избирательных прав и, тем самым, участвует в создании новой культуры пуб-

личного правопонимания, правоприменения и культуры электорального поведения.

## I. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

**Рыкова Ольга Николаевна,**  
студентка 3-го курса Кубанского государственного университета

### **Проблемы правовой ответственности средств массовой информации за нарушения законодательства о выборах**

Известно, что любое правовое регулирование общественных отношений включает установление необходимых ограничений действий субъектов этих отношений. Без ограничений (в том числе запретов) невозможно перевести потенциально неограниченные свободные действия субъектов, часто угрожающие правам и законным интересам других лиц, в упорядоченные отношения в соответствии с целями регулирования. Целью же правового регулирования в широком понимании является достижение баланса интересов общества и непосредственных участников тех или иных общественных отношений. Однако найти такой компромисс на практике достаточно сложно.

Наиболее показательным в этом отношении объектом правового регулирования являются общественные отношения, складывающиеся в области создания и распространения массовой информации. С одной стороны, одно из наиболее ярких преобразований демократических реформ в нашей стране законодательное закрепление свободы массовой информации, что, бесспорно, необходимое условие формирования гражданского общества и правового государства. С другой стороны, свобода любого из субъектов общественных отношений должна быть ограничена общественными интересами, иначе она тождественна произволу.

При определении подходов к правовому регулированию средств массовой информации в период избирательной кампании следует исходить из необходимости сочетания принципа свободы массовой информации и принципа равенства кандидатов в период избирательной кампании. Оба этих принципа являются основополагающими для устройства демократического государства и гражданского общества.

Как отмечают И.Л. Бачило, В.Н. Лопатин и М.А. Федотов: "Свобода печати, трансформировавшаяся с развитием новых средств коммуникации в свободу массовой информации, по праву считается главным принципом функционирования печати, радио, телевидения в правовом государстве. Она является обязательным элементом режима демократии и необходимым условием обеспечения для индивидов и их объединений политического плюрализма и культурного многообразия".

Принцип равенства кандидатов не менее важен, так как обеспечивает легитимность всей избирательной процедуры, а, следовательно, и избранных государственных орга-

нов. Одним из самых существенных положений законодательства о выборах, через которое раскрывается этот принцип, является положение, согласно которому кандидатам "гарантируются равные условия доступа к средствам массовой информации, а также равные возможности проведения предвыборной агитации". Реализовать его в полной мере можно исключительно через соблюдение участниками избирательного процесса установленных законодательством о выборах ограничений, и, прежде всего, ограниченный принципа свободы массовой информации в рамках избирательной кампании.

Анализ действующего российского законодательства, регулирующего общественные отношения в сфере массовой информации, позволяет констатировать, что свобода средств массовой информации приняла гиперболлизированный характер.

Действительно, в соответствии со статьей 1 Федерального закона "О средствах массовой информации" от 27 декабря 1991 года № 2124-1 при определении содержания понятия "свобода массовой информации" законодатель определяет, что данная свобода по общему правилу не подлежит ограничениям, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации о средствах массовой информации. Фактически данная фраза сводится к общепризнанной формуле "не иначе, чем на основаниях, предусмотренных настоящим законом". Этот вывод подтверждается формулировкой статьи 5 Закона "О средствах массовой информации", где сказано, что российское законодательство, регулирующее данные общественные отношения состоит из "настоящего Закона и издаваемых в соответствии с ним других законодательных актов, законодательства о средствах массовой информации республик в составе Российской Федерации". Таким образом, законодатель делает невозможным установление дополнительных ограничений свободы массовой информации, кроме указанных в Законе "О средствах массовой информации".

Перечень ограничений свободы массовой информации содержится в статье 4 Закона "О средствах массовой информации". На него, как на перечень оснований прекращения деятельности средства массовой информации указывает статья 16 указанного Закона. Исходя из формулировки статьи 4 Закона "О средствах массовой информации" следует сделать вывод, что данный перечень является исчерпывающим. Подтверждением данного вывода является и тот факт, что законодатель неоднократно использовал возможность установления дополнительных ограничений для деятельности средств массовой информации путем внесения их в качестве дополнений в статью 4 Закона, чем и обусловлена необходимость принятия федеральных законов от 19 июля 1995 года № 114-ФЗ, от 20 июня 2000 года № 90-ФЗ и от 25 июля 2002 года № 112-ФЗ.

Возможно также расширение указанного перечня путем изменения и дополнения статьи 16 Закона "О средствах массовой информации", что и было сделано в связи с принятием Федерального закона "О противодействии экстремистской деятельности", путем включения в указанную статью части четвертой Федерального закона от 25 июля 2002 года № 112-ФЗ. Однако, представляется, что подобный подход не оправдан с точки зрения законодательной техники, так как, полагаем, что статья 4 Закона должна содержать исчерпывающий перечень возможных злоупотреблений свободой массовой информации, являющихся основаниями для прекращения деятельности средства массовой информации в порядке, установленном статьей 16 Закона "О средствах массовой ин-

формации".

Интересен тот факт, что к последствиям, предусмотренным статьей 16, может привести также и аннулирование лицензии средства массовой информации. Основания аннулирования предусмотрены статьей 32 Закона "О средствах массовой информации". Однако, по нашему мнению, существует реальная опасность злоупотреблений правами со стороны лицензирующего органа в рамках избирательного процесса и с учетом возможных правовых последствий следует законодательно определить - при каких условиях возможно приостановление или аннулирование лицензии. Представляется, что данные условия должны быть тождественны основаниям прекращения деятельности средства массовой информации. МА. Федотов следующим образом выразил свою точку зрения по данному вопросу: "Здесь нет тех сложных механизмов защиты, соблюдения законности и обеспечения баланса интересов, которые содержатся в Законе "О СМИ". Напротив, здесь лицензирующий орган свободен выносить лицензиару предупреждения, не заботясь об их обоснованности и не очень опасаясь обжалования в судебном порядке. Он может даже приостановить действие лицензии, что для любого средства массовой информации означает фактическую гибель".

Не совсем оправданным представляется и положение статей 16 и 32, предусматривающих, что судебный порядок рассмотрения возникшего конфликта со средством массовой информации возможен лишь при принятии решения органом исполнительной власти, осуществляющим регулирование общественных отношений, возникающих в связи с созданием и распространением массовой информации - Министерством Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций (МПТР России). По сути, законодательно установлен обязательный досудебный порядок разрешения спора и этот порядок административный. В данном случае участники избирательного процесса, включая избирательные комиссии всех уровней, обязаны обосновывать целесообразность направления соответствующего заявления в суд. При этом законодательно процедура оценки доводов обратившихся в МПТР России лиц, представления доказательств не определена. И при этом у обратившихся лиц отсутствует право на прямое обращение в суд, что не совсем логично и не в полной мере вписывается в общую концепцию правовой системы России.

Не случайно С.Ю. Кирюшина и Д.В. Сень полагают, что: "...наиболее расхожим пониманием свободы средств массовой информации является представление говорить и писать, что угодно. В таком контексте дефиниция свободы СМИ вполне аналогична пониманию свободы вообще как свободы делать что угодно. Однако подобная интерпретация свободы как ничем неограниченного волеизъявления по своему определению представляет собой произвол и, следовательно, является, выражаясь юридическим языком, *interpretatio abrogans*, "отменяющим толкованием", подменяющим одно понятие другим. К сожалению, именно такое (с некоторыми оговорками) понимание свободы заложено в законодательстве о СМИ". Однако насколько такое положение соответствует общественным, государственным интересам и интересам личности? В доктрине информационной безопасности, являющейся единственным концептуальным документом, определяющим приоритеты государственной политики в информационной сфере, обозначено, что "под информационной безопасностью Российской Федерации понимается состояние

защищенности ее национальных интересов в информационной сфере, определяющихся совокупностью сбалансированных интересов личности, общества и государства". При этом впервые закрепляется понимание содержания указанных интересов в информационной сфере. По мнению авторов доктрины "интересы личности в информационной сфере заключаются в реализации конституционных прав человека и гражданина на доступ к информации, на использование информации в интересах осуществления не запрещенной законом деятельности, физического, духовного и интеллектуального развития, а также в защите информации, обеспечивающей личную безопасность. Интересы общества в информационной сфере заключаются в обеспечении интересов личности в этой сфере, упрочении демократии, создании правового социального государства, достижении и поддержании общественного согласия, в духовном обновлении России.

Интересы государства в информационной сфере заключаются в создании условий для гармоничного развития российской информационной инфраструктуры, для реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина в области получения информации и пользования ею в целях обеспечения незыблемости конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности России, политической, экономической и социальной стабильности, в безусловном обеспечении законности и правопорядка, развитии равноправного и взаимовыгодного международного сотрудничества".

На наш взгляд, отталкиваясь именно от понимания данных интересов и стремясь к достижению их баланса, должны устанавливаться ограничения деятельности свободы средств массовой информации. Данный взгляд отражен и в нормативно-правовых документах на международном уровне. Так, в части 3 статьи 19 Международного пакта о гражданских и политических правах<sup>8</sup> указано, что пользование свободой мнений налагает особые обязанности и особую ответственность и, следовательно, сопряжено с некоторыми ограничениями. Они касаются прав других лиц, их репутации, а также охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья и нравственности населения.

В соответствии с резолюцией № 428 (1970 г.) Консультативной ассамблеи Совета Европы "Относительно декларации о средствах массовой информации и правах человека" сказано, что печать и другие средства массовой информации обязаны выполнять свои функции с чувством ответственности перед обществом и отдельными гражданами.

Принципиально важные положения закреплены в части 2 статьи 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, в которой отмечено, что осуществление свобод, связанных со свободой выражения мнения, "налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия".

В резолюции "Журналистские свободы и права человека", принятой в рамках 4-й Европейской конференции министров по политике в области средств массовой информа-

ции (Прага, 7-8 декабря 1994 г.) тезисно сформулированы восемь принципов, раскрывающих содержание свободы массовой информации в современной Европе. В шестом тезисе допускается ограничение гарантий прав журналиста при соблюдении следующих требований:

а) ограничение фигурирует в полном и исчерпывающем списке ограничений, предусмотренных частью 2 статьи 10 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод;

б) оно необходимо в демократическом обществе и отвечает настоятельным общественным потребностям;

в) оно ясно и точно установлено законом;

г) оно ограничительно интерпретируется правоприменительной практикой;

д) оно пропорционально преследуемой цели.

Этим требованиям вполне соответствуют ограничения от злоупотреблений свободой мысли и слова, предусмотренные статьями 17 (часть 3), 19 (части 2, 3), 21 (часть 1), 23, 29, 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Под конституционно обоснованными ограничениями свободы массовой информации понимаются ограничения свободы массовой информации, установленные в федеральных законах в соответствии с частью 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства, а также непосредственно следующие из ограничений, установленных в Конституции Российской Федерации (ч. 1 ст. 23, ч. 1 ст. 24, ч. 2 и 4 ст. 29) для определенных категорий информации.

*В соответствии с пунктом 1 статьи 55 Конституции Российской Федерации перечисление в Конституции Российской Федерации основных прав и свобод не должно толковаться как отрицание или умаление других общепризнанных прав и свобод человека и гражданина.*

В части 3 этой статьи указаны ценности, отрицание которых равнозначно злоупотреблению правами и свободами человека и гражданина. К ним относятся основы конституционного строя, обеспечение обороны и безопасности государства, нравственность, здоровье, права и законные интересы других лиц.

Поэтому правомерные ограничения прав и свобод (установленные и осуществляемые в соответствии с Конституцией Российской Федерации) не могут считаться нарушающими и ущемляющими права и свободы граждан. По сути дела, правомерные ограничения одних прав и свобод человека и гражданина служат гарантиями защиты других социальных ценностей.

Если государство не принимает должных законодательных мер, способствующих объективному, сбалансированному, достоверному информированию граждан средствами массовой информации, то становится возможным манипулирование общественным мнением, что при значительных масштабах этого явления неизбежно ведет к дезинформации и дезориентации значительной части общества по важным вопросам общественно-политической жизни.

Таким образом, исходя из приведенных положений Конституции России, следует

признать, что ограничения деятельности свободы средств массовой информации не сводятся к статье 4 Закона "О средствах массовой информации". Ограничиваться указанными положениями в отношении перечня злоупотреблений массовой информацией, по нашему мнению, не представляется возможным, так как данная позиция не будет соответствовать требованиям Конституции Российской Федерации. Следовательно, прекращение и приостановление деятельности средства массовой информации возможно не только по основаниям, указанным в статье 4 Закона "О средствах массовой информации" и в Федеральном законе "О противодействии экстремистской деятельности".

Так, в соответствии со статьей 29 Конституции Российской Федерации "не допускаются пропаганда или *агитация*, возбуждающие социальную, расовую, национальную или религиозную ненависть и вражду. Запрещается пропаганда социального, расового, национального, религиозного или языкового превосходства".

Аналогичные нормы содержатся и в пункте 1 статьи 56 Федерального закона об основных гарантиях: "при проведении предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума не допускается злоупотребление свободой массовой информации. Предвыборные программы кандидатов, избирательных объединений, избирательных блоков, выступления кандидатов, их доверенных лиц, представителей избирательных объединений, избирательных блоков, инициативной группы по проведению референдума и иных групп участников референдума, иные агитационные материалы не должны содержать призывы к насильственному захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению целостности Российской Федерации, а также не должны быть направлены на пропаганду войны. Запрещается агитация, возбуждающая социальную, расовую, национальную, религиозную ненависть и вражду, а также злоупотребление свободой массовой информации в иной форме, определенной законодательством Российской Федерации. Не может рассматриваться как разжигание социальной розни агитация, направленная на защиту идей социальной справедливости".

Общественные отношения, возникающие по поводу агитации, регламентируются избирательным законодательством. В частности, понятие агитации дается в статье 2 Федерального закона об основных гарантиях. С учетом того, что порядок ведения агитационной деятельности определяется законодательством о выборах, именно данными нормами и следует руководствоваться при определении правовых рамок деятельности средств массовой информации в период избирательной кампании.

Однако формально в соответствии со статьей 4 Закона "О средствах массовой информации" названные в пункте 1 статьи 56 Федерального закона об основных гарантиях формой злоупотребления свободой средств массовой информации не являются, а также в соответствии со статьей 16 указанного Закона не являются и основаниями для наступления правовых последствий в виде приостановления деятельности средства массовой информации. Норма статьи 56 Федерального закона об основных гарантиях противоречит Закону "О средствах массовой информации" и не подлежит применению в соответствии со статьей 5 этого Закона.

Конечно, это положение можно было бы опровергнуть в рамках судебного разбирательства, основываясь на нормах Конституции Российской Федерации. Однако в соответствии со статьей 16 Закона "О средствах массовой информации" субъектом, имею-

щим право обратиться в суд с требованием о прекращении деятельности средства массовой информации, является регистрирующий орган или Министерство Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций. Приведенное положение, по нашему мнению, не в полной мере соответствует также норме, содержащейся в пункте 8 статьи 56 Федерального закона об основных гарантиях, предоставляющей право избирательной комиссии на обращение в суд в случае нарушения организацией телерадиовещания, редакцией периодического печатного издания порядка проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума, установленно-го настоящим Федеральным законом, с представлением о пресечении противоправной агитационной деятельности и привлечении организации телерадиовещания, редакции периодического печатного издания, их должностных лиц к ответственности, установленной законодательством Российской Федерации. В данном случае должен подразумеваться полный комплекс возможной ответственности, в том числе и предусмотренный законодательством о средствах массовой информации.

С учетом пункта 7 статьи 56 Федерального закона об основных гарантиях на избирательные комиссии возложены полномочия по контролю за соблюдением установленного порядка проведения предвыборной агитации, агитации при проведении референдума. Поэтому в период избирательной кампании избирательные комиссии вправе самостоятельно в установленном порядке принять решение о наличии в действиях лица признаков злоупотребления свободой массовой информации и обратиться в суд с целью привлечения виновных к ответственности. Полагаем, что вполне целесообразно, с учетом временных рамок избирательного процесса, при наличии достаточных оснований, принятия судом решения на основании статьи 16 Закона "О средствах массовой информации" о приостановлении деятельности средства массовой информации.

Все сказанное позволяет прийти к выводу о необходимости уточнения формулировок статьи 4 и статьи 16 Закона "О средствах массовой информации" с учетом положений статьи 56 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". Это может быть осуществлено аналогично изменениям, сделанным в связи с принятием Федерального закона "О противодействии экстремистской деятельности". Как справедливо отметил М.А. Федотов, "реальная роль СМИ в процессе формирования выборных органов власти в значительной степени зависит от того, насколько удачно дополняют друг друга законодательные акты о выборах и о СМИ, насколько минимальны расхождения между ними, насколько восполнены пробелы в правовом регулировании".

Представляется, что законодательно установленные ограничения деятельности средств массовой информации могут считаться эффективными лишь при наличии сдерживающих оснований, а именно последствий, следующих за нарушением установленных правил. При этом ответственность за допущенные нарушения должна быть соразмерной, то есть адекватной существу нарушения. Иными словами, негативные последствия, предусмотренные для правонарушителя законодателем, должны быть действительно фактором, сдерживающим от нарушения установленных правил. Рассчитывать исключительно на правосознание представителей средств массовой информации, особенно в рамках избирательного процесса, с учетом рыночного механизма их финанси-

вания, не совсем верно. Тем более, что анализ норм, устанавливающих ответственность за нарушение законодательства о выборах средствами массовой информации, показывает их размытость и несоразмерность.

Так, в соответствии со статьей 59 Закона "О средствах массовой информации", злоупотребления "свободой массовой информации, выразившееся в нарушении требований статьи 4 настоящего Закона, влечет уголовную, административную, дисциплинарную или иную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации". Аналогичным образом законодатель решает вопрос и с нормами об ответственности за злоупотребление правами журналиста.

В пункте 8 статьи 56 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в случае нарушения правил ведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума средством массовой информации, речь также идет о привлечении "их должностных лиц к ответственности, установленной законодательством Российской Федерации".

Подпункт "д" пункта 5 статьи 76 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" предусматривает специальную норму ответственности для зарегистрированных кандидатов: "Регистрация кандидата (списка кандидатов) может быть отменена судом по заявлению избирательной комиссии, зарегистрировавшей кандидата (список кандидатов), кандидата, зарегистрированного по тому же избирательному округу, избирательного объединения, избирательного блока, список которого зарегистрирован по тому же избирательному округу, в случае, если им осуществлено злоупотребление свободой массовой информации".

В соответствии с пунктом 2 статьи 79 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" предусмотрено, что организации, осуществляющие выпуск средств массовой информации, принимающие участие в предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума, не опубликовавшие сведений о размере и других условиях оплаты эфирного времени, печатной площади, а также лица, нарушающие условия проведения предвыборной агитации, агитации по вопросам референдума: по размеру и условиям оплаты, по объему и времени предоставляемого эфирного времени и объему, месту расположения печатной площади, либо отдающие в информационных блоках, содержащих сообщения о проведении предвыборных мероприятий, мероприятий, связанных с референдумом, предпочтение определенному кандидату, избирательному объединению, избирательному блоку, инициативной группе по проведению референдума, иной группе участников референдума, либо принимающие незаконную оплату за информационный блок передач или публикаций, "несут уголовную, административную либо иную ответственность в соответствии с федеральными законами".

Уголовная ответственность за нарушение законодательства о выборах с использованием средств массовой информации предусмотрена в одной статье Уголовного кодекса Российской Федерации. Статья 141 УК Российской Федерации устанавливает ответственность за воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий. При этом не совсем понятно, предусматривает ли эта статья ответ-

ственность за совершение действий, предусмотренных пунктом 2 статьи 79 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", в полном объеме или ответственность распространяется исключительно на действия лиц, которые путем насилия, обмана, угроз, подлога или иным способом препятствуют свободному осуществлению гражданином Российской Федерации права избирать и быть избранным, участвовать в референдуме.

Если придерживаться первого варианта, то формулировка статьи 141 Уголовного кодекса и положения статьи 79 Федерального закона не совсем тождественны, так как под воспрепятствованием в данном случае следует понимать все перечисленные в пункте 2 статьи 79 Федерального закона об основных гарантиях возможные варианты преступного поведения. Но в данном случае совершенно нелогичным является использование законодателем союза "либо" после упоминания в качестве варианта правонарушения препятствования свободному осуществлению гражданином Российской Федерации права избирать и быть избранным, путем обмана, насилия, угроз, подлога или иным способом. На наш взгляд, в этом случае следовало бы изложить пункт 2 статьи 79 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в иной редакции, без употребления союза "либо".

В пользу такого варианта толкования указанных статей говорит и указание законодателя на иной способ совершения действий, указанных в абзаце 1 пункта 2 статьи 79 Федерального закона об основных гарантиях, что позволяет понимать приведенный перечень как различные способы воспрепятствования осуществлению избирательных прав.

С другой стороны, употребления союза "либо" делает подобную трактовку закона весьма затруднительной, так как законодатель тем самым подчеркивает различие между собственно препятствованием осуществлению избирательных прав и права на участие в референдуме путем насилия, обмана, угроз, подлога или совершаемым каким-либо иным способом и действием по воспрепятствованию осуществлению избирательных прав. В этом случае происходит условное противопоставление с помощью союза "либо" действий, предусмотренных в пункте 2 статьи 79 и препятствованием осуществлению избирательных прав и права на участие в референдуме путем насилия, обмана, угроз, подлога или совершаемым каким-либо иным способом.

При подобной трактовке перечисленные в законе способы воспрепятствования осуществлению избирательных прав не могут толковаться как воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий, а, следовательно, и не могут быть квалифицированы по статье 141 УК Российской Федерации, что на наш взгляд, не вполне логично.

Отдельно законодателем предусмотрена уголовная ответственность за клевету (ст. 129 УК Российской Федерации), оскорбление (ст. 130 УК Российской Федерации), возбуждение национальной, расовой или религиозной вражды (ст. 282 УК Российской Федерации), публичные призывы к осуществлению экстремистской деятельности (ст. 280 УК Российской Федерации), публичные призывы к развязыванию агрессивной войны (ст. 354.1. УК Российской Федерации).

Анализ нормы статьи 141 УК Российской Федерации позволяет прийти к выводу, что вероятность привлечения представителей средства массовой информации по этой статье

маловероятно. Этим и объясняется отсутствие практики ее применения в отношении представителей средств массовой информации.

Кодекс об административных правонарушениях предусматривает нормы об ответственности за нарушения законодательства о выборах и является, по сути, единственным видом правовой ответственности за нарушение средствами массовой информации и их представителями законодательства о выборах, применяемой на практике.

Статья 5.8 КоАП Российской Федерации предусматривает ответственность за нарушение предусмотренных законодательством о выборах и референдумах условий проведения предвыборной агитации, агитации при проведении референдума. Статья 5.9 Кодекса содержит положение об ответственности за нарушение в ходе избирательной кампании условий рекламы предпринимательской и иной деятельности, статья 5.10 предусматривает ответственность за нарушение в ходе избирательной кампании условий рекламы предпринимательской и иной деятельности, статья 5.11 устанавливает ответственность за проведение предвыборной агитации, агитации при проведении референдума лицами, которым участие в ее проведении запрещено федеральным законом, а статья 5.13 предусматривает ответственность за непредоставление возможности опровергнуть или иное разъяснение в защиту чести, достоинства или деловой репутации.

Максимальный размер наказания за совершение перечисленных правонарушений представляет собой наложение административного штрафа в размере 500 МРОТ для юридических лиц и 30 - для должностных лиц. Иными словами - 50.000 рублей для юридического лица и 3.000 рублей для должностного лица. Является ли данное наказание адекватным в особых условиях предвыборной борьбы? Способно ли оно служить сдерживающим фактором? На наш взгляд сомнительно. Об этом свидетельствует правоприменительная практика.

При проведении выборов в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации общество сталкивалось с неправомерными действиями отдельных участников избирательного процесса. Подобные действия нашли адекватную оценку. Председатель ЦИК России А. А. Вешняков заявил: "В части агитации я признал рост нарушений... причем взятые на вооружение приемы были довольно эффективны при манипулировании общественным мнением"<sup>12</sup>. Социологическими исследованиями была выявлена четко выраженная связь между направленностью представления некоторых политических персоналий в СМИ и их рейтингом предпочтения у избирателей. Так, было установлено, что в связи с воздействием СМИ в рамках избирательной кампании 1999 года более 15 процентов избирателей поддержали движение "Единство", хотя ранее поддерживали ОВР.

В отчете Международного фонда избирательных систем (действующего при поддержке Агентства международного развития США - USAID) о парламентских выборах в России в 1999 году говорится: "Кампания очернительства и недозволенные методы, применявшиеся в ходе парламентских выборов 1999 года, нацеленные, в основном, на дискредитацию оппозиции в лице "Отечество - вся Россия" и его лидеров - Е. Лримакова и Ю. Лужкова, внесли новую составляющую в предвыборную агитацию, беспрецедентную для выборов постсоветского периода".

На незаконность подобных действий неоднократно обращала внимание Центральная избирательная комиссия Российской Федерации в своих нормативных документах: "Незаконное ведение предвыборной агитации<sup>15</sup> под видом иной информационной деятельности лицами, не имевшими на это права, - должностными лицами и творческими работниками средств массовой информации (например, так называемые авторские информационно-аналитические программы на канале ОРТ и других). При этом ведущими ряда телепередач фактически выполнялись функции агитаторов в предвыборной кампании<sup>16</sup>, а заинтересованные в этом кандидаты легально не оплачивали распространение этой агитации".

В Постановлении Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 6 декабря 1999 года № 56/697-3 "О результатах рассмотрения жалоб и заявлений о нарушениях некоторыми участниками избирательного процесса порядка и правил проведения предвыборной агитации в ходе выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва" отмечается: "Обращения граждан, анализ теле- и радиопередач свидетельствует о том, что ведущие ряда информационно-аналитических программ продолжают систематически и целенаправленно сопровождать информационные сюжеты субъективными комментариями в адрес отдельных зарегистрированных кандидатов, избирательных блоков комплиментарными или негативными высказываниями ...некоторые тележурна-

Разъяснения Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 13 августа 1999 года № 8/52-3.

Показательно заявление Генерального директора ОАО "Общественное российское телевидение" И. Шабдурасулова, сделанное незадолго до начала избирательной кампании: "ОРТ имеет свои политические предпочтения и, исходя из них, будет принимать решения по поддержке того или иного кандидата в выборных кампаниях 1999-2000 годов" // Бюллетень "Обзор событий" Издание Информационно-аналитического управления Совета Федерации. 1999. 22-28 июня. С 30 Сравните с процитированным выше высказыванием Председателя ЦИК России А. А. Вешнякова. листы используют различные профессиональные приемы воздействия на избирателей, чтобы сформировать у них определенное мнение, побудить голосовать за или против того или иного зарегистрированного кандидата, те или иные избирательные объединения, избирательные блоки".

В Постановлении ЦИК России от 21 октября 1999 года № 27/359-3 "О некоторых вопросах проведения предвыборной агитации в ходе подготовки к выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва" отмечается: "ведущие информационно-аналитических программ и передач, освещающих избирательную деятельность кандидатов, избирательных объединений и избирательных блоков, в нарушении пункта 1 статьи 52, пункта 1 статьи 53, статьи 55, а также пункта 24 статьи 56 Федерального закона сопровождают информационные сюжеты субъективными комментариями тех или иных событий, соответствующими негативными или, напротив, комплиментарными характеристиками участников избирательного процесса. Все это - явные признаки предвыборной агитации, проводимой лицами, участие которых в агитации через средства массовой информации не предусмотрено Федеральным законом".

В Постановлении ЦИК Российской Федерации от 17 февраля 2000 года № 84/992-3 "О нарушении порядка и правил проведения предвыборной агитации в ходе подготовки к выборам Президента Российской Федерации в 2000 году" внимание руководителей организаций телерадиовещания и редакций периодических печатных изданий обращается на их обязанность в соответствии с законом принимать необходимые меры, исключающие нарушение сроков проведения предвыборной агитации, а также проведения предвыборной агитации лицами, которые не вправе ее проводить на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях без оплаты из средств избирательных фондов зарегистрированных кандидатов".

Проведенный анализ позволяет сформулировать целый ряд предложений по совершенствованию действующего законодательства:

1. Дополнить статью 4 Закона "О средствах массовой информации" частью четвертой: "Не допускается использование средств массовой информации для осуществления агитации, возбуждающей социальную, расовую, национальную, религиозную ненависть и вражду, а также содержащей призывы к насильственному захвату власти, насильственному изменению конституционного строя и нарушению целостности России, пропаганду войны. Не может рассматриваться как разжигание социальной розни агитация, направленная на защиту идей социальной справедливости".

2. Дополнить часть 1 статьи 16 Закона "О средствах массовой информации" после слов "судом в порядке гражданского судопроизводства по иску регистрирующего органа или Министерства Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций словами: "или избирательной комиссии, организующей выборы".

3. Дополнить статью 16 Закона "О средствах массовой информации": частью 5: "Деятельность средства массовой информации может быть также прекращена в порядке и по основаниям, предусмотренным Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации".

4. Привести нормы об ответственности пункта 2 статьи 79 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" в соответствие с нормами статьи 141 УК Российской Федерации.

5. Полагаем целесообразным ведение законодательного требования об аккредитации журналистов избирательными комиссиями, организующими выборы, которая являлась бы единственным правовым основанием для осуществления информационной деятельности, связанной с избирательным процессом.

В случае нарушения требований законодательства о выборах, норм профессиональной этики журналистом предусмотреть возможность лишения этого права на определенный срок.

Подводя итог нашего исследования, можем утверждать, что в период избирательной кампании в ряде случаев представители средств массовой информации сознательно идут на нарушение законодательства о выборах, заранее зная о фактической безнаказанности.

Если на первоначальном этапе демократических преобразований в стране подобная правовая защищенность свободы массовой информации была обоснованной, то на ны-

нешнем этапе развития гражданского общества средства массовой информации в России должны быть поставлены в равные условия с иными членами общества. Нельзя забывать о том, что именно через средства массовой информации основная часть избирателей получает информацию о кандидатах и формирует свои предпочтения, на основе которого принимает решение о своем участии в выборах или их игнорировании. Незаконная же деятельность средств массовой информации как участника избирательного процесса со специальным статусом подрывает доверие населения к избирательной системе.

Деятельность СМИ должна быть строго регламентирована в период избирательной кампании, так как несоблюдение ими ограничений, установленных законодательством о выборах, влечет нарушения принципа равенства кандидатов, что, в свою очередь, ставит по сомнению легитимность всей избирательной процедуры, а, следовательно, и избранной власти.

Предложения 1-3 могут быть учтены при разработке проекта Закона "О средствах массовой информации".

## I. ИЗБИРАТЕЛЬНОЕ ПРАВО

**Карелин Валентин Вячеславович,**  
студент 3-го курса  
Московской государственной  
юридической академии

### **Закладка избирательной паперти на пороге у державной Думы Государства Всероссийского: исторический обзор**

Ревнитель самостийного пути великороссов, Н.В. Гоголь в рассуждениях своих подметил, что русские "вообще... как-то не создались для представительных заседаний. Во всех наших собраниях... если нет в них одной главы, управляющей всеми, присутствует препорядочная путаница". Недаром же старинные предтечи палаты, выражающей народные чаяния, великовозрастной уже по наружности своей в XX столетии, - Земские соборы - воспринимались, как сравнивал их В.О. Ключевский, словно представительство государственного образования, чье содержание - "управляемое общество, или народ - рассматривалось не как политическая сила, способная говорить на соборе устами своих уполномоченных, не как гражданство, а как паства, о благе которой могут думать сообща только ее настоятели".

Учреждение Государственной Думы, которую, повсеместно ожидая, видели, прежде всего, палатой представительной, вобравшей несметное число наказов исстрадавшегося, овеянного **смутой народа, обернулось** переломным поворотом во вращении механизма государственно-сановной деятельности, в оправе из которой, ввернутая, показано опочивала истинно всесильная власть, власть самодержавная, государева, не оплетенная дотоле надежным зарокон и не отрекшаяся правовым обетом от собственного безграничия; А.Я. Аврех заслуженно прозвал его чистым, не замаранным до поры. Созывом названного собрания воплотились идеи, выпестованные еще М.М.Сперанским - ведь творческий замысел последнего сосредотачивался, в том числе, на создании Думы и местных ее подобиий, что сплотившись выступили бы опорой вершине державного образования - Государственному Совету; разумеется, решительный вывод В.А. Калягина, что-де первая законодательным органам не являлась, "поскольку наделять ее реальной властью реформатор не предполагал", в меру обоснован: государю даровалась вся власть по отношению к созыву того учреждения и его роспуску, урезан оказался законодательный почин (инициатива), а предметы ведения, загодя предвещенные, укладывались закрытым перечнем. От того проистекала, допущенная творцом этой не осуществленной до поры идеи, и широта охвата прав избираться и делать искомый выбор - им облечены были все собственники недвижимого имущества. Вкрапление подобного образования в

сонм прочих властных учреждений значительно опережало свое время, кое, воспрепятствовав претворению этого начинания в текущую жизнь, сообщило, между тем, известное ему ускорение, чтобы, распаяясь по мере нарастающего развития, оно едва не воплотилось на закате правления Александра II. Именно тогда, 1 марта 1881 года, в 12 часов дня им накануне собственной кончины была одобрена Докладная Записка министра внутренних дел М.Т. Лорис-Меликова, где тот изложил свое видение преобразований Государственного Совета; к их разработке предполагалось привлечь избранных представителей земства.

Воистину слепком со злободневных горестей, кручин и скорбей народных явились наказы в Думу - что уличает высоту возносимых на нее упований, - коими препровождались депутаты; в подтверждение тому см.: Наказы членам Думы // общество: еженедельный общественный, политич. и литерат. журнал / Ред.-изд. И. Сигов. 1906. № 1. С. 18-19. Воля народа и его "наказы" // народная жизнь: еженедельное издание / Ред.-изд. А. Е. Звенигородский. СПб. 1906. № 3. С. 1-3.

Этот замысел, государь (подговариваемый к тому лицами из окружения - княгиней Юрьевской, великим князем Константином Николаевичем, к примеру) впервые соблаговолит участию последних в делах законодательства и управления государством, придав тем самым значимости Положению о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 года и Городовому Положению от 16/28 июня 1870 года. Представляется верным мнение, что "земские учреждения, созданные самодержавием, представляли собой зародыш и школу конституционного строя... естественное их развитие вело к конституции. Они казались прототипом Государственной Думы, как земские деятели - предтечами народных депутатов". Быть может, именно осознание этого и устрасило Александра III, который вскорости - 8 марта 1881 года - созвал под сенью Зимнего дворца расширенный состав Совета Министров на повторное обсуждение сей подвижки Лорис-Меликова. На нем после зачтения последним предлагаемого нововведения последовательно выступили С.Г. Строганов, упорствующий свежему веянию, и, наряду с тем, горячо поддержавшие его привнесение А.П. Валуев, ДА Милютин, ДМ. Сольский, Д.Н. Набоков, С.Н. Урусов, а также великий князь Константин Николаевич; развязка доспела лишь по завершении речи К.П. Победоносцева, пасмурной своим настроением, в которой тот, "бледный как полотно от волнения", скорбно осуждал задуманную "говорильню вроде *Etats Generaux*".

Звучание идеи поутихло, чтобы сторицей воспрянуть уже на заре XX столетия, обусловленное нагнетенной до предела обстановкой. В те времена из европейских стран только Россия вкупе с Турцией и Черногорией не имели парламентов, тогда как в большом числе малых государств - куда входили Бельгия,

Как указал сочинитель правового намеренья, "в течение двух с лишком месяцев занимаясь почти ежедневно рассмотрением его, после многих перемен, дополнений и исправлений, Ваше Величество положили, наконец, приводить его в действие" страны Скандинавии и Балтики - подобный строй оказался приложен к кормилу еще более прямолинейно, нежели у видных держав. Отдельного замечания достойно великое княжество Финляндское, которое пребывая по причине исторических условий со времен присоединения к России в особом правовом состоянии и обладая широкими правами, рас-

полагало сеймом, что, созывало каждые пять лет, сочетая представительство от сословий дворян, духовенства, горожан да крестьян, с 1885 года получил законодательный почин. Острота же введения народного представительства на Руси в очах Александра III и отпрыска его изрядно притупилась во многом по вине проводимой помянутым уже К.П. Победоносцевым политики, что уповала на единовластие государя - недаром через посредство "Московского сборника" обер-прокурор Синода восклицал: "Страшно и подумать, что возникло бы у нас, когда бы судьба послала нам роковой удар - всероссийского парламента! Да не будет!". Современники уподобляли его колючему морозу, что, удерживая заиндевелым окончением прочее разложение, препятствует всевозможному росту в дальнейшем.

Противодействовать той первовластной стуже пыталась череда сановников, держащихся стези вольномыслия: в частности, А.П. Извольский, сойдясь в Копенгагене с вдовствующей императрицей, советовал ей убедить сына, чтобы тот воздал ожидаемым по разумным требованиям круга вольнодумцев (либерально настроенных) - это начинание, встретившее горячую поддержку ее брата, короля Фридриха VIII, увенчалось письмом, в котором государыня просила даровать России "конституционную хартию".

Замысел учредить народное представительство, что столь замашисто да хватко покорил сознания образованнейших лиц и овладел чутьем невежд, реял, животрепеща - идея эта, подобно стародавнему гербу Парижа в бытность того еще Лютецией, являлась на ту пору поистине *fluctuat, pes mergitur*. Предустановленна она оказалась вескими причинами, ввергнувшими страну в обстановку - и здесь весьма кстати придутся слова, брошенные презрительно, надменно и невнятно ИЛ. Горемыкиным депутатской гуще: "разложения самого основания... государственности и подтачивания жизненных сил... отечества".

Устои нетленного до поры самодержавия уже начал опалять ворох искр, брызжущих из очагов мерно слагающейся революции. Позже, на 8 заседании Думы I созыва, А.Р. Ледницкий страстно заговорит о пожаре, занявшемся от угольев, что, обожженные в пламени этом противниками народной воли, были раскалены добела и разбросаны по всему государству, обреченному на охват да истребление того рода огнем.

Весомой подоплекой оказалась и горемычная быль русско-японской войны, к безутешно-постыщному итогу коей привела напропалую вереница подспудно скопленных условий. Немалым подспорьем сказались личные усилия кайзера, который, пронырливо слукавив, вовсю пытался усугубить натянутость русско-японских отношений, во имя чего, гостя в Петергофе, он застал Николая II внезапным вопросом - дескать, будут ли возражения, если германский флот захватит китайский порт Циндао, - на что царь опрометчиво промолчал, не возразив. Неуступчивость японской стороны, склонной к разрыву переговоров, целенаправленно напитывалась сведениями, угодливо переданными Вильгельмом II в пору пребывания его сиятельного кузена у родича, герцога ЭЛ. Дармштадского, поскольку во дворце последнего по беспечности царского окружения разведчики кайзера, обработав тайнопись военных бумаг, разжились перепиской Николая II и кладезью ценнейших донесений<sup>27</sup>. Устарелость, обветшалость многих судов (основного отряда III Тихоокеанской эскадры, например) вкупе с утлым, отчасти непригодным оснащением подразделений, изношенность военных орудий наряду с огрехами бое-

вой подготовки сторицей оттенялись бездарным руководством: подобие "премудрого пискаря" АЛ. Куропаткин, - ярое олицетворение предержавших военную власть, - чья отчаянная, сопряженная с малодушием робость повелела уповать на кроткое терпение (исходя из завета: *domitrix omnium est patientia*) и, склоняясь к стезе скоропостижных отступлений, осторожно выжидать, обрекая общее дело. Е.И. Алексеев, ослепленный соизволением с оным деятелем, - ставленник своекорыстного АМ. Безобразова, чье окружение из сиятельных воротил исповедовало, строя придворные козни, замысел прямого захвата Маньчжурии, имея на нее промышленные виды. Стоит в этот перечень припрячь и А. М. Стесселя, обесславившего себя позорной, недостойно поспешной сдачей Порт-Артура, тогда еще крепившегося и пособлявшего тем русской армии в Маньчжурии, за что упомянутый был осужден на смертную казнь, замененную десятилетним заключением и, З.П. Рождественского, чьи порывистость и беспечность, качества, заложившие основу поражению при Цусиме, достойны были осуждения с вековечным, несмываемым клеймом.

Состояние, что овладело множеством народных слоев, нарочито подстрекаемых и взнуданных военными неудачами - столь умело разогретыми на жаровне попустительства баловней власти и голословных стенаний из подполья, удалось цепко охватить остроязычному призыву: "...и к крику "Да здравствует Россия!" не забудем всякий раз прибавлять "свободная". А так как это слишком длинно для уличного крика, лучше всего заменить эти три слова испытанными двумя - долой самодержавие..."

Армия пресытилась своеобычным русским крестьянином, который, по замечанию Ф. Энгельса, "вносит в полк те черты, что запечатлела в нем деревня", над коим довлело безотчетное "овечьё" побужденье. Значительная толика денежных средств убывала на содержание военного духовенства, облеченного пристальным, оплодотворяющим вниманием самодержца и его дражайшей супруги, лично озабоченной скорейшей отправкой на фронт святых икон с личным надписаньем среди прочих поступлений; царственная чета искренне уповала на чудотворное, укрепляющее в условиях войны могущество молебнов, поступаясь при этом боевой подготовкой новобранцев, что, будучи весомым пороком, отнюдь не умаляло достоинства православного духовенства, значение его вдохновляющей, ободряющей и нравственной силы - чего только стоит овеванный преданиями образ полкового священника Щербаковского, который с крестом в руках вел русский отряд во время Тюрен-ченского прорыва...

К обновлению государственного строя дворянство настоятельно подталкивало, с одной стороны, движение народного низовья, что, будучи объятым смутой, все неуклонно нарастающей, принимало явственно тревожный, угрожающий оборот, усугубляясь тем паче вспухающим брожением обнищавших слоев; с другого края опасность исходило за силье столоначальников, поименованное в свету средостением, что представляло собой сгустившийся, скоропалительно затягивающийся на подножии престола ворот из чиновников, чающих власти - мелочной, но вездесущей, дарующей надежный прокорм -и, облепляя исток ее, отстраняющих от вершения политически судьбоносных дел честолюбивое дворянство (относительно бюрократии еще князь Е.Н. Трубецкой замечал, что она "должна быть не владыкой над безгласным стадом, а орудием престола, опирающегося на общество"). Многие из дворянской паствы образным, страстным и изящным порой

языком клеймили вездесущую косность понытчиков, ввешуюся как ржавчина в железную обивку престола. Стоит учесть, что упомянутое сословие лишь отчасти довольствовалось своего рода законной отдушиной в лице собраний, созданных еще при Екатерине и состоявших из потомственных дворян, кои обладали в данной местности поземельной собственностью; притуплённый кругозор полномочия подобных сходов, вольных разве только обращаться с политическим посланием, возмещался их связью с земством (ведь местный предводитель дворянства являлся по должности также и председателем оных собраний), тогда как в последнем, облагающем одновременно все земли уезда или губернии, подавляющее число гласных было представлено именно дворянами.

Удел расчетливого обсуждения изъянов самодержавного устройства и политически неотложной нужды в их удалении пленительно манил представителей знатнейших, но вырождающихся родов. Им было отраднее учреждать светские кружки и, сходясь на тайные заседания их, раскалять поведенное собой до блестящего красноречия, воспламенять очаги дворянских умонастроений, в пекле которых отчеканивались виды на умаление (разумное, как полагали, и обоснованно-законное) государева единовластия во сохранение сиятельной особы у державного кормила. И эти негласные заведения дворянского сословия ютились в бесчисленных пазухах его корневища, разветвленного и политически значимого - суетных съездах с явкой всех видных деятелей налицо, - коими, точно расплзшейся паутиной чинимых козней, силились опутать государство... По воспоминаниям современницы тех лет, "все тогда увлекались политикой... все тогда фрондировали...". Отблеск подобных собраний преломлялся в свете учиненной "Советом Освобождения" череды политически разгульных застолий, настроение которых было броско обрисовано в "Последнем самодержце" к.-д. Обнинского как "крики измученных людей, объединявших разные круги населения скорее по чувству, нежели по рассудку"<sup>48</sup>. Обильно расточаемое недоверие предначертанному государем пути, покровительство зарубежным изданиям, опровергавшим текущую политику и открыто возражавшим отправителям ее, на учреждение чье производились баснословные подчас поборы, пестование стойких сомнений - все это по совокупности своей опорочило царскую власть и расшатало нравственный ее устой. По горькой, но ехидной присказке СЮ. Витте "люди, которые не понимают, что распространение, причем заведомое, слухов... очевидно, хотя и желая оградить монарха, наносят самый ужасный удар его неограниченной самодержавности". Поэтому можно лишь отчасти согласиться с мнением Ю.Б. Соловьева, утверждавшего, что "не противники, а сторонники самодержавия хотели его ограничить, намереваясь... отвести общую угрозу насильственных перемен".

Наиболее, однако, точным и приносившим к обстановке тех лет мыслится мнение, что отнюдь "не чиновничьи прожекты и не земский бунт на коленях, а первая российская революция привела к созданию хотя и очень несовершенно, но все-таки действующего парламента"<sup>51</sup> - воистину, разрабатывая первопричину, *melius est petere fonts, quam sectari rivulos*<sup>52</sup>. Наряду с тем, издавна преданным яви слыл своего рода пустырь, непроторенный граждано-властием, нива, невзбороненная народоправством, кою успел обдать порыв текущей обстановки, взгоряченной рьяно окалиной сложившихся условий, чуть не обварив при этом точно паром. Его, *ad captandem vulgus*, надлежало засеять наброском, предваряющим собственно грядущее построение. А.Ф. Трепову бышо висо-

чайше поручено объехать видные столицы Европы с изучением заведенных там парламентских порядков в опознание среди оных наиболее, по его мнению, приемлемого к заимствованию образца. Страждущему приглянулось положение дел во Франции, и основные вехи последнего правительственным промыслом перекочевали (например, был снят слепок с убранства палаты депутатов) в невозделанную русскую почву, дав сорняковые по сути всходы: в отличие от земств, где выразители народных чаяний, произнося речь, вынуждены были обращаться лицом к председателю, не имея оттого возможности уследить за производимым впечатлением, думский выступающий вещал с трибуны - а, как известно, *effectrix eloquentiae est audienti cum approbatio*; получая прилив бодрости, он вступал, бывало, в самую, что ни на есть, силу речи, и вдохновенно постигал ее пруть, откуда брались и словоохотливая рысь, и дар смекалки.

В январе 1905 года затаенная безысходность, поедом изведшая самодержца, наказала тому расценить и взвесить слова министра земледелия А.С. Ермолова, доверительно заявившего, что-де своим корпнем общественное мнение вскормило образ народного представительства, настаивающий решительно на скором претворении в повседневность. Несколько позднее, спустя две недели после взрыва бомбы, брошенной рукою эсера Каляева, коей разорвало в клочья великокняжеское тело Сергея Александровича, был обнародован рескрипт от 18 февраля 1905 года; оным, приходящимся на имя А.С. Булыгина, что на ту пору состоял заместителем Святополк-Мирскому, повелевалось созывать "достоинейших, доверием облеченных, избранных от населения людей к участию в предварительной разработке и обсуждению законодательных предположений". Меры, что облагодетельствовали народ, истомившийся в политическом безмолвии, подводили к ответу на вопрос, своевременно озвученный речью Ф. Н. Плевако, о заведенной крестьянами сумятице - "как это могло случиться, что они из мирного, терпеливого, судьбой забитого и вседозволенного люда вдруг превратились в бушующую, все уничтожающую толпу, чтобы через несколько дней опять превратиться в наивных, покорных, кающихся, добродушно отдающих все взятое мужиков?"

Осторожно и с утайкой принялись за правовой остов требуемого закона, что протекло на веренице совещаний у министра внутренних дел в его квартире на Фонтанке. Основную работу предварили общие беседы на первом из них, учиненном 12 марта 1905 года; второе же занялось пространном предложением С Д Самарина, чья речь, по образному выражению СЕ. Крыжановского, сводилась к тому, чтобы "возможно затушевать вводимое в русскую жизнь новое начало и законопатить его в медвежий угол", а изъясняясь подробнее - расслоить рассмотрение законодательных предположений, выработанных земствами, на три ступени: крупнейшие по значимости передавать на заключенные губернским заседаниям из выборных от сословий с последующим обсуждением в Государственном Совете, к чему привлекались сведущие, означенные названным собранием лица; для разрешения судебных менее важных предположений созывать упомянутых представителей в департаменты законов, образуя из них особое присутствие; наконец, по делам заурядным приглашать этих выборных в созданные при Государственном Совете совещания приговорительного рода. Опасались чрезмерного увлечения политикой земствами, которые могли стать своего рода разветвлением Думы, и без того имеющей крепкие корни в сложившейся среде местных учреждений общественного самодовления.

Единственно доступным путем, скоропостижно отвергнутым, по вступлении на который народное представительство могло бы быть выдержано в течение переходного времени, являлось включение выборных в состав Государственного Совет на равных основаниях с прошлыми членами.

По мнению очевидца, А.С. Булыгин вести подобного рода дела "не умел и к задаче своей относился первое время с плохо скрываемым отрицанием", решительно не удовольствовавшись хоть и вмененной ему, но пренебрегаемой ролью. Его отрешенность не подкреплялась в нужных местах решительным настоянием, иначе навряд ли развернулось бы столь же просторно заготовка СЕ. Крыжановского, который сочинил, расписав в подробностях, набросок распорядка Думы, руководствуясь при этом той мыслью, что "необходимо точно определить в законе все устройство и порядок действий вновь создаваемого учреждения, оставляя возможно менее места усмотрению в определении внутренней структуры учреждения будущим случайным составам первых выборных русской земли"; это правовое расписание, пусть несовершенно, но готовое, Особое совещание под председательством графа Д. М. Сольского без дальнейших околичностей легкомысленно водворило в основание своих суждений.

Попутно занимались и множеством всенародных советов, откликов да пожеланий, немалое число которых послужило подвижкой к уяснению избирательной политики, составлению росписи оной, разведению всей соли ее и премудрости в ряде обсуждений. Наметилась разноречивость мнений, из распалившегося трения которых вызрело, оними отесанное, чаянное виденье избирательных дел, столь необходимое государю, сотканное воззрениями придворного окружения и чутьем доверенных особ, явившись тем искомым сочетанием, поиск которого и подвиг императора учинить череду Петергофских заседаний; именно оно обволакивало камень преткновения - вопрос об устройении грядущей Думы, что был выкачен на обозрение царя и, настаивая решительно на скором разрешении поставленных задач, - как ограничить его? в какую оправу вставить? - послужил основой для созыва самого, пожалуй, представительного (для зари прошлого столетия) совещания, пестрящего разночинством приглашенных лиц.

Волей государя местом собрания был определен Новый Петергоф; по размещении своем созванные пробывли там с 19 по 26 июля, пока прерывистая рассуждений нить плелась на веренице протяжных заседаний. Разговор на них велся вокруг того, способна ли Государственная Дума - столь чуждое самодержавному строю и неуместное при нем образование, опознанное, однако, народом уже как учреждение своего представительства и призванное укоренить основы последнего возле кормила политических течений - подпереть покосившийся, готовый опрокинуться престол, заключив, наряду с тем, предполагаемый состав выразителей в оплетку из законных ограничений активного и пассивного избирательных прав. Суть поставленной цели свелась, по хлесткому выражению М.К. Касвинова, к тому, "как отвести от самодержавия грозные разряды нарастающей революционной бури, приоткрыв клапан "народного представительства". Измыслить способы к тому были вызваны по списку, самолично императором составленному - 49 человек, чинно восседавших по прибытии из Петербурга и Москвы в креслах с мягкой обивкой, овеванных свежим ветром из распахнутых настежь и обращенных к взморью да бьющим фонтанам окон дворцового покоя на втором этаже. Наиболее близкие государю

и облеченные его доверием советники заняли первые ряды: обер-прокурор Синода, сухопарый и черствый К.П. Победоносцев; главноуправляющий императорской канцелярией АА Будберг; исхудалый, высохший Э В Фриш - старейшина и председателей наместник в Государственном совете- министр иностранных дел В.Н. Ламздорф, чье унылое и скромное обличье источало беспокойную деловитость; братья Треповы - Дмитрий и Александр Федоровичи; обрюзгший и страдающий одышкой граф АЛ. Игнатьев, дипломат, что на открытии Думы нес государственное знамя "с болью в сердце, но с гордостью"; граф АЛ. Бобринский, гордый путаными речами, что впоследствии будет прочувственно плакать, раскаиваясь в предубеждении против всеобщих выборов.

Чуть поодаль восседали статс-секретари - барон фон Гильденбрандт и А.Г. Тимрот; присутствовали пять великих князей; ерзал, устраиваясь поудобней, АА Нарышкин, председатель совета объединенного дворянства и выразитель здесь чаяний последнего наряду с поистине кряжем сего сословия, А.П. Струковым; П.Х. Шванебах - человек, как о нем судили, весьма начитанный, острый на язык, однако несносный болтун и пустомеля; наличествовал ряд сановников, упомянуть среди коих стоит В.Н. Коковцова, А.С. Стишинско-го, Н.М. Павлова, В.В. Верховского и М.Чихачева. За приближенность к царской семье и научные заслуги среди них пребывал В.О. Ключевский, видный историк, который, желая опознать политические течения и освоиться в их среде, через своего сына Бориса поддерживал тесную связь с П.Н. Милюковым (согревая этим отношения, заметно охладевшие после обоюдного их противостояния в пору защиты последним 17 мая 1892 г. магистерской диссертации), делясь с собеседником полученным откровением.

Николай II, председательствуя, заблаговременно - уже по открытии первого заседания из восьмидневного их ряда - наказал участникам неукоснительно блюсти строжайшую тайну, не разглашая обретенных сведений; повсеместно, вопреки настоятельному совету А.Г. Булыгина, он отдал распоряжение статс-секретарю барону ЮА Искуль фон Гильденбрандту вести протокольные записи в двух экземплярах. Опрометчивость государя отчетливо дала о себе знать уже впоследствии, воплотившись в обнародованной германским издательством "Нейнаст" стенограмме совещания.

Повременив с остальным, государь спросил, будет ли у замышленной Думы возможность *de iure* покуиться на его единовластие, чему угодливо отвечивал Шванебах, что-де "сам господь подчиняется законам, которыми его премудрость управляет вселенной", предлагая Николаю II лично истолковать закон во сохранение самодержавия как встарь. Увековечить же незыблемость последнего решено было конституционным актом о Государственной думе, обосновав это тем, что Манифест об учреждении оной, будучи недолговечным, мимолетно известит страну и канет вскорости в забвение. Уточнив звучание присяги и предпочтя разработанный образец уже вовлеченному в хождение среди членов Государственного Совета, собравшиеся оживотворяюще коснулись вопроса об активном и пассивном избирательных правах. Разговор занялся словами А. С. Стишинского, который, привстав, напомнил об имевшемся отсутствии для несведущих в русской грамоте возможности избираться, тогда как немало деревенских стариков, кои в сословии своем числились наиболее почтенными, наторелыми да опытными людьми, таковою, за невежеством, не владели, будучи оттого не в состоянии пред-

ставить родимый слой в Думе. Замечание стяжало одобрение государя, изрекшего, что "такие крестьяне с цельным мировоззрением внесут в дело больше здравого смысла и житейской опытности".

Наушениями сановников, а также по личностным убеждениям самодержец ревностно верил в истую старозаветность крестьян, отверженную их преданность царю как помазаннику Божьему, заступнику, а, как следствие этого, благонадежность выходцев из обширного их слоя в Думе, вбирающей, таким образом, оплот верноподданнических чувств; государь надеялся, что чутки они ко всякой правде, им дарованной, и каждой дорожат крупницей царского внимания да опеки. Уповая на то, венценосец и его свита в малой мере, вероятно, ожидали услышать 13 мая 1906 года с думской трибуны обращение депутата СВ. Аникина (предводителя Трудовой группы, родом из Саратовской губернии, крестьянских корней), в котором тот воскликнул: "Если бы вы, народные представители, получили возможность всевидящим оком окинуть Россию, вы увидели бы груды трупов крестьянских, груды поломанных костей крестьянских, массу изнасилованных женщин и детей крестьянских!".

Опершись на поручень кресла локтем, А.А. Нарышкин предложил неблагонадежный слой инородцев подобного права лишить, присовокупив оговорку - вопреки упованиям сановника В.Н. Коковцова, брожение и внутренний их разлад не могли быть веским доводом для наделения означенных правом избрания. Изъятие для кочевых и бродячих народностей окраин обуславливалось образом их жизни - неоседлые, они привыкли к длительным переходам семействами и стадами с места на место ради подножного корма, увлекая за собой хозяйство и разборное жилье, - недостаточной зрелостью общественных сил и, за неимением постоянного пристанища, отсутствием надежных и связующих способов общения. На международно-правовом поприще это не считалось диковинным: в Соединенных Штатах тех лет, например, доступ к избирательным урнам воспрещался с гранствующим индейцам и алеутам, тогда как в приверженной народовластию Норвегии подобные права не распространялись на кочевых лапландцев<sup>1</sup>, при этом А.Г. Булыгин полагал, что, в случае рассмотрения Думой законов, к инородцам относящихся, возможно было бы пригласить уполномоченных от них. Рассуждая же о представительстве уроженцев чужих, но оседлых народов, стоит обмолвиться об угнетенности немалого их числа, особливо в азиатских областях, причем жестокая подавленность та принимала порой весьма запущенное обличье; последнее во многом подобно было коромыслу о прицепленных к дужкам ведрах, кои заведомо неуравновешенны были: одно, взметнувшееся вверх, переполняло раболепие, тогда как другое, тяжеломерно опустившись, пребывало под спудом самодурства. Показателем беззастенчивостью своей один только приказ офицера, усмирявшего в 1910 году восстание в Катта-Кунгане, где значилось, что "одна подошва русского солдата ценнее тысячи голов несчастных Саратов (т.е. узбеков - авт.)" Дворянство, как заметили, обнищало, и значительное число его представителей не в состоянии было дальше прожить за счет одного только достатка от имений, утерев, помимо того, прежнюю родовитость за счет смешения с промышленно-торговыми слоями в хозяйственной своей деятельности; растворялось оно также выслужившимся чиновничеством, что, видоизменяя это некогда первенствующее сословие, постоянно в него, напитывая неблагоприятной кровью, вливалось. Упали, тем не менее, на сплочен-

ность оно, сдобренную более чем сорокалетним опытом безупречного участия в земских делах, вкупе с чуждостью его недостойным уловкам предвыборной агитации, так и не замаравших высоко нравственное это сословие, верность престолу, не подернутую заискиванием, и служилое бескорыстие - те исконные заветы, что, словами графа А.А. Бобринского, для дворянства "хотя и кумир поверженный, но бог". Уместным видится здесь выраженное окольно мнение Н.И. Лазаревского, разоблачавшего этих приверженцев старины в податливости обвораживающему влиянию своего рода пережитка - "того дворянского самообольщения, что дворянству довлеет руководить другими сословиями и что дворянин... чем-то выше разночинца". Впрочем, В.О. Ключевский указал и на другое: дворяне, обладавшие весомым наделом земли, в случае приложения к выборам сословных начал избирались бы отдельно от прочих землевладельцев - обстоятельство, неизбежно бы исказившее их взаимоотношения в Думе предубеждением, обоюдной враждебностью, весьма нецелесообразной для предстоящей работы. Однако этот веский довод он обыграл красноречиво, предрекая внемлющим, что с выбором порицаемого пути неминуемо "восстанет в народном воображении мрачный призрак сословного царя".

Разрядный порядок ведения выборов (т.е. деление по куриям) обуславливал неравноправие: тогда как зажиточный господин наряду с помещиком закладывал свой голос в двухступенном порядке, крестьянин вынужден был прибегать к выдвижению уполномоченных лишь во обретение выборщиков - как обращал на то внимание В.И. Ленин, "депутатов от крестьян просеивают через 4 сита". Соразмерности промеж чисел выборщиков от каждого разряда не наблюдалось и в помине: в земледельческой курии оный приходился на 200 человек, в городской же - на 4 тысячи, а в крестьянской - и на все 40 тысяч. Имущественная же оценка (ценз), будучи отменно высокой, ощутимо неподъемной для рабочих, а с ними и обнищавших, прозябавших в бедноте деревенских низов, гольгтыбы, представляла для последних тяжеловесным заслоном, отсекавшим возможность прохождения их в Думу. Получалось, что вовне городских стен голосовать мог лишь домовладелец - и то не всякий, а преуспевающий - наряду с состоятельным и крупным плательщиком квартирного налога.

Между тем, еще Н.И. Лазаревский указывал - пусть применительно к другой плоскости, но по тому же мерилу - на вредоносность разрядной системы, которая "создает или, по крайней мере, усиливает общественную рознь между отдельными кругами населения", избранники коих, являясь представителями обособленных интересов, противопоставляют себя остальным.

Предустановленная столь отработанным законом, Государственная Дума, заблаговременно лишившись доверия и вспомоществований нравственного толка, тяготилась, обремененная свыше, порядочным числом правовых изъянов, из которых лишь нарочито явный - совещательный ее удел - просиял светочем для расторопных мотылей всеобщего недовольства. Целый ворох крамольных обращений и призывов, наспех скроенных впотмах народного брожения, зарождающим семенем проникли в благодатную, вспаханную революцией почву смутьянских настроений, дав обильные всходы многочисленных воззваний и листовок. Представление о них вольно создать послание подобного рода от тамбовской группы РСДРП, где впечатляюще значилось: "6 августа царское пра-

вительство разрешилось от бремени уродливым младенцем, которого окрестили... Государственной думой. Во чреве канцелярии Булыгина в течение шести месяцев рос этот плод. Жандармы его вырастили, полиция его вскормила и поила и недоноском выставила... напоказ, как мудрое творения царя Николая"<sup>91</sup>. По превосходному, насмешливо-глумливому сравнению Н.С. Таганцева, "предположенная проектами Булыгина и Совета министров схема напоминала обычную обрядную форму пасхального хлеба, из двух лепешек нижней большой - Государственной думы - и верхней поменьше - Государственного совета, и этот кулич возглавляется, вместо хлебного креста, самодержавною шапкою Мономаха; причем, как часто бывает в общежитии, от тяжести возглавия и не вполне удачной выпечки кулич давал именно в нижней части боковые вспухания и трещины.

Для того, чтобы описать пылкий подъем распалющихся возмущений народного потока, опьяненного, но отнюдь не отрезвленного негодованием, уместно вспомнить вычурный слог Вергилия, представлявшим подобное сродни "тому, как с первыми порывами ветра на морской поверхности появляются белые гребни, а затем море мало-помалу раскачивается и вздымает все выше волны, пока, наконец, не поднимет их с самого дна до неба". Замысел законосовещательной Думы был окончательно сметен всероссийской Октябрьской стачкой, в дни которой одна только столица претерпела немало бедствий: местами погасло электрическое освещение, перестала ходить конка, остановилось железнодорожное сообщение (как собственно городское, так и пригородное).

Однако, наставлял еще Сенека, *melius non incipient, quam desinent*. Срыв пробного созыва не рассыпал мерзлую искони российскую почву вокруг подножия представительного учреждения мягкой земляной крошкой, но обеспечил, подстегнув, усидчивую работу над новым наброском закона. Пагубно влияя на служебное поприще СЮ. Витте, умаляя достижения его и взлеты, окутав сомнением дальнейшую пригодность сановника, скученная общность видных лиц - А.И. Гучкова, Д.Н. Шилова, С.А. Муромцева, князя Трубецкого - вручили ему свой замысел выборов, обусловленный всеобщей подачей голосов; предположение граф принял, уверовав, что явившиеся к нему есть "духовно-уполномоченные от русского народа, носители его помыслов и стремлений", разительно через то подавшись на идейном перепутье влево, увлекаясь сим течением до поры, пока испарина московских беспорядков не заволокла небосклон - вот тогда уже "москвичи отпрянули, граф очнулся, но было поздно, он оказался один и очутился на мели". Одним словом, затея общественных деятелей не воплотилась.

Повторный, собственно, закон, переведенный, в основном, через кальку с первого, не прожарив как подобает кропотливой версткой и не начинив отнюдь столь ожидаемым нововведением, испекли сырым, напитанным мокротой, недоспевшим - правовой образец совещательной Думы в несколько расширенном виде преподнесли собранию законодательному.

За началом правовым своеобразным хвостом - куцым и поджатым - волочилась вереница земских съездов. Для осознания весомости их достаточно взглянуть на образцово-показательный пример - обращение к венценосцу уполномоченных лиц, чей голос дивным образом смягчился и притих вне рамок пылких подчас встреч. Оное замышлено было, как говорил князь П.Д. Долгоруков, бледным, верноподданническим, и с возложе-

нием надежд к избранным 12 участникам был присовокуплен начертатель прошения князя С.Н. Трубецкого с представителем Думы С.-Петербурга М.П. Федоровым. Уже 6 июня в петергофском имении они удостоились встречи с самодержцем - первой на его счету с представителями общества, противопологающего большинство своих воззрений царским. О примирительной речи князя С.Н. Трубецкого некто "старый земец" (печатная ипостась П.Н. Милюкова) восклицал, что "в этих плевелах словесных изворотов трудно отыскать пшеницу". Подчеркивая своими кивками отдельные повороты плавно текущей речи, государь, доброжелательно промолвил: "Пусть установится, как было встарь, единение между царем и всею Русью, общение между мною и земскими людьми, которое ляжет в основу порядка, отвечающего самобытным русским началам".

Красный угол в зреющей Думе был с почетом отведен важнейшей вехе избирательных дел, пусть и веющей осадком голословия - Манифесту "Об усовершенствовании государственного порядка" от 17 октября. Предвосхитить повествование о связке юридически дарованных им благ вольно изучение подоплеку сочинения его и причин, что обусловили то достопамятное событие.

За несколько недель до его принятия в Петергофе заседала комиссия из высших чинов государства для разработки законоположения о новых представительных учреждениях. В комиссии той наметилось перепутье мнений, среди которых главенствовали четыре упования, как-то: введение конституции вольнодумного покроя; создание органа действительного представительства народа; наделение безгранично-безусловной властью государева ставленника (т. е. назначение диктатора); водворение порядка и умиротворенности императором лично посредством необузданных и вседозволенных приемов. Разброд суждений подтверждается изречением министра двора, который, объясняя причину отсутствия на совещаниях, указал, что ему скучно было "слушать бесконечные личные пререкания господ членов комиссии". Приверженцы конституционного образа правления, глубоко не вникая в правовое существо многостепенных выборов, возложили юридическую роспись течения последних на СЕ. Крыжановского

Обоснованно полагая усилия комиссии тщетными, государь, пребывая в Александрии, вызвал для совещания и высказывания убеждений лиц, облеченных его доверием, среди которых числились граф Сольский, барон Будберг, А.С. Танеев, князь Владимир Орлов, граф Гейден, граф Пален, генерал-адъютант Рихтер и К.П. Победоносцев; однако уже 8 октября царь удостоил положительного ответа письмо СЮ. Витте, полученное 6 числа, где тот (подначенный графом Сольским) всеподданнейше испрашивал делового приема. На следующий же день после свидания государь, поставленный графом перед развилкой - обоюдоострым предложением даровать конституцию или облечь соответствующее лицо полновластием - вызвал в Петергоф великого князя Николая Николаевича. Последний по прибытии имел беседу с графом В.Б. Фредериксом, во время которой он, взволнованный до крайности, выхватил револьвер и возбужденно воскликнул: "Если государь не примет программы Витте и захочет назначить меня диктатором, я застрелюсь у него на глазах...". Этим он развенчал возлагаемые на него надежды в том, что, поддержав государя, он успеет подавить крамолу, предварив тем деянием помыслы о конституции. 14 октября князь Орлов известил по телефону СЮ. Витте о необходимости прибыть назавтра к его величеству с наброском манифеста, однако, по скверному само-

чувствию граф озаботил члена Государственного Совета Оболенского начертанием за ночь документа, который приспел к утру вопреки господствовавшему тогда слуху отнюдь не был написан за время пароходного пути в Петергоф "на листе бумаги, вырванной из книги у буфетчика" с подспорьем Вуича, который вкуче с сочинителем манифеста впоследствии лишь вносил поправки. Несколько позже обнаружено было наличие трех ипостасей-заготовок предполагаемого акта - творений, соответственно, барона Будберга, ИЛ. Горемыкина и памянутого уже лица.

Отсидев до зари целую ночь, учтя заметки, сделанные размашистым почерком Д.Ф. Трепова на полях и вняв отдельным указаниям, СЮ. Витте, обсудив переплетение спорных слов и предложений, согласился изменить смысл некоторых оборотов; итогом работы выступил первоисточник, испещренный неразборчивыми пометками графа да пояснениями АЛ. Мосолова и ставший оттого неудобочитаемым. Было решено уже, не полагаясь на излишне медленную и кропотливую работу искусных краснописцев - рондистов (переписчиков вручную особо торжественных бумаг, от англ. *gondo*) - отпечатать его на пишущей машинке.

Уже по окончании продолжительного заседания нежданно нагрязнул крах всех достижений - череду изустно выторгованных у СЮ. Витте уступок удалось развеять одному только замечанию В.Б. Фредерикса, поведавшего сплеча, как же "государь будет рад, что ему не придется подписывать манифест, который был ему не по душе", подытожив необдуманно высказыванием этим все свои с А. А. Мосоловым начинания: по сиюминутному раздумью Витте наотрез отказался уходить от первоначального изложения документа.

Самое время указать вскользь и на провозглашенные поблажки: в нем закрепили ручательство "не останавливая предназначенных выборов, привлечь теперь же к участию в Думе, в мере возможности, соответствующей кратности остающегося до созыва Думы срока, те классы населения, которые ныне совсем лишены избирательных прав"; кроме того, оный был призван "установить как незыблемое правило, чтобы никакой закон не мог воспринять силу без одобрения Государственной думы и чтобы выборным от народа обеспечена была возможность действительного участия в надзоре за закономерностью действий поставленных... властей".

Само же плавание, разумеется, наличествовало, причем участники его, согласно "Записке Н. И. Вуича", горько сетовали на постыдность положения, при котором "верноподданные должны добираться к своему государю чуть ли не вплавь"; вдобавок ко всему, в тот день погода - *malum signum* - выдалась "немного скверная, снег с дождем, и пароход изрядно качало..." - См.: Витте С. Ю. Воспоминания, т. 3- М, 1960. С. 6.

День подписания манифеста ознаменовался великосветской сворой: государь, вовлеченный в пылкий спор, с необычайным упрямством противодействовал заносчивым влияниям разгоряченных родичей, алчущих понудить его крепким словом, неуклонно отвергая их уговоры и поражая своей строптивостью; "Дядья (Николай Николаевич и Владимир Александрович - авт.) наседали на Николая и переругивались между собой... Нависая над племянником и рассыпая на ходу не совсем деликатную словесность... оба теснят царя к письменному столику, где на раскрытом бюваре ждет его подписи бумага с заготовленным текстом". Царская стойкость, распираемая было изнутри нежеланием

изворотливо хитрить, начинает съезживаться под напором прибывшего к полудню (собравшиеся заняли летнее местопребывание императрицы, названное в честь ее Александрией) главы правительства СЮ. Витте: тот, "на ходу выскочив из коляски, побежал вниз по парку, по опавшей листве" - и вот уже "под шум прибоя и ветра бархатно журчат" его "округлые, настойчивые речи". Он, столкнувшись с твердой и упертой решимостью, приводит веские доводы: общее число возмущенно сопротивляющихся власти по стране с лихвою перевалило за миллион, тогда как ропшущих мятежников в деревне - за целых три; по общей сложности, крестьянами разгромлено уже около 2 000 помещичьих имений; для его величества назревает нужда покинуть Россию, к чему приурочен запрос из Берлина о насущности отправления германского эскадренного миноносца в распоряжение самодержца. Глубоко уязвленный, сломленный мыслью о предстоящем бегстве, царь "сел у стола... стоящего в середине комнаты, за которым занимается... ранее вставши, чтобы перекреститься, и подписал...".

Более того, хитроумный граф, трезво сознавая - *si melius quid habes arcesse, vel imperium fer* - позаботился обратиться к государю с особым докладом, что, помеченный высочайшей резолюцией "принять к руководству" был вскорости (19 октября) обнародован; в нем СЮ. Витте рачительно описывал чаемые и предполагаемые взаимоотношения Совета Министров с Думой. Обороты, вылепленные пышным слогом донесения, ранее и на другом примере были уподоблены П.Н. Милюковым "набору византийских фраз", однако среди доброжелательных обличьем предписаний находилась и замысловатая оговорка, согласно которой "правительство не должно являться элементом противодействия Думы, поскольку решения эти не будут коренным образом расходиться с величием России, достигнутым тысячелетней ее историей". Столь изощренная подкладка окольно подводила к тому, что, вероятно, именно "от усмотрения правительства зависело определение того, расходится или не расходится деятельность Думы с величием России".

Касвинов М.К. Двадцать три ступени вниз. М.: "Мысль", 1982. С. 123; далее - С. 124.

Многие, однако, встретили это всенародное объявление благожелательно, с радостным настроением, предвкушая, как претворится обещание в быль, этим одурманенные и оным же упиваясь - лишь большевистское течение безоговорочно полагало, что в мгновение подписания у государя был *mel in ore, verba lactis, fel in corde, fraus in factis*. Волнения были, повлеченные растерянностью от неожиданно нагрянувшей диковинки - надо сказать, со страниц "Известий Совета" тотчас прозвучало обращение Л.Троцкого, заявлявшего, что "пролетариат не хочет... ни волчьей пасти, ни лисьего хвоста. Он не желает нагайки, завернутой в пергамент конституции". Нагляден случай, что страся с начальником Юго-Западных железных дорог КС. Немешаевым, приглашенным занять пост министра путей сообщения: он с трудом преодолел толпу, запрудившую предместья Гостиного двора, заметил, как народ бросился врассыпную от разъезда казаков с пиками наперевес; Клавдия Семеновича угораздило вскочить на подвернувшуюся пролетку извозчика со смутьяном-седоком, где его, растянувшегося в дрожках, казак для острастки попотчевал парой "ударов нагайки пониже спины". Так называемая "черная сотня", по вдохновению царя вобравшая скопище отбросов благонаравно-пристойного общества, в буйстве своем с 18 по 29 октября учинила своевольные бесчинства, ударила в постыд-

ный разгул, нанеся урон 660 городам и предместьям - искалечив, осиротив и овдовив, запалив пожары и наведя погромы, - только 100 из которых потеряли до 4 тысяч убитыми (многим вспарывали животы, проламывали, вскрыив, черепа, разбивали головы о стены, а кого-то и сбрасывали оземь с высоты этажей) и до 10 - изувеченными.

Водворенное в декабрьский промежуток Совецание, поименованное (за место проведения) Царскосельским, наглядно показало, сколь сложным и выпуклым многогранником - со множеством острых, шершавых краев да извилисто-ломаных ребер - представит избирательный быт Российской державы; стоило лишь на несколько градусов сменить точку наблюдения за сим предметом, как повернулась тотчас, разительно переменяясь, все распростертое полотно, открывая взору новые углы да плоскости, дозволив, вместе с тем, неумолимо ускользнуть отдельно взятому из виденного ранее. По сравнению с летним, предварившим настоящее Собранием, состав вдругоряд учиненного существенно изменился - по естественным, отчасти, причинам: то за смертью завсегдагая или вследствие отставки, то под спудом новых веяний в государственной жизни. Осознав, что единый их настрой волен всечасно от разногосия умолкнуть, распавшись на звуки, они, сиюсь не разъять преемственность прошлых начинаний от нынешней затеи, живописуя, взывая и угодливо поучая, выверяли приемлемость каждого из предложенных проектов. Доподлинно известно: в дань забавной выдумке И вариант по обсуждении обозвали "бесстыжим", что было упомянуто в докладе ПА Столыпина. "Я за бесстыжий!" - изволил засмеяться государь, точно в смущении прикрыв ладонью рот с ухоженными, но от природы хворыми зубами, частично замененными искусной подделкой.

По ходу заседаний наметилась избирательная лазейка для живущих умственным трудом, представляющих среду, где, говоря языком закона, "стремление к участию в государственных делах давно совершенно назрело (и, словами СЮ. Витте, выходцы из которой видят именно в себе цвет народного представительства, "так как пока еще народ темен")". Вместе с тем, надо помнить, обработчики бывшего закона о выборах целенаправленно пытались усмирить взволновавшийся народ, среди которого "клокотало и бурлило доведенное до белого каления ядро рабочей группы". Расширение правовой поблажкой ее доступа в Думу стяжало осуждение Д.Н. Шилова, который - коль "быстро собрался народ и когда и, когда воедино собрался", - "первый, на сонме восстав, говорил"; поймав ободряющий взгляд государя и его приглашающий знак, он оправился от обуявшего внезапно волнения, чтобы воодушевленно выступить с построением, неспособным, однако, по своей прямолинейности "растворить и успокоить высоко вздымавшиеся волны крестьянского безземелья и рабочей изможденности". Этим же укором обличал II проект и А.И. Гучков, который в глазах Н.С. Таганцева представал поистине типом "настоящего, государственного, многогранного драгоценного самородка, который вставить в надлежащую оправу всемерно препятствовала придворно-немецкая камарилья"; подгоняя, подзадоривая свою мысль страстью, выходец из знатного купеческого рода осуждал выдачу избирательной премии рабочим, что обособливались неуклонно в особый класс, откуда предстоящими выборами устранился наиболее старозаветная часть - стрелочники, сторожа, извозчики, ремесленники и подобные им - тогда как обретенное представительство позволит 14 выразителям их общей воли "держат в руках нити всего рабочего движения", оборотив в прочно спаянный, "организованный стачечный союз".

Что же до самого хода заседаний этих - протяженных, кои, задаваясь обычно с 11 утра - 2 30 дня, длились вплоть до 7 вечера с излишком - то оный был относительно точно воспроизведен стенографистами.

В избирательные действия не могли вовлекаться лица женского пола (с оговоркой ст. 9, согласно которой они могли предоставить свои цензы по недвижимому имуществу мужьям и сыновьям для участия в выборах) - умаление женских прав вряд ли мнилось юридически особенным - избирательным правом оный пол наделялся тогда лишь в отдельных штатах Северной Америки, в Австралии, Новой Зеландии, а также Финляндии - неотъемлемой до поры части Российской империи. Ревнители женских свобод и равноправия откликались на то в печати, тогда как некоторые из них слыли общественными деятелями изрядного усердия - жена П.Н. Милюкова, например, была из их числа. На 22 заседании Думы от 6 июня 1906 года депутат из Воронежской области Крутиков в своей речи - по-крестьянски нескладной, обрамленной всполохами смеха - раздолбно и замашисто призвал наотрез отказать "права бабам дать", уповая на то, что "Господь сотворил Адама, а Еву ему в помощницы" и приведя к тому изречение апостола Павла - "Да убоится жена своего мужа". Эти его домыслы всколыхнули женский быт во многих областях, а отважные крестьянки из села Новые Костычи (Самарской губернии) обратились, вопия, в сердцах с запальчивым письмом к депутатам, где, решительно ропща, требовали полного, непочатого равноправия. В отдельных выступлениях также можно было заприметить попечение об этом вопросе.

Запись отдельно взятых выступлений, однако же, пробуждает сомнения, изображая подозрением возможной погрешности; неблагоприятным, кстати, было бы опустить ремарку (придирчивое замечание) В. В. Водовозова к изречению графа А. А. Бобринского - "Некоторые места его речи заставляют думать, что они записаны неточно... настолько неверно, и вместе с тем настолько плохо связано с общим содержанием речи, в общем, впрочем, пуганой, что легче приписать ошибку стенографу, чем графу Бобринскому".

Обделены оказались также лица моложе 25 лет (однако отпрыски, по ст. 10 вольны были занять место отцов на основе уполномоченного имущества последних), воспитанники высших учебных заведений (преимущественно в дань того, что после обособления упомянутых учреждений расположенные в них помещения, отседа неприступные для полиции, служили в качестве пристанищ злободневным собраниям, учиняемым, зачастую, силами не того только студенчества), воинские чины на действительной службе (вкуче, как гласит пункт "ж" статьи 7, с осужденными за уклонение от несения повинности), бродячие инородцы и подданные зарубежных держав но как подвергшиеся суду за преступления, означенные в пункте а статьи? Либо приговоренные к отрешению от должности; рядоположенны им были состоящие под следствием или судом и обвиняемые в совершении как названных деяний, так и тех проступков, что влекут искомое отстранение; несостоятельные лица, если только положение их не было обусловлено зависимых обстоятельств, и, наконец, лишенные духовного сана сиречь звания за пороки, причем наряду с исключенными из среды обществ и дворянских собраний по приговорам собственных сословий.

Далекой от совершенства мнилась развилка из наличествовавших способов подачи голосов" Оное волеизъявление осуществлялось временно посредством баллотировки

(или шарованием, от франц. ел. *ballote* шар балл отчего и гл. *balloter* - избирать по баллам). Остроловы не без известного смака подмечали наличие у всякого избирателя возможное отвести душу бытовавшим тогда способом - "положить черняк (т.е. неизбирательный шар сумеречно-смольного окраса - авт.) врагу»- или, согласно поговорке, "прокатить постылого на вороных», навалив ему по сговору целую кучу взъерепенившийся муж мог запросто подсунуть вместо искомого шара то даленно схожее по очертаньям яблоко, огурец с отеком и кусок сыромолотного табака-ярунка- Впрочем, такого рода занятие было на редкость медлительным и копотким - ведь приходилось выстоять кряду немало (по числу притязающих на место) очередей, что могло развязать язык заскучавшим кроме того, полной тайны голосования не обеспечивалось, по-*IZZ* округлую ведомость эту приходилось пускать по неровным желобам грузных ящиков из гулкой древесины, а там уж "по движению рук по звуку сдающегося шара можно было определить, как голосует избиратель".

Наврядли заманчивой смотрелась подмена указанного способа подачей заполненных бюллетеней, именуемых записками. Историческим же ходом *satis superque* удалось обличить ненадежность ее, выражавшуюся в том, что подавляющее число рабочих да крестьян, почти поголовно безграмотных, лишенное возможности самолично расписать этот мудреный, сложный по содержанию документ, вынуждено было "обращаться к деревенским грамотеям - обычно к кулакам, которые, конечно, могли воздействовать на голосующего".

На связку сулимых мандатов взирали с алчностью, свойственной как глядящим на косматую шкуру медведя, не испустившего еще дух, так и заведомо делящим ее на разные по промысловой ценности куски; и обозначившийся истари слой, и наметившиеся в канун грядущего действия партии - всякий избирательный краж норовил урвать свой клоч, даже духовенство, словами В.О Ключевского, не преминуло ухватиться за рваный край медвежьего ушка. С истым рвением вынашивались, обретая сей же миг печатную поддержку, партийные тактики да изощренные страгемы проникновения в Думу сквозь хитросплетения выборной премудрости вкупе с вящим там укоренением В. И. Ленин впоследствии призывал систематически собирать "политически-просветительный" опыт выборов, изведать, обработать его, выяснять на нем как можно более выпукло классовые основы самых различных партий - и нести это живое, непосредственное, всех интересующее и волнующее знание в самые широкие рабочие массы, в самые глухие деревенские захолустья".

Пять крупнейших городов России - Москва, Санкт-Петербург, Киев, Одесса и Рига - обзавелись, побуждаемые прямым ходом выборов, городской и участковыми избирательными комиссиями для подсчета голосов, чуть рознящимися губернских и уездных. Честные уловки в канун выборов откровенно попирались плутоватыми ухищрениями, благо предвыборное наущение, агитация, не упорядочивалось текущим правом - *hie et abique* наблюдалось, как посланцы кадетов, заполонив все лестницы и проходы, навязывали свои записки едва ли не силой, дерзко выдергивали, уничтожая после, принесенные избирателем бумаги, перемежая это поношением иных политически-значимых образований.

Начавшись в марте, выборы, не ясные по итогам изначально, вознесли, вместе с тем,

конституционно-демократов итогами своими на ступень преобладания по мандатам: в одном лишь Петербурге оные стяжали 40 тыс. голосов, тогда как умеренный блок во главе с "Союзом русского народа" - 18 тысяч, а монархисты - 3 тысячи; в Москве же за первых ратовало 26 тысяч, вторые получили 12 тысяч, за поборников самодержавия - 2 тысяч. Следующим сочетанием распределенных мандатов был предопределен ее состав: кадеты удостоились 179, тогда как октябристы - 16, социал-демократы - 18, трудовики же -97 выразителям национальных выгод по общей сложности отвелось 69,

По наблюдению председателя Думы II созыва, горделиво-своенравные поляки наострились к той поре осязать малейшие дуновенья и колебания политических ветров, порывистых от природы, отчего образованное ими коло являло собою "малонадежный привесок к центру в те критические моменты, когда весы голосований нервно замирали на срединной точке, чтобы потом качнуться вправо или влево в зависимости от решения поляков" - См.: Головин Ф. А. Воспоминания.

109 из них отошло не примкнувшим к партиям. Преобладание кадетов, явно бесспорное, было налицо.

По утрясении итоговых подробностей, наступило мгновение открытия Думы. В тот солнечный, по-весеннему свежий день ("чудная, невиданная в то время погода" - вспоминал А.Ф. Кони, обвороженный сим дивным знамением) государь, безвылазно справив прошедшую зиму в Царском селе, поутру прибыл на личной яхте в Петербург и, навестив Петропавловскую крепость, немало времени уделил молениям у гробницы отца. Одновременно с этим завершались приготовления к предстоящему торжеству в Зимнем дворце: воздвигли трон, подобный старинному креслу, чье подножие было устлано малиновым сукном, кое, в свою очередь, широкой дорожкой покрывало возвышение из 8 ступеней, с онога ниспустившись; престол находился под сенью балдахина помеси красного и золотого цветов, по бокам от которого располагались мраморные колонны с вызолоченным коринфским оглавьем; в углублении виднелся двуглавый имперский орел, обветшалый и шитьем своим поблекший. Изысканно свешиваясь, на троне, наполовину его покрывая, возлежала горностаева порфира (мантия, багрянца) государя. Вдоль стен по обе стороны от престола вывесили два старинных полотна, оправленных резными рамами - на них было живописно запечатлено победоносное мгновение Полтавской битвы; это навело на раздумья А.Ф. Кони, когда последний, увидев на картине скачущего во весь опор Петра Великого, почувствовал разлад, вносимый обликом достославного самодержца в обстановку, что царил на тот день, день, "когда его жалкий и слабовольный потомок" вынужден был дать "омраченную мятежами и казнями конституцию через полгода после неслыханных поражений и небывалого позора России".

Возле облицованных белым камнем стен с вычурной позолотой располагались места, что были назначены членам обеих палат двухслойного законодательного собрания, размежеванные широким проходом: по правую руку разместили полный состав Государственного совета, тогда как предместья его уготованы были высшим сановникам, что явившись ранее прочих - к часу дня - вырядились в придворные или военные мундиры, усеянные орденами и обшитые золотом; тесно примыкая к ним, предстояли министры. Среди же многих депутатов - отборных выходцев из народа - немалое число земских докторов и адвокатов от захолуствий, окученных поневоле высоким собранием, носили

бывалые сюртуки старого покроя (преимущественно серые), тогда как подавляющая доля выразителей крестьянских нужд заносчиво разоделась в простецкие кафтаны, от чего, правда, их в свое время силились отговорить облагородив вороных расцветок фраками кадеты и правительство; вообще, подмечал СЕ. Крыжановский, неуместной казалась "толпа депутатов в пиджаках и косovorотках (русских рубахах с прорешкой на груди - авт.), в поддевках (т.е. безрукавых полукафтанных под верхней одеждой - авт.), нестриженных и даже немых" - дивно, что самостоятельность деревенских захолюстий возвестила о себе и под сводами Зимнего дворца. Многие, как подметил Н.Врангель, показно и заносчиво разоделись в затрапезные платья. Впервые в этом чертоге, источающем роскошь светских верхов, засквозил подлинно народный дух пестрого и многослойного общества, предвещая витанием своим скорое обновление строя, что уже прочно обволакивался представительным началом - воистину, нет показательнее свидетельств АЛ. Извольского, который заметил, как "здесь генерал, там бюрократ, посевший на службе, с трудом сдерживали свое раздражение, даже гнев, наблюдая вторжение в священные залы Зимнего дворца этих людей". Столь впечатляюще и чуждо они, дотоле не приверженные подобному величию, смотрелись, что на обратном пути домой граф Фредерике заметил: "Эти депутаты скорее похожи на стаю преступников, ожидающих сигнала, чтобы зарезать всех, сидящих на правительственной скамье". Стоит на этой точке, осадив предвзятость, вдуматься, сколь емким будет ответ Караулова отцу Вераксину, прервавшего речь депутата громким восклицанием "каторжник!" - "Да, почтенный отец; я шел, приговоренный за желание изменить существующий строй без употребления насильственных средств, звеня цепями и с бритой головой и кандалами на ногах по бесконечной Владимирке за то, что смел желать, чтоб вы были собраны в этом собрании... В той могучей волне, которая вынесла вас в эту залу, есть капля моей крови и моих слез".

Наконец, до шумливой, зычно голосящей залы донеслось хвалебное песнопение - народный гимн; последовал высочайший выход, торжественная обрядность которого вкупе с перечнем участников с разной подробностью изложены в воспоминаниях очевидцев - однако, стоит заметить, обставлен он, по словам С. Е. Крыжановского, был "со всей пышностью придворного этикета и сильно резал непривычный к этому русский глаз". После того, как знаки царской власти разнесли по обеим сторонам престола, возложив на алые табулеты, был установлен аналой - высокий столик с наклонной поверхностью для помещения иконы и зачтения святых писаний - а государь получил окропление от митрополита.

Начинается молебен, что являет собой, по впечатлению М. Палеолога, "дивные песнопения, то широкие и могучие, то нежные и эфирные, выражающие лучше всяких слов безбрежные устремления православной мистики и славянской чувствительности. Царь внимал справляемой службе (утомительно-скупной, прибавлял А.Ф. Кони) с присущим ему в такие мгновенья умилением, ожидая, пока императрица и высочайшие особы не прошествуют мимо него по левую сторону престола к возвышению<sup>170</sup>. Затем, как подробно описал это в саратовской газете "Голос правды" граф ДА. Олсуфьев, он "неторопливо поднялся на ступени; повернулся лицом к присутствующим и торжественно, подчеркивая медлительностью движения значение совершающегося, воссел на трон. С полминуты он сидел неподвижно в молчании, слегка облокотившись на левую ручку

кресла". Опускается густой и плотный полог крошечной тишины - наступает минута молчания. Движением руки государь изображает условный знак, и министр двора В.Б. Фредерике почтительно подает ему бумагу, сложенную вдвое; развернув оную, царь выпрямляется, приосанившись и с "оживленным лицом, внятными и громким голосом, в котором слышатся порою чуждые русскому уху отдаленные звенящие звуки... оттеняя отдельные слова и выражения и делая необходимые паузы", зачитывает речь.

Впервые из уст государя донеслось слово выстраданное и долгожданное, непривычно отзвучавшее в зале - "конституция"; дело отнюдь не ограничивалось предосудительным отношением его к зарубежным заимствованиям, хотя император заметил однажды, что "ни одно слово неславянского происхождения не должно было бы уродовать нашего языка". Прикасаясь с неприязнью к такого рода понятиям - столь резким и напитанным вольномыслием - он отдавал предпочтение сглажено-неброскому "преобразованный, обновленный строй".

И если это было первое обращение государя к заседавшим в Думе, то за время последнего, имевшего место 22 февраля 1916 год, он, как вспоминал французский посол, описывая состояние готового произнести речь монарха, страшно бледен. Рот его ежеминутно подергивается, как будто он делает усилия, чтобы проглотить. Более десяти раз трогает он правой рукой ворот - это его обычный тик; левая рука... то и дело сжимается".

Когда же государь самостоятельно (с основательным, однако же, подспорьем В.И. Ковалевского, означившего вежи приветственного слова) ваял эту изящную речь, он для острастки подытожил ее не без коварства затаенным обещанием-полунамеком: "Да исполнятся горячие мои пожелания видеть народ мой счастливым и передать сыну моему в наследие государство крепкое, благоустроенное и просвещенное". Стоит ли сомневаться, что Николай II сим предвещал, как наследник его со временем воспримет все же единовластие, отнюдь не исковерканное конституционным затвором, словно обернутое вспять, и что угроза эта была указанием несведущему собранию на обреченность его посулом неминуемого разгона? Именно на этом отрывке приветственной речи в голосе его обещающе прозвучали "ноты тревожной нежности", обращенной к чаду...

По окончании ее в зале раздалось нестройное ура, едва слышное вначале и стремительно нарастая звучно прокатившееся под сводами на верхней своей точке; для лиц же депутатского круга впечатление, навеянное речью, оказалось, по свидетельству Н.С. Таганцева, тягостным и удручающим, став подоплекой гробовому их молчанию в ответ. А.Ф. Кони вспоминал, как на выходе из дворца ему вдогонку сыпали ворохом уверений, что-де восторженного крика никто из депутатов не издал - отнюдь, некоторые из них якобы в тот миг закрыли показно рты свои рукою.

Сколь ярко рознились один другого дни открытия I Думы и злосчастного ее роспуска! Когда депутаты, проплывая на пароходе по лоснящейся искрением ряби воде, пригретые свежим, отнюдь не палящим солнцем, кое расцветило затемненные мостовые рдением янтарных оттенков, упивались ощущением разнузданной свободы, наблюдая переливчатый отблеск просиявших маковок - сверкавших оглавий у высотных надстроек и роптание втихую по закрытии Думы, перетекшее в бессильное воззвание Выборга. Предначертать его было поручено П.Н. Милюкову, который, исходя из опорных наметок Ф.Ф. Кокошкина, основанных на примере Венгрии, набросал, стоя у рояля пустой, уто-

пающей в полумраке комнаты брата И.И. Петрукевича, Михаила Ильича, "на пыльной крышке... свой черновик". За недостаточностью последнего к сочинению привлекли Ф.Ф. Кокوشкина, и тот, невзирая на то, что "чувствовал себя скверно, был возбужден и переутомлен... засев за боковой столик, принялся... за работу" будучи, однако, "совсем болен" - "его знобило от простуды, лицо все горело"; несколько позже, тем не менее, он настояниями собравшихся все же позволил уговорить себя отправиться домой. Проведенное же действо кануло в небытие не успев всколыхнуть общественность.

Несмотря на явное и показное противостояние Думы, бытовали и потаенные из того исключения. Не видя зазорного в получении расточаемых правительством средств, но, однако же, не возжелав предосудительного к себе отношения, "Союз русского народа", утаивая правду от Думы, подкармливался кругом государевых ставленников, причем предводитель черной сотни Н.Е. Марков самолично получал, не давая отчетности (следовательно, вольный расходовать знатную долю поступлений на собственные нужды), враз по 144 тысяч рублей, не гнушаясь повсеместно задаривать политических сочленов частью приобретенных средств и, склоняя этим окончательно на свою сторону, выкупить щедрой мздою преданность оных.

Камнем преткновения думских общностей развернулся со всей своей ребристостью вопрос о наделении земель, и на редкость к месту здесь придется бойкое, сметливое, метко оброненное крестьянское словцо: "Вот наберу в торбу мешок земли - говорил, сетуя, удрученный земледелец-депутат - и повезу в деревню. Мне наказывали: без земли из Петербурга не возвращаться! А я приеду и скажу: вот вам земля, больше в Петербурге не получишь. Ежели мало, добывайте сами, где знаете и как знаете!". Участие разносторонних депутатских общностей в единой, высокой целью облеченной работе отлило выпуклое, немое, но говорящее за себя изваяние, - что увековечило окаменелую, точно врасплох застигнутую чету избранников, - слепленное по канону еще Ф. Вийона: "Те важно за столом сидели, те гнулись наподобье дуг, одни творили, что хотели, других же сковывал испуг".

Незамысловатый настрой обывателя к Думе и тем, что вещали от имени ее, потешно передан стихотворением "Плач" (пера поэтически одаренного В.М. Пуришкевича), где крестьянин, прослезившись, горько пеняет на депутата: "Что ни день - с трибуны брешет, деньги получая, и давно затылок чешет аспирант кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета

## II. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

**Фальков Валерий Николаевич,**  
Аспирант кафедры конституционного  
и муниципального права  
Института государства и права  
Тюменского государственного  
университета

### **Понятие и содержание предвыборной агитации**

Изменение основ конституционного строя России в начале 1990-х годов прошлого столетия повлекло за собой кардинальное обновление нормативно-правовой базы выборов, придание им свободного и состязательного характера. Появление широкого спектра политических сил привело к возникновению острой борьбы за власть. Одним из важнейших инструментов этой борьбы стала предвыборная агитация, в рамках которой заинтересованные лица имеют возможность влиять на формирование воли народа.

Современный этап развития предвыборной агитации в России составляет чуть более десяти лет. Бесспорно, за это время удалось добиться значительных результатов, но все же многое еще предстоит сделать. Как показывает многолетний опыт проведения избирательных кампаний различного уровня, выборное законодательство все еще имеет массу недостатков. В особенности это касается той его части, которая посвящена регулированию вопросов предвыборной агитации. В этой сфере, поточному определению ЮА Веденева, "проблематично абсолютно все, начиная с базовой категории "предвыборная агитация" и ее формально-юридических (законодательных) определений и кончая вопросами защиты и восстановления самого важного публичного политического права граждан-избирателей - права на достоверную информацию".

Настоятельная потребность в исключительно четком, последовательном и непротиворечивом правовом регулировании различных проявлений предвыборной агитации обусловлена ее функциональным назначением в структуре избирательного процесса. Специфика данной стадии заключается в том, что в ней изначально заложен конфликт частных и общественных интересов, соблюсти баланс которых достаточно сложно. С одной стороны, предвыборная агитация органически связана с интересами осуществляющих ее лиц, служит удовлетворению их потребностей, способствует надлежащей реализации целого комплекса конституционных прав и свобод граждан Российской Федерации: праву быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления, свободе слова и массовой информации, праву собираться мирно, без оружия, проводить собрания, демонстрации, шествия и пикетирования, праву на информацию. С этой точки зрения очень важно обеспечить свободу ее проведения, создать равные кон-

курентные условия для всех претендентов. Еще в 1906 году известный русский ученый В.В. Водовозов, исследовавший проблемы избирательного права, отмечал: "...только при полной свободе выборной агитации выборы дают действительно правильный результат, т.е. правильный не с точки зрения того или иного правительствующего лица, не с точки зрения той или иной партии, а с точки зрения действительного соответствия воле избирателей".

С другой стороны, предвыборная агитация устанавливается не только в интересах управомоченного лица, но и избирателей в целом. Она призвана обеспечить знакомство граждан с личностями и программами кандидатов, политических партий и тем самым предоставить им возможность сделать осознанный выбор в день голосования. И здесь на передний план выдвигается проблема незаконного воздействия на волю избирателей. Чрезмерная дозволенность в выборе форм и методов агитационной деятельности позволяет недобросовестным кандидатам злоупотреблять предоставленным им правом.

Все это делает актуальным исследование прежде всего теоретических основ предвыборной агитации, ибо лишь обладая ясными научными знаниями о ее сущности, понятии и содержании можно эффективно решать проблемы ее правового регулирования, формулировать конкретные предложения и рекомендации прикладного характера по улучшению текущего законодательства.

Начать необходимо с того, что сам термин "предвыборная агитация", с нашей точки зрения, не совсем удачный, более того — ошибочный. Он неправильно отражает истинное значение и смысл определяемого им понятия. В русском языке приставка пред - образует прилагательные со значением "впереди, ранее чего-нибудь, перед чем-нибудь". В этой связи, в литературе справедливо обращается внимание на то, что буквальное толкование современного термина "не может быть отождествлено ни с чем иным, как с агитацией, проводимой до выборов". Между тем, согласно статье 2 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (далее - Федеральный закон об основных гарантиях), предвыборная агитация - это деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании, то есть со дня официального опубликования решения о назначении выборов до дня представления избирательной комиссией, организующей выборы, отчета о расходовании бюджетных средств, выделенных на их подготовку и проведение. Отсюда следует, что любая другая агитационная деятельность, проводимая за рамками избирательной кампании, даже если она имеет признаки предвыборной, с формально-юридической точки зрения в качестве таковой не может рассматриваться. В этом как раз и заключается одна из наиболее существенных особенностей собственно предвыборной агитации, позволяющая отграничить ее от "смежных" явлений - рекламы, связей с общественностью (public relations), политической агитации и пропаганды.

Необходимо отметить, что в прежней редакции Федерального закона об основных гарантиях, наряду с анализируемым термином, использовались также термины "агитация на выборах" и "агитация при проведении выборов" (п. 4 ст. 37, п. 1 ст. 40). Последний из них, по мнению С Д Князева, выглядит наиболее предпочтительным для употребления в законодательстве.

Конечно, термин "агитация при проведении выборов" позволяет избежать той дву-

смысленности, которая присуща сегодняшнему термину. Поэтому его применение в тексте закона выглядело вполне логичным и обоснованным. Вместе с тем, как нам представляется, он имеет один серьезный недостаток - состоит из большого количества слов. По этой причине его использование для названия рассматриваемого понятия, особенно в практическом отношении, будет вызывать определенные трудности.

Главная функция любого термина состоит в том, чтобы лаконично, доступно и правильно обозначить самую суть (квинтэссенцию) того или иного понятия. Если понятие, по Гегелю, представляет собой "вершину мышления"<sup>8</sup>, то термин, образно говоря, есть самый пик данной вершины. И это обстоятельство предъявляет к нему особые, пожалуй, даже более серьезные, чем к самому понятию, требования. С одной стороны, термин должен заключать в себе признак, позволяющий с первого взгляда отграничить его от смежных, родственных явлений. В нашем случае таким признаком является указание на период времени (срок), в течение которого проводится агитация. С другой стороны, он должен быть удобным в употреблении как для законодателя, так и для правоприменителя.

С учетом сказанного, для названия интересующего нас понятия правильнее использовать двухсловный термин. Думается, что указанным выше требованиям в полной мере соответствуют такие термины, как "выборная агитация" и "избирательная агитация". В принципе, каждый из них можно одинаково успешно использовать в законодательстве, а выбор конкретного варианта зависит скорее от субъективных предпочтений. По нашему мнению, привлекательнее выглядит термин "избирательная агитация", поскольку он лаконичен, современен, удобен в употреблении и органично вписывается в тот понятийный ряд, которым оперирует в настоящее время законодатель ("избирательное право", "избирательные права граждан", "избирательная комиссия", "избирательный процесс" и т.д.).

Предвыборная агитация представляет собой сложное и многогранное политико-правовое явление, анализировать сущность которого даже в рамках правоведческого исследования можно при помощи различных теоретико-методологических подходов. В этой связи представляется важным прежде всего указать на невозможность жесткой канонизации рассматриваемого понятия. Если рассмотреть его употребление в современной научной литературе и законодательстве о выборах, то обнаружится, что оно не исчерпывается каким-либо одним смыслом, а в зависимости от конкретных обстоятельств предполагает различное содержание. Так, в Федеральном законе об основных гарантиях (ст. 2) под предвыборной агитацией понимается осуществляемая управомоченными субъектами в период избирательной кампании деятельность, направленная на достижение строго определенных целей. В научном познании интересующее нас понятие используется еще по крайней мере в четырех значениях: во-первых, для характеристики одного из институтов избирательного права; во-вторых, для обозначения стадии избирательного процесса; в-третьих, предвыборную агитацию рассматривают как составную часть политической агитации; и, в-четвертых, право на участие в предвыборной агитации традиционно выделяют в качестве одного из правомочий субъективного избирательного права ("права участия в выборах"). К этому необходимо добавить, что в последней редакции Федерального закона об основных гарантиях появилась новая норма,

согласно которой политическая партия, в том числе входящая в избирательный блок, в случае выдвижения ею или соответствующим избирательным блоком кандидата (списка кандидатов) и последующей их регистрации не позднее чем за 10 дней до дня голосования публикует свою предвыборную программу соответственно уровню выборов не менее чем в одном государственном или муниципальном периодическом печатном издании, а также в Интернете (п. 10 ст. 48). И здесь открывается перспектива нового подхода к пониманию предвыборной агитации в целом. Данное положение позволяет увидеть еще одну грань интересующего нас явления. Очевидно, что под таким углом зрения предвыборная агитация предстает в совершенно новом ракурсе - как предписанная субъекту мера должного, необходимого поведения, то есть как юридическая обязанность, такое многообразие подходов к понятию одного и того же явления вполне объяснимо и закономерно, ведь оно находится в русле научного познания в целом, которое, по справедливому утверждению ДА Керимова, "представляет собой никогда не прекращающийся процесс обогащения и приращения знаний о предмете, сопровождающийся заменой старых концепций новыми, корректировкой и уточнением выдвигаемых идей и положений". Представляется, что каждый из указанных подходов раскрывает ту или иную сторону, грань предвыборной агитации, фиксирует внимание на одном из проявлений ее сущности, а в своей совокупности они дают развернутое представление об этом сложном и объемном явлении. Соответственно и разные понятия, сформулированные на основе того или иного подхода, по-разному выражают сущность предвыборной агитации, показывая те или иные ее свойства (признаки), их связи и характеристики.

На наш взгляд, главную роль в познании сущности предвыборной агитации играет законодательное определение ее понятия. Именно в нем выражены отличительные и наиболее существенные признаки данного явления. Кроме того, специфика легальной дефиниции состоит в том, что она имеет важное операционное значение. На ее основе в ходе избирательной кампании решаются многие практические задачи, в том числе применяются меры юридической ответственности. Следует, однако, оговорить, что в легальном определении заключены не все признаки предвыборной агитации, а лишь те из них, которые по мнению законодателя являются существенными для целей правового регулирования.

В Федеральном законе об основных гарантиях (ст. 2) под предвыборной агитацией понимается "деятельность, осуществляемая в период избирательной кампании и имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список кандидатов или против него (них) либо против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)". Выделим из этой дефиниции основные (понятие образующие) признаки предвыборной агитации, отражающие ее наиболее существенные свойства, и исследуем их подробнее.

Прежде всего следует отметить, что предвыборная агитация в настоящее время рассматривается законодателем как деятельность, а не как "сообщения, материалы (массовая информация)", что было характерно для начального этапа формирования российского избирательного законодательства. Современное понимание следует признать удачным, потому что любая информация производна от человеческой деятельности, является ее продуктом, то есть вторична по отношению к ней.

На наш взгляд, текстуально и логически центральное место в структуре рассматриваемой дефиниции занимает категория "деятельность", а все остальные сущностные характеристики агитации (цели, объект, срок и тд.) носят подчиненный по отношению к ней характер. Другими словами, деятельность выступает здесь в качестве главного признака предвыборной агитации и выполняет функцию связующего звена всех других элементов ее содержания. В этом проявляется общая закономерность перехода признака того или иного явления в самостоятельное понятие. С одной стороны, в отношении понятия "предвыборная агитация" деятельность выступает как признак, но с другой - это самостоятельное понятие, имеющее свои специфические признаки. Под таким углом зрения признаки деятельности суть признаки предвыборной агитации. Отсюда следует, что анализировать понятие "предвыборная агитация" с позиции ее легальной дефиниции правильнее будет путем поэтапной конкретизации более общей категории "деятельность".

Деятельность - сложное явление. Различные ее стороны изучаются разными науками, и поэтому в зависимости от сферы применения смысл этой категории может меняться. В этой связи необходимо указать, что применительно к предвыборной агитации деятельность используется в своем основном значении и подразумевает человеческую (социальную) деятельность. Под ней предлагается понимать "активное воздействие социального субъекта на объект, осуществляемое с помощью определенных средств (методов, приемов, орудий, приборов) ради достижения стоящих перед субъектом целей". В философской литературе традиционно выделяют три основных признака собственно человеческой деятельности - ее сознательность, социальность и продуктивно-преобразовательный характер. Соответственно присущи они и деятельности агитационной. В частности, ее сознательность выражается в наличии четких целей и способности субъектов реализовать эти цели, а преобразовательный характер - в том, что она направлена на формирование или изменение поведенческих установок (воли) у избирателей в отношении кандидатов, политических партий или выборов в целом. Агитационная деятельность также социальна, потому что в процессе ее осуществления складывается большое количество самых разнообразных общественных отношений и правоотношений.

Между тем данные признаки являются родовыми (общими и существенными) для всех без исключения видов социальной деятельности. Поэтому они не показывают специфики собственно предвыборной агитации и не позволяют отграничить ее от иных видов человеческой деятельности (например рекламы), в том числе тех, которые осуществляются в период избирательной кампании (например от информационной деятельности СМИ). Понятие "агитационная деятельность" должно быть богаче и включать наряду с общими признаками социальной деятельности вообще также особые, специфические признаки, присущие только данному виду деятельности. В этой связи нельзя не согласиться с мнением Э.Г. Юдина, который указывает, что "оперирование общим социально-философским понятием деятельности выступает лишь как первый шаг объяснения, за которым должен следовать второй, предполагающий определение уже не общего, а специализированного для данной предметной области понятия деятельности".

Порядок проведения предвыборной агитации скрупулезно регламентируется нормами избирательного права. Ее цели, формы, методы, сроки и многие другие характери-

стики имеют нормативное оформление. Можно ли в таком случае рассматривать агитационную деятельность еще более узко - как разновидность юридической деятельности? Для ответа на этот вопрос обратимся к понятию "юридическая деятельность". В научной литературе на этот счет высказываются различные точки зрения. Так, по мнению одних ученых, юридическая деятельность представляет собой "опосредованную правом профессиональную, государственно-властную, управленческую, трудовую деятельность компетентных органов, которая связана с выполнением общественных задач и функций (созданием законов, осуществлением правосудия и пр.)". Наиболее последовательный сторонник такого подхода В.Н. Карташов считает, что монополией на осуществление юридической деятельности обладает государство. "В юридической деятельности, - пишет он, - находят проявление основные свойства государственного суверенитета. В качестве ее субъектов выступают либо государственные органы непосредственно, либо уполномоченные государством на ту или иную разновидность деятельности общественные организации".

Другие ученые, определяя юридическую деятельность, исходят из того, что в качестве ее субъектов могут выступать любые субъекты права (граждане, общественные организации, государственные органы, социальные группы и т.д.). Например, В.Н. Кудрявцев рассматривает ее как "совокупность действий и операций (поступков), направленных к единой цели", а М.Ф. Орзих - как социальную активность, с помощью которой достигается опосредованный правом результат<sup>22</sup>. Главное в юридической деятельности, как видно из этих определений, это ее целенаправленность и способность к удовлетворению общественных или личных интересов и потребностей. Такой подход нам представляется более предпочтительным.

Ограничивая число субъектов юридической деятельности только государственно-властными органами, авторы первой точки зрения трактуют ее неоправданно узко. Очевидно, что в своих рассуждениях они отталкиваются от "классового" понимания сущности таких явлений, как государство, право и общество, а публичный (государственный, общественный) интерес ставят выше частного. Такой посыл был характерным для "марксистско-ленинской" идеологии, общепризнанной в Советском Союзе. Но теперь принципы построения государства и права существенно изменились. Конституция Российской Федерации называет носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации ее многонациональный народ, а референдум и свободные выборы определяет в качестве высшего непосредственного выражения его власти. Из этого положения с очевидностью вытекает, что государственная власть и местное самоуправление производны от суверенной воли народа. Именно народ Российской Федерации (народ республик, население краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов), как справедливо указывает М.С. Матейкович, выступает "основным субъектом избирательной деятельности", а "от активного участия граждан в выборах зависит их содержание и правовой результат". К этому можно добавить, что результат выборов и их легитимность немало зависят от предвыборной агитации.

Итак, предвыборная агитация есть юридическая деятельность, и ей присущи черты, свойственные всякой юридической деятельности (направленность на достижение опре-

деленного правового эффекта, специальное правовое регулирование, удовлетворение частных и публичных интересов и т.д.). Вместе с тем это все еще не позволяет нам увидеть своеобразие агитационной деятельности и, следовательно, не позволяет отличить ее от других общественных явлений. Например, такими же признаками обладает и деятельность избирательных комиссий, СМИ, органов государственной власти и местного самоуправления по информированию избирателей (ст. 45 Федерального закона об основных гарантиях). Исходя из проведенного выше анализа, ее также можно рассматривать как деятельность социальную и юридическую.

На наш взгляд, для того чтобы полностью раскрыть специфику агитационной деятельности, необходимо рассмотреть ее структуру, исследовать свойства элементов и их взаимосвязи. Ведь как системная и структурная целостность она есть прежде всего продукт своих элементов, определенный набор частей, то есть то, из чего образована эта целостность и без чего она невозможна. Другими словами, специфика агитационной деятельности обусловлена природой ее компонентов и выражается в тех интегративных свойствах, которые представляют собой результат их взаимодействия и взаимосвязи. Именно "единство, сцепление и взаимодействие всех компонентов, - подчеркивает В.Г. Афанасьев, - утверждает систему в рамках данного качества".

Вопрос о всеобщей структуре социальной деятельности решается в научной литературе по-разному. По мнению Э.Г. Юдина, деятельность включает в себя цель, средства, результат и сам процесс деятельности. Более глубокий анализ структуры деятельности дает М.С. Каган. Он предлагает считать ее элементами: а) субъектов, которые направляют свою энергию на достижение определенных целей; б) объекты, на которые оказывают активное воздействие субъекты; в) саму эту активность; г) продукты, создаваемые субъектами; д) средства и способы совершения действий. Другие авторы дополнительно выделяют в качестве самостоятельных структурных компонентов деятельности мотивы (потребности, интересы, желания человека) и условия ее осуществления.

На наш взгляд, в структуре агитационной деятельности выделяются пять относительно устойчивых элементов. Во-первых, это сроки, в течение которых та или иная деятельность может квалифицироваться как предвыборная агитация. Во-вторых, цели, выступающие в качестве конституирующего элемента любой человеческой деятельности. В-третьих, субъекты, способные реализовать поставленные цели. В-четвертых, объект, на который активно воздействуют субъекты. В-пятых, формы и методы, с чьей помощью объективируются заданные цели. Все эти элементы тесно взаимосвязаны между собой, взаимопроникают и взаимопереходят друг в друга, образуя тем самым органическое единство. Сама же деятельность по отношению к своим элементам выступает в качестве исходного, объединяющего фактора; как явление более высокого уровня организации.

Безусловно, каждый из приведенных выше элементов агитационной деятельности заслуживает глубокого, всестороннего научного анализа, но поскольку рамки данной работы ограничены, сконцентрируем внимание лишь на одном из них - целях предвыборной агитации.

В самом общем виде под целью принято понимать сложившийся образ будущего объективного результата. Но цель выражает не только то, что произойдет в будущем, "но и указывает, к чему нужно стремиться, что нужно делать, какие средства употре-

бить, чтобы осуществить это желаемое будущее. Следовательно, цель означает не всякое будущее, а только желаемое и то, что достигается через деятельность, она выражает волевое, активное, практическое отношение к внешнему миру..." Цель любой человеческой деятельности общепризнанно рассматривается в качестве ее конституирующего элемента, ибо она выступает "исходным пунктом и двигательной силой волевой деятельности и одновременно направляющим фактором в этой деятельности". По Гегелю, "в лице цели мы имеем содержание, которое известно уже заранее; эта деятельность поэтому не слепа, а зряча..."

Специфика целей предвыборной агитации состоит прежде всего в том, что они имеют четкое нормативное оформление. С формально-юридической точки зрения агитационной является только такая деятельность, которая направлена на достижение строго определенных в законе целей. Так, согласно легальной дефиниции, предвыборной агитацией признается деятельность, "имеющая целью побудить или побуждающая избирателей к голосованию за кандидата, кандидатов, список кандидатов или против него (них) либо против всех кандидатов (против всех списков кандидатов)".

Анализируя данное положение закона, необходимо в первую очередь заострить внимание на следующей формулировке: "имеющая целью побудить или побуждающая...". Если учесть, что союз "или" в русском языке относится к числу разделительных союзов, то становится очевидным: законодатель в данном случае подразумевает два разных вида агитационной деятельности. Во-первых, это *деятельность, имеющая целью побудить* и, во-вторых, это *деятельность, побуждающая* избирателей к известным действиям. На наш взгляд, между ними есть существенное различие.

В первом случае (деятельность, имеющая целью побудить...) по смыслу дефиниции само побуждение как таковое выступает в качестве цели предвыборной агитации, а результат как ее обязательный (идентифицирующий) признак здесь не рассматривается. К примеру, даже если кандидат никого из избирателей не побудил к голосованию за свою кандидатуру, то есть не достиг желаемого результата, но все же преследовал такую цель, то его действия будут рассматриваться как агитационные со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Но у этого вопроса есть еще один, более глубокий аспект - характер цели. На первый взгляд, собственно "побуждение" в качестве агитационной цели выглядит нелогично. Представим, что кандидату удалось создать положительный образ в глазах избирателей, то есть побудить их к голосованию в свою пользу. Однако это еще не означает, что граждане обязательно придут в день выборов на избирательный участок и проголосуют за данного кандидата. Между формированием определенной поведенческой установки в сознании человека и до момента ее фактической реализации всегда существует некоторый временной промежуток. Избиратель может пассивно поддерживать кандидата, но в силу целого ряда причин как субъективного, так и объективного порядка не проявить активности, то есть не участвовать в голосовании. Таким образом, рассматривая постановку целей агитационной деятельности в аспекте их отношения к ожидаемому заинтересованным лицом результату (активные действия избирателя в день голосования), легко обнаружить внутреннее противоречие. По нашему мнению, для того чтобы снять данное противоречие, побуждение в структуре агитационной деятельности следует по-

нимать одновременно в двух аспектах - как промежуточную цель и как средство. Выступая первоначально в качестве цели агитационной деятельности, в момент своей реализации побуждение сразу же трансформируется в средство достижения конечной цели - участие избирателей в голосовании. В этом моменте обнаруживает себя соотносительность категорий "цель" и "средство", их диалектика. В свое время еще Т. Гоббс указывал на взаимопереход цели и средства, на то, что ближайшие цели являются средствами по отношению к конечным целям. "Среди целей - подчеркивал он, - одни называются близкими, другие - отдаленными. Но когда близкие цели сравниваются с более отдаленными, то первые называются не целями, а средствами, или путями к достижению вторых".

Главная (конечная) цель кандидатов, избирательных блоков и объединений при проведении ими предвыборной агитации состоит в том, чтобы граждане проявили активность и выразили свою волю тем или иным образом. В свою очередь, эта главная цель делится на частные цели: а) голосование за того или иного кандидата, кандидатов, список кандидатов; б) голосование против всех кандидатов (против всех списков кандидатов).

Во втором случае, когда речь идет о предвыборной агитации, *побуждающей* избирателей к определенным действиям, на первое место выдвигается результат. Выступая как осуществленная цель, он имеет здесь самостоятельное квалифицирующее значение, а собственно постановка цели под таким углом зрения вообще не учитывается. Другими словами, для законодателя неважно, ставил субъект агитационной деятельности перед собой цель или достиг ее случайно, неосознанно. Главное, что избиратели уже сагитированы, воздействие на их волю осуществлено. По нашему мнению, именно в этом моменте и заключается главный недостаток легальной дефиниции "предвыборная агитация". Указание на результат деятельности, безотносительно к ее целям, позволяет расширительно толковать законодательное понятие этого явления и дает возможность считать агитационными любые действия, на которые оно распространяется сугубо формально.

Категория "*деятельность, побуждающая*" носит неопределенно-оценочный характер, она способна породить необоснованный субъективизм со стороны компетентного органа, получающего возможность в разных ситуациях вкладывать в вышеприведенную формулу разный смысл. Строго говоря, в избирательной кампании любая распространяемая информация, так или иначе связанная с кандидатом, может рассматриваться в качестве предвыборной агитации. Так, избирательные комиссии, в соответствии с возложенной на них законом обязанностью, осуществляют информирование граждан о ходе подготовки и проведения выборов, о кандидатах, об избирательных объединениях и блоках. В рамках этой деятельности они, например, оборудуют информационный стенд в помещении для голосования и т.д. Очевидно, что такая деятельность не преследует агитационных целей, но ведь нельзя отрицать и того, что она формирует отношение избирателей к кандидату. И если оценивать ее безотносительно целей, а лишь с позиции результата - то это не что иное, как предвыборная агитация. Особенно остро обсуждаемая проблема стоит для журналистов и средств массовой информации. Столь широкая формулировка понятия предвыборной агитации позволяет отнести любой журналистский материал, содержащий информацию о кандидатах, избирательных объединениях и блоках, к агитационному, что может повлечь за собой применение к ним мер административной от-

ветственности. Учитывая сказанное, полагаем, что необходимо исключить из рассматриваемой дефиниции указание на результат предвыборной агитации (убрать слова "...или побуждающая...").

Характеризуя законодательное понятие предвыборной агитации, важно отметить, что новый Федеральный закон об основных гарантиях заметно судил его содержание, исключив такую цель деятельности, как "побуждение избирателей к участию в выборах". Свое нормативное закрепление эта цель впервые получила в 1997 году, при очередной корректировке Федерального закона. Вероятно, главной причиной такого решения был постоянно растущий уровень абсентеизма. С момента распада СССР в России начала катастрофически ухудшаться социально-экономическая ситуация, стремительно падать авторитет органов государственной власти. В итоге к середине 1990-х годов большинство населения утратило интерес к избирательным кампаниям и выборы часто стали признаваться несостоявшимися. Даже минимальный "порог" явки избирателей в 25 процентов зачастую оказывался невыполнимым. На этом фоне и появилось соответствующее изменение в Федеральном законе. Видимо, подобной мерой предполагалось хотя бы частично решить проблему бойкота выборов.

Здесь же уместно напомнить, что агитация за участие в выборах широко практиковалась в Советском Союзе, хотя она и не имела тогда прямого законодательного регулирования. Примечательно, что проводили ее не только граждане, трудовые коллективы и общественные объединения, но и избирательные комиссии, а также органы государственной власти.

Рассматриваемая проблема уже неоднократно обсуждалась в научной юридической литературе, при этом, по сути, сформировалось две диаметрально противоположные точки зрения. Так, по мнению А.Е. Постникова, агитационная деятельность, направленная на побуждение избирателей к участию в выборах, не является предвыборной агитацией, потому что она противоречит принципу добровольности участия граждан в выборах<sup>33</sup>. С такой позицией нельзя согласиться. Действительно, участие гражданина Российской Федерации в выборах является свободным и добровольным. Никто не вправе оказывать на него воздействие с целью принудить к участию или неучастию в выборах либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению. Как справедливо отмечает СД Князев, это положение является в современных условиях "одним из краеугольных камней российской избирательной политики и практики". Однако в своих рассуждениях А.Е. Постников упускает из виду один чрезвычайно важный момент. Запрещая оказывать воздействие на избирателей, законодатель указывает на недопустимость использования "принуждения" в качестве средства такого воздействия, а предвыборная агитация строится на основе "побуждения". Вопрос, таким образом, сводится к правомерности применяемых методов формирования воли избирателей. В русском языке глаголы "принудить" и "побудить" несут разную смысловую нагрузку и не могут рассматриваться как синонимы. Принудить означает "заставить сделать что-нибудь", а побудить - "склонить к какому-нибудь действию"<sup>36</sup>. Необходимо проводить четкое различие между двумя указанными средствами, одно из которых допускается законом, а другое, напротив, прямо запрещено. Следовательно, агитационная деятельность, имеющая целью побудить избирателей к участию в выборах, не противоречит принципу добровольности участия гражд-

дан в выборах.

Анализируя приведенную точку зрения нельзя не заметить ее внутренней противоречивости. С одной стороны, А.Е. Постников признает, что деятельность, направленная на побуждение избирателей к участию в выборах, является по своему характеру агитационной и связана с выборами, а с другой - не считает ее предвыборной агитацией. И здесь возникает ряд вопросов. Какова природа рассматриваемой цели? Это цель предвыборной агитации или иной социальной деятельности? Наконец, существует ли необходимость в постановке этой цели и ее правовом опосредовании? В данном пункте мы вплотную подошли к проблеме соотношения субъективных и объективных возможностей и потребностей в целях агитационной деятельности. В этой связи необходимо обратить внимание на следующее.

Сущность и содержание предвыборной агитации объективны, а поскольку цели есть элемент ее содержания, момент проявления сущности, постольку они обретают объективные качества. В этом плане интересно указать на положение В.И. Ленина о том, что все "цели человека порождены объективным миром и предполагают его, находя его как данное, наличное". Однако предвыборная агитация есть юридическая деятельность, поэтому ее цели представляют собой продукт правотворческой деятельности государственных органов, и тем самым они приобретают субъективный характер. Кроме того, их субъективная природа выражается еще и в том, что они реализуются в правоотношениях участниками избирательной кампании. Таким образом, все цели агитационной деятельности имеют две органически взаимосвязанные стороны - субъективную и объективную.

Вместе с тем, будучи по своей природе субъективными факторами, они "определяются объективной действительностью", поскольку возникают "как закономерное следствие уже достигнутого уровня развития этой действительности". Следовательно, объективная возможность первична по отношению к целям предвыборной агитации, она является их непосредственной причиной.

Безусловное признание этих обстоятельств имеет принципиально важное значение при решении вопроса о природе рассматриваемой цели и необходимости ее правового регулирования. По нашему глубокому убеждению, агитация граждан за участие в выборах является неотъемлемой (внутренне присущей) целью именно предвыборной агитации, а не какой-нибудь другой социальной деятельности. Эта цель объективна, закономерна и необходима, поэтому в известной степени не зависит от желаний законодателя. А если объективные источники возникновения этой цели определяют ее субъективную сторону, то получается, что на законодателя возлагается обязанность нормативно оформить ее и создать надлежащие условия для реализации. Какие же объективные факторы обуславливают потребность в постановке рассматриваемой цели?

Прежде всего, эта цель, так же как и другие цели предвыборной агитации, направлена на формирование определенной модели поведения у граждан по отношению ко дню голосования и охватывает собой одно из проявлений их избирательной активности. Следует заметить, что понятие "участие в выборах" шире по своему объему и содержанию понятия "участие в голосовании". Можно и не голосовать, но принимать участие в выборах, будучи, например, доверенным лицом кандидата, наблюдателем, членом избира-

тельной комиссии и так далее.

Данная цель объективна, потому что потребность в ней определяется условиями жизни современного российского общества, объективной действительностью. "При ближайшем рассмотрении всегда оказывается, - подчеркивает ДА Керимов,- что сама цель возникает и формируется лишь тогда, когда объективно существующие условия ее достижения либо уже существуют, либо находятся в процессе становления"<sup>w</sup>. Главным объективным фактором, детерминирующим рассматриваемую цель в настоящее время, является проблема абсентеизма (неучастие в выборах). В определенной мере он играет положительную роль в том смысле, что выступает своего рода индикатором демократичности выборов. Абсентеизм не характерен для авторитарных и тем более диктаторских политических режимов. С другой стороны, приобретая значительные масштабы, абсентеизм "в лучшем случае накладывает негативный отпечаток на процесс демократического формирования государственных органов, а в худшем, при участии в выборах лишь незначительной части избирательного корпуса, дискредитирует конституционный принцип народовластия и лишает эти органы необходимой легитимации"<sup>40</sup>. В литературе выделяют несколько взаимосвязанных факторов, вызывающих абсентеизм. Это может быть безразличие и аполитичность (характерны для молодежи), негативное отношение к предполагаемым итогам выборов (характерно для избирателей старше 50 лет), протест (беднейшие слои населения), внешние факторы массового действия (плохая погода, отъезд за город, сезонные работы) и т.д.<sup>41</sup> Представляется, что включение в законодательное понятие предвыборной агитации такой цели, как "побуждение избирателей к участию в выборах", позволит преодолеть многие из этих факторов, что, в конечном итоге, способствовало бы решению проблемы участия в выборах.

Характеризуя природу рассматриваемой цели, следует подчеркнуть еще один чрезвычайно важный момент. Для того чтобы агитационная деятельность была успешной, необходимо сопоставить ее цели с объективными и субъективными возможностями. По мнению АА Чунаевой, объективные возможности "суть те тенденции развития, которые не противоречат законам природы и общества, вытекают из наличных социальных и природных условий"<sup>42</sup>. Из предшествующих рассуждений видно, что такие возможности для осуществления деятельности, направленной на побуждение избирателей к участию в выборах, существуют. Но не менее важное значение для реализации этой цели имеют и субъективные возможности. Таковыми, на наш взгляд, являются, во-первых, юридические нормы, которые закрепляют те или иные условия для ее осуществления, и, во-вторых, интерес и потребности конкретного субъекта к выполнению данной цели.

Объективные и субъективные возможности тесно и непосредственно связаны между собой, а их несоответствие неизбежно влечет за собой расхождение между целью и результатом, которое выражается в недостижении поставленной субъектом цели. Эта взаимосвязь, взаимопроникновение и переходы объективных возможностей в субъективные, равно как и наоборот, являются ключом к пониманию того, почему потенциал рассматриваемой деятельности не был полностью реализован в рамках прежнего закона. Испытывая острую потребность в решении проблемы бойкота выборов, законодатель расширил предмет предвыборной агитации, включив в него такую цель, как "побуждение избирателей к участию в выборах". Между тем не ясно, почему проведение этой

деятельности было запрещено избирательным комиссиям, ведь главный интерес в осуществлении этой цели принадлежал именно государству. На наш взгляд, для того чтобы агитация за участие в выборах была эффективной, ее следует разрешить не только кандидатам, но и избирательным комиссиям, органам государственной власти, местного самоуправления и их должностным лицам, а также средствам массовой информации и журналистам. Это будет дополнительно способствовать реализации гражданами Российской Федерации конституционных прав избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также отвечать реальным потребностям практики (повышение общего уровня правовой и политической культуры населения).

Отдельного внимания заслуживает вопрос о правовом режиме агитационной деятельности, имеющей в качестве цели "побуждение избирателей к неучастию в выборах". В настоящее время она не имеет прямого законодательного регулирования и не охватывается понятием "предвыборная агитация". По мнению С.Д. Князева, это является "серьезным упущением федерального законодательства, поскольку подобные действия фактически исключаются из орбиты правового регулирования и тем самым создается благоприятная почва для злоупотреблений в данной сфере"<sup>43</sup>. В самом деле, если с формально-юридической точки зрения призывы к неучастию в выборах не рассматриваются как предвыборная агитация, то, соответственно, к ним не применимы установленные законом правила ее проведения и ответственность за их нарушение. Однако это не означает, что подобные действия полностью исключаются из сферы правового регулирования. Следует учитывать, что избирательное право - это институт публичного права, а регламентация общественных отношений в публично-правовых отраслях и институтах права базируется на разрешительном типе правового регулирования, суть которого состоит в том, что запрещено все, кроме прямо дозволенного законом. В этой связи представляется необоснованным довод о том, что включение рассматриваемой деятельности в понятие "предвыборной агитации" создаст препятствия к участию государственных органов, органов местного самоуправления, лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, в агитации, призванной бойкотировать выборы. Указанные органы и должностные лица, а также средства массовой информации составляют особую группу субъектов избирательных правоотношений, на которых прежде всего возложена обязанность оказывать содействие осуществлению избирательных прав граждан. Они вправе действовать только так, как предписано нормами избирательного законодательства. Из этого следует, что призывы к неучастию в выборах, распространяемые органами государственной власти и местного самоуправления, средствами массовой информации, есть не что иное, как прямое нарушение закона. Вместе с тем это не решает проблемы в целом. Во-первых, за проведение данными субъектами деятельности, имеющей целью побудить избирателей к отказу от участия в выборах, не установлена юридическая ответственность. Во-вторых, рассмотренные ограничения не распространяются на граждан, кандидатов, избирательные блоки и объединения, поскольку у них другой правовой статус.

Необходимо отметить, что проблема агитации за отказ от участия в выборах уже неоднократно обсуждалась в юридической литературе, но единого мнения по ней разрабо-

тать так и не удалось. Относительно возможных вариантов ее решения специалистами высказан ряд взаимоисключающих суждений.

Так, одни ученые считают, что эту деятельность необходимо запретить, поскольку она противоречит Конституции Российской Федерации. В докладе Центральной избирательной комиссии Российской Федерации "О развитии и совершенствовании законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах" от 6 октября 2000 года подчеркивается, что призывы к отказу от участия в выборах или к бойкоту выборов "носят характер общественно опасных деяний, несущих информационную угрозу конституционным основам российской государственности, в связи с чем должны быть квалифицированы как форма (вид) воспрепятствования осуществлению избирательных прав граждан".

Не разделяя этого мнения, постараемся несколько позже аргументировать свою позицию. Сейчас же скажем, что существует и другая точка зрения. В частности, СД Князев предлагает разрешить проведение деятельности, имеющей своей целью побудить избирателей к отказу от участия в выборах, и ввести ее в рамки законодательной конструкции предвыборной агитации. Следует согласиться с ним, что такой подход позволил бы "охватить содержанием предвыборной агитации практически все формы проявления предвыборной активности, оказывающие влияние на отношение граждан к выборам" и в наибольшей мере соответствовал бы "логике правового регулирования и внутренней согласованности отдельных предписаний Федерального закона об основных гарантиях"<sup>47</sup>. Аналогичную мысль высказывает и М.С. Матейкович. Он считает, что это решение позволит "поставить законодательную преграду прежде всего для действий должностных лиц, не заинтересованных в своевременном и периодичном проведении выборов".

На наш взгляд, деятельность, направленную на побуждение избирателей к неучастию в выборах, следует разрешить. И вот почему.

Во-первых, нет достаточных юридических оснований для того, чтобы рассматривать ее как "информационную угрозу" обществу и государству. Все виды таких угроз, их характеристика и меры борьбы с ними приводятся в Доктрине информационной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 9 сентября 2000 года № Пр-1895. В этом акте ни прямо, ни косвенно не называется такая угроза, как "агитация против участия в выборах".

Конечно, нельзя отрицать того, что такая деятельность в некоторых случаях может повлечь за собой определенные негативные последствия. В частности, если активно проводить такого рода агитацию, то можно значительно сократить уровень участия избирателей в выборах и даже сорвать их. Законодатель устанавливает, что выборы, по общему правилу, признаются несостоявшимися в том случае, если в них приняло участие менее 20 процентов от числа избирателей, внесенных в списки избирателей (п. 2 ст. 70 Федерального закона об основных гарантиях). Однако посмотрим на эту проблему с другой стороны. Ведь уже сегодня аналогичного результата можно добиться другим, вполне легальным средством политической борьбы. Речь идет об агитации "против всех" кандидатов (списков кандидатов), которая прямо разрешена законом. Избирательная комиссия обязана признать выборы несостоявшимися в том случае, если в одномандат-

ном или едином избирательной округе число голосов избирателей, поданных за кандидата, набравшего наибольшее число голосов по отношению к другому кандидату (другим кандидатам), меньше, чем число голосов, поданных против всех кандидатов (п. 2 ст. 70 Федерального закона об основных гарантиях).

Во-вторых, предвыборная агитация, как уже отмечалось, осуществляется с помощью побуждения, а не принуждения. Поэтому призывы к бойкоту выборов не нарушают принципа добровольности участия граждан в выборах в том смысле, что они не принуждают их отказаться от голосования. Использование побуждения в процессе проведения такой деятельности не ущемляет прав граждан на свободный выбор варианта поведения. Каждый избиратель самостоятельно решает, участвовать ему в выборах или отказаться от такого участия.

Подводя итоги предшествующим рассуждениям, можно сделать следующие

#### **ВЫВОДЫ:**

1. Сущность предвыборной агитации заключена в тех необходимых признаках, которые характеризуют ее как особую разновидность социальной и юридической деятельности, институт избирательного права и стадию избирательного процесса, субъективное юридическое право и юридическую обязанность, составную часть политической агитации. Их совокупность и взаимосвязи позволяют рассматривать ее как относительно самостоятельное явление и отличить от других общественных явлений, в том числе правовых.

2. В системе признаков, образующих содержание понятия "предвыборная агитация", первостепенное значение имеют те из них, которые характеризуют это явление как разновидность социальной и юридической деятельности (субъект, объект, цели, формы и методы, время (сроки)). На основании этих признаков происходит юридическая квалификация тех или иных действий субъектов избирательного процесса в качестве агитационных и применяются меры юридической ответственности.

3. Результат агитационной деятельности, рассматриваемый безотносительно целей, не является ее юридически значимым признаком, поэтому его не следует учитывать при квалификации. Кроме того, указание на результат агитационной деятельности необходимо исключить из содержания законодательной дефиниции предвыборной агитации (убрать слова "... или побуждающая...").

4. Функциональное назначение предвыборной агитации в структуре избирательного процесса предполагает наличие у нее четырех взаимосвязанных целей: а) побуждение избирателей к участию в выборах, б) побуждение избирателей к неучастию в выборах, в) побуждение избирателей к голосованию за кандидата (кандидатов, списков кандидатов), г) побуждение избирателей к голосованию против кандидата (кандидатов, список кандидатов), в том числе против всех кандидатов (списков кандидатов). Все эти цели истинны (соответствуют объективным закономерностям общественного развития) и правомерны (не противоречат действующему законодательству, в том числе согласуются с принципом добровольности участия граждан в выборах). Постановка каждой из них определяется объективной действительностью.

Агитация граждан за участие в выборах может стать эффективным средством борьбы с абсентеизмом при условии, что такая деятельность будет разрешена избирательным

комиссиям, органам государственной власти, местного самоуправления, их должностным лицам и средствам массовой информации. Кроме того, избирательные комиссии должны иметь широкие возможности для ее проведения, в частности, через Интернет, посредством мобильной и пейджинговой связи и так далее.

## II. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

**Золотовская Ирина Александровна,**  
аспирантка Северо-Западной  
академии государственной службы

**Смирнова Мария Константиновна,**  
аспирантка Северо-Западной  
академии государственной службы

### **Проблемы правового регулирования назначения выборов в законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере Санкт-Петербурга)**

Демократические преобразования, происходящие в России, создали новую систему органов государственной власти. Основой такой системы стали принципы правового государства, такие как: приоритет прав и свобод человека и гражданина, народный суверенитет, принцип разделения властей, приоритет народного права и другое. Однако в России далеко не гладко происходит признание института парламентаризма; в частности, процесса формирования представительных органов государственной власти, регламентированного нормами избирательного права. Поэтому актуально исследование института назначения выборов в законодательные органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

Конституцией Российской Федерации декларируется, что Российская Федерация является демократическим государством. Вследствие этого Россия- нам предоставляются все известные политико-правовой практике политические права, в том числе, право участия населения в делах государства и формирования его органов.

Статья 3 Конституции Российской Федерации российский народ называет сувереном, который едино и неделимо обладает властными признаками суверенитета. Эта норма права дает многонациональному народу России осуществлять властные полномочия непосредственно и через избираемые им органы государственной власти и местного самоуправления.

Право избирать и быть избранными, установленное статьей 32 Конституции Российской Федерации, стоит также в центре процессов формирования органов государственной власти.

Выборам придается особое значение в управлении государством, поскольку они являются важнейшим институтом организации и функционирования публичной власти в современном политическом обществе. При помощи выборов формируется публичная власть, а также обеспечивается легитимный и представительный характер выборных органов государственной власти. Это подразумевает признание обществом права выбор-

ных органов государственной власти осуществлять функции публичной власти в пределах и в сроки, установленные законодательством. То есть, развитие государства на несколько лет вперед во многом определяется результатами выборов; выборы могут изменить характер государственной власти и направление ее деятельности. Свобода выбора является важнейшим фактором интеллектуального совершенствования человека и нормального нравственного развития личности. Английский теоретик политического либерализма Дж.С. Милль отмечал, что способность человека понимать, судить, различать, что хорошо и что дурно, умственная деятельность и даже нравственная оценка предметов упражняются только тогда, когда человек делает выбор. Этим объясняется то обстоятельство, что для политически активных граждан выборы в органы власти - это нормальная потребность и возможность выражения своей позиции.

Проблемы правового регулирования, возникающие в процессе применения норм законодательства о выборах как федерального, так и законодательства субъектов (например, законодательства Санкт-Петербурга), в частности позволяют говорить о необходимости обращения к вопросу порядка назначения выборов, поскольку назначение выборов является первой стадией избирательного процесса, и от правильности и своевременности разрешения этого вопроса во многом зависит формирование органа государственной власти (в рассматриваемом нами случае - законодательного органа государственной власти Санкт-Петербурга).

Следует отметить, что Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" вступил в силу менее чем год назад, но уже сложилась практика его применения. Так, в Санкт-Петербурге 8 декабря 2002 года состоялись выборы в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга, которые были проведены в соответствии с положениями указанного Федерального закона.

На наш взгляд, в рамках темы настоящей работы следует рассмотреть некоторые актуальные вопросы назначения выборов. В частности, выделить основные принципы избирательного права, имеющие значения для стадии назначения выборов; рассмотреть влияние вида выборов на процедуру назначения выборов, влияние сроков полномочий выборных органов государственной власти субъекта Российской Федерации на определение даты выборов в указанные органы.

При написании данной работы был проведен анализ действующих нормативных правовых актов избирательного законодательства (в частности, Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (далее - Федеральный закон), Закона Санкт-Петербурга от 12 сентября 2001 года № 627-78 "О выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга") а также постановлений Конституционного Суда Российской Федерации, Уставного суда Санкт-Петербурга, решений Санкт-Петербургского городского суда.

Цель настоящего исследования заключалась в том, чтобы на основе реальной практики проведения выборов в Российской Федерации дать обобщенные рекомендации по совершенствованию законодательства Санкт-Петербурга по назначению выборов в Законодательное Собрание города. Настоящая цель реализуется посредством решения следующих задач: 1. Изучение и обобщение имеющихся материалов; определение степени

и уровня научной разработанности исследуемой темы.

2 Формулировка предложений в Устав Санкт-Петербурга, законодательство города по реальному обеспечению требований федерального законодательства.

3 Оценка реального обеспечения выполнения избирательного законодательства в Санкт-Петербурге и правовых последствий отхода (отступлений) от принципов и норм федерального законодательства.

## **1. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ СТАДИИ НАЗНАЧЕНИЯ ВЫБОРОВ**

Конституция Российской Федерации, в отличие от многих зарубежных конституций, не содержит специальной главы об избирательном праве. Самые общие нормы включены в части 2, 3 статьи 32 Конституции Российской Федерации. Отдельные правила связываются с избранием Президента Российской Федерации (статья 81) и Федерального Собрания.

Однако общие принципы избирательного права прямо или косвенно предусмотрены Конституцией Российской Федерации в виде ряда прав, обеспечивающих гражданам участие в выборах. Кроме того, они сформулированы в Федеральном законе об основных гарантиях.

Обращаясь к стадии назначения выборов, полагаем, что необходимо подробно рассмотреть два принципа избирательного права: 1) принцип обязательности выборов; 2) принцип периодичности выборов. Данные принципы нашли законодательное закрепление в статье 9 Федерального закона.

1) Рассмотрим принцип обязательности выборов. Он основан на политико-правовом требовании, что выборы в демократическом правовом государстве, каким является Российская Федерация, представляют собой единственный юридически гарантированный и легитимный способ формирования органов государственной власти. Обязательность выборов предполагает, что компетентные государственные органы должны регламентировать время деятельности выборных институтов публичной власти и обеспечивать их воспроизводство на регулярной основе через избирательный процесс.

Общий правовой режим обязательности проведения всех видов выборов закреплен в статье 9 Федерального закона, при этом основной акцент сделан, главным образом, на сроках проведения выборов. Региональная практика организации и проведения выборов показала, что введение института назначения выборов не гарантирует в полном объеме обязательности их проведения. Открытой остается проблема отмены и переноса срока назначенных выборов. Так, в Уставе Санкт-Петербурга в редакции от 28 февраля 1998 года (в п. 3 ст. 24) было установлено, что Законодательным Собранием Санкт-Петербурга могут быть изменены сроки проведения выборов в случае, если в период проведения очередных выборов на территории Санкт-Петербурга вводится чрезвычайное положение. Санкт-Петербургский городской суд в решении от 15 декабря 2000 года дело № 3-368/2000 отметил следующее: прокурор Санкт-Петербурга указал, что пункт 3 статьи 24 Устава Санкт-Петербурга в части предоставления Законодательному Собранию права изменять сроки проведения выборов в Законодательное Собрание противоречит пункту 2 статьи 8 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". Указанные

доводы являются обоснованными, так как пункт 1 статьи 8 указанного Федерального закона предусматривает, что срок полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления устанавливается соответственно Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации и так далее. Согласно пункту 2 статьи 8 этого же Закона изменение (увеличение или уменьшение) установленного уставами субъектов Российской Федерации срока полномочий избранных депутатов не допускается. Статьей 23 Устава Санкт-Петербурга установлен четырехлетний срок полномочий Законодательного Собрания. Возможность же изменения срока проведения очередных выборов, предоставляющая это право Законодательному Собранию (п. 3 ст. 24 Устава), противоречит пункту 2 статьи 8 вышеназванного Федерального закона и подлежит признанию недействующим. Следует отметить, что в настоящее время из Устава Санкт-Петербурга исключено положение об изменении срока проведения выборов в период чрезвычайного положения на территории Санкт-Петербурга.

На уровне Санкт-Петербурга принцип обязательности выборов закреплен в следующих нормах:

а) Законодательное Собрание Санкт-Петербурга избирается на 4 года. Это предполагает обязательное проведение выборов по истечении срока, на который избирается данный орган государственной власти Санкт-Петербурга;

б) В Уставе Санкт-Петербурга закреплено, что голосование по выборам в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга начинается в первое воскресенье апреля последнего календарного года полномочий Законодательного Собрания Санкт-Петербурга предыдущего созыва. Законодательное закрепление конкретного дня голосования по выборам представляет собой своего рода гарантию обязательности проведения выборов.

2) Далее обратимся к принципу периодичности выборов. Этот принцип связан с правовыми ограничениями полномочий выборных органов государственной власти по срокам их исполнения. Фактически и юридически это означает, что выборы должны проводиться в обязательном порядке и через определенные интервалы времени. В Санкт-Петербурге представительный орган государственной власти избирается с интервалом в четыре года. Нормативная регламентация времени деятельности выборных институтов публичной власти призвана, с одной стороны, обеспечить стабильность их функционирования, а с другой - гарантировать сменяемость (ротацию) депутатов по итогам голосования на выборах. Периодичность проведения выборов является одним из необходимых условий демократичности и легитимности формируемых через избирательный процесс государственных институтов. Принцип периодичности выборов квалифицируется рядом международных документов как общее условие признания их правосубъектности. Так, в статье 21 Всеобщей декларации прав человека, утвержденной Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 года, отмечено, что воля народа, являясь основой власти правительства, "должна находить себе выражение в периодических и нефальсифицированных выборах..."<sup>4</sup> В подпункте 5.1 Документа Копенгагенского совещания Конференции по человеческому измерению Совещания по безопасности и сотрудничеству в Европе (СБСЕ) от 29 июня 1990 года подчеркнул, что к числу элементов справедливости, кото-

рые существенно необходимы для полного выражения равных и неотъемлемых прав всех людей, относятся "свободные выборы, проводимые через разумные промежутки времени путем тайного голосования".

Законодательство субъектов Российской Федерации, как правило, устанавливает срок полномочий региональных органов, аналогичный срокам деятельности федеральных органов (например, в Санкт-Петербурге), и в пределах, установленных федеральным законодательством. Такие пределы сроков деятельности органов государственной власти определены в статье 8 Федерального закона, в которой предусмотрено, что срок, на который избираются органы государственной власти субъектов Российской Федерации, депутаты указанных органов, а также срок полномочий указанных органов и депутатов устанавливается соответственно Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований. Устанавливаемый срок не может составлять более пяти лет.

Изложенные положения позволяют сформулировать следующие выводы:

1. Рассмотренные нами принципы избирательного права имеют огромное значение для стадии назначения выборов, поскольку именно они обуславливают обязательную и периодическую инициацию проведения выборов, а также определение конкретных сроков проведения голосования. Поскольку:

1.1. принцип обязательности предполагает регламентацию времени деятельности выборных органов государственной власти (в том числе законодательных органов государственной власти);

1.2. принцип периодичности означает, что выборы в законодательный орган государственной власти должны быть обязательно проведены через законодательно установленный интервал времени.

2. Полагаем, что нормативное закрепление данных принципов на уровне субъекта Российской Федерации не является обязательным, в силу того, что они закреплены на федеральном уровне.

3. На уровне субъекта Российской Федерации целесообразно установление конкретных норм, позволяющих гарантировать реализацию принципов обязательности и периодичности выборов. Так, отмечаем, что в законодательстве Санкт-Петербурга о выборах содержатся положения, позволяющие говорить о наличии механизма соблюдения указанных принципов (ст. 23,24 Устава Санкт-Петербурга).

## **2. ВИДЫ ВЫБОРОВ**

### **И ИХ ВЛИЯНИЕ НА ПОРЯДОК НАЗНАЧЕНИЯ ВЫБОРОВ**

Прежде чем обратиться к отдельным видам выборов и их влиянию на порядок назначения выборов, целесообразно сформулировать определение понятия "выборы". Данное понятие является законодательно определенным.

Так, выборы - форма прямого волеизъявления граждан, осуществляемого в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституциями (уставами), законами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований в целях формирования органа государственной власти, органа местного само-

управления или наделения полномочиями должностного лица.

В свою очередь, в теории избирательного права также существуют определения понятия "выборы". Например, выборы в Российской Федерации - избрание гражданами Российской Федерации органов государственной власти, органов местного самоуправления и выборных должностных лиц.

Однако, сопоставляя приведенные выше определения, следует обратить внимание на весьма серьезные замечания ко второму из них, где отсутствует указание на то, что выборы проводятся в соответствии с определенным законодательством порядком их проведения. На наш взгляд, такая формулировка не совсем полно отражает процесс формирования органов государственной власти, органов местного самоуправления и наделения *полномочиями* должностных лиц. Поскольку наличие закрепленного в нормах права порядка проведения выборов является неотъемлемым элементом избирательного процесса в целом, и, в частности, стадии назначения выборов.

В избирательном законодательстве Российской Федерации в соответствии с конституционной моделью организации системы органов государственной власти представлены следующие уровни выборов органов государственной власти: федеральный, региональный.

Региональные выборы - это выборы в законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти, иные государственные органы и на выборные должности в субъектах Российской Федерации, предусмотренные их конституциями (уставами) и проводимые в соответствии с законами субъектов Российской Федерации, принятыми на основе федерального законодательства.

Рассматривая избирательное законодательство, можно выделить следующие основные виды выборов при формировании законодательного органа субъекта Российской Федерации в зависимости от срока полномочий данного органа и срока полномочий депутатов этого органа: очередные выборы; досрочные выборы; выборы вместо выбывшего депутата (дополнительные выборы); повторные выборы, в случаях, предусмотренных законодательством о выборах. Подробнее остановимся на отдельных видах выборов.

1. Очередные выборы проводятся по истечении установленного уставом срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Анализируя вопрос истечения срока полномочий законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (в данном случае Законодательного Собрания Санкт-Петербурга), небезынтересно обратиться к позиции Уставного суда Санкт-Петербурга, выраженной в постановлении Уставного суда Санкт-Петербурга от 14 марта 2001 № 008-3 по делу о толковании статьи 23, пункта 3; статьи 24, пункта 12; статьи 25 и пункта 3 статьи 30 Устава Санкт-Петербурга. Так, в соответствии с пунктом 4.1 указанного постановления анализ содержания статьи 23, пункта 3; статьи 24, пункта 12; статьи 25 и пункта 3 статьи 30 Устава Санкт-Петербурга позволяет сделать вывод, что продолжительность срока полномочий депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга и срок полномочий Законодательного Собрания Санкт-Петербурга как органа государственной власти, так же как и моменты возникновения тех и других полномочий, могут не совпадать. Полномочия правомочного Законодательного Собрания Санкт-Петербурга возникают с момента начала работы (первого за-

седания) Законодательного Собрания Санкт-Петербурга нового созыва, которое может быть сформировано как после первого, так и после второго тура голосования, а в случае признания выборов несостоявшимися - и в более поздний срок. Полномочия каждого из депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга возникают со дня принятия Санкт-Петербургской избирательной комиссией решения об общих результатах выборов.

Таким образом, учитывая позицию Уставного суда Санкт-Петербурга можно сделать вывод о том, что срок полномочий Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, как органа государственной власти Санкт-Петербурга, может не совпадать со сроком полномочий отдельных депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. На практике это может привести к возникновению парадоксальных ситуаций, например, срок полномочий Законодательного Собрания второго созыва продолжался до 6 января 2003 года, в свою очередь, полномочия депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга третьего созыва возникли в декабре 2002 года (со дня принятия Санкт-Петербургской избирательной комиссией решения об общих результатах выборов), при этом, согласно пункту 6 статьи 25 Устава Санкт-Петербурга полномочия депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга прекратились со дня возникновения полномочий у избранного по соответствующему избирательному округу депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга нового созыва. То есть, имела место ситуация, когда полномочия депутатов второго созыва прекратились, а полномочия депутатов нового созыва продолжались.

Полагаем, что несовершенство правового регулирования определения начала и окончания сроков полномочий представительного органа государственной власти субъекта и сроков полномочий депутатов такого органа, а также соотношения продолжительности указанных сроков приводит к трудностям в правоприменении норм избирательного, государственного и иных отраслей права.

2. Выборы вместо выбывшего депутата (дополнительные выборы) проводятся в случае сложения депутатом своих полномочий в порядке, предусмотренном законодательством о выборах.

В законодательстве Санкт-Петербурга установлено, что полномочия депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга прекращаются досрочно в случаях:

1) письменного заявления депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга о сложении своих полномочий;

2) утраты депутатом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга гражданства Российской Федерации;

3) вступления в законную силу обвинительного приговора суда в отношении лица, являющегося депутатом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга;

4) признания недееспособным лица, являющегося депутатом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, решением суда, вступившим в законную силу;

5) смерти депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга;

6) признания лица, являющегося депутатом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, безвестно отсутствующим или объявления умершим в соответствии с решением суда, вступившим в законную силу;

7) невыполнения депутатом Законодательного Собрания Санкт-Петербурга требований, установленных пунктом 4 настоящей статьи;

8) неучастия депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга в работе Законодательного Собрания Санкт-Петербурга более трех месяцев подряд без уважительных причин, перечень которых определяется законом Санкт-Петербурга;

9) в иных случаях, предусмотренных действующим законодательством.

На практике имели место случаи выборов вместо выбывшего депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга: в сентябре 2001 года на основании письменного заявления сложил депутатские полномочия А.Е. Корчагин (округ 23), назначенный главой территориального управления Невского административного района, и в декабре 2001 года по округу 23 был избран новый депутат А.А. Тимофеев.

В Законодательное Собрание Санкт-Петербурга второго созыва в течение 2001 года три раза были проведены выборы вместо выбывших депутатов. Это обстоятельство доказывает, что институт досрочного прекращения полномочий депутатов реально действует на практике.

В свете вышеизложенного, полагаем, что:

1. Стадия назначения выборов (как одна из стадий избирательного процесса) характеризуется обязательным наличием закрепленного в нормах права порядка проведения выборов.

2. В зависимости от срока полномочий представительного органа государственной власти и срока полномочий депутатов этого органа можно выделить следующие виды выборов: очередные выборы; досрочные выборы; выборы вместо выбывшего депутата (дополнительные выборы); повторные выборы, в случаях, предусмотренных законодательством о выборах.

3. Можно сделать вывод о взаимосвязи процесса назначения выборов и конкретных видов выборов. Поскольку вид выборов часто зависит от срока полномочий представительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации и срока полномочий отдельных депутатов такого органа, то при назначении выборов используется та или иная процедура назначения выборов, установленная действующим законодательством. Например, обратимся к случаю досрочного прекращения полномочий депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. В соответствии с пунктом 11 статьи 25 Устава Санкт-Петербурга в случае досрочного прекращения полномочий депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга Законодательным Собранием Санкт-Петербурга в течение месяца назначаются дополнительные выборы депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга по соответствующему избирательному округу. В случае непринятия решения Законодательным Собранием Санкт-Петербурга в указанный срок дата выборов депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга назначается Санкт-Петербургской избирательной комиссией. Дополнительные и (или) повторные выборы депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга не назначаются и не проводятся в случае, если в результате этих выборов срок полномочий депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга будет составлять менее одного года.

4. В рамках особенностей назначения очередных выборов необходимо подчеркнуть, что срок полномочий Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, как органа госу-

дарственной власти может не совпадать со сроком полномочий отдельных депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. Полагаем, что во избежание правовых коллизий, связанных со сроком указанных полномочий, а также учитывая позицию Уставного суда Санкт-Петербурга ("...полномочия всех депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга предыдущего созыва прекращаются, а полномочия депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга нового созыва возникают со дня начала работы (первого заседания) Законодательного Собрания Санкт-Петербурга нового созыва")<sup>9</sup>, необходимо внести изменения в пункт 6 статьи 25 Устава Санкт-Петербурга, изложив последнее предложение в следующей редакции: "срок полномочий однократно избранного депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга не может быть более четырех лет".

### **3. ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПОРЯДКА НАЗНАЧЕНИЯ ВЫБОРОВ**

Законодательное регулирование порядка назначения и проведения выборов депутатов законодательных (представительных) органов основывается на положениях Федерального закона, но также имеет свои особенности в законодательстве субъекта о выборах законодательного (представительного) органа.

В соответствии со статьей 11 Федерального закона законодательство Российской Федерации о выборах составляют Конституция Российской Федерации, настоящий Федеральный закон, иные федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации, иные нормативные правовые акты о выборах, принимаемые в Российской Федерации.

Целесообразно отметить также, что законодатель установил особый порядок применения нормативных правовых актов, регулирующих избирательный процесс в случае, если срок полномочий органа государственной власти субъекта Российской Федерации истек или полномочия были досрочно прекращены, а соответствующий закон субъекта Российской Федерации о выборах отсутствует либо положение (положения) закона субъекта Российской Федерации не может быть применено (не могут быть применены) вследствие признания его судом недействующим и не подлежащим применению, выборы в орган государственной власти субъекта Российской Федерации в части положения (положений) закона субъекта Российской Федерации, признанного судом недействующим и не подлежащим применению, проводятся соответствующей избирательной комиссией на основе настоящего Федерального закона, иных федеральных законов, обеспечивающих реализацию права граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти, а в случае, если имеющаяся правовая база недостаточна, в части, не урегулированной законом, также на основе указов Президента Российской Федерации.

Так, например, в Санкт-Петербурге при назначении выборов депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, а также при их проведении в декабре 2002 года напрямую применялись нормы Федерального закона, поскольку Закон Санкт-Петербурга от 24 сентября 2001 № 627-78 "О выборах депутатов Законодательного Со-

брания Санкт-Петербурга" противоречил Федеральному закону (как отмечалось в протесте прокурора Санкт-Петербурга, признанного Законодательным Собранием Санкт-Петербурга обоснованным, а в январе 2003 года Санкт-Петербургским городским судом отдельные положения указанного Закона Санкт-Петербурга были признаны недействующими и не подлежащими применению).

Порядок назначения выборов предусматривает, что выборы законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации били депутатов законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации назначает уполномоченный на то орган или должностное лицо. В пункте 3 статьи 5 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" установлено, что постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации назначается дата выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Данное положение закреплено в Уставе Санкт-Петербурга (п. 3 ст. 30).

Таким образом, "уполномоченным органом" в Санкт-Петербурге, назначающим выборы в законодательный орган государственной власти Санкт-Петербурга, является Законодательное Собрание Санкт-Петербурга.

Помимо этого, в определенных законодательством случаях выборы назначает:

- 1) соответствующая избирательная комиссия (назначает и проводит выборы);
- 2) суд общей юрисдикции (при этом выборы организует и проводит временная избирательная комиссия, которая формируется для подготовки и проведения выборов Центральной избирательной комиссией Российской Федерации или избирательной комиссией субъекта Российской Федерации).

По общему правилу решение о назначении выборов должно быть принято не позднее чем за 65 дней до дня истечения срока, на который были избраны соответствующий орган или депутаты. В случае досрочного прекращения полномочий указанных органов или депутатов, влекущего за собой неправомочность органа, выборы должны быть назначены не позднее чем через 14 дней со дня такого прекращения полномочий.

Законодатель устанавливает общее правило определения дня голосования: голосование на выборах в органы государственной власти субъекта Российской Федерации должно быть проведено не позднее чем через 100 дней и не ранее чем через 80 дней со дня принятия решения о назначении выборов. Указанное решение подлежит официальному опубликованию в средствах массовой информации не позднее чем через пять дней со дня его принятия.

В Уставе Санкт-Петербурга в пункте 3 статьи 24 Устава установлен срок проведения голосования по выборам в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга. Небезынтересно отметить, что это положение вызвало неопределенность понимания. Так, Уставный суд Санкт-Петербурга по делу о толковании статьи 24, пункта 3; статьи 25, пункта 12; статьи 26 и пунктов 1 и 3 статьи 30 Устава Санкт-Петербурга рассматривал вопрос об определении дня голосования. Вопрос о дне голосования по очередным выборам в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга непосредственно урегулирован в пункте 3 ста-

тьи 25 Устава Санкт Петербурга, где установлено, что голосование по выборам в Законодательное Собрание Санкт Петербурга нового созыва проводится в первое воскресенье апреля последнего календарного года полномочий Законодательного Собрания Санкт Петербурга предыдущего созыва.

Для правильного определения дня голосования по выборам в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга необходимо установить, что именно понимается под словосочетанием "последний календарный год полномочий Законодательного Собрания Санкт-Петербурга" в контексте общего смысла пункта 3 статьи 25 Устава Санкт-Петербурга во взаимосвязи с положениями пункта 1 статьи 24 и пунктов 1 и 3 статьи 30 Устава Санкт-Петербурга с учетом толкования последних Уставным судом Санкт-Петербурга в постановлении от 14 марта 2001 года № 008-3-

Из заключений специалистов в области лингвистики следует, что словосочетание "последний календарный год полномочий" допускает его понимание как года, определяемого по календарю, то есть с 1 января по 31 декабря, и в контексте иных норм Устава Санкт-Петербурга, устанавливающих срок полномочий Законодательного Собрания Санкт-Петербурга второго созыва, этот период может определяться с 1 января 2003 года по 31 декабря

2003 года.

Принимая во внимание изложенное, Уставный суд Санкт-Петербурга исходит из того, что под словосочетанием "последний календарный год полномочий Законодательного Собрания Санкт-Петербурга" в статье 25 Устава Санкт-Петербурга понимается год, на который приходится последний день нормативно установленного срока полномочий Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, даже если продолжительность полномочий Законодательного Собрания Санкт-Петербурга в этом году не составляет полного года.

Таким образом, по смыслу пункта 3 статьи 25, пункта 1 статьи 24, пунктов 1 и 3 статьи 30 Устава Санкт-Петербурга в их взаимосвязи днем голосования по выборам в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга третьего созыва является первое воскресенье апреля 2003 года.

В то же время следует учитывать, что в процессе реализации Законодательным Собранием Санкт-Петербурга своих полномочий, вытекающих из статей 72, 73, 76, 77 Конституции Российской Федерации, и установления собственного правового регулирования, определяющего порядок избрания депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти, назначение даты выборов в законодательный орган не должно приводить к произвольному продлению или сокращению продолжительности (срока) полномочий Законодательного Собрания Санкт-Петербурга или депутатов действующего созыва. Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1997 года по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 года № 315 "О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации", Закона Пермской области от 21 февраля 1996 года "О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области" и части 2 статьи 5

Закона Вологодской области от 17 октября 1995 года "О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области" (в редакции от 9 ноября 1995 года), решение указанных вопросов субъектами Российской Федерации должно соответствовать вытекающему из конституционных положений требованию формирования представительного органа на основе собственного устава и законов, "без отступления от установленных в них порядка выборов и сроков полномочий этого органа и при соблюдении общих рамочных предписаний о максимальной продолжительности легислатуры". Аналогичное требование содержится и в пункте 2 статьи 1 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", согласно которому органы государственной власти субъекта Российской Федерации обеспечивают реализацию прав граждан на участие в управлении делами государства, в том числе путем законодательного закрепления гарантий своевременного назначения даты выборов в органы государственной власти и гарантий периодического проведения выборов.

Из этого следует, что регламентация порядка проведения выборов в законодательный орган (в том числе, установление дня голосования) в Уставе Санкт-Петербурга должна отвечать определенным требованиям, вытекающим из соответствующих положений Конституции Российской Федерации, федерального законодательства, а также правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации. Это означает, что при установлении порядка избрания депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти назначение даты выборов в законодательный орган не должно приводить к произвольному или искусственному продлению (или сокращению) срока полномочий Законодательного Собрания Санкт-Петербурга или депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга действующего созыва, не обусловленному причинами объективного характера<sup>12</sup>.

Таким образом, при разрешении вопроса о назначении дня голосования по очередным выборам депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга был привлечен Уставный суд Санкт-Петербурга, как орган, в чью компетенцию входит толкование положений Устава Санкт-Петербурга.

П. 4.4 Постановления Уставного суда Санкт-Петербурга от 15 июня 2001 года № 015-п по делу о толковании статьи 24, пункта 3; статьи 25, пункта 12; статьи 26 и пунктов 1 и 3 статьи 30 Устава Санкт-Петербурга // Вестник Уставного суда Санкт-Петербурга. 2001. № 1.

Помимо общего порядка назначения выборов законодатель определяет 3 специальных срока назначения выборов и ограничение порядка назначения выборов. В случае, если уполномоченный на то орган или должностное лицо не назначит выборы в сроки, предусмотренные законом, а также в случае отсутствия уполномоченного на то органа или должностного лица, выборы назначаются и проводятся соответствующей избирательной комиссией:

а) в первое или во второе воскресенье месяца, следующего за месяцем, в котором истекают полномочия органа или депутатов. При этом решение избирательной комиссии о проведении выборов публикуется не позднее чем через семь дней со дня истечения установленного пунктом 2 статьи 10 Федерального закона срока официального опубли-

кования решения о назначении выборов;

б) не позднее чем через 120 дней со дня досрочного прекращения полномочий органа или досрочного прекращения полномочий депутатов, влекущего за собой неправомочность органа. При этом решение избирательной комиссии о назначении выборов публикуется не позднее чем через семь дней со дня истечения установленного пунктом 2 статьи 10 Федерального закона срока официального опубликования решения о значении выборов;

в) если уполномоченный на то орган или должностное лицо либо соответствующая избирательная комиссия не назначит в установленный срок выборы указанных в пункте 1 статьи 8 Федерального закона органов или депутатов или если соответствующая избирательная комиссия отсутствует и не может быть сформирована в порядке, предусмотренном Федеральным законом, выборы по заявлениям избирателей, избирательных объединений, избирательных блоков, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора назначаются соответствующим судом общей юрисдикции. При этом выборы организует и проводит временная избирательная комиссия, которая формируется для подготовки и проведения данных выборов Центральной избирательной комиссией Российской Федерации или избирательной комиссией субъекта Российской Федерации (соответственно уровню выборов) в количестве не более 15 членов с соблюдением требований к составу избирательной комиссии, установленных статьями 22-24 и 29 Федерального закона, в течение семи дней со дня вступления решения суда в законную силу.

Федеральным законом установлено ограничение, согласно которому голосование на выборах может быть назначено только на воскресенье. Не допускается назначение голосования на предпраздничный и нерабочий праздничный дни, на день, следующий за нерабочим праздничным днем, а также на воскресенье, которое в установленном порядке объявлено рабочим днем.

Итак, учитывая вышеизложенное, полагаем, необходимо отметить следующее:

1. Федеральный законодатель установил особый порядок применения нормативных правовых актов, регулирующих избирательный процесс в случае, если срок полномочий органа государственной власти субъекта Российской Федерации истек или полномочия были досрочно прекращены, а соответствующий закон субъекта Российской Федерации о выборах отсутствует либо положение (положения) закона субъекта Российской Федерации не может быть применено.

2. В соответствии с действующим законодательством органом, уполномоченным назначать выборы в представительный орган власти Санкт-Петербурга, является Законодательное Собрание Санкт-Петербурга.

3. Необходимо обратить внимание на юридико-технические аспекты подготовки нормативных правовых актов. Поскольку в настоящее время региональные законодатели часто идут по пути фактического дублирования норм федеральных законов, при этом не учитывают собственную компетенцию субъекта Российской Федерации, а также компетенцию Российской Федерации.

Институт назначения выборов, в комплексе регулируемых им избирательных отношений - их периодичности, сроков, изменения нормативных сроков, то есть продления

или сокращения времени выполнения полномочий выборных органов государственной власти, является важнейшим инструментом обеспечения или, напротив, ограничения избирательных прав граждан.

На механизм назначения выборов, как было сказано выше, оказывают влияние несколько составляющих:

во-первых, срок полномочий выборного органа, который устанавливается уставом, законом. При этом применяется институт очередных, досрочных и

ДРУГИХ ВИДОВ выборов;

во-вторых, наличие правовой (законодательной) базы организации и проведения выборов. В последнее время большое внимание уделяется разъяснительным актам Уставного суда, которые не являясь правовыми актами содержат в себе официальное толкование норм Устава Санкт-Петербурга и оказывают влияние на правоприменительную практику, в том числе, в сфере назначения выборов в Санкт-Петербурге;

в-третьих, определение конкретных субъектов права и назначения проведения выборов. Законодательно установлено право назначения и проведения выборов уполномоченным органом - законодательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (при этом в определенных законодательством случаях в качестве уполномоченного органа могут выступать иные органы);

в-четвертых, определение порядка назначения выборов. Наличие в законодательстве фиксированной даты проведения выборов либо интервального срока со дня назначения выборов до дня их проведения, специальных сроков досрочных выборов.

Как показывает практика, в процессе реализации стадии назначения выборов возникает множество споров и сложностей в применении правовых норм избирательного права. Несоблюдение требований законодательства, в том числе, на стадии назначения выборов может привести к нарушению прав и свобод граждан, декларируемых Конституцией Российской Федерации.

В связи с изложенным авторы работы предлагают:

1. Во избежание правовых коллизий, связанных со сроком указанных полномочий, а также, учитывая позицию Уставного суда Санкт-Петербурга по данному вопросу, о которой говорилось выше, необходимо внести изменения в пункт б статьи 25 Устава Санкт-Петербурга, изложив последнее предложение в следующей редакции: "срок полномочий однократно избранного депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга не может быть более четырех лет".

2. Разработать и принять комплексный закон, регламентирующий избирательный процесс в Санкт-Петербурге (Избирательный кодекс Санкт-Петербурга) и включающий в себя следующие разделы: о выборах депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга; о выборах главы исполнительного органа государственной власти Санкт-Петербурга; о выборах депутатов органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге и другие.

При этом необходимо обратить внимание на то, что при установлении порядка избрания депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти назначение даты выборов в законодательный орган не должен приводить к произвольному или искусственному продлению (или сокращению) срока полномочий Законода-

тельного Собрания Санкт-Петербурга или депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга действующего созыва.

3. Нормы законодательства о выборах, на наш взгляд, должны быть сформулированы с учетом следующих принципов:

- 1) системность в формировании выборного законодательства субъекта Федерации;
- 2) необходимая достаточность законодательного регулирования выборов на уровне субъекта Российской Федерации;
- 3) взаимная внутренняя согласованность законодательства о выборах субъекта Федерации.

4. Формирование законодательства субъекта Российской Федерации (в том числе, Санкт-Петербурга) о выборах должно осуществляться в пределах предметов ведения и полномочий. При подготовке и принятии нормативных актов субъектов Российской Федерации, полагаем, что необходимо неукоснительно исходить из положений Конституции Российской Федерации, закрепивших в качестве основы конституционного строя Российской Федерации федеративное устройство Российской Федерации, основанное на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Таким образом, законы, принимаемые Российской Федерацией и ее субъектами (например, Санкт-Петербургом), не могут не отличаться предметом правового регулирования, конкретным содержанием, структурой, полнотой и способами нормативного правового регулирования.

При помощи законов субъектов Российской Федерации следует осуществлять нормативное правовое регулирование лишь тех отношений, которые отнесены к компетенции субъектов Российской Федерации.

В субъектах Российской Федерации при разработке законодательной и иной нормативной правовой базы о выборах необходимо стремиться к максимальному обеспечению избирательных прав граждан.

5. В числе важнейших мер по совершенствованию федерального законодательства о выборах предполагается выявить и предусмотреть устранение малоэффективных норм права; разработать действенные механизмы реализации норм права, которые призваны гарантировать реальное действие важнейших прав и свобод участников избирательных отношений и способные обеспечить их неукоснительное выполнение.

## II. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

**Ракитин Иван Владимирович,**  
студент 5-го курса  
Московского государственного  
университета геодезии и картографии

### Сроки в избирательном процессе

#### Введение

В соответствии с частью 3 статьи 3 Конституции Российской Федерации, принятой всенародным голосованием 12 декабря 1993 года, "Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы". Конституционное право граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления гарантии реализации и защиты избирательных прав занимают центральное место в системе политических прав граждан Российской Федерации. Важными предпосылками полной и эффективной реализации избирательных прав граждан обеспечения преемственности власти и стабильности функционирования государственного механизма Российской Федерации являются четкая правовая регламентация порядка организации и проведения выборов всех уровней правильное понимание и применение норм, регулирующих избирательный процесс. В числе таких норм значительное место занимают те, которые устанавливают сроки мероприятий по подготовке и проведению выборов. Отсюда вытекает необходимость определения юридической природы процессуальных сроков и разрешение ряда других теоретических и практических вопросов их применения в избирательном процессе Российской Федерации.

Вопросы избирательного процесса и, в частности, сроков отдельных мероприятий, проводимых в его рамках, недостаточно разработаны в научной литературе Нет ни одной монографической работы или статьи в периодических печатных изданиях, непосредственно посвященной срокам в избирательном процессе. В некоторых комплексных исследованиях авторы уделяют данной проблеме небольшую по объему часть работы. Таковы к примеру, работа В А Лучина "Общественный контроль на выборах и референдумах", а также учебник "Избирательное право" Д.Б. Каткова и Е.В. Корчиго. Однако и в этих работах проблема сроков в избирательном процессе не освещена достаточно полно. Поэтому данная проблема была выбрана мною как тема для исследования.

#### **1. Понятие процессуальных сроков и особенности сроков в избирательном процессе**

В избирательном праве *под процессуальным сроком понимается период времени, в течение которого участниками избирательного процесса могут или должны быть со-*

*вершены определенные законом действия, либо точная дата совершения таких действий* '.

А.П. Гуляев считает, что процессуальные сроки являются разновидностью процессуальных гарантий, то есть правовых средств, установленных законом для надлежащей защиты прав участников процесса и иных лиц, осуществления задач процессуальной деятельности. В связи с этим он спорит с М.А. Чельцовым, который под сроком в процессе в широком смысле слова понимает "определенный промежуток времени, в течение которого процессуальное действие должно быть выполнено"<sup>2</sup>. Возражая, А.П. Гуляев пишет, что такое понимание срока вовсе не является характерным только для процесса. "Это общепринятое понимание срока вообще. С юридической же точки зрения установленный законом срок представляет собой процессуальную гарантию". Он предлагает определить процессуальные сроки как "разновидность процессуальных гарантий, заключающихся в ограничении времени для выполнения тех или иных действий".

Вместе с тем порядок и сроки проведения выборов, закрепленные в Конституции Российской Федерации, федеральных законах, конституциях (уставах), законах субъектов Российской Федерации, уставах муниципальных образований, могут рассматриваться и как организационно-правовое выражение принципа обязательности проведения выборов<sup>5</sup>. Обязательность периодического проведения выборов - один из конституционных принципов организации избирательного процесса в Российской Федерации, способ не допустить захвата власти или присвоение властных полномочий.

Сроки в избирательном процессе в зависимости от того, кто их устанавливает или участвует в их определении, подразделяются на несколько видов: прямо установленные законом; вычисляемые при помощи системного толкования норм закона и определяемые при участии органов государственной власти, местного самоуправления и суда.

Особенностью сроков в избирательном процессе является то, что практически все они устанавливаются законом. Системное толкование норм закона требуется в случаях, когда законом прямо не определен момент начала или момент окончания течения срока, но эти моменты могут быть вычислены с учетом других норм того же закона или других законов. К примеру, пункт 5 статьи 44 Федерального закона от 10 января 2003 года №19-ФЗ "О выборах Президента Российской Федерации" (далее - Федеральный закон о выборах Президента) устанавливает: "если к дню голосования останется менее двух зарегистрированных кандидатов, выборы Президента Российской Федерации по решению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации откладываются на срок не более 90 дней". Законом установлен только максимальный срок, на который в указанном случае может быть отложена дата выборов. При условии, что выборы откладываются с целью осуществления дополнительно выдвинутыми кандидатами и Центральной избирательной комиссией Российской Федерации всех положенных избирательных действий, можно предположить, что минимальный срок должен равняться суммарному сроку осуществления всех этих действий. Должны быть осуществлены следующие действия.

Действие	Минимальный срок на осуществление
1) выдвижение кандидата, регистрация избирательного блока	в соответствии с п. 9 ст. 33 Федерального закона об основных гарантиях период, включающий выдвижение кандидатов и сбор подписей избирателей в поддержку выдвижения кандидатов, на выборах федерального уровня не может быть меньше 40 дней (при досрочных выборах - не менее 30 дней)
2) регистрация уполномоченных представителей	
3) открытие специального избирательного счета	
4) сбор подписей в поддержку кандидата	
5) проверка достоверности сведений в подписных листах, проверка документов	максимальный срок проверки документов установлен в 10 дней (п. 1 ст. 39 Федерального закона о выборах Президента), минимальный срок законом не предусмотрен
6) регистрация кандидата	регистрация может быть произведена ЦИК России немедленно после проверки документов
7) проведение предвыборной агитации	предвыборная агитация на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях начинается за 30 дней до дня голосования (п. 2 ст. 50 Федерального закона о выборах Президента)

Таким образом, минимальный срок, на который могут быть отложены выборы в соответствии с пунктом 5 статьи 44 Федерального закона о выборах Президента, составляет приблизительно 80 дней (40 дней на выдвижение и сбор подписей, 10 дней на проверку документов и 30 дней - от начала предвыборной агитации в СМИ до дня голосования).

При участии органов государственной власти определяется прежде всего срок проведения выборов - день голосования. Согласно пункту 1 статьи 10 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" (далее по тексту - Федеральный закон об основных гарантиях) "выборы указанных в пункте 1 статьи 8 настоящего Федерального закона органов или депутатов назначает уполномоченный на то орган или должностное лицо". Например, при выборах Президента Российской Федерации такими органами являются Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и Центральная избирательная комиссия Российской Федерации.

Пунктом 5 статьи 10 установлено, что "если уполномоченный на то орган или должностное лицо либо соответствующая избирательная комиссия не назначит в установленный срок выборы или если соответствующая избирательная комиссия отсутствует и не может быть сформирована в порядке, предусмотренном настоящим Федеральным законом, выборы назначаются соответствующим судом общей юрисдикции". Следовательно, суд может участвовать в определении сроков выборов. Иллюстрацией может служить дело по заявлению В.В. Казанцева о признании недействительным решения Думы города Уссурийска и Уссурийского района. Дума приняла решение, в соответствии с которым продлила срок своих полномочий на 9 месяцев, а дату следующих выборов с целью

совмещения дня голосования решила присоединить к дате выборов Президента Российской Федерации. Соответственно, выборы не были назначены в установленный законом срок. Решением Приморского краевого суда от 12 ноября 1999 года решение Думы было признано незаконным. Суд назначил выборы депутатов Думы города Уссурийска и Уссурийского района на 20 февраля 2000 года. Это решение суда было обжаловано в Верховный Суд Российской Федерации, но тот признал его правомерным.

Одно из отличий сроков в избирательном процессе от сроков в гражданском и уголовном процессе состоит в том, что выборы, назначенные в период действия старого закона, проводятся по нему же, в соответствии с установленными им сроками. В то время как при производстве по уголовному делу применяется Уголовно-процессуальный закон, действующий во время производства соответствующего процессуального действия (ст. 4 УПК Российской Федерации). "Правовой режим выборов или "правила электро-альной игры"

Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (1995-2000). В 2-х томах. Т. 2. М.: НОРМА, 2001. С 724-726.

не могут быть изменены в процессе избирательного марафона, что полностью отвечает принципу равенства избирательных прав, ставит преграду на пути злоупотреблений со стороны законодательных органов власти, даже если внешне они обличены в легальную форму"<sup>7</sup>.

Еще одной особенностью сроков в избирательном процессе являются ограниченные возможности их изменения по воле участников процесса. Процессуальные сроки не могут быть приостановлены или восстановлены (как, например, в гражданском процессе). Такой вывод можно сделать на основании определения Верховного Суда Российской Федерации от 2 июня 2000 года по делу № 33-ГОО-9. А.З. Сидоренко находился на стационарном лечении в госпитале, в связи с чем был лишен возможности в установленный срок представить в окружную избирательную комиссию документы для регистрации кандидатом в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Он просил суд восстановить пропущенный срок. Верховный Суд Российской Федерации в своем определении *указал*, что требование заявителя не может быть удовлетворено, поскольку "Федеральным законом "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" не предусмотрена возможность восстановления сроков подачи документов для регистрации кандидатов, в том числе пропущенных и по уважительным причинам".

Однако некоторые сроки могут быть продлены. В качестве примера можно привести право Центральной избирательной комиссии Российской Федерации по ходатайству кандидата продлить срок проведения финансовых операций по специальному избирательному счету по оплате работ (услуг, товаров), выполненных (оказанных, приобретенных) до дня голосования (подп. 3 п. 9 ст. 60 Федерального закона о выборах Президента). Но и продление сроков возможно лишь в случаях, прямо предусмотренных законом. Верховный Суд Российской Федерации рассматривал дело № 71-Г98-10 по жалобе А.И. Каплунова. При подготовке к выборам главы города Калининграда за день до окончания срока сдачи подписных листов сгорел автомобиль, в котором находились все подписные

листы заявителя. Заявитель просил окружную избирательную комиссию продлить срок для сбора подписей. Верховный Суд Российской Федерации посчитал, что "избирательная комиссия была не вправе продлить ему срок для сбора подписей избирателей <...> поскольку' законодательством такое право избирательной комиссии не предоставлено"<sup>4</sup>.

Для правильного понимания сущности процессуальных сроков важно уяснить последствия их несоблюдения. Истечение сроков, управомочивающих субъектов избирательного процесса на совершение каких-либо действий, приводит к недостижению ими процессуального результата, который мог бы быть достигнут в случае соблюдения этих сроков. Так, например, в случае пропуска срока представления документов в избирательную комиссию кандидату будет отказано в регистрации. Несоблюдение сроков, обязывающих субъектов избирательного процесса осуществить определенные законом действия, может деформировать весь процесс выборов, привести к назначению выборов избирательной комиссией или судом общей юрисдикции (вместо уполномоченного органа власти), признанию недействительности итогов голосования или результатов выборов.

От процессуальных сроков следует отличать сроки, наступление которых порождает, изменяет или прекращает права и обязанности, закрепленные материально-правовыми нормами избирательного права. Так, при проведении выборов в органы местного самоуправления, право на участие в выборах общественное объединение получает по истечении года с момента регистрации внесенных в его устав изменений и дополнений, предусматривающих участие в выборах (п. 25 ст. 2 Федерального закона об основных гарантиях).

## **2. Исчисление сроков**

*Исчисление срока - это определение по правилам, установленным законом, продолжительности его течения.* В федеральных избирательных законах отсутствуют правила исчисления сроков. В связи с этим для определения порядка исчисления сроков в избирательном процессе могут subsidiарно применяться нормы других процессуальных законов и прежде всего Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, поскольку рассмотрение судами дел, связанных с избирательными правами и правом на участие в референдуме граждан Российской Федерации, происходит в порядке гражданского судопроизводства. Однако далеко не всегда положения этих законов суд расценивает как применимые для избирательного процесса.

В целях совершенствования избирательного законодательства и для предупреждения возникновения спорных ситуаций при подготовке и проведении выборов следует внести в избирательные законы нормы о порядке исчисления сроков в избирательном процессе. Также необходимо определить, могут ли при наличии пробелов в избирательном законодательстве к избирательным правоотношениям применяться гражданско-процессуальные нормы, а также нормы иных отраслей законодательства, и если могут, то в каких рамках, с какими ограничениями.

Процессуальные сроки могут определяться точной календарной датой; указанием на событие, которое обязательно должно произойти; периодом времени или комбинированием этих способов. Процессуальные сроки, определяемые периодом времени, исчисляются часами, сутками, днями, месяцами и годами. Прежде всего необходимо выяс-

нить, имеется ли различие между сроками, исчисляемыми днями, и сроками, исчисляемыми сутками. Представляется, что эти термины являются синонимами. Однако в уголовном процессе используется исключительно термин "сутки", а в гражданском и арбитражном процессе - исключительно термин "день". Ни в одном процессуальном законе эти термины не употребляются вместе. Вероятно, в ходе совершенствования избирательного законодательства Российской Федерации следует внести в избирательные законы изменения, оставив лишь один из двух терминов: либо термин "день", либо термин "сутки". Таким образом удастся предупредить возникновение избирательных споров, связанных с неопределенностью порядка исчисления сроков.

Каждый процессуальный срок имеет начало и конец своего течения. В пределах этих границ процессуальный срок течет непрерывно, из него не вычитаются нерабочие дни. При исчислении сроков часами не принимается в расчет час, которым начинается течение срока. А при исчислении сроков днями не принимается в расчет день, которым начинается течение срока. Срок, исчисляемый часами, истекает в 60 минут последнего часа. Срок, исчисляемый днями, истекает в 24 часа последнего дня. Срок, исчисляемый месяцами, истекает в соответствующее число последнего месяца срока, а если этот месяц не имеет соответствующего числа, то срок оканчивается в последний день этого месяца. Срок, исчисляемый годами, истекает в соответствующий месяц и день последнего года срока (ч. 1 ст. 108 ГПК Российской Федерации).

В гражданском, арбитражном и уголовном процессе существует правило о том, что если окончание срока приходится на нерабочий день, то последним днем срока считается первый следующий за ним рабочий день. В избирательном процессе это правило не соблюдается. В решении Верховного Суда Российской Федерации от 5 ноября 1999 года по делу № ГКПИ99-873 сказано: "Нельзя согласиться и с доводом жалобы о том, что в силу статьи 193 ГК Российской Федерации заявитель имел право на внесение залоговой суммы 25 октября 1999 года, поскольку 23 и 24 октября 1999 года были выходными днями и учреждения Сберегательного банка Российской Федерации в эти дни не работали. <...> В Федеральном законе "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" не содержится положений о том, что правило статьи 193 ГК Российской Федерации подлежит применению при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации"<sup>10</sup>. Это решение было обжаловано в Кассационную коллегию Верховного Суда Российской Федерации, но та оставила его без изменения.

### **3. Процессуальные сроки по действующему избирательному законодательству**

Наиболее общие нормы, которыми определяются порядок и сроки подготовки и проведения выборов всех уровней в Российской Федерации, содержатся в Федеральном законе "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" от 12 июня 2002 года. В соответствии с этим законом принимаются федеральные законы "О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", "О выборах Президента Российской Федерации", "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", а также избирательные законы субъектов Российской Федерации. Также для восполнения пробелов в избирательном законодательстве субъектов Федерации был

принят Федеральный закон от 26 ноября 1996 года № 138-ФЗ "Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления". В настоящей главе рассматриваются сроки осуществления избирательных действий, установленные федеральными законами Российской Федерации. Сроки рассматриваются по тематическим блокам - так же, как в календарных планах мероприятий по подготовке и проведению выборов. *А) назначение выборов*

Все выборы начинаются с их назначения. Сроки назначения выборов определяются в зависимости от вида и уровня выборов, однако общим правилом является то, что "решение о назначении выборов должно быть принято не позднее чем за 65 дней до дня истечения срока, на который были избраны соответствующий орган или депутаты" (п. 1 ст. 10 Федерального закона об основных гарантиях). Для региональных выборов допускаются отклонения от предусмотренных сроков, если это продиктовано потребностями совмещения различных видов выборов.

Конкретизация положений пункта 1 статьи 10 Федерального закона об основных гарантиях показана на примере назначения выборов Президента Российской Федерации.

### **Назначение выборов Президента Российской Федерации"**

Причины назначения

Истечение конституционного срока полномочий Президента Российской Федерации

Уполномоченный

государственный

орган

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Сроки принятия решения

Не ранее чем за 100 дней и не позднее чем за 90 дней до дня голосования

День голосования

2-е воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах Президента Российской Федерации и в котором четыре года тому назад был избран Президент Российской Федерации

Причины назначения	Уполномоченный государственный орган	Сроки принятия решения	День голосования
По истечении срока полномочий Президента Российской Федерации, если Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации не назначит выборы Президента	Центральная избирательная комиссия Российской Федерации	Не позднее чем через 7 дней со дня истечения срока официального опубликования решения о назначении выборов	3-е или 4-е воскресенье месяца, в котором проводилось голосование на предыдущих общих выборах

Причины назначения	Уполномоченный государственный орган	Сроки принятия решения	День голосования
Досрочное прекращение полномочий Президента Российской Федерации	Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации	Не позднее чем через 14 дней со дня прекращения полномочий	Последнее воскресенье перед днем, когда истекают 3 месяца со дня досрочного прекращения исполнения полномочий Президентом Российской Федерации
При досрочном прекращении полномочий в случае, если Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации не назначит выборы Президента Российской Федерации	Центральная избирательная комиссия Российской Федерации	Не позднее чем через 7 дней со дня истечения срока, отведенного для опубликования решения о назначении выборов	1-е или 2-е воскресенье по истечении трех месяцев со дня досрочного прекращения исполнения своих полномочий Президентом Российской Федерации

Принятие решения о назначении выборов жестко увязано с его последующим официальным опубликованием в средствах массовой информации. Решение должно быть опубликовано не позднее чем через 5 дней со дня его принятия. В случае, если решение было принято, но не было опубликовано, либо вообще не было принято в установленные законом сроки, решение о дате проведения выборов должна принять Центральная избирательная комиссия Российской Федерации.

Голосование назначается только на воскресенье. Не допускается назначение голосования на предпраздничный и нерабочий праздничный дни, на день, следующий за нерабочим праздничным днем, а также на воскресенье, которое в установленном порядке объявлено рабочим днем. На досрочных выборах это правило не соблюдается, то есть выборы назначаются на воскресенье независимо от того, является ли этот день нерабочим праздничным днем или рабочим.

*Б) формирование избирательных комиссий, образование избирательных округов и избирательных участков*

Порядок и сроки образования избирательных комиссий, действующих на постоянной основе (ЦИК России, избирательные комиссии субъектов Российской Федерации, территориальные избирательные комиссии), не относятся к избирательному процессу, то есть к процессу подготовки и проведения конкретных выборов. Сроки формирования территориальных избирательных комиссий зависят от дня официального опубликования решения о назначении выборов лишь в случае, если эти комиссии не были сформированы к указанному дню. Других сроков, связанных с формированием избирательных комиссий, Федеральный закон об основных гарантиях не содержит. Вместе с тем другие изби-

рательные законы устанавливают сроки формирования окружных (п. 2 ст. 20 Федерального закона о выборах депутатов) и участковых избирательных комиссий (п. 1 ст. 15 Федерального закона о выборах Президента, п. 1 ст. 22 Федерального закона о выборах депутатов), и такие сроки являются процессуальными.

Поскольку при выборах Президента Российской Федерации, высших должностных лиц отдельных субъектов Российской Федерации и выборных должностных лиц местного самоуправления вся территория, на которую распространяются установленные законом полномочия данного должностного лица, определяется законом в качестве единого избирательного округа, сроки, связанные с формированием избирательных округов, относятся исключительно к выборам депутатов законодательных (представительных) органов. Закон устанавливает сроки определения и утверждения схемы избирательных округов, опубликования этой схемы, формирования окружных избирательных комиссий.

Крайний срок образования избирательных участков по действующему Федеральному закону об основных гарантиях составляет 45 дней. Что же касается крайнего срока образования избирательных участков в случае выборов Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации - не позднее чем за 50 дней до дня голосования, - то он объясняется особым значением этих выборов, необходимостью иметь резерв для тщательной подготовки участков к голосованию.

Так же избирательными законами устанавливается срок публикации списков избирательных участков - не позднее чем за 40 дней до дня голосования (п. 7 ст. 19 Федерального закона об основных гарантиях). Для выборов Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации этот срок ужесточен: списки избирательных участков должны быть опубликованы не позднее чем за 45 дней до дня голосования (п. 7 ст. 14 Федерального закона о выборах депутатов, п. 7 ст. 25 Федерального закона о выборах Президента Российской Федерации). *В) составление списков избирателей*

Регистрация (учет) избирателей с целью реализации ими своего активного избирательного права осуществляется главой муниципального образования, командиром воинской части, руководителем дипломатического представительства, консульского учреждения Российской Федерации по состоянию на 1 января и 1 июля каждого года. Федеральный закон об основных гарантиях устанавливает сроки представления сведений об избирателях в избирательные комиссии сразу после назначения дня голосования, либо после образования соответствующей избирательной комиссии (п. 6 ст. 17), передачи первого экземпляра списка избирателей в территориальные избирательные комиссии - не позднее чем за 25 дней до дня голосования (п. 13 ст. 17), представления списков избирателей для ознакомления и дополнительного уточнения - не позднее чем за 20 дней до дня голосования (п. 15 ст. 17), подписания списка избирателей - не позднее дня, предшествующего дню голосования (п. 13 ст. 17).

Федеральный закон об основных гарантиях не устанавливает предельного срока составления списков избирателей. Этот срок должен быть определен федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации и уставами муниципальных образований. Однако вряд ли здесь приходится говорить о свободе действий, поскольку состав-

ление списков избирателей все равно ограничивается сроком передачи первого экземпляра списка избирателей в территориальные избирательные комиссии. Г) *выдвижение и регистрация кандидатов*

С началом выдвижения кандидатов в избирательном процессе появляются новые участники - граждане Российской Федерации, реализующие свое пассивное избирательное право, а также избирательные объединения и избирательные блоки. Особенность сроков, связанных с деятельностью этих участников избирательного процесса, состоит в том, что несоблюдение данных сроков непосредственно и наиболее остро затрагивает их права. Соответственно, большинство жалоб подается в суды именно в связи с несоблюдением этих сроков.

К примеру, судебным решением установлено, что срок представления в избирательную комиссию документов для регистрации кандидата (списка кандидатов) не включает в себя срок приема документов избирательной комиссией. Избирательное объединение "Федерально-демократическое движение" обратилось в Верховный Суд Российской Федерации с жалобой на действия Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, начавшей приемку и проверку представленных документов в 23 часа 22 октября 1995 года, но прекратившей их при наступлении 24 часов этого дня по мотивам истечения установленного законом срока на их сдачу. Верховный Суд Российской Федерации в решении от 30 октября 1995 года указал, что "закон не обуславливает представление документов на регистрацию и их принятие одним и тем же сроком".

Федеральный закон об основных гарантиях устанавливает сроки: начала сбора подписей в поддержку кандидатов - со дня, следующего за днем получения комиссией уведомления о выдвижении кандидата (п. 5 ст. 37); реализации права зарегистрированного кандидата снять свою кандидатуру - не позднее чем за 3 дня до дня голосования (п. 27 ст. 38); реализации права избирательного объединения, избирательного блока отозвать кандидата - не позднее чем за 5 дней до дня голосования (п. 28 ст. 38).

Другие избирательные законы дополнительно устанавливают сроки представления в избирательную комиссию документов для регистрации кандидата, принятия решения о регистрации кандидата либо об отказе в регистрации, публикации в СМИ сведений о зарегистрированных кандидатах.

#### *Д) предвыборная агитация*

Вмешательство государства в агитационную кампанию, в том числе правовыми средствами, должно быть ограниченным, поскольку юридическое регулирование предвыборной агитации может существенно сковать частную инициативу и нанести вред нормальному ходу избирательной кампании<sup>15</sup>. В связи с этим законом устанавливаются только сроки начала и окончания агитационного периода - со дня выдвижения кандидата и до нуля часов по местному времени за одни сутки до дня голосования (п. 1 ст. 49 Федерального закона об основных гарантиях), а также некоторые сроки, связанные со взаимоотношениями кандидатов и средств массовой информации: срок опубликования перечня организаций телерадиовещания и печатных изданий; срок опубликования сведений о размере оплаты эфирного времени и печатной площади; срок проведения предвыборной агитации в СМИ.

Также новыми избирательными законами установлен срок опубликования предвы-

борной программы - не позднее чем за 10 дней до дня голосования (п. 10 ст. 48 Федерального закона об основных гарантиях).

*Е) финансирование выборов*

В данном тематическом блоке речь идет о сроках, относящихся к разным стадиям избирательного процесса, но объединенных тем, что все они относятся к финансированию выборов. Финансирование выборов включает в себя как финансирование деятельности по подготовке и проведению выборов избирательными комиссиями, так и финансирование избирательных кампаний кандидатов, избирательных объединений и блоков<sup>16</sup>.

Федеральный закон об основных гарантиях устанавливает только сроки представления кандидатами двух финансовых отчетов (п. 9 ст. 59) - Так, первый финансовый отчет должен быть представлен не позднее чем за 10 дней до дня голосования, а итоговый не позднее чем через 30 дней после опубликования результатов выборов.

В других избирательных законах содержится значительно большее число сроков этого блока: сроки перечисления средств избирательным комиссиям на проведение выборов и сроки представления ими финансовых отчетов вышестоящим избирательным комиссиям (ст. 57 и 64 Федерального закона "О выборах Президента Российской Федерации"), срок открытия кандидатом специального избирательного счета - до дня представления в ЦИК России документов для регистрации (п. 1 ст. 60 Федерального закона "О выборах Президента Российской Федерации"), срок представления кандидатами промежуточного (второго) финансового отчета - не ранее чем за 12 и не позднее чем за 10 дней до дня голосования (подп. 2 п. 2 ст. 62 Федерального закона "О выборах Президента Российской Федерации"), срок представления в СМИ копий финансовых отчетов кандидатов - в течение 5 дней со дня получения отчетов (п. 5 ст. 62 Федерального закона "О выборах Президента Российской Федерации"). *Ж) голосование и определение результатов выборов*

Голосование и определение результатов выборов - главная стадия избирательного процесса, поскольку именно на ней выражается воля избирателей, решается вопрос об избрании или неизбрании кандидатов. Эта стадия является наиболее формализованной. Закон устанавливает в ее рамках наибольшее число сроков. Все без исключения сроки этой стадии относятся к деятельности избирательных комиссий.

Первая группа сроков связана с изготовлением и распространением избирательных бюллетеней: срок утверждения порядка осуществления контроля за изготовлением избирательных бюллетеней и их числа - не позднее чем за 32 дня до дня голосования (п. 1 ст. 67 Федерального закона "О выборах Президента Российской Федерации"); срок утверждения формы и текста бюллетеня на русском языке - не позднее чем за 25 дней до дня голосования (п. 4 ст. 63 Федерального закона об основных гарантиях); срок утверждения формы и текста бюллетеня на других языках - не позднее чем за 27 дней до дня голосования (п. 8 ст. 67 Федерального закона "О выборах Президента Российской Федерации") - срок изготовления избирательных бюллетеней - не позднее чем за 22 дня до дня голосования (п. 9 ст. 67 Федерального закона "О выборах Президента Российской Федерации"); срок получения избирательных бюллетеней территориальными и участковыми избирательными комиссиями - не позднее чем за 20 дней до дня голосования (п. 14 ст. 63 Федерального закона об основных гарантиях).

Вторая группа сроков связана с открепительными удостоверениями: срок утверждения формы открепительного удостоверения и порядка их изготовления - не позднее чем за 60 дней до дня голосования (п. 1 ст. 68 Федерального закона "О выборах Президента Российской Федерации"); сроки получения избирателями открепительных удостоверений в территориальных избирательных комиссиях - за 45-25 дней до дня голосования; и в участковых избирательных комиссиях - за 24 и менее дней до дня голосования (п. 2 ст. 68 Федерального закона "О выборах Президента Российской Федерации").

Третья группа сроков связана непосредственно с проведением голосования: срок оповещения избирателей о времени и месте голосования - не позднее чем за 20 дней до дня голосования (п. 2 ст. 64 Федерального закона об основных гарантиях); срок проведения досрочного голосования - не ранее чем за 20 дней до дня голосования (п. 10 ст. 65 Федерального закона об основных гарантиях); срок проведения голосования - с 8 до 20 часов по местному времени (п. 1 ст. 69 Федерального закона "О выборах Президента Российской Федерации").

Четвертая группа сроков связана с подсчетом голосов, установлением итогов голосования и определением результатов выборов: срок подсчета голосов на избирательном участке - по истечении времени голосования (ст. 73 Федерального закона "О выборах Президента Российской Федерации"); срок установления итогов голосования на территории субъекта Российской Федерации - не позднее чем на пятый день со дня голосования (п. 1 ст. 75 Федерального закона "О выборах Президента Российской Федерации"); срок определения результатов выборов - не позднее чем через 10 дней после дня голосования (п. 1 ст. 76 Федерального закона "О выборах Президента Российской Федерации"); срок официального опубликования в СМИ результатов выборов - не позднее чем через 1 месяц со дня голосования (п. 3 ст. 72 Федерального закона об основных гарантиях); срок официального опубликования данных всех протоколов - в течение 3 месяцев со дня голосования на выборах федерального уровня (п. 4 ст. 72 Федерального закона об основных гарантиях).

#### **4. Календарный план мероприятий по подготовке и проведению выборов и его значение для организации выборов**

В целях единообразного исчисления процессуальных сроков избирательные комиссии, ответственные за проведение выборов, утверждают календарные планы мероприятий по подготовке и проведению соответствующих выборов. Это полномочие реализуется в форме постановления избирательной комиссии. Например, Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 6 января 2000 года № 66/766-3 был одобрен Календарный план мероприятий по подготовке и проведению досрочных выборов Президента Российской Федерации. В Календарном плане указывалась дата выборов, назначенная уполномоченным государственным органом (в данном случае - Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации), и на ее основе производился расчет сроков осуществления избирательных действий.

В отличие от избирательных законов в календарных планах сроки указываются в виде конкретных календарных дат. Так, например, если пункт 2 статьи 25 Федерального закона от 31 декабря 1999 года № 228-ФЗ "О выборах Президента Российской Федерации" устанавливал, что "списки избирателей составляются территориальной избира-

тельной комиссией не позднее чем за 26 дней до дня голосования", а пункт 6 статьи 5 предусматривал сокращение сроков осуществления избирательных действий на четверть в случае проведения досрочных выборов, то в Календарном плане было сказано, что списки избирателей должны быть составлены территориальными избирательными комиссиями не позднее 5 марта 2000 года.

Также в календарных планах содержится другой вид сроков - исчисляемых от совершения участниками избирательного процесса каких-либо действий. Они приводятся в той же формулировке, в какой содержатся в избирательном законе.

Описание каждого из сроков, представленных в календарном плане, состоит из наименования мероприятия, подлежащего исполнению, срока исполнения и указания исполнителя (исполнителей). Сроки группируются по тематическим блокам. Наименования блоков отчасти совпадают с наименованиями стадий избирательного процесса: формирование избирательных комиссий, образование избирательных участков, составление списков избирателей; выдвижение и регистрация кандидатов; предвыборная агитация; финансирование выборов; голосование и определение результатов выборов.

Утверждаемые избирательными комиссиями календарные планы мероприятий по подготовке и проведению выборов не являются нормативными актами. Они не устанавливают новых по сравнению с соответствующим законом правил поведения участников избирательного процесса. 17 декабря 1999 года Верховный Суд Российской Федерации рассмотрел гражданское дело по жалобе В.Г. Боушева о признании незаконным "Календарного плана мероприятий по подготовке и проведению выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации третьего созыва", одобренного Постановлением Центральной избирательной комиссии Российской Федерации от 13 августа 1999 г. № 8/49-3, в части порядка исчисления указанных в нем сроков. Заявитель полагал, что допущенные нарушения должны повлечь отмену назначенных на 19 декабря 1999 года выборов. Представитель Центральной избирательной комиссии Российской Федерации М.В. Гришина согласилась с тем, что "в Календарном плане имеются отклонения по срокам проведения некоторых мероприятий на один день", однако просила Суд об оставлении жалобы без удовлетворения, сославшись на то, что "эти неточности не могут служить основанием к признанию незаконным данного плана и отмене выборов, поскольку сам по себе план мероприятий по подготовке и проведению выборов является лишь ориентиром для их осуществления и не носит строго обязательного характера". Иными словами, при подготовке к выборам избирательные комиссии должны руководствоваться только требованиями закона. Верховный Суд Российской Федерации решил удовлетворить жалобу В.Г. Боушева частично: внести в указанный Календарный план отдельные изменения. Но суд отказался рассматривать по существу требования заявителя относительно отмены выборов депутатов Государственной Думы, поскольку "разрешение этих вопросов не отнесено к компетенции судов общей юрисдикции".

### **Заключение**

Таким образом, анализ новых избирательных законов Российской Федерации, постановлений Конституционного Суда Российской Федерации и решений Верховного Суда

Российской Федерации позволил раскрыть понятие процессуальных сроков, рассмотреть вопросы их исчисления, фиксации в календарных планах мероприятий по подготовке и проведению выборов, описать установленные федеральным законодательством сроки, сгруппировав их по стадиям избирательного процесса.

При рассмотрении данных вопросов был обнаружен ряд пробелов в российском избирательном законодательстве. В частности, было установлено, что в действующих избирательных законах Российской Федерации отсутствуют нормы о порядке исчисления сроков. Не решен вопрос о применимости к избирательному процессу норм гражданско-процессуального законодательства при наличии пробелов в избирательных законах. Также следует решить проблему использования в избирательных законах для описания одного и того же срока различных терминов - "день" и "сутки". Следует оставить лишь один из двух терминов: либо термин "день", либо термин "сутки".

Очевидно, что в рамках этой работы было невозможно в полной мере раскрыть все вопросы, связанные со сроками в избирательном процессе. Но я уверен, что в ближайшие десятилетия выборы сохранят свое значение одного из важнейших элементов демократии в нашей стране, и интерес юридической науки ко всем аспектам подготовки и проведения выборов будет возрастать. Поэтому вопрос о сроках в избирательном процессе должен получить широкое освещение в научной литературе. Надеюсь, что настоящая работа явилась хотя бы небольшим шагом на этом пути.

Избирательные права и право на участие в референдуме граждан Российской Федерации в решениях Верховного Суда Российской Федерации (1995-2000). В 2-х томах. II. С 568-571.

## II. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

**Плешкова Ольга Александровна,**  
адъюнкт кафедры  
государственно-правовых дисциплин  
Дальневосточного юридического  
института МВД России

### **Развитие и совершенствование избирательного законодательства в 2002-2003 годах: голосование по почте**

Голосование - одна из ведущих стадий избирательного процесса, включающая комплекс действий, направленных на обеспечение гражданину России его конституционно-го права на свободное волеизъявление на выборах .

Голосование на избирательных участках представляет собой наиболее распространенный способ волеизъявления граждан и нередко характеризуется исследователями как "*обычное*", что подтверждают также статистические данные. Так на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 1999 года указанным способом воспользовались 59,2 процента, а на президентских выборах 2000 года - 65,4 процента избирателей.

Наряду с основным традиционным способом голосования, в целях обеспечения избирательных прав граждан, которые в день выборов по тем или иным

причинам на избирательный участок прибыть не могут, существуют также иные способы голосования, которые можно охарактеризовать как *дополнительные*. К ним относятся досрочное голосование, голосование по открепительному удостоверению и голосование вне помещения для голосования при помощи переносного избирательного ящика. *Характерной особенностью этих способов является то*, что обязанность по обеспечению избирательных прав лежит в первую очередь на самом гражданине, который до даты проведения выборов должен явиться в избирательную комиссию для досрочного голосования или получения открепительного удостоверения либо написать заявление о своем желании проголосовать на дому, в лечебном учреждении и т.п. В данном случае процесс волеизъявления избирателя рассматривается как гражданский долг, исполнение которого, очевидно, требует некоторых усилий. Однако следует отметить, что в последнее время в мире преобладает несколько иной подход: в вопросах обеспечения избирательных прав граждан акцент смещается с гражданина на государство, в задачи которого входит усовершенствование избирательных механизмов и процедур таким образом, чтобы предоставить каждому избирателю возможность проголосовать на выборах.

Одним из видов голосования, применявшихся в Российской Федерации в дополнение

к основному, традиционному, было досрочное голосование.

Досрочное голосование призвано было обеспечить избирательные права тех граждан, которые в день голосования по уважительной причине не смогут прибыть на избирательный участок. Так, на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 1999 года 0,12 процента бюллетеней, а на выборах Президента Российской Федерации 2000 года 0,26 процента бюллетеней от общего числа бюллетеней, выданных на избирательном участке, было выдано избирателям досрочно<sup>2</sup>. Однако отмечавшиеся в последнее время случаи массового организованного досрочного голосования явились причиной, по которой в соответствии с Федеральным законом об основных гарантиях досрочное голосование в России на всех уровнях выборов, за исключением местных, было отменено.

Необходимо подчеркнуть, что подобная отмена существенно ограничила избирательные права значительного числа граждан, прежде всего проживающих в отдаленных и труднодоступных районах России. Тем более, что законодательством ряда регионов, например действующим Избирательным кодексом Хабаровского края, получение открепительного удостоверения не предусматривается.

Как показывает зарубежная практика, применение альтернативных способов голосования могло бы стать вариантом решения указанной проблемы.

<sup>2</sup> Выборы Главы Администрации Хабаровского края 2000 года. Вестник. Специальный выпуск Хабаровск, Избирательная комиссия Хабаровского края, 2001. С. 61.

Федеральный закон об основных гарантиях, указывая в п. 14 ст. 64 на возможность проведения выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации по почте, по сути, несколько противоречит п. 1 ст. 65 закона, устанавливающей, что досрочное голосование на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации не проводится, поскольку голосование по почте является такой же разновидностью досрочного голосования, как и досрочное голосование на избирательном участке.

В настоящее время в мире существует две основные разновидности досрочного голосования - личное досрочное голосование в специально предназначенных для этого местах (помещениях избирательных комиссий, кабинетах должностных лиц, отвечающих за организацию избирательного процесса, избирательных участках или иных местах, специально отведенных для досрочного голосования) и голосование по почте, которое, в свою очередь, может осуществляться в двух формах: по требованию избирателя или на общих основаниях.

В отдельных правовых системах, англосаксонской например, применяется комбинация двух вышеуказанных разновидностей, что предоставляет избирателю довольно широкие возможности выразить свое волеизъявление и потенциально повышает процент проголосовавших на выборах граждан.

Голосование по почте имеет давние традиции в англосаксонской системе права. Впервые оно было применено во время Гражданской войны 1861-1865 годов в Америке, когда солдаты североамериканских штатов, размещенные в лагерях на местах проведения боевых действий, по инициативе А Линкольна решили принять участие в выборах, проходивших в их штатах. Самостоятельно отбыть в родные города они не могли, по-

этому они заполнили бюллетени и отослали их по почте членам своих семей. Родственники солдат доставили бюллетени к избирательным урнам<sup>4</sup>. С тех пор в США голосование по почте получило широкое распространение.

Иногда голосование по почте выступает в качестве единственного доступного способа волеизъявления граждан. Например, в ходе парламентских выборов 2001 года в Великобритании из-за эпидемии ящура жители сельских районов страны оказались фактически изолированными от всего внешнего мира, и лишь благодаря почтовым бюллетеням они смогли проголосовать буквально "не выходя из дома".

Следует отметить, что место указанного способа голосования в общей системе способов голосования представляется несколько проблематичным. В некоторых странах, в Великобритании например, из дополнительного, призванного обеспечить права отдельной довольно узкой категории граждан, способ голосования по почте постепенно превращается в основной, и не исключено, что со временем вытеснит собой голосование на избирательных участках.<sup>1</sup> Изучение статистических данных в период с 1990 года по 2001 год показало, что если на выборах 1995 указанным способом воспользовалось лишь 19,5 процента, то в 2001 году - уже 49,7 процента населения<sup>5</sup>. Произошло это, в первую очередь потому, что Акт о народном представительстве 2000 года предоставил право голосовать по почте всем избирателям Англии, Шотландии и Уэльса. При этом избиратель не обязан был указывать причины, препятствующие его личному присутствию на избирательном участке в день выборов. Между тем в Северной Ирландии применение данного способа голосования по-прежнему ограничено<sup>6</sup>. Это объясняется нестабильной политической обстановкой в регионе, и, как следствием этого, широким распространением всевозможных нарушений избирательного законодательства.

Несколько по-иному дела обстоят в США, где в ряде штатов голосование по почте является основным и единственным способом волеизъявления граждан. Например, первые выборы в Сенат, проведенные только по почте, состоялись в декабре 1995 - январе 1996 годов в штате Орегон. А в Северной Дакоте в 1996 году почтовые бюллетени впервые были использованы для проведения президентских выборов<sup>7</sup>.

Кроме того, голосование по почте широко применяется во многих странах для проведения голосования в общественных организациях (например, для выборов школьного правления в учебных заведениях, выборов коллегиального органа, представляющего интересы граждан в профсоюзных организациях и т.п.), а также для проведения выборов в местные органы исполнительной власти.

В настоящее время в мире применяются две формы почтового голосования: 1) "универсальное" (всеобщее) голосование и 2) голосование по требованию гражданина, когда обладающий специальными полномочиями избиратель заранее заявляет о своем желании проголосовать досрочно и отправить бюллетень по почте в соответствующую избирательную комиссию.

"Универсальное" голосование по почте заключается в том, что каждому избирателю предоставляется возможность вместо явки на избирательный участок в день выборов отправить свой бюллетень по почте. В Великобритании, например, в этом случае в рассылаемых по почте всем избирателям регистрационных формах, которые граждане заполняют, а затем вновь отсылают в избирательные комиссии для составления списков

избирателей, имеется специальная графа: "Желаете ли Вы проголосовать по почте". Если избиратель отвечает утвердительно, делая отметку в этой графе, ему на дом высылается избирательный бюллетень. При этом указывать причины, по которым избиратель не может или не хочет явиться на избирательный участок лично, не требуется. Заполняя анкету-заявление, избиратель может указать, что желает получать бюллетени для голосования по почте на всех последующих выборах в течение неопределенного периода времени, на какой-то конкретный срок или всего лишь один бюллетень для данных выборов. Эти заявления и заполненные бюллетени могут быть отосланы на любой избирательный участок в пределах округа. Кроме того, закон также разрешает по требованию избирателя отсылать бюллетени для голосования по почте в любую страну мира.

Что же касается голосования по требованию избирателя, то в настоящее время в большинстве избирательных систем для голосования по почте требуются следующие условия<sup>9</sup>: исполнение гражданином служебных обязанностей, не позволяющих ему покинуть рабочее место для голосования в день выборов; наличие у гражданина религиозных или иных морально-этических убеждений, которые помешают его участию в выборах в определенный день; планируемое длительное пребывание в медицинском или ином лечебном учреждении по причине болезни или беременности, препятствующее осуществлению гражданином своих избирательных прав на избирательном участке по месту жительства; осуществление избирателем обязанностей по уходу за больными, не позволяющее прибыть на избирательный участок в день выборов; планируемая зарубежная поездка или предполагаемое пребывание за пределами того избирательного округа, где гражданин имеет право голоса.

В числе причин, препятствующих повсеместному введению почтового голосования в Российской Федерации, можно указать широкое распространение в российской избирательной практике "грязных" избирательных технологий. К сожалению, на современном этапе развития избирательных процедур полностью предотвратить негативные влияния на избирательный процесс вряд ли представляется возможным. Вот почему на первом этапе внедрения в электоральный процесс голосования по почте было бы более целесообразно применять его лишь в отношении отдельных, четко определенных законом категорий граждан. В дальнейшем, если указанный способ голосования докажет свою эффективность, станет возможным распространение его на всех без исключения граждан Российской Федерации. И в этом случае, несомненно, интересным для нас будет опыт Великобритании, уже прошедшей по этому пути. Думается, что критерии, выработанные зарубежной практикой, окажутся эффективными и в российских условиях.

Отдельными авторами высказывается мнение, что заочное голосование (в том числе голосование по почте и доверенности), обеспечивающее возможность лицам, находящимся за пределами своего округа, проголосовать за кандидатов своего округа на любом избирательном участке, "сопряжено с огромными организационными усилиями и значительными материальными затратами, так как требует, чтобы на всех избирательных участках был полный список всех кандидатов по всем округам, имелись в наличии необходимые бюллетени, которые по завершении голосования должны быть пересланы в соответствующий округ для голосования". По-видимому, нельзя согласиться с указанным мнением, поскольку имеющиеся статистические данные указывают на то, что при-

менение голосования по почте позволило, например, в 1999 года при проведении выборов в Австралии сократить возможные расходы более чем на 1,6 тысяч австралийских долларов", а внедрение в избирательный процесс современных информационных технологий несомненно сможет облегчить подобную задачу.

К основным преимуществам голосования по почте относят снижение затрат на проведение голосования<sup>12</sup>, повышенные удобства для избирателей, проживающих в отдаленных и труднодоступных местностях. Кроме того, как показывает мировой опыт, применение почтового голосования зачастую бывает связано с увеличением числа проголосовавших избирателей. Этому существует несколько объяснений. Во-первых, использование новых избирательных технологий, сопровождающееся освещением этого процесса в средствах массовой информации, несомненно способствует росту интереса к нему граждан. Во-вторых, поскольку данный способ голосования рассчитан прежде всего на особые категории граждан, эти социальные группы оказываются активно вовлеченными в избирательный процесс и повышают число потенциальных избирателей. И, наконец, в третьих, у избирателя возникает определенный запас времени (иногда до 7 дней) между датой получения бюллетеня и датой его отправки на избирательный участок, что также создает гражданину дополнительные удобства в осуществлении его избирательных прав и способствует росту его электоральной активности.

В числе вышеназванных преимуществ исследователями выделяется также и одно, не столь бесспорное достоинство почтового голосования: заполняя бюллетень дома, избиратель получает возможность еще раз обдумать, за кого из кандидатов голосовать, посоветоваться с родственниками и друзьями, внимательно перечитать предвыборные программы кандидатов, то есть более сознательно и ответственно подойти к своему выбору. Не секрет, что значительное число избирателей определяется со своим выбором в последний момент, нередко даже случается, что гражданин впервые серьезно задумывается, кому отдать свой голос, непосредственно на избирательном участке в день выборов. В подобном случае выбор может быть сделан, исходя из побочных, несущественных характеристик кандидатов ("понравилась фамилия кандидата", "честное, открытое лицо на фотографии", "голосовал за единственную женщину (военного, юриста и т.п.)". Очевидно, что с политическими программами кандидатов такой избиратель оказывается не знаком, и в этом случае та возможность обсудить с кем-то свой выбор, которую предоставляет голосование по почте, оказывается весьма важной. В то же время возникает опасность неправомерного воздействия на избирателя со стороны других лиц, которые могут попытаться обещаниями или угрозами оказать влияние на его выбор. Выявить такое воздействие в случае заполнения гражданином бюллетеня для почтового голосования будет достаточно сложно. Кроме того, опираясь на опыт проведенных избирательных кампаний, можно определить заранее, какие группы граждан окажутся в наибольшей степени подвержены подобному влиянию. Прежде всего, это маргинальные элементы, люди с невысокой политической и правовой культурой, которые за сравнительно небольшие материальные блага (например, бутылку водки, продукты или значительную сумму денег) готовы проголосовать за любого из кандидатов. Найти таких людей несложно, достаточно, например, просмотреть списки жильцов, имеющих значительные задолженности по квартирной плате. Другой категорией граждан, которые мо-

гут попасть в подобную "группу риска", являются пенсионеры, инвалиды и другие недостаточно социально защищенные группы населения. Для воздействия на них наряду с материальными рычагами могут быть использованы и идеологические средства давления: обещания позаботиться об их нуждах, помочь в решении их проблем и т.п. Как показывает практика, создатели "грязных" избирательных технологий весьма преуспели в разработке средств и методов подобного рода воздействия. Какую же позицию следует занять законодателю? По нашему мнению, опасность давления на избирателей при использовании почтового голосования не больше, чем при традиционном голосовании на избирательных участках. Так, если присутствие членов избирательной комиссии, кандидатов и их представителей, наблюдателей, сотрудников правоохранительных органов, безусловно, затрудняет, а то и делает вовсе невозможными попытки повлиять на волеизъявление граждан в помещении, где проходят выборы, то отследить, что происходит на ближайшем к избирательному участку дворе или в подъезде жилого дома, практически невозможно. Важным средством защиты прав и интересов кандидатов в депутаты и избирателей в подобных ситуациях выступает уголовное и административное законодательство, предусматривающее ответственность за совершение противоправных деяний, нарушающих право граждан избирать и быть избранными.

В каждом случае при проведении любого рода выборов в общем числе голосов, поданных за кандидата, будут и голоса тех, чей выбор был сделан случайно под влиянием каких-либо обстоятельств, не имеющих отношения к политическим программам кандидатов и партий. В снижении числа граждан, голосующих подобным образом, и заключается одно из приоритетных направлений действия программ, направленных на повышение уровня политической и правовой культуры избирателей. Одним из наиболее положительных моментов в реализации таких программ является тот факт, что воспитание гражданина, осознающего последствия своего выбора для себя, своих детей и будущего своей страны в целом, начинается уже со школьной скамьи. В этом смысле важную роль играют модельные выборы, проводимые в рамках изучения школьниками курса граждановедения и основ правовых знаний. Разработка специальных обучающих программ, посвященных голосованию по почте, также будет иметь несомненный положительный эффект, способствующий повышению уровня правовой культуры граждан.

Численность электората, участвующего в голосовании по почте, может быть достаточно велика. Если до 1995 года число граждан США, одновременно участвующих в выборах, проводимых посредством почтового голосования, никогда не превышала 200 тысяч человек, то при проведении первого всеобщего голосования по почте только в штате Орегон в ноябре 1996 года избирателям одновременно было разослано около 2 миллионов бюллетеней. Общее число проголосовавших избирателей при этом составило более 70 процентов<sup>13</sup>. В том же году при проведении референдума в Новой Зеландии бюллетени были отосланы 2,5 миллиона граждан<sup>14</sup> (проголосовало - 80% избирателей).

Австралийские национальные выборы 1997 года, в которых участвовали, голосуя по почте, более 12 миллиона граждан, показали, что общее число зарегистрированных избирателей не является самым значительным обстоятельством, определяющим успех или неудачу голосования по почте. Напротив, это обстоятельство занимает последнее место в ряду таких условий эффективного почтового голосования, как объективность и надеж-

ность списков избирателей, быстрая и качественная работа почтовой службы, возможность в срок изготовить требуемую печатную продукцию (бюллетени и конверты), хорошо проведенная разъяснительная работа среди избирателей, наличие возможности сделать телефонный запрос для получения материалов для голосования по почте, и, наконец, предоставление каждому избирателю возможности получения дополнительной информации о порядке заполнения и отправки бюллетеня (иногда с этой целью на телефон избирательной комиссии устанавливается автоответчик, который озвучивает стандартную инструкцию избирателю, на дополнительные вопросы граждан может ответить любой из членов соответствующей избирательной комиссии или секретарь).

Рассмотрим также возможные негативные обстоятельства, которые могут сопровождать введение голосования по почте в российский избирательный процесс. В этом смысле, несомненно полезным будет изучение зарубежного опыта стран, имеющих многолетние традиции применения почтового голосования.

Наряду с уже названными нами вероятными попытками недобросовестных кандидатов и их сторонников повлиять на волеизъявление избирателя, в зарубежной практике отмечались также случаи краж корреспонденции из почтовых ящиков в домах граждан. Кроме того, как показал опыт проведенной в Австралии избирательной кампании, некоторые австралийские избиратели по недосмотру выбросили комплекты для почтового голосования в мусорную корзину, приняв их за рекламные проспекты (для современной России, особенно для провинциальных городов, это явление пока еще не столь характерно). Зная об этом, представители кандидатов в депутаты обходили городские свалки в надежде обнаружить выброшенные избирателями незаполненные бюллетени с неотрванными электронными (цифровыми) кодами, чтобы заполнить их по своему усмотрению.

Одним из наиболее распространенных нарушений при голосовании по почте в Великобритании являлась специально организованная сторонниками одной из партий отправка заполненных бюллетеней на избирательный участок в последний момент. Члены избирательной комиссии, получив одновременно несколько сотен бюллетеней непосредственно перед началом подсчета и подведения итогов голосования, лишены были возможности проверить, действительно ли указанные бюллетени были заполнены теми лицами, чьи имена на них значились, а также живы ли данные граждане, проживают ли они по указанным адресам и т.п.<sup>15</sup>

Ряд проблем может возникнуть из-за всякого рода неточностей в списках избирателей. С наибольшими трудностями в подобных ситуациях сталкиваются граждане, сменившие прежнее место жительства накануне даты проведения выборов и еще не оформившие регистрацию по своему новому месту жительства. Очевидно, что проголосовать по почте они не смогут, им придется лично явиться в день выборов на избирательный участок

Значительные сложности также возникают при несвоевременной сверке списков избирателей с данными записи актов гражданского состояния. Так, например, в Великобритании при выборочной проверке бюллетеней для почтового голосования было установлено, что часть из них заполнена от имени умерших граждан их родственниками или другими лицами. В подобных случаях несомненный положительный эффект имело бы

создание единой базы данных о зарегистрированных избирателях, своевременный доступ к которой позволил бы в значительной степени устранить вероятность возможных ошибок Немаловажная роль в этом процессе будет отводиться ГАС "Выборы".

Немалые опасения вызывает усложнение процедуры голосования по сравнению с обычным голосованием на избирательном участке: избирателю предстоит прочитать прилагаемые к бюллетеню инструкции и, выбрав правильный конверт, вложить бюллетень именно в него, не повредив при этом содержащийся на конверте электронный (цифровой) код<sup>16</sup>. Составляя инструкцию по почтовому голосованию, специалисты должны будут ориентироваться прежде всего на гражданина с невысоким уровнем образования. Если инструкция будет понятна такому избирателю, то она будет ясна всем. Вспомним, что, когда проводились выборы в Учредительное собрание, проходившие по новой для России и достаточно сложной системе голосования по спискам, значительная часть населения страны была неграмотна. Тем не менее, выборы прошли успешно при достаточно высокой общей явке избирателей<sup>17</sup>. Кроме того, на избирательном участке гражданин, если у него возникли какие-либо затруднения при голосовании, может попросить любого из членов избирательной комиссии разъяснить ему процедуру заполнения бюллетеня. Если же бюллетень по какой-либо причине окажется заполненным неверно или избиратель вдруг изменит свой выбор, здесь же на избирательном участке он сможет получить другой бюллетень взамен испорченного. При почтовом голосовании избиратель оказывается лишенным такой возможности. Вот почему к вкладываемой в конверт вместе с бюллетенем инструкции для голосования будут предъявляться повышенные требования. А нормы, определяющие процесс голосования по почте, должны предусмотреть и возможные случаи замены бюллетеня. Закон должен предусматривать особый упрощенный порядок его замены, в частности, на основании телефонного звонка избирателя. В этих случаях особая роль будет отводиться учету поступивших телефонограмм. На бюллетенях же должна будет содержаться особая отметка, например "выдано повторно". Впоследствии случаи повторной выдачи бюллетеней будут подлежать особой проверке. Это позволит убедиться, что избиратель не проголосовал дважды. В качестве возможного средства, позволяющего убедиться, что гражданин не проголосовал дважды, может также выступать отрывной электронный (цифровой) код с конверта (регистрационной формы) или номер избирательного бюллетеня. Электронный (цифровой) код соответственно отрывается, а номер вырезается и вкладывается в конверт, направляемый избирателем в избирательную комиссию с просьбой о замене бюллетеня. Если времени, оставшегося до завершения голосования, недостаточно, чтобы повторно отправить избирателю бюллетень для почтового голосования, принявший телефонограмму член избирательной комиссии должен предложить гражданину лично явиться на избирательный участок в день выборов и проголосовать. В этом случае гражданину также будет выдан бюллетень с отметкой "повторно".

Для сравнения: на австралийских выборах 1997 года лишь 1,5% от общего числа бюллетеней оказались испорченными. Очевидно, что данная цифра невысока. При этом следует учесть, что выборы проходили по достаточно сложной системе единого передаваемого голоса.

Организационные сложности, связанные с процессом голосования по почте, связаны,

прежде всего, с необходимостью подготовить большой объем печатной продукции за сравнительно короткий срок времени. Ко дню начала голосования необходимо изготовить соответствующее количество конвертов, бюллетеней и инструкций, журналов отчетности для избирательных комиссий, а также брошюр и буклетов, в доступной и популярной форме разъясняющим гражданам порядок голосования. Необходимо отметить, что подобного рода материалы будут носить в некоторой степени перспективный характер, то есть они могут быть применены и в дальнейшем.

Кроме того, значительный объем разъяснительной работы будет возложен на средства массовой информации: радио, телевидение, центральную и местную прессу. Предполагаем, что в ряде случаев возможно также разъяснение нового способа голосования на собраниях тех трудовых коллективов, которые включают в себя наибольший процент потенциальных избирателей, правомочных голосовать по почте (организации, входящие в систему Министерства обороны, Министерства внутренних дел Российской Федерации, дежурные бригады скорой помощи и МЧС России и т.п.).

Как показывает зарубежный опыт, организация на момент проведения голосования так называемых горячих линий, по которым граждане могут обратиться к уполномоченным лицам со своими вопросами, связанными с голосованием, является одним из важнейших средств помощи гражданам при проведении голосования.

Материальные затраты, связанные с проведением голосования по почте, включают в себя в первую очередь средства, затрачиваемые на подготовку и обучение членов избирательных комиссий и сотрудников служб связи. Кроме того, наиболее значительные затраты будут связаны с изготовлением бюллетеней, инструкций по их заполнению и специальных конвертов, а также с их почтовой рассылкой. Наименьшая часть средств, по сравнению с уже перечисленными, будет выделена на организационные расходы: изготовление обучающих программ и видеороликов, разъясняющих гражданам порядок почтового голосования, изготовление и содержание специальных ящиков для почтового голосования, устройство в помещениях избирательных комиссий мест для хранения поступивших бюллетеней (сейфов, ящиков и т.п. - в дополнение к уже существующим), изготовление журналов строгой отчетности для учета поступивших конвертов с бюллетенями, заполненными избирателями, и тд.

Необходимо отметить, что в Российской Федерации существуют объективные предпосылки, облегчающие введение почтового голосования. Действующий порядок обращения с поступающей почтовой корреспонденцией, предусмотренный Почтовыми правилами (см. п. 13, 25, 34), в частности формы отчетности, условия доставки адресату и хранения в помещениях почтовых отделений заказных писем, может быть перенесен и на бюллетени для голосования по почте. Важным является то обстоятельство, что режим работы с заказными письмами эффективно применяется в течение длительного времени. Использование его при проведении почтового голосования не потребует каких-либо значительных затрат на организацию обучения сотрудников федеральной почтовой службы.

Очевидно, что часть расходов ляжет на федеральную почтовую службу. Эти расходы будут ниже в случае, если часть избирателей не проявит достаточной активности и не отправит заполненные бюллетени на избирательные участки (разумеется, демократиче-

ское общество не заинтересовано в такой "экономии"). В то же время расходы на традиционное голосование не зависят от высокой или низкой явки избирателей и снижение числа голосующих не влечет обязательного снижения затрачиваемых средств.

Несомненно, что успешное применение почтового голосования будет в значительной степени определяться результатом тщательной и кропотливой подготовительной работы, связанной с выработкой соответствующей нормативной базы на региональном и федеральном уровнях, проведением соответствующих разъяснительных мероприятий, составлением простых и понятных гражданам рекомендаций по заполнению бюллетеней и др.

К числу перспективных направлений совершенствования процедуры голосования по почте относится повсеместное внедрение в практику деятельности избирательных комиссий электронных способов обработки поступившей корреспонденции. Устройство для считывания электронного (цифрового) кода позволит быстро вносить в базу данных информацию об уже проголосовавших избирателях. А электронный способ хранения информации может быть дополнительным средством защиты тайности волеизъявления избирателей, гарантией которой могло бы служить введение в избирательное законодательство норм, не позволяющих расшифровку данной информации иначе, как на основании судебного решения.

Другим перспективным направлением деятельности уполномоченных государственных органов по совершенствованию процедуры почтового голосования явилось бы укомплектование соответствующих избирательных комиссий техническими средствами, позволяющими печатать на конвертах или наклейках на почтовые конверты адреса избирателей.

Очевидно, что включение голосования по почте в российский избирательный процесс будет иметь несомненный положительный эффект в рамках общей демократизации избирательных процедур. И хотя пока преждевременно говорить о возможностях употребления данного способа голосования как единственно допустимого, использование его как дополнительного, применяемого лишь в отношении определенных перечисленных в законе категорий граждан, будет необходимым и полезным. Вряд ли можно рассматривать способ голосования по почте в качестве основного средства борьбы с электоральным абсентеизмом и правовым нигилизмом, однако появление данного способа в российском избирательном процессе будет иметь безусловный позитивный эффект на выработку у избирателя чувства ответственности за свой выбор, а значит, и гражданского самосознания

Приложение

### **Предложение в проект Избирательного кодекса Хабаровского края статья 19-1- Голосование по почте**

1. Граждане Российской Федерации голосуют по почте при выборах в местные органы представительной власти.

2. Правом голосования по почте обладают:

граждане, находящиеся на рабочем месте при невозможности их явки на из-

бирательный участок в день проведения выборов, в том числе, экипажи судов, находящиеся в плавании, члены экспедиций, зимовок, геологических партий и т.п.;

граждане, чьи религиозные или иные морально-этические убеждения могут помешать явке на избирательный участок в официальный день выборов;

граждане, находящиеся под наблюдением в медицинских или иных лечебных учреждениях;

граждане, осуществляющие обязанности по уходу за больными, препятствующие их личной явке на избирательный участок в день выборов;

лица, находящиеся в день выборов вне пределов избирательного округа, в том числе граждане России, пребывающие в зарубежных поездках в странах, где имеются посольские, консульские учреждения Российской Федерации.

3. При наличии причин, перечисленных в части 2 настоящей статьи, с момента назначения официальной даты выборов гражданин может заявить о своем желании проголосовать по почте. Для этого в заявлении на имя председателя участковой избирательной комиссии гражданин указывает причины, препятствующие его личной явке на избирательный участок в день выборов. В заявлении также указываются фамилия, имя и отчество избирателя, день, месяц и год его рождения, серия и номер документа, удостоверяющего личность (паспорта) с указанием, кем и когда данный документ выдан, адрес, по которому избиратель желает получить бюллетень для голосования по почте. Заявление заверяется подписью лица, правомочного удостоверить наличие обстоятельств, препятствующих личному присутствию гражданина на избирательном участке в день выборов (начальника предприятия, организации, главного врача лечебного учреждения, участкового врача, капитана корабля, начальника зимовки и др.)

В случае возникновения сомнений в достоверности сообщенных сведений председатель участковой избирательной комиссии или члены участковой избирательной комиссии по его поручению могут произвести их проверку посредством наведения справок.

Прием заявлений прекращается за 15 дней до официальной даты проведения выборов.

Заявление избирателя хранится в Избирательной комиссии Хабаровского края в течение 2 лет после даты проведения выборов и в случае необходимости может быть предъявлено для проверки подлинности.

Для граждан Российской Федерации, пребывающих в длительных зарубежных поездках, допускается возможность представления заявления с сообщением указанных сведений в виде телефонограммы.

4. На основании поступивших заявлений граждан участковыми избирательными комиссиями составляется отдельный список избирателей данного избирательного участка, голосующих по почте. Кроме того, в общем избирательном списке напротив имени каждого из таких избирателей ставится отметка: "голосует по почте".

5. За 15 дней до официального дня проведения выборов по адресу, указанному избирателем в его заявлении, высылается пакет избирательной документации, который включает в себя: 1) конверт почтовый с указанием адреса избирателя (конверт № 1); 2)

инструкцию по заполнению бюллетеня; 3) регистрационную форму; 4) конверт с указанием адреса участковой избирательной комиссии для отсылки заполненного бюллетеня на избирательный участок (конверт № 2); 5) конверт из плотной непрозрачной бумаги без каких-либо пометок или маркировки (конверт № 3); 6) избирательный бюллетень.

Конверты № 2 и № 3 содержат маркировку "голосование по почте". Кроме того, конверт № 2 содержит также маркировку "наружный конверт", конверт № 3 - "конверт для бюллетеня".

Ознакомившись с приложенной инструкцией и заполнив бюллетень, избиратель затем вкладывает его в конверт № 3, который запечатывает. После чего избиратель заполняет регистрационную форму, в которой сообщает следующие сведения: фамилию, имя, отчество, день, месяц и год рождения, серию и номер документа, удостоверяющего личность (паспорта) с указанием, кем и когда данный документ выдан, адрес, по которому избиратель заполнил бюллетень для голосования по почте. Указанная форма и запечатанный конверт № 3 вкладываются затем в конверт № 2 и отсылаются на избирательный участок

В день выборов конверт № 2 вскрывается членами избирательной комиссии с правом совещательного голоса в присутствии наблюдателей, при этом регистрационная форма, заполненная гражданином, извлекается и приобщается к хранящемуся заявлению, а запечатанный конверт № 3 вкладывается в избирательный ящик.

Несоблюдение указанных требований, равно как и наличие каких-либо отметок на конверте № 3 влечет признание данного избирательного бюллетеня недействительным.

При обнаружении повреждений на конверте № 2, членами избирательной комиссии составляется акт.

На избирательном участке ведется ежедневный реестр поступивших материалов для голосования по почте.

6. Избиратель заполняет бюллетень лично. При этом на государственные органы и должностных лиц, в ведении которых находятся помещения, где происходит почтовое голосование, а также на всех иных лиц, могущих при этом присутствовать, возлагается обязанность обеспечения тайности волеизъявления избирателя.

7 За 15 дней до официальной даты проведения выборов в местных отделениях связи размещаются ящики для почтового голосования, снабженные специальной пояснительной надписью. Осуществление контроля за их сохранностью возлагается на должностных лиц данных отделений связи.

Обо всех фактах повреждения, порчи или утраты такого ящика в обязательном порядке извещаются участковая избирательная комиссия и правоохранительные органы. О каждом из таких фактов составляется протокол.

8. Если гражданин по каким-либо причинам не смог отослать свой бюллетень по почте, он или другие лица по его поручению могут доставить его на избирательный участок в день выборов. В этом случае прием бюллетеня для почтового голосования осуществляется в общем порядке.

9. Если гражданин по каким-либо причинам не получил бюллетень для почтового голосования до официального дня выборов, он может лично явиться на избирательный участок, чтобы проголосовать. В этом случае ему выдается бюллетень с отметкой "по-

вторное голосование".

10. Конверты с бюллетенями для почтового голосования хранятся в почтовых отделениях в условиях, определенных для хранения заказных писем (п. 13, 25, 34 Почтовых правил).

11. Бюллетени для почтового голосования, поступившие на избирательный участок, помещаются в избирательный ящик, после чего ящик опечатывается. При поступлении новых бюллетеней ящик вновь вскрывается в присутствии членов избирательной комиссии и представителей кандидатов в депутаты, о чем составляется акт с указанием точного числа поступивших бюллетеней. Затем ящик опечатывается. Акт подписывается всеми присутствующими.

12. Бюллетени, поступившие на избирательный участок после его закрытия в день проведения выборов признаются недействительными.

13. Подсчет поступивших бюллетеней для почтового голосования производится вместе с остальными бюллетенями.

## II. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

**Тезикова Анастасия Владимировна,**  
студентка 3-го курса  
Московского государственного  
университета им. М.В. Ломоносова

### **Выборы депутатов Бундестага Германии и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Сравнительно-правовой анализ**

Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 года в статье 21<sup>1</sup> устанавливает: "Каждый человек имеет право принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через посредство свободно избранных представителей". Признание единственным источником власти народа приводит к необходимости создания в каждом государстве суверенного органа народного представительства.

В Германии таким органом является Бундестаг, в России - Федеральное Собрание, состоящее из Совета Федерации и Государственной Думы, при этом только Дума формируется посредством выборов. Естественно, роль, которую эти парламенты играют в общественной жизни своих стран, весьма различна, что обусловлено множеством факторов и прежде всего формой правления. Но, несмотря на это, значение немецкого парламента и нижней палаты Федерального Собрания Российской Федерации одинаково велико, так как они являются высшими законодательными и представительными органами своих государств. А вот степень того, насколько качественно и полно реализуется именно представительная природа этих органов, зависит от порядка их формирования. Данная же работа как раз и посвящена анализу этого порядка. Тем более актуальным представляется то, что работа готовится в преддверии выборов в Государственную Думу четвертого созыва, которые должны состояться 7 декабря 2003 года. А 22 сентября 2002 года прошли выборы в Бундестаг ФРГ. Все это создает широкое поле для исследования.

Нормативную базу процесса выборов в названные органы составляют следующие источники. В Германии к ним относятся Основной закон ФРГ от 23 мая 1949 года, Федеральный закон о выборах от 7 мая 1956 года, а также Закон о политических партиях от 31 января 1994 года, Закон о проверке правильности выборов от 28 апреля 1995 года и Закон об избирательной статистике от 21 мая 1999 года. Среди подзаконных актов главная роль отводится Положению о федеральных выборах в редакции от 19 апреля 2002 года (далее - Положение), изданному Федеральным министерством внутренних дел, и многочисленным инструкциям ("Press releases") Федерального руководителя выборов, которые принимаются сразу после начала течения срока конкретной стадии избиратель-

ного процесса. Они в деталях прописывают порядок совершения тех или иных действий на этой стадии.

Как и в Основном законе Германии, в Конституции Российской Федерации, не содержится главы об избирательной системе. Но в отличие от ФРГ, в нашей стране это обстоятельство многими расценивается как негативное. Особенностью России является также наличие "рамочного" акта - Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации"<sup>12</sup> (далее - Федеральный закон об основных гарантиях). Кроме того, если в Германии депутаты уже 15 созывов Бундестага были избраны по одному, хоть и претерпевавшему изменения, закону, в нашей стране депутаты каждого из трех созывов Государственной Думы избирались по разным актам. И по традиции к грядущим выборам опять принят новый Федеральный закон<sup>13</sup> (далее по тексту - Федеральный закон о выборах депутатов). Более того, по сравнению с немецким Законом о выборах, который регулирует все вопросы лишь в самых общих чертах, оставляя за министерством право отразить их уже более обстоятельно в принимаемом им Положении, наш Закон о выборах отличается значительной степенью детализации, которую некоторые авторы признают даже излишней, объясняя это тем, что чрезмерная конкретизация все равно не искореняет потребность в подзаконном нормотворчестве, а получающийся в результате массив всяческих уточнений и разъяснений мешает восприятию сути и затрудняет правоприменительную деятельность.

Систему источников российского избирательного права образуют и другие федеральные законы (так, в 2001 г. в нашей стране наконец-то приняли долгожданный Закон о политических партиях), а также указы Президента, Инструкции Центрального Банка. Особую группу составляют нормативные акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации.

В указанных актах России и Германии закреплен практически одинаковый перечень принципов, однако содержание отдельных из них имеет свою специфику в той или иной стране.

*Принцип всеобщего избирательного права.* В Германии активным избирательным правом обладают все граждане, которые ко дню выборов достигли 18 лет, проживают не менее трех месяцев на территории страны (п. 1 § 12 Закона о выборах) либо находятся вне ее пределов в силу служебной необходимости и допущены к голосованию. Не допускаются лица, лишённые избирательного права в силу решения суда или утраты дееспособности от двух до пяти лет. Причем это лишение действительно с момента вступления приговора суда в законную силу, но продолжительность утраты начинается с момента отбытия лишения свободы (подп. 1 и 2 § 45а).

В результате внесения в 1985 года поправок в Закон о выборах расширилось активное избирательное право немцев, проживающих за границей. Теперь немцы, живущие в одном из государств - членов Совета Европы, могут голосовать на выборах в Бундестаг независимо от срока их проживания за рубежом. А немцы, проживающие в других государствах, сохраняют активное избирательное право, если живут там не больше 25 лет. Причем в обоих случаях необходимо, чтобы данные лица до выезда из Германии жили в ней без перерыва не менее трех месяцев (п. 2 §12). В списки избирателей они

включаются только на основании заявлений. Форму заявлений такие лица могут получить в посольствах или консульствах ФРГ, у Федерального руководителя выборов или руководителя своего избирательного округа. Заполненное заявление вместе с "подтверждением наличия избирательного права в форме клятвы" они отправляют в органы муниципальной власти по своему последнему месту жительства в Германии, которые включают их в список избирателей и в ответ высылают документы, необходимые для голосования по почте<sup>19</sup>. Для лиц, находящихся за пределами ФРГ в силу служебной необходимости, вышеописанная процедура частично изменяется

В России активное избирательное право граждан, достигших на день голосования 18 лет, не ограничивается цензом оседлости (п. 1 ст. 4 Федерального закона о выборах депутатов). Только для голосования по одномандатному округу будет иметь значение факт постоянного или преимущественного проживания на территории соответствующего округа. Не имеют права избирать недееспособные или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. По сравнению с Германией, у российских судов нет возможности по своему усмотрению решать, кому из осужденных к лишению свободы оставить право голосовать, поэтому никто из заключенных не участвует в выборах. Зато при освобождении их избирательная дееспособность восстанавливается. А в Германии даже выход на свободу не всегда влечет автоматическое восстановление избирательных прав. Хотя, по мнению немецкого теоретика Й. Изензее, активное избирательное право по своей природе является "собственно политическим", а потому "отказ в нем на основании уголовного осуждения не выдерживает критики".

Что касается российских избирателей, находящихся за границей, то принятый в 2002 году Федеральный закон о выборах депутатов ввел для этих граждан систему обращений. Отныне такие лица включаются в список на основе заранее поданного письменного обращения или устного заявления, сделанного в день голосования (п. 4 ст. 16).

Пассивным избирательным правом в ФРГ обладает любой, достигший 18 лет<sup>21</sup> и не менее одного года имеющий немецкое гражданство (п. 1 §15 Закона о выборах). Нет пассивного избирательного права у лиц, не допущенных к голосованию, и у осужденных к лишению свободы на срок не меньше года (п. 2 § 15). Последние в обязательном порядке лишаются права занимать публичные должности и пользоваться правами, полученными в результате публичных выборов на весь срок лишения свободы, а также на срок от двух до пяти лет после отбытия (подп. 1 и 2 §45 Уголовного кодекса ФРГ). Данная норма, естественно, призвана сохранить престиж парламента.

В России возможности реализации пассивного избирательного права ограничены в большей степени: это и более высокий возрастной ценз (21 год), и необходимость указывать в заявлении кандидата о согласии баллотироваться сведения о наличии неснятой или непогашенной судимости (п. 8 ст. 37 Федерального закона о выборах депутатов). Эти сведения затем помещаются в подписных листах, информационных материалах, вывешиваемых на избирательных участках (п. 3 ст. 70), и в избирательных бюллетенях (п. 6 ст. 71). По мнению АА Вешнякова, данная норма призвана "воспрепятствовать проникновению во властные структуры лиц с криминальным прошлым"<sup>22</sup>. Новеллой Федерального закона о выборах депутатов стало положение о том, что гражданин Российской Федерации, в отношении которого вступило в силу решение суда о лишении его

права занимать государственные должности, не может быть зарегистрирован в качестве кандидата в депутаты Государственной Думы, если голосование состоится до истечения срока такого наказания (п. 7 ст. 4). По сути это и есть лишение пассивного избирательного права за совершение определенных преступлений, о необходимости введения которого долго писали в различных источниках. Правда у нас, в отличие от Германии, лишение права занимать определенные должности не назначается автоматически всем лицам, отбывающим срок лишения свободы (ст. 77 Уголовного кодекса Российской Федерации). А потому получится, что, несмотря на прогрессивный характер данного нововведения, все равно многие вышедшие из мест лишения свободы смогут свободно баллотироваться в качестве кандидатов в Думу на ближайших выборах.

Пассивное избирательное право для выборов в Думу ограничивается также необходимостью указывать сведения о наличии гражданства иностранного государства, а также сведения о доходах и имуществе на праве собственности (ст. 45 Федерального закона о выборах депутатов). В Германии от кандидатов не требуется указания каких-либо иных, кроме имени, фамилии, рода занятий, даты рождения и адреса, сведений (подп. 1 п. 1 ст. 34 Положения). Зато требуется приложения к своему заявлению документа, выданного компетентным органом коммуны и подтверждающего, что выдвинутый кандидат имеет право занимать государственные должности (подп. 2 п. 5 ст. 34).

*Принцип равного избирательного права.* Содержание данного начала избирательного процесса одинаково в обоих государствах. Различие прослеживается лишь в способах обеспечения его реализации. Одним из таких способов является установленное законами Германии и России требование о том, чтобы "нарезка" избирательных округов обеспечивала бы максимально равное представительство избирателей различных территорий в высших законодательных органах своих стран. В ФРГ на каждый округ усредненно приходится около 170-180 тысяч жителей, имеющих право избирать<sup>24</sup>. Таким образом, равное избирательное право является не пустой декларацией, а реальной действительностью. В России же избирательные округа образуются на основе единой нормы представительства, (п. 2 ст. 3 Федерального закона о выборах депутатов). В количественном отношении она составляет 466 000 избирателей. Но в связи с крайне неравномерным размещением населения нашей страны из этого правила есть исключение: на территории субъекта с числом избирателей меньше единой нормы представительства все равно образуется один избирательный округ. Таковых субъектов на выборах 1999 года оказалось 24. Получается, что, к примеру, избиратели Горно-Алтайского избирательного округа (численностью 123 672) и избиратели Буйнакского избирательного округа Республики Дагестан (численностью 548 286) имеют в настоящий момент по одному представителю. В неравное положение поставлены и субъекты, на территории которых число избирателей больше единой нормы представительства, но недостаточное для образования не одного, а двух избирательных округов (например, в Республике Коми единственный избирательный округ насчитывает 768 404 избирателя, а в Астраханской области -696 685). Очевидно, что при таком положении дел с "нарезкой" округов в России существенно нарушается принцип равенства избирательных прав граждан. А он при выборах в Думу имеет, по мнению автора данной работы, больший приоритет, чем равное представительство субъектов, которое и так обеспечивается порядком формирования Совета Фе-

дерации.

Ненадлежаще обеспечивается в России и такой элемент рассматриваемого принципа как равенство кандидатов. Так, партии, зарегистрировавшие федеральный список на основании подписей, освобождаются от сбора подписей (внесения залога соответственно) в поддержку кандидата по округу (п. 6 ст. 45). Представляется, что это ставит в неравное положение таких кандидатов по сравнению с кандидатами, участвующими в выборах в результате самовыдвижения, которые обязаны собрать подписи (либо внести залог) в любом случае.

*Принцип тайного голосования.* Избирательные законы Германии и Российской Федерации по-разному гарантируют и тайну голосования. Например, в российском законе о выборах установлен исчерпывающий перечень лиц, не могущих оказывать помощь избирателям, не имеющим возможности самостоятельно расписаться в получении избирательного бюллетеня либо самостоятельно его заполнить. К ним относятся в том числе и члены избирательной комиссии (в ФРГ же они могут оказывать помощь по просьбе избирателя - ст. 57 Положения). С другой стороны, в Германии избирателю вменяется в обязанность складывать заполненные бюллетени таким образом, чтобы было невозможно увидеть, как он проголосовал<sup>26</sup>. В случае же неисполнения этой обязанности член правления избирательного участка, к которому проголосовавший должен подойти, чтобы опустить бюллетень в урну (а она находится прямо на столе, за которым заседают члены правления), не имеет права пропустить нарушителя (подп. 5, п. 6 ст. 56).

*Принцип сочетания двух избирательных систем.* В доктрине давно утвердилось мнение, что классическим образцом смешанных избирательных систем является избирательная система Германии. Порядок выборов в Думу Российской Федерации, также как и избирательные системы многих постсоветских государств (например, Украины), устанавливались с учетом немецкого опыта. Но такая эффективная и жизнеспособная система, которая действует в Германии в настоящий момент, существовала там не всегда.

До принятия Основного Закона ФРГ выборы в федеральный парламент проходили по пропорциональной системе, что порождало высокую степень "дробления" законодательного корпуса и практическую невозможность создать сколько-нибудь стабильную коалицию. Многие немецкие авторы признают, что данное обстоятельство сыграло далеко не последнюю роль в приходе к власти нацистов. В итоге обсуждений избирательного закона к парламентским выборам 1949 года решили ввести правило: политическая партия только тогда допускается к распределению мандатов, если наберет 5 процентов голосов избирателей хотя бы в одной из земель. И несмотря на то, что в основу закона вновь была положена пропорциональная система, количество избранных тогда партий составило двенадцать. Поэтому в ходе подготовки к выборам 1953 года 5-ти процентный заградительный барьер был введен на федеральном уровне, что привело к сокращению партий в Бундестаге до семи. А с 1956 года для распределения мест в парламенте стала использоваться эксклюзивная методика математической пропорции, разработанная Нимайером и позволившая почти с абсолютной точностью распределить места в Бундестаге в соответствии с отданными голосами.

Начиная с выборов 2002 года, Бундестаг состоит из 598 депутатов (ранее его состав насчитывал 656 парламентариев), одна половина из которых избирается в округах по

мажоритарной системе (персональные выборы), а вторая половина - по пропорциональной (по земельным спискам партий). По мнению немцев, сокращение депутатского корпуса позволит сделать парламент более эффективным.

В России в соответствии с Конституцией и статьей 3 Федерального закона о выборах депутатов в Государственную Думу избирается 450 депутатов: 225 - по одномандатным избирательным округам, остальные - по федеральному избирательному округу. Данное соотношение установилось еще в 1993 году. В связи с принятием каждого последующего закона о выборах в Думу вспыхивали многочисленные дискуссии об изменении этого соотношения. Они не умолкают до сих пор, и параллельно обсуждаются вопросы о плюсах и минусах мажоритарной и пропорциональной избирательных систем.

Содержание других начал избирательного права ФРГ и России одинаково в обеих странах. Отличаются они лишь гарантиями реализации, которые, в свою очередь, представляют собой конкретные правила избирательных процедур. Но прежде чем перейти к анализу последних, посмотрим, какие органы приводят сам механизм избирательного процесса в движение.

Как в Германии, так и в России эти органы представляют собой четкую систему, построенную с учетом федеративного устройства обеих стран. Выглядит она следующим образом.

<b>Уровень</b>	<b>Германия</b> (п. 1 §8 Закона о выборах)	<b>Россия</b> (п. 1 а. 18 Федерального закона о выборах депутатов)
Федерация	Федеральная избирательная комиссия	Центральная избирательная комиссия Российской Федерации
Субъект Федерации	Земельная избирательная комиссия	Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации
Избирательный округ	Окружная избирательная комиссия	Окружная избирательная комиссия
Избирательный участок	Правление избирательного участка	Участковая избирательная комиссия

Кроме того, в каждом избирательном округе Германии образуется не менее одного правления для подсчета голосов, присланных по почте. А в России, в связи с тем, что масштабы нашей страны несравнимы с площадью Германии, создан также промежуточный уровень территориальных избирательных комиссий. Но на этом сходство между избирательными органами в анализируемых государствах заканчивается.

Существенными особенностями обладают их состав и порядок формирования. В Германии комиссии всех уровней и правления состоят из руководителя (в правлениях - председателя), их заместителей и заседателей, назначаемых руководителями. При этом Федеральный руководитель выборов<sup>30</sup> и его заместитель назначаются Федеральным министерством внутренних дел, а земельные руководители выборов, руководители избирательных округов и председатели избирательных участков со своими заместителями назначаются правительством земли (п.1 §9 Закона о выборах).

В России же все комиссии делятся на те, которые являются государственными орга-

нами (это ЦИК России, избирательные комиссии субъектов и территориальные избирательные комиссии), и те, которые представляют собой общественные образования (остальные). В соответствии с последним Федеральным законом об основных гарантиях порядок формирования избирательных комиссий (кроме Центральной избирательной комиссии Российской Федерации и комиссий субъекта) подвергся коренным изменениям. Отныне избирательная комиссия субъекта формирует окружную и территориальную комиссии, территориальная же комиссия в свою очередь формирует участковую. Разработчики данной новеллы обосновывали ее введение необходимостью укрепления независимости избиркомов и освобождения их от "опеки" региональных и муниципальных властных структур. Однако, по сути, это нововведение нацелено на выстраивание властной электоральной вертикали а потому вызвало справедливую критику<sup>31</sup>.

Новый Закон об основных гарантиях (ст. 28) изменил и порядок возведения в должность председателей избирательных комиссий (изменения не коснулись только Председателя ЦИК России). Теперь председатель избирательной комиссии субъекта Российской Федерации будет избираться тайным голосованием на ее первом заседании из числа ее членов по предложению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (попытка превратить ЦИК России в некое "суперминистерство" по вопросам выборов). А председатели окружных, территориальных и участковых комиссий будут назначаться и освобождаться от должности непосредственно вышестоящими комиссиями.

Но с другой стороны, в Российской Федерации все избирательные комиссии кроме Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, формируются на основе предложений политических партий, общественных объединений, а начиная с окружной - с учетом предложений представительных органов местного самоуправления, собраний избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы (ст. 22). В немецком же Законе о выборах содержится лишь рекомендация: при назначении заседателей по возможности учитывать партии (п. 2 §9), что является несомненно менее демократичным.

Различен также статус самих членов избирательных комиссий России и Германии. Так, по пункту 1 §11 немецкого Закона о выборах заседатели избирательных комиссий и члены правлений избирательных участков выполняют свою работу на общественных началах, поскольку это рассматривается как выполнение немецкими гражданами своеобразного общественного долга, от которого не может отказаться ни одно лицо, обладающее избирательным правом, кроме случаев наличия веских причин. В России же член всякой избирательной комиссии, действующей на постоянной основе, с правом решающего голоса является должностным лицом, получающим соответствующий оклад (п 15 ст 29 Федерального закона об основных гарантиях). А членам иных комиссий с правом решающего голоса за их работу может полагаться вознаграждение (п. 17 ст. 29). Особенностью российских избирательных комиссий является также наличие в их составе членов с правом совещательного голоса (ст 22 Федерального закона о выборах депутатов).

Избирательные органы Германии и России очень отличается и по своим ролям В качестве доказательства можно привести следующие примеры. В ФРГ органами, ответственными за "нарезку" избирательных округов, являются Федеральное министерство

внутренних дел и специально создаваемая Федеральным президентом Комиссия по вопросам избирательных округов (п. 1 §3 Закона о выборах). Комиссия делает выводы об изменениях численности населения ФРГ, а Министерство направляет ее доклад Бундестагу и публикует его в федеральном вестнике "Бундесанцайгер" в виде приложения к Закону о выборах (п. 3 §3). В России схему избирательных округов разрабатывает ЦИК России (ст. 12 Федерального закона о выборах депутатов). Составлением списков избирателей в Германии занимаются органы власти соответствующей коммуны, в России это - компетенция соответствующих избирательных комиссий.

И Бундестаг, и Государственная Дума избираются на четыре года, причем и в Германии и в России выборы назначает Президент. Однако в Российской Федерации существует самостоятельный принцип обязательности выборов, гарантией которого является правило: если Президент не назначает выборы в установленный срок, они проводятся Центральной избирательной комиссией Российской Федерации. Днем выборов в Германии может быть как воскресенье, так и официальный нерабочий день, в России - только воскресенье (п. 7 ст. 5). Последнее, скорее всего, связано с невысокой (чуть больше половины зарегистрированных избирателей) активностью граждан на выборах в Думу. Если бы в России было позволено проводить голосование в праздничные дни, то процент явки упал бы еще больше.

Для выборов в национальный парламент территория Германии делится на 299 избирательных округов. В России же помимо 225 одномандатных округов образуется федеральный избирательный округ, по которому избираются депутаты по спискам (ст. 13). В ФРГ общенациональный округ не создается, потому что каждая политическая партия имеет количество списков, которое соответствует числу земель, то есть 16 (но не более одного в каждой земле - п. 5 §18 Закона о выборах). Данный порядок в Германии способствует полноценному региональному представительству в Бундестаге. В этом отношении часть специалистов высказывают сожаление по поводу того, что в России был избран отличный от германского вариант пропорциональной системы (при котором каждая партия составляет свой список в рамках общенационального округа, а не по регионам), что, по их мнению, не способствует упрочнению федеративных элементов государственного устройства". С точки зрения автора данной работы, эти сожаления безосновательны, так как слепое копирование немецкого опыта в данной ситуации привело бы лишь к колоссальным трудностям в определении результатов выборов. Зато решение российского законодателя о минимальном количестве региональных групп в федеральном списке каждой партии (их должно быть не менее семи - п. 8 ст. 40 Федерального закона о выборах депутатов) как раз реально может выполнить сразу две задачи: усилить связь депутатского корпуса с российскими регионами и не затруднить процесс распределения мандатов.

Иными особенностями стадии выдвижения в сравниваемых странах являются:

1. Возможность участвовать на данной стадии в России не только политических партий, но еще и избирательных блоков, в состав которых могут входить также политические общественные объединения, не обладающие статусом политической партии (п. 1 ст. 34 Федерального закона о выборах депутатов).

2. Существование в нашем государстве избирательного залога, введенного в 1999 го-

ду и воспринятого сразу как позитивное и востребованное явление".

3. Различный круг субъектов, обязанных собирать подписи. В Германии собирать подписи в поддержку кандидата, выдвинутого по округу (земельного списка), должны только партии (за исключением партий национальных меньшинств), которые были представлены в Бундестаге или в одном из ландтагов менее чем пятью депутатами с момента последних выборов (п. 2 §20 и п. 1 §27 Закона о выборах). Остальные партии освобождаются от сбора подписей, что обусловлено высоким уровнем развития и длительным сроком существования партийной системы ФРГ (ее регенерация довольно быстро произошла после 12-летнего перерыва). В российских публикациях неоднократно высказывались предложения о закреплении подобного правила и в нашем законодательстве о выборах в Государственную Думу, что нашло отражение в новом Федеральном законе о выборах депутатов (п.п. 7 и 8 ст. 45). Но действовать данное правило начнет только с выборов Думы пятого созыва (подп. 1 п. 4 ст. 98). Видимо, составители Закона посчитали, что к 2007 году на политической арене Российской Федерации окончательно займут свои места стабильные партийные организации, пользующиеся доверием у избирателей, круг которых достаточно широк, чтобы эти партии не обременяли себя сбором подписей для регистрации на выборах.

Итоги выборов во многом зависят от того, какими денежными средствами располагают партии и кандидаты". В анализируемых государствах действует принцип сочетания государственного и негосударственного финансирования избирательных кампаний. Однако в России в отличие от Германии зарегистрированные кандидаты и политические партии обязаны создавать избирательные фонды и имеют права использовать для осуществления своих предвыборных мероприятий средства только из этих фондов.

Выделение средств из федерального бюджета в обеих странах зависит в том числе и от успеха кандидатов и партий на парламентских выборах. В Германии общее финансирование по итогам голосования сменило предварительное возмещение расходов на предвыборную кампанию еще на выборах в Бундестаг 13-го созыва, проходивших в 1994 году. Наша страна переняла такую практику только в 2001 году, когда был принят Закон о политических партиях Российской Федерации, и впервые апробирует ее на выборах 2003 года.

Что касается государственного финансирования зарегистрированных кандидатов, то в Германии каждый кандидат, набравший в своем округе не менее 10 процентов первых голосов, получает примерно 2 евро за голос. В России же по новому Федеральному закону о выборах депутатов кандидаты лишились поддержки от государства в виде внесения в их избирательные фонды выделенных бюджетных средств, как это предусматривалось ранее в соответствии с действовавшим тогда принципом дотационно-уравнительного финансирования.

Относительно порядка государственного финансирования участвующих в выборах партий - он выглядит следующим образом.

<b>Правила финансирования избирательных кампаний политических партий</b>	<b>Германия</b> (ст. 18 Закона о политических партиях)	<b>Россия</b> (ст. 33 Закона о политических партиях)
Абсолютная верхняя граница для всех партий	133 миллиона евро в год	Не менее 0,005 МРОТ, умноженное на число избирателей на ближайших предыдущих выборах в Государственную Думу <sup>39</sup>
Условия выделения бюджетных средств по итогам голосования	Получение партией не менее 0,5% вторых голосов на последних выборах в Бундестаг	Получение федеральным списком партии не менее 3% голосов либо избрание не менее 12 кандидатов, выдвинутых этой партией по одномандатным округам
Объем финансирования в соответствии с этими условиями	0,70 евро за каждый голос, а также дополнительно 0,85 евро за каждый голос, если общее количество голосов превышает 4 000 000	0,005 МЮТ, умноженное на число голосов, полученных федеральным списком или кандидатами
Другие условия выделения средств из федерального бюджета	0,38 евро за каждое евро, поступившее в казну партии в качестве членского взноса или добровольного пожертвования (причем от физических лиц учитываются только пожертвования в размере не свыше 3 300 евро)	Нет

Негосударственное финансирование в обеих странах заключается в пожертвованиях со стороны определенного законами круга физических и юридических лиц, а также собственных средств кандидатов и партий. Но если в Германии не существует так называемого "потолка" (максимального размера) для данных источников финансирования (исключения составляют наличные пожертвования от физических лиц, которые не должны превышать 1000 евро), то в России он установлен для каждого из источников. Различен и перечень недопустимых пожертвований. Например, в ФРГ разрешены анонимные пожертвования в сумме не больше 500 евро (подп.5, п. 2 ст. 25 Закона о партиях). У нас же любые анонимные пожертвования запрещены и должны перечисляться в доход федерального бюджета (п. 5 ст. 69 Федерального закона о выборах депутатов).

И в России, и в Германии у каждого избирателя два голоса: один - для выборов депутатов по избирательным округам, а второй - по партийным спискам. Различие лишь в том, что в России избиратель получает два избирательных бюллетеня, а в Германии - один, но разбитый на две части (левая сторона, отпечатанная в черном цвете - для использования первого голоса, правая, отпечатанная в голубом цвете - для второго голоса - п. 1 ст. 45 Положения). В обеих странах избиратели, не имеющие возможности проголо-

совать на том участке, в избирательном списке которого они значатся, могут получить специальное удостоверение. В ФРГ оно дает им право проголосовать на любом другом избирательном участке, но в пределах своего избирательного округа (в противном случае данные лица голосуют по почте). В России по открепительному удостоверению можно проголосовать и за пределами одномандатного округа, где лицо обладает активным избирательным правом. Но в этом случае выдается только бюллетень для голосования по федеральному избирательному округу (п. 9 ст. 77 Закона о выборах депутатов).

Помимо голосования на избирательном участке предусмотрены и другие варианты. В России они включают в себя досрочное голосование (проводится на судах, которые в день голосования будут находиться в плавании, а также на полярных станциях, в отдаленных или труднодоступных местностях - ст. 78) и голосование вне помещения для голосования (для избирателей, которые не могут прибыть на избирательный участок по уважительной причине - ст. 79). В Германии досрочно проголосовать лицо может только в одном случае: если оно само явится в местный орган своей коммуны, чтобы забрать подготовленные по его заявлению документы для голосования по почте, и заполнит их на месте (п. 5 ст. 28 Положения). Возможности вызова заседателей правления участка с переносными ящиками у немецких избирателей нет. Зато предусмотрено голосование по почте (§36 Закона о выборах). В этом случае избиратель должен в запечатанном конверте для голосования по почте своевременно (до 18 часов дня выборов) прислать руководителю своего избирательного округа заполненный избирательный бюллетень и удостоверение на право голосования, в котором он должен дать равносильное присяге заверение в том, что бюллетень был заполнен лично. В отличие от голосования подсчет голосов и определение итогов выборов в обоих государствах происходят открыто и гласно. Однако в России, чтобы выборы были признаны состоявшимися, требуется участие в них не менее 25 процентов избирателей (как по одномандатному, так и по федеральному округам). В Германии подобных норм об обязательной явке нет.

И, наконец, проанализируем методики распределения мандатов в сопоставляемых странах, что и составляет суть их избирательных систем. И в Германии, и в России избранным по округу считается кандидат, набравший наибольшее количество голосов (налицо - мажоритарная система относительного большинства). При равенстве набранных голосов по немецкому закону решение принимается при помощи жребия, который вытягивается руководителем избирательного округа (§5), а по российскому - избранным считается кандидат, зарегистрированный раньше (п. 5 ст. 83).

Для того чтобы быть допущенными к распределению мандатов по спискам, партии в обоих государствах должны преодолеть заградительный барьер! В ФРГ в таком случае учитываются только те партии, которые получили не менее 5 процентов всех отданных на территории страны вторых голосов или получили мандат не менее чем в трех избирательных округах (данное требование не распространяется только на партии национальных меньшинств - п. 6 §6). То есть в Германии барьер - фиксированный. **В России барьер тоже равен 5 процентам, но он "плавающий"** (п. 3 ст. 84).

До применения собственно методики распределения мандатов в России из каждого допущенного федерального списка исключаются депутаты, избранные в Государственную Думу по одномандатным округам. Далее общая сумма голосов избирателей, подан-

ных за эти списки, делится на 225. Полученный результат есть первое избирательное частное. Затем число голосов избирателей полученных каждым федеральным списком, делится на это первое избирательное частное. Целая часть числа, полученного в результате такого деления есть число депутатских мандатов, которые получает соответствующий федеральный список (первичное распределение). Нераспределенные депутатские мандаты передаются по одному тем федеральным спискам кандидатов у которых оказывается наибольшей дробная часть указанного числа (вторичное распределение). При равенстве дробных частей преимущество отдается тому федеральному списку кандидатов, за который подано больше голосов избирателей (ст. 86). Потом производится распределение депутатских мандатов внутри каждого федерального списка. В первую очередь они переходят к кандидатам, включенным в общефедеральную часть, оставшиеся получают кандидаты из региональных групп.

В ФРГ распределение мест между отдельными партиями осуществляется по формуле Нимайера, которая гласит: количество мест, получаемых данной партией равно произведению общего количества распределяемых мест на отношение количества вторых голосов, полученных данной партией (а точнее ее объединенным списком), к общему количеству вторых голосов всех партий допущенных к распределению. Оставшиеся после такого деления места распределяются по методу наибольшего остатка (как в России). При равенстве остатков решение принимается опять жребием. На втором этапе происходит распределение того количества мест, которое получила каждая партия на федеральном уровне, но уже по ее спискам в конкретной земле. Можно сказать что происходит пересчет мест, полагающихся суммарно объединенному списку партии, на отдельные земельные списки. Способ пересчета аналогичен только что описанному. Однако после этого остается нерешенным вопрос, кто именно войдет в парламент от каждой партии. В механизме решения этого вопроса и состоит своеобразие избирательной системы ФРГ просто мандаты, полученные партией в избирательных округах земли в соответствии с первыми голосами (прямые мандаты), вычитаются из числа мандатов, которые полагаются ей в этой земле пропорционально вторым голосам. Оставшиеся после этого места распределяются между кандидатами по земельному списку в соответствии с установленной в нем очередностью. У партии могут возникнуть так называемые лишние (избыточные/переходные) мандаты, если она в избирательных округах земли посредством первых голосов получит больше мест, чем ей положено в этой земле по количеству вторых голосов (§6 Закона о выборах). Так, на парламентских выборах 2002 года было образовано 5 избыточных мандатов: 4 из них достались Социально-демократической партии Германии (СДПГ) (по одному в Гамбурге и Тюрингии и два в Саксонии-Анхальт), и один избыточный мандат получила партия ХДС в Саксонии. В результате количество мест в Бундестаге увеличилось с 598 до 603.

Наиболее распространенной причиной появления лишних мандатов является такой специфический прием, как "шплиттинг голосов". Это ситуация, когда избиратель отдает свой первый голос за кандидата от одной партии, а второй голос - за земельный список другой партии. Использовать данный прием можно в двух направлениях. Во-первых, часть избирателей, поддерживающих партию, которая с очевидностью должна получить места в Бундестаге, могут отдать свои вторые голоса за список другой партии (о которой

с меньшей долей уверенности можно сказать, что она получит мандаты), и тем самым помочь ей преодолеть 5-процентный барьер. Во-вторых, сторонники партии, кандидат которой почти не имеет шансов выиграть выборы по округам, могут отдать свои первые голоса не за эту партию, а за другую, чтобы позволить последней получить избыточные мандаты.

Как видно из всего вышесказанного, в Германии пропорциональная избирательная система имеет приоритет, поскольку именно второй голос избирателя решающий. Он формирует партийно-политическую структуру Бундестага, а первый голос лишь корректирует персональный состав каждой фракции. В России политическое структурирование Думы происходит лишь после выборов, когда депутаты, избранные в одномандатных округах, присоединяются к фракциям, образуемым "списочниками", или образуют собственные группы; до этого многие из них предпочитают не заявлять о своей партийной принадлежности.

Таким образом, проведенный сравнительно-правовой анализ порядков выборов в Бундестаг Германии и Государственную Думу России показал, что избирательные системы данных стран в своей основе похожи. И это вполне объяснимо. Разработчики акта, регулирующего выборы в Думу еще I созыва, не могли не обращаться к богатому в сфере избирательного права зарубежному опыту. Немецкий же опыт является частью мирового. Учитывались также сходство в политико-территориальном устройстве двух стран, близость России к германской школе права и то, что оба государства пережили жестокие испытания тоталитаризма.

С течением времени и принятием каждого последующего Федерального закона о выборах в Государственную Думу правила избирательных процедур в этих странах все более сближались. Но, безусловно, российскую избирательную систему нельзя рассматривать лишь как подобие немецкой. В Германии серьезное влияние на процесс выборов оказывает исполнительная власть; более сильны гражданские основы в деятельности избирательных комиссий, роль которых сводится практически лишь к техническим функциям подсчета голосов и объявления результатов голосования. С другой стороны, ряд принципов в ФРГ реализуются намного эффективнее, чем в нашей стране (в частности, принцип федерализма в закреплении правового положения избирательных комиссий; у депутатов Бундестага больше привязанность к "своим" землям и более высокая заинтересованность в работе на местах).

Но пробелы и несовершенства в российской системе выборов в нижнюю палату парламента можно объяснить сравнительно незначительным сроком ее существования. Ведь Германия тоже не сразу нашла подходящий вариант избирательной системы (недаром сам Закон о выборах в Бундестаг был принят только спустя 7 лет после принятия Конституции, в течение которых законодатели вносили изменения в его концепцию с учетом проходивших избирательных кампаний). И до сих пор ряд немецких ученых высказывается против уже устоявшейся и проверенной годами системы выборов в парламент страны. В России же новый Федеральный закон о выборах депутатов от 2002 года и так сделал значительный шаг к демократизации процесса. А грядущая избирательная кампания в конце 2003 года наглядно продемонстрирует результативность его новелл. И тогда на основе появившихся данных можно будет предпринимать дальнейшие действия

по совершенствованию порядка формирования высшего органа народного представительства России.

### **Распределение мандатов по методу Нимайера (на примере федеральной земли Тюрингия)**

Общее количество действительных вторых голосов, отданных за партии на выборах 22 сентября 2002 года, равнялось 47 980 304. Из них вычитаем голоса, отданные за партии, не преодолевшие пятипроцентный барьер (3 374 268), и получаем 44 606 036.

Таким образом, к распределению мандатов на выборах депутатов в 15-й Бундестаг были допущены следующие партии:

<b>Партия</b>	<b>Вторые голоса, полученные объединенным списком партии</b>
Христианско-демократический союз (ХДС)	14 164 183 (29,5%)
Христианско-социалистический союз (ХСС)	4 311 513 (9%)
"Зеленые"	4 108 314 (8,6%)
Партия свободной демократии (ПСД)	3 537 466 (7,4%)
Социально-демократическая партия Германии (СДПГ)	18 484 560 (38,5%)

На первом этапе необходимо распределить мандаты между объединенными списками партий на федеральном уровне:

$18\,484\,560 * 598 = 247,8087$	→	следовательно, СДПГ получила 247 мандатов
$44\,606\,036$		
$14\,164\,183 * 598 = 189,8886$	→	189 мандатов у ХДС
$44\,060\,036$		
$4\,311\,513 * 598 = 57,8012$	→	57 – у ХСС
$44\,606\,036$		
$4\,108\,314 * 598 = 55,0771$	→	55 – у «Зеленых»
$44\,606\,036$		
$3\,537\,466 * 598 = 47,4241$	→	47 – у ПСД
$44\,606\,036$		

Таким образом, из 598 мандатов распределено 595. Оставшиеся 3 мандата по правилу наибольшего остатка достаются СДПГ (итого у нее: 247+1=248), ХДС (189+1=190) и ХСС (57+1=58)

На втором этапе мандаты, полученные объединенным списком каждой партии, распределяются между ее земельными списками, входящими в объединенный. Земельные списки каждой партии по Тюрингии получили следующее количество вторых голосов.

ХДС	426 389 (29,4%)
«Зеленые»	61 783 (4,3%)
ПСД	84 905 (5,9%)
СДПГ	578 790 (39,9%)

Следовательно:

$\frac{426\,389}{14\,164\,183} * 190 = 6$ (ХДС)	→	6 – 1 мандат, полученный по округам в Тюрингии, = 5
$\frac{61\,783}{4\,108\,314} * 55 = 1$ («Зеленые»)	→	1 – 0 = 1
$\frac{84\,905}{3\,537\,466} * 47 = 1$ (ПСД)	→	1 – 0 = 1
$\frac{578\,790}{18\,484\,560} * 248 = 8$ (СДПГ)	→	8 – 9 = -1

Так как количество мандатов, полученных СДПГ по округам, больше, чем количество мандатов, полученных по земельному списку, у партии образуется избыточный мандат.

ХСС не участвовала в распределении мандатов по Тюрингии, так как единственная земля, где она получила все свои вторые голоса, - Бавария.

## II. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС

**Сергеева Ирина Николаевна,**  
соискатель ученой степени кандидата по-  
литических наук Читинского государ-  
ственного технического университета

### **Основные факторы, влияющие на электоральное поведение граждан в субъектах Российской Федерации**

#### **Введение**

Выборы играют все большую роль в жизни нашего общества. В связи с практической деятельностью избирательных комиссий встает вопрос об изучении электорального поведения избирателей, как одного из видов политического поведения избирателей во время выборов, которое обусловлено потребностями, предпочтениями и целями людей, участвующих в голосовании.

Ключевым для анализа электорального поведения граждан является вопрос мотивации электорального поведения избирателей, который является необходимым при использовании законодательной базы по избирательному праву. В исследовательской практике используется несколько основных подходов для описания мотивов голосования. Во-первых, концепция рационального голосования, которая в качестве основного фактора, влияющего на выбор, рассматривает сознательное осмысление избирателем информации о кандидатах, в том числе расчет возможных выгод. Во-вторых, комплекс социально-психологических теорий, выделяющих, прежде всего, эмоциональный аспект выбора. Они описывают различные механизмы психологической привязанности избирателя к определенной партии или кандидату. Ведущими в данном подходе являются теории партийной приверженности и направленности выборов, когда избиратель голосует на основании эмоциональной поддержки личности кандидата. В-третьих, теоретические модели социально-экономического участия, которые изучают зависимость результатов выборов от социальной структуры электората. В рамках социально-экономических или, как их еще называют, социологических теорий главным фактором считается солидарность индивида со своей социальной группой: избиратель поддерживает ту партию или того кандидата, которые, по его мнению, выражают интересы его группы.

Поэтому исследователи обращают внимание на образование, уровень доходов, профессию, служебное положение, место проживания, половозрастные и другие характеристики избирателей.

Кроме того, существует направление в исследованиях электорального поведения, связанное с теориями коммуникации и информации. Суть мотивационной схемы данно-

го подхода упрощенно можно выразить следующим тезисом: "чем больше положительной информации от авторитетных источников услышит избиратель о кандидате, тем выше вероятность, что он проголосует за него", то есть решающими здесь считаются частота, характер и каналы передачи политической информации избирателям.

Перечисленные методики лишь обозначают магистральные направления в изучении электорального поведения и не исчерпывают всего многообразия исследовательских интерпретаций. Проанализировав исследования российских политологов, можно сделать вывод о том, что существуют очень большие разногласия в определении того, что именно влияет на электоральное поведение избирателей. Некоторые специалисты считают, что во время выборов происходит манипулирование народом, что в дальнейшем не позволяет объективно судить о применении той или иной теории. Так, в своих работах И. А. Ильин отмечал, что не каждый народ и не всегда способен выделить к власти лучших при помощи всенародных выборов<sup>1</sup>. Эффективность зависит от целого ряда политических, экономических, социальных и других факторов.

Рассмотрим некоторые из них.

### **Экономический фактор**

На наш взгляд, одним из основных факторов, влияющих на электоральное поведение граждан, является экономический. К нему относятся факторы владения собственностью, уровень зарплаты и материального благополучия, обеспечения занятости, рациональная организация производства. В данном случае абсентеизм (неучастие в выборах) может быть формой протеста против бедности, невыплаты зарплаты, неуверенности в завтрашнем дне, а самое главное - выражением недоверия в честность выборов.

Анализ влияния экономической ситуации на результаты выборов, проведенный на примере стран с давними демократическими традициями, показал, что избиратели в большинстве случаев склонны поддерживать власть и поддержка эта тем больше, чем лучше идут в стране дела. В странах с переходной экономикой результаты выборов также существенно зависят от экономической политики, проводимой властями. На наш взгляд, это разумно - в первую очередь избиратель будет голосовать исходя из своих интересов за ту партию или того кандидата, от которого ждет улучшений к лучшему, прежде всего экономических. Именно поэтому в любой предвыборной программе можно найти целый комплекс разработанных норм для улучшения экономической ситуации в стране, регионе и так далее.

Влияние экономического фактора на электоральное поведение неоднократно рассматривалось западными и российскими политологами. Одним из основоположников ее считается М. Фиорина, исследовавшая формирование избирательных предпочтений в зависимости от экономической обстановки на момент выборов. По ее мнению существует прямая связь между положением в экономике и результатами выборов, причем граждане не производят глубокого анализа экономического положения, они оценивают внешнюю ситуацию. Так, например, если экономическая ситуация в государстве не стабильна, то на выборах большее количество голосов получают левые и левоцентристские партии и наоборот, при благоприятной экономической обстановке народ отдает предпочтение центристским и правоцентристским партиям. Эта теория получила название "экономическое голосование". М. Фиорина пишет: "обычно граждане располагают лишь

одним видом сравнительно "твердых" данных: они знают, как им жилось при данной администрации. Им не надо знать в деталях экономическую или внешнюю политику действующей администрации, чтобы судить о результатах этой политики"<sup>2</sup>. Другими словами можно сказать следующее - при голосовании избиратель исходит из того, что именно правящая власть в ответе за происходящее экономическое положение. Если живет хорошо, то почему бы и не проголосовать за действующего кандидата. Если нет, значит, правительство не справилось и больше не имеет права занимать выборный пост. В зависимости от способа оценки возможны два типа голосования: эгоцентричное и социотропное. При эгоцентричном голосовании избиратель оценивает собственное экономическое положение, при социотропном - результаты работы народного хозяйства в целом<sup>5</sup>. В последнем случае фактор "экономические условия" определяется как размер валового национального дохода за шесть месяцев (период с последней четверти предвыборного года до второй четверти года выборов), выраженный в динамичном процентном соотношении.

В отношении России "экономическая" теория представляется наиболее разумной. Первая фаза экономических реформ в Российской Федерации сопровождалась ухудшением положения в экономике и падением уровня жизни населения. Необходимо заметить и то, **что** в России лишь только десятилетие существуют альтернативные выборы, и избиратели еще не научились ответственно подходить к этому вопросу. Чаще всего главную роль играет субъективная оценка экономической и политической ситуации в государстве. Те партии, которые в своих программах делают акцент на сложное экономическое положение, рассматривая его как результат действия предыдущего или существующего правительства, при этом утверждают, что их программа единственно правильная для решения экономических проблем, применяя стандартный набор таких терминов, как "потребительская корзина", "прожиточный минимум", "инфляция" и "приватизация", получают большее количество голосов. Как правило, большая часть электората (ознакомиться с предвыборными программами каждого из кандидатов могут позволить себе либо избиратели пожилого возраста, либо безработные граждане) не знает экономического смысла этих терминов, но привыкла принимать их в позитивном плане. Партия, которая в своей программе употребляет выражения такого рода, всегда будет пользоваться "спросом" у избирателей. То есть, в данном случае предпочтения электората связаны не с объективной экономической политикой, а с ее субъективным восприятием. Подобное характерно не только для посткоммунистических стран с их тяжелым экономическим положением, но и для стран с развитым экономическим, политическим и социальным статусом. Это подтверждает современная ситуация в Америке: повышение тарифов на ввоз стали и сплавов из стран Евросоюза и России повлекло за собой увеличение тарифов на американские товары, ввозимые в эти страны из штатов, где на выборах победили республиканцы. Можно предположить такой вариант событий: увеличение тарифов на экспортные товары, производимые в этих штатах, приведет к ухудшению экономической ситуации, что будет восприниматься электоратом как неспособность партии, находящейся у власти, решать возложенные на нее проблемы. Исходя из этого можно опять же предположить, что на следующих выборах республиканцы потеряют часть электората.

Итак, на основании вышеизложенного можно прийти к выводу, что несмотря на все недостатки теории "экономического" голосования, она объясняет многие проявления электорального поведения избирателей в странах с разным уровнем развития.

Для того, чтобы убедиться в том, что экономический фактор является весьма значимым в определении электорального поведения граждан России, сравним экономическое положение в стране накануне ряда выборов, начиная с самых первых демократических выборов в 1989 году.

На первые демократические выборы пришли весной 1989 года 90 процентов избирателей. Для электората характерно была иллюзорное настроение, связанное с ожиданиями перемен в обществе и государстве. Главной иллюзией было то, что всеобщее избирательное право позволяет электорату продвигать к власти лучших и самых достойных. Хотя известно, что демократия сама по себе не обеспечивает ни экономического роста, ни социальной справедливости, ни устойчивого развития. В связи с этим интересно электоральное предпочтение избирателей: в выборные органы на волне первых альтернативных выборов пришли люди, не связанные с партийной номенклатурой, - ученые, педагоги, журналисты.

Но в большинстве своем люди, пришедшие во власть на волне первых демократических выборов, не имели серьезного политического опыта и стажа управленческой деятельности и в связи с этим не могли влиять на ситуацию в стране, контролируемую "одемократившимися" представителями номенклатуры. На выборах народ, отвергая разного рода руководителей, выразил недоверие всей административно-командной системе, ее аппарату или, иначе, тому, что в сознании народа объединяется в емкое понятие "власть", которая завела страну в глубочайший кризис. Далее экономическая обстановка в стране все более обострялась, проводимые на тот момент экономические реформы в стране потерпели полное фиаско. Электорат стал задумываться - те ли люди пришли к власти.

Итоги парламентских выборов 17 декабря 1995 года сводились к двум основным результатам: крупной победе коммунистов и серьезному поражению реформаторов. Оба результата не стали неожиданностью ни для политиков, ни для социологов, ни для самих избирателей и были вызваны одними и теми же причинами: массовым разочарованием в реформах.

Анализируя причины этого разочарования, большинство обозревателей подчеркивает его экономическую подоплеку<sup>6</sup>: рост безработицы, невыплаты заработной платы и тд.

Период накануне выборов 1999 года характерен невыплатой заработной платы работникам бюджетной сферы и огромными задолженностями пенсионерам. В Чите и Читинской области часть школ и медицинских учреждений на тот момент были закрыты. Бюджетники бастовали, на каждом лозунге было написано: "Отдайте наши деньги. Долой действующую власть". Лозунги были обращены к администрации Читинской области.

В декабре во время парламентских выборов ни один из действующих депутатов не прошел (в том числе и по партийным спискам). Большое доверие было оказано Коммунистической партии. Зато менее чем через год на выборах главы администрации Читинской области свыше 50 процентов голосов были отданы в поддержку действующего гу-

бернатора, что позволило ему победить на выборах в первом же туре. Этому способствовало резкое изменение экономической обстановки: к тому времени не стало задолженностей, пенсии выплачивались своевременно, уменьшился рост безработицы. Суммируя сказанное можно заключить, что электоральное **поведение граждан зависит** от экономического фактора.

Также стоит подчеркнуть, что экономический фактор влияет и на степень участия в голосовании. Чем выше показатели уровня жизни в регионе, тем выше уровень участия в голосовании. Хотя и здесь есть свои исключения. ВТ. Зарубин пишет, что несмотря на бесспорное влияние экономического фактора на электоральное поведение Москва, Санкт-Петербург и ряд других регионов, характеризующиеся высоким и стабильным уровнем жизни, по виду участия в голосовании относятся к кризисной группе<sup>7</sup>. Наличие отклонений от выявленной зависимости дает основание предположить, что экономический фактор является не единственным, влияющим на электоральное поведение.

### **Социальный фактор**

Еще одним фактором, влияющим на электоральное поведение, является социальный фактор. Многие политологи в своих исследованиях соединяют экономический и социальный фактор, что, на наш взгляд, абсолютно не верно.

Симпатии электората разделяются и по ряду других причин. Большую роль здесь играет разделение жителей региона на проживающих в городской и сельской местности, разделение жителей по возрастному, образовательному признакам и ряду других социальных факторов<sup>8</sup>. На наш взгляд, сюда можно добавить оседлость, устойчивость семейных отношений, ощущение своей историко-национальной общности, связанной с патриотизмом, уважением к закону и гражданской ответственностью.

Для того, чтобы проверить эффективность влияния социального фактора на симпатии избирателей, необходимо проанализировать перечисленные социальные условия.

Еще в 1916 году 75 процентов населения России проживало на селе. В настоящее время 73 процента населения страны составляют горожане. Быстрая урбанизация привела к тому, что основные черты электорального поведения современной России определяются городами, и основная ставка кандидатов во время избирательного процесса делается на городских жителей.

На наш взгляд, это очень большое упущение. Так, например, во время выборов депутатов Государственной Думы третьего созыва по одномандатным округам, в декабре 1999 года, некто В. Богатов, по предварительным сводкам избирательной комиссии, занимал по городу одно из последних мест в области. А после того, как были получены данные из районов, представитель ЛДПР вышел из рядов аутсайдеров.

Как показал опыт прошедшего десятилетия, электоральное поведение избирателей городской и сельской местности в России различается в зависимости от уровня выборов и их статуса. Здесь можно сделать вывод, что фактор, определяющий базовые политические предпочтения, - урбанизация - далеко немаловажен. Он аккумулирует в себе такие социальные показатели, как доля населения с высшим образованием, высокая социальная и психологическая мобильность, наличие рабочих мест, растущая роль сектора услуг, богатый социальный опыт населения, информационная насыщенность.

Как показывают наблюдения за предыдущими избирательными кампаниями, избира-

тели сельской местности участвуют в выборах активнее горожан. Во время выборов 2000 года в Читинскую областную Думу в сельской местности явка избирателей была более высокой и сельчане ответственнее подошли к вопросу выборов, в то время как не был избран депутат от городов Краснокаменска, Балея и в нескольких округах областно-центра. Читинская городская Дума стала легитимной только после довыборов.

Житель села более основателен, его прежде всего волнуют хозяйственные проблемы. Настроение избирателей сельской местности определяется по принципу: "Этого человека я знаю и буду голосовать за него. Лишь бы не было хуже, чем сейчас". Сельский избиратель руководствуется подсчетом возможных выгод от своего выбора: "Раз свой, значит для себя постарается". Правда, сельская местность тяготеет к "электоральной управляемости", что делает электоральные предпочтения условными. Такое поведение связано:

1. С воздействием объективных факторов в независимости от воли и желания местных властей, что особенно остро проявляется во время выборов Президента России и депутатов Государственной Думы по партийным спискам и объясняется тем, что в сельской местности не хватает необходимой для обоснованного выбора информации. В большинстве сел районов люди ограничиваются двумя российскими каналами телевидения и чаще всего одной районной газетой. Поэтому сельский избиратель в отличие от городского имеет меньше возможности знать позиции кандидатов по всем вопросам и голосует, полагаясь на личные симпатии. Избиратели сельской местности более активно голосуют за Зюганова (в основном старшее поколение) либо за Владимира Жириновского (молодежь, которой свойственна некоторая радикальность).

2. С воздействием субъективных факторов, связанных с сиюминутными интересами местных властей. Так, "Народная газета" во время избирательной кампании по выборам губернатора напечатала, что в одном из районов области принудительно собирали подписи за выдвижение одного из кандидатов, и заведен некий "черный список" на тех, кто подписываться отказывался.

Такая ситуация вряд ли могла произойти в крупном городе. Здесь люди лучше осведомлены о своих правах и в связи с этим более болезненно относятся к таким явлениям. Можно предположить, что если такая ситуация и могла иметь место в городе (скажем, на каком-либо предприятии), то исход, на наш взгляд, здесь был бы один. Кандидат, за которого собирали подписи, потерял бы свой электорат, а избиратели, что наиболее вероятно, не пошли бы на выборы. В данном случае это говорит о том, что одни и те же методы пропаганды не подходят для жителей села и города. Горожане чаще обращают внимание на социальную сторону явления, мыслят более разносторонне, однако чаще попадают на откровенно пустые, но с лозунгово-оптимистическим пафосом, предвыборные заверения.

С социальным фактором тесно смыкается, в определенной мере завися от него, дифференциация населения по уровню образования. Влияние этого компонента очевидно и бесспорно в аспекте электорального поведения, что требует его внимательного изучения с учетом особенностей территории. А.Л. Страхов пишет: "Подтвердилась гипотеза о важности фактора образования. Но не стоит забывать, что человек с образованием в сельской местности отличается от избирателя с таким же образованием в городе. В де-

ревне больше дел - поэтому меньше времени на анализ предвыборной борьбы и характеристик кандидатов".

По образовательному признаку формируются три укрупненные группы:

- 1) дипломированные специалисты;
- 2) имеющие среднее общее образование;
- 3) имеющие образование ниже среднего.

Как показывает практика, наиболее активными избирателями из этих трех групп является вторая. Третья - наименее активная. Несмотря на то, что люди с высшим образованием не столь активные избиратели, как со средним, именно они способны выстроить электоральное поведение индивида (не имеющего своей точки зрения по поводу выбора кандидата, но являющегося активным избирателем) под влиянием социальной группы, которой он принадлежит. При анализе такого электорального поведения целесообразно использовать понятие социальной сети. Социальная сеть - это множество членов общественной системы и совокупность связей между ними<sup>11</sup>. Электоральное поведение избирателей, "включенных в сеть", определяется скорее структурным давлением нежели личными установками. В данном случае давлением служит высшее образование. "Он умный, значит, в этом вопросе разбирается лучше меня". Этим пользуются многие из кандидатов, именно поэтому в период предвыборной борьбы о кандидате, как хорошем политике, ученом и т.д. рассказывают известные люди, имеющие как минимум высшее образование.

В предвыборных кампаниях также должна учитываться характеристика демографического состава населения. Большую роль здесь играет деление совокупности жителей по возрасту: людям старшего возраста присущи основательность суждений, всесторонняя оценка достоинств и недостатков претендентов, практический взгляд на программы. Для людей пожилого возраста важно наличие в программах социальных гарантий по старости. Молодым свойственна некая эмоциональность, радикальность. Как показывает практика, наибольший интерес к выборам проявляют люди от 55 до 70 лет. Именно они составляют основной костяк избирателей. И это та группа избирателей, которую практически невозможно завлечь ни в какие социальные сети, своей позиции они держатся жестко. В основном эта группа избирателей - электорат КППРФ. Отсюда можно сделать выводы о том, почему эта партия так долго лидирует.

С уменьшением возраста этот интерес падает, чем моложе электорат, тем он более управляемый.

Независимо от того, что в семье разные по возрасту избиратели, по заключению ряда российских политологов, налицо ослабление роли семьи в политической социализации<sup>12</sup>. Многие дети формируют свои политические предпочтения независимо от родителей. В результате политические установки, определяющие электоральную активность избирателей старшей группы, перестают воспроизводиться у нового поколения. Исходя из этого можно предположить, что уровень абсентеизма на российских выборах будет увеличиваться.

Немаловажное значение имеет состав электората по половому признаку. Женщины самые активные избиратели, но они более эмоциональны и в связи с этим становятся более управляемым электоратом. У мужчин другая логика: для них главное - это основа-

тельность и стабильность.

Можно отметить и национально-этнический состав - локальным сообществам, отличающимся принадлежностью к определенной национальности и социальной среде со своей спецификой жизненных укладов, свойственна активность во время выборов, хотя она и незначительна по количеству избирателей.

Подводя итог, можно уверенно сказать, что все перечисленное выше дает основания предполагать, что социальный фактор очень значителен при формировании электорального поведения. При этом социальный фактор не только важен сам по себе, но и влияет на значимость выбора электората.

### **Влияние средств массовой информации на политическое сознание россиян**

Еще одним фактором, влияющим на электоральное поведение, является влияние средств массовой информации (СМИ) на политическое сознание граждан.

Прямые выборы федерального уровня в силу своей массовости исключают для большинства избирателей возможность содержательной личной коммуникации с избираемыми. Поэтому центр тяжести предвыборной борьбы фактически переносится из сферы реального социального действия в информационное (виртуальное) пространство. Между собой конкурируют уже не реальные политики и политические объединения, а их образы, транслируемые на избирателей через различного рода посредников. Понятно, что в такой ситуации чрезвычайно возрастает роль средств массовой информации как одного из основных инструментов доведения этих образов до избирателя, влияние их на электоральное поведение избирателей.

Вместе с тем, эффективность воздействия СМИ существенным образом зависит от множества факторов: характеристик самого воздействия, условий, в которых оно происходит, наконец, характеристик электората, его готовности воспринимать и доверять сообщениям СМИ. Неслучайно в литературе присутствуют самые противоречивые точки зрения по вопросу о степени влияния СМИ на электоральное поведение. С одной стороны, выдвигается тезис о тотальном влиянии массмедиа на электоральное поведение избирателей, о журналистах говорится, как о "властителях умов"<sup>14</sup> Отмечаются значительные успехи СМИ и, прежде всего, телевидения в проведении избирательных кампаний.

С другой стороны, возможности средств массовой информации признаются несколько ограниченными: "Влияние СМИ состоит скорее в том, чтобы указывать обществу, о чем следует задуматься, а не в том, чтобы говорить ему, что следует думать". Но данной теории придерживается только небольшая группа исследователей и то при этом напоминая, что так понимает только активный избиратель, который многие годы является приверженцем одной и той же партии<sup>14</sup>. Чаще всего сюда относится электорат КПРФ и ЛДПР.

Существование различных взглядов на характер и степень влиятельности СМИ, их неоднозначность и противоречивость вызывают естественное у многих российских политологов желание исследовать, насколько справедлива каждая из рассматривавшихся выше точек зрения: является ли влияние СМИ на электоральное поведение действительно тотальным, или же возможности СМИ как пропагандистского инструмента преувеличены и ограничены? Как оценить степень влияния СМИ на электоральные установки населения?

Начнем с того, что информационная чувствительность избирателей (потребление и восприятие сообщений СМИ) может существенно различаться в периоды политической стабилизации и в периоды серьезных политических изменений (реальных или предполагаемых). Прежде всего следует признать, что общее потребление политической информации населением накануне выборов существенно возрастает, особенно если это выборы в Государственную Думу либо выборы Президента Российской Федерации. Если в периоды относительно спокойной политической жизни интерес к общественно-политическим передачам проявляют лишь немногие избиратели, то накануне выборов смотрят новостные и информационно-аналитические передачи ТВ достаточно регулярно практически 80 процентов избирателей.

По мнению некоторых ученых, фактор образования, равно как и уровень дохода очень слабо влияет на включенность в информационно-политическое поле. Более значимые различия получены по таким показателям, как тип населенного пункта, в котором проживает избиратель (сельские жители чаще, чем городские смотрят информационные передачи по телевидению, хотя у них определенная ограниченность связи с тем, что в сельской местности наименьшее количество программ ТВ и печатных изданий), и регион страны (жители центрального региона активнее включены в информационно-политическое поле, чем жители Урала, Сибири и Дальнего Востока).

Половые и возрастные характеристики оказывают еще более существенное воздействие на интерес избирателей к политической информации. Мужчины значительно сильнее политизированы, чем женщины. Среди мужского населения гораздо чаще встречаются те, кто ежедневно смотрит новостные программы, и достаточно редко те, кто не обращает на такие передачи никакого внимания. В возрастных группах более других включенными в информационно-политическое поле оказываются представители старших поколений, тогда как среди молодежи интерес к политике в целом невысок.

Достаточно большое влияние на включенность избирателей в информационно-политическое поле оказывает и их социальное положение. Повышенное внимание к новостным передачам проявляют руководители и пенсионеры, что вполне объяснимо. Руководители по причине своего статуса и культурных стереотипов постоянно нуждаются в получении новой информации. Пенсионеры же традиционно являются одной из наиболее политизированных групп населения. Это обусловлено как давней привычкой, воспринятой старшим поколением еще со времен Советского Союза (традиции регулярных политинформаций), так и просто наличием свободного времени (по сравнению с людьми среднего возраста, обремененными работой и заботами о семье).

Политические симпатии людей, более других включенных в информационно-политическое поле, мало чем отличаются от симпатий остального населения. Исключение составляют, пожалуй, только сторонники КПРФ - среди них интерес к информационно-политическим передачам всегда выше по сравнению со средними показателями по выборке. Связано это в основном с тем, что среди электората КПРФ большинство составляют пенсионеры.

Избирателей, полностью доверяющих масс-медиа, практически нет, большинство заявляет, что СМИ "не вполне заслуживают доверия", хотя и не отрицают того, что прислушиваться к их мнению все-таки нужно.

Меньше всего избиратели доверяют информационным материалам самих избирательных объединений и партий (листовки, плакаты, брошюры, газеты и т.п.). Зато "на ура" воспринимаются **выступления кандидатов в депутаты по** телевидению и радио.

Именно телевидение вносит сегодня наиболее серьезный вклад в общее информационное воздействие на избирателей России. Хотя по исследованию-ямГяда политологов избиратели полагают, что "центральное телевидение показывало кандидатов и партии перед выборами почти всегда предвзято, искаженно" и что "центральное телевидение зачастую подает политическую информацию искаженно"<sup>16</sup>.

Несмотря на громкие информационно-политические скандалы и взаимные обвинения различных СМИ в предвзятости и ангажированности, медиа-предпочтения избирателей накануне выборов остаются практически такими

же, как и за полгода до этого.

Анализ всей совокупности вышеприведенных данных позволяет сказать, что многие российские граждане готовы потреблять политическую информацию СМИ, заведомо воспринимая ее как необъективную и искаженную и не меняя при этом предпочитаемое СМИ. И происходит это не только вследствие известных навыков российского избирателя к такому потреблению, выработанных еще в советские времена, но и в силу того, что аудитории телеканалов зачастую формируются исходя из условий приема тех или иных программ ТВ, а не из информационных предпочтений телезрителей.

Таким образом, многим российским избирателям порой невозможно избежать вполне определенного информационного воздействия. Может быть, поэтому россияне весьма по-разному оценивают роль СМИ в формировании своих электоральных предпочтений накануне выборов.

По словам СА Автономова, накануне выборов электорат на две трети поддается воздействию СМИ, часть электората, не сформировавшая своей позиции в отношении выбора кандидата, воспринимает это воздействие как определяющее (даже изменяющее первоначальные электоральные ориентации), что может являться одной из многих косвенных оценок степени влияния СМИ на электоральное поведение населения России ".

Результаты исследования российскими политологами влияния СМИ на электоральное поведение показывает наличие в российском обществе трех основных моделей реагирования избирателей на воздействие масс-медиа модель повышенной (положительной) информационной чувствительности при которой электоральное поведение аудитории конкретного СМИ существенно связано с соответствующим (позитивным или негативным) представлением политических персонажей в этом СМИ;

- модель пониженной (нулевой) информационной чувствительности, когда такая связь отсутствует или не является значимой;

- модель обратной (протестной, отрицательной) чувствительности, когда изменения электоральных предпочтений аудитории конкретного СМИ обратны представлению политических персонажей в этом СМИ (в частности, увеличение числа негативных упоминаний о каком-либо политике в СМИ вызывает одновременно увеличение его сторонников среди аудитории данного телеканала, радиостанции, газеты и наоборот).

Однако ответ на вопрос, какая из этих моделей является преобладающей, до сих пор не получен.

В соответствии с одной из гипотез воздействие СМИ не является одномоментным, всегда существует некоторый накопленный электоратом запас ранее полученной информации, также влияющий на текущее восприятие политического персонажа. А это значит, что степень влияния СМИ должна зависеть не только от характера, но и от продолжительности определенного воздействия.

Любое средство массовой информации может оказывать свое воздействие не на весь электорат, а лишь на тех людей, которые читают данную газету, слушают данную радиостанцию, смотрят данный телеканал. И, несмотря на то, что большинство СМИ заявляют о своей независимости, они, так или иначе, подвержены влиянию (чаще всего на экономической почве). Это подтверждает, что многие средства массовой информации не беспристрастны по отношению к основным участникам предвыборной борьбы. Напротив, представление разных политиков, партий в большей части анализируемых СМИ носит достаточно выраженную направленность (положительную или отрицательную).

Наблюдается заметное влияние телевидения на электоральные предпочтения своих аудиторий. Это фиксируется практически для всех политиков и партий. При этом наиболее распространенной следует признать модель прямого влияния, когда преобладание положительных упоминаний того или иного политического персонажа влечет за собой повышение его рейтинга и наоборот.

Если наличие положительной взаимосвязи между представлением того или иного политика в конкретном СМИ и его рейтингом среди аудитории данного СМИ считать результатом целенаправленного воздействия, то наиболее эффективным в этом смысле следует признать деятельность трех ведущих телеканалов - ОРТ, РТР и НТВ. Их влияние на свою аудиторию явно выше, чем влияние печатных СМИ и радио.

Основываясь на всем вышесказанном, можно сделать определенные выводы:

1. Влияние СМИ на электоральное поведение граждан бесспорно.
2. Влияние СМИ имеет "кумулятивный" характер (т.е. его эффект может накапливаться). Это влияние больше тогда, когда направленное информационное воздействие по поводу того или иного политического персонажа в СМИ является устойчивым и долгосрочным. То есть, можно сказать, что восприятие избирателем того или иного политического персонажа определяется не только (и не столько) последней полученной информацией, но всей суммой ранее воспринятой и усвоенной информации.
3. Влияние СМИ имеет многоканальный характер. Люди в большинстве своем подвержены влиянию всего информационного поля, а не только одного конкретного СМИ. И чем более согласованными оказываются сообщения, получаемые избирателем из различных источников, тем большего эффекта достигает воздействие.
4. Информационная чувствительность электората повышается по мере приближения даты выборов.
5. Среди различных социально-демографических групп более чувствительными к информационному воздействию оказались женщины, лица молодого и среднего возраста (в сравнении с пожилыми), лица со средним и средним специальным образованием (в сравнении с лицами, имеющими высшее образование), жители крупных городов (в сравнении с жителями малых и средних городов, а также сел).

При всех различиях в электоральном поведении различных групп и аудиторий следу-

ет признать, что в целом модель повышенной (положительной) информационной чувствительности является довольно распространенной среди российских избирателей, и влияние СМИ (особенно телевизионных) на электоральное поведение населения России в рамках предвыборной кампании достаточно велико.

"Грязные информационные технологии", что это?

Еще один фактор, влияющий на электоральное поведение избирателей, который мы хотели бы рассмотреть в настоящей работе, неразрывно связан со всеми вышеперечисленными факторами. Наиболее сопоставим он с влиянием СМИ на электоральное поведение - это так называемые новые информационные технологии, которые получили уже свое название - "черный PR" или "грязные избирательные технологии".

На вопрос "Что такое "черный PR" представители Центральной избирательной комиссии Российской Федерации отвечают: любое нарушение избирательного законодательства следует считать "грязным методом" предвыборной борьбы. На наш взгляд, такое определение не только узко, но и просто не

правильно.

Существует точка зрения, что "черный PR" - это все, что побуждает избирателя голосовать за придуманный образ, а не за реального политика. При этом ему приписываются такие характеристики, как навязывание ложных сведений, "зомбирование", манипулирование электоратом (в общем - подсознательное принуждение обывателя выбрать то, что ему совершенно не нужно). Такой взгляд на проблему устарел. Почти всегда российский электорат "голосует сердцем", нередко избирает человека, о котором ничего не знает, не интересуется содержательной стороной предвыборных программ. Поэтому и любая политическая кампания ориентирована на то, чтобы хоть как-то направить народное волеизъявление, сделать его прогнозируемым. С этой точки зрения любая форма агитации есть манипуляция, и ее можно признавать "черным PR"; сюда же заодно относятся все виды коммерческой рекламы, а также религиозная пропаганда.

Другая точка зрения отождествляет "черный PR" только с теми действиями, которые направлены против политического деятеля (объединения, структуры власти); она прева-лирует в последнее время среди специалистов и связана с появлением таковых. Но как же тогда быть со свободой слова, ведь в качестве "черного PR" можно рассматривать любую критическую статью. Что касается выборов, то пока никто не отменял права граждан Российской Федерации агитировать не только за кандидата или участие в выбо-рах, но и против любого кандидата.

Зачастую к обширному понятию "черный PR" относят все неприятные моменты кам-пании. Это и возможное обнародование истинных качеств кандидата, не вписывающих-ся в созданный имидж, и откровенная клевета, и аргументированная критика, и многое другое. Конечно, отдельные выступления или критику не стоит относить к "черному PR", несмотря на совпадение целей - это всего лишь полемика, нормальное явление, вполне возможное и даже желательное в цивилизованном обществе. Списывание подоб-ных моментов на "грязные технологии" говорит лишь о слабости политика, о неадекват-ности самооценки.

По сути "черный PR" - негативизация имиджа, выполняемая на профессиональной основе с применением особых технологий, направленная на одну цель - привлечение

электората к своему кандидату.

Необходимость нейтрализации "черного PR" очевидна: каждый кандидат заинтересован в противодействии технологиям, разрушающим его позитивный образ. Поэтому и говорить об эффективной нейтрализации "черного PR" лучше не в виде объявления "крестового похода", а в рабочем порядке - как о создании еще одного комплекса политических методик высшего уровня.

Первый этап "черного PR" - целеполагание. Традиционно принято выделять цель - минимум и цель - максимум, причем достижение любой из них должно активно способствовать поражению конкурента и автоматически завершать "черную" кампанию. Итогом служит перетягивание электората на сторону своего кандидата. Именно с ошибками в определении целей и связано резкое неприятие негативных технологий: нередко кандидат, против которого использовался "черный PR", как и его близкие, долго не может оправиться от психологической травмы. Мало того, что он теряет свой электорат не достигая своей выборной цели. Иногда проблемы, созданные такому кандидату, идут гораздо дальше поражения на выборах, что приводит к потере работы, распаду семьи, сложностям в бизнесе, ухудшению здоровья. И причина тому - отнюдь не "грязный" характер методов, а всего лишь низкий уровень **конкурентных специалистов**, которые не смогли должным образом сформулировать цели своей работы. При профессиональном же применении "черного PR" действует главный принцип негативизации имиджа - все действия должны только препятствовать кандидату в победе на выборах, не мешая ему жить вообще. Как уже говорилось ранее, главное здесь не опорочить конкурента, а перетянуть его электорат на свою сторону.

Для применения негативных технологий необходимы ресурсы. В простейшем случае в каких-то особых ресурсах нет необходимости, - например, если весь "черный PR" ограничивается парой заказных статей. Но и эффективность такой работы крайне низка. Если же работу по негативизации имиджа ведет настоящий профессионал по связям с общественностью, то он всегда использует собственную ресурсную базу. В ее состав входит специальное подразделение избирательного штаба во главе с координатором, отвечающим за нейтрализацию "черного PR", собственные "разведка" и "контрразведка". Особое значение здесь имеет "разведка", так как для негативной кампании более всего нужны источники оперативной информации и возможность отследить реакцию противника<sup>18</sup>. При этом сбор информации осуществляется не только в штабах конкурентов, но и в органах власти, редакциях СМИ.

В распоряжении профессионала имеется и целый комплекс эффективных методик, по сравнению с которыми пресловутые заказные статьи кажутся детскими играми. Вот это уже является не только манипулированием избирателями, но и настоящим зомбированием электората.

Обычно выделяется семь уровней сложности методик, высшее из которых - манипулирование самим кандидатом, побуждающее его к заведомо ошибочным действиям. Разумеется, при использовании технологий высоких уровней нет ничего удивительного в "странных" итогах голосования, резких скачках рейтинга и тому подобных "неожиданностях", хотя специалистов, в совершенстве владеющих всеми семью уровнями, не так уж много.

По своему источнику основные технологии "черного PR" делятся на авторизованные, полуавторизованные и анонимные. В СМИ применяются только авторизованные или полуавторизованные технологии, так как полную анонимность обеспечить невозможно (это всевозможные "разоблачения", "комментарии", "данные из компетентных источников" и др.).

Авторизованные технологии (прямая негативизация имиджа кандидата от имени заказчика): это судебные тяжбы, всевозможные коллективные действия, "выходы в народ" и т.п. Сюда же входит использование заведомых аутсайдеров из числа кандидатов для борьбы с сильным противником, вызов его на полемику по вопросам, в которых он некомпетентен, и даже привлечение людей с мегафонами, призывающих "противостоять беззаконию" и "не дать себя оболванить". Но и авторизованные технологии имеют ряд недостатков - их нужно использовать крайне осторожно, чтобы они не сказались на собственном имидже заказчика. Более интересны и эффективны анонимные технологии, хотя большинство из них и отличает явная незаконность применения. Это и "листовки-разоблачения", и "ориентировки", и откровенные "инсинуации", и имитация "оперативных данных", и подложные агитационные материалы. Все они направлены на электорат, как фактор воздействия на сознание избирателя. Спектр таких методик особенно широк, а возможности для разработки безграничны. Сюда же входят технологии управления слухами и закулисного дезинформирования электората.

Особое место занимает комплекс манипулятивных методик, к которому относят различные виды психологического прессинга, провоцирование, манипулирование окружением, саботажные технологии. Эффективность таких технологий неоднократно доказана на практике; при умелом их применении никто даже не воспринимает проигрыш как результат вмешательства извне, что наряду с прочими плюсами ограждает кандидата и его семью от психологического травмирования. И дает свой результат в привлечении электората. Причем в данном случае избиратели даже не понимают того, что по отношению к ним применялся "черный PR". Идеалом, к которому стремится любой специалист по негативизации имиджа, является применение таких технологий, при которых кандидат собственноручно разрушит свою кампанию и обеспечит себе поражение, причем за счет средств своего избирательного фонда. Например, кандидат начинает публично оправдываться, тратя на это все деньги из избирательного фонда. Здесь не стоит забывать о менталитете российского избирателя - раз оправдывается, значит так и есть.

Все вышесказанное свидетельствует о том, что "грязные технологии" являются одним из значимых факторов влияния на электорат. В отличие от других факторов именно "черный PR" требует наиболее пристального внимания политологов России, как фактор манипуляции электоратом.

## **Заключение**

Политический процесс в современной России сложен и противоречив. Многие конфликты объективно вытекают из самой природы общества на стадии трансформации. Простые граждане, составляющие электорат той или иной партии или политического лидера, оказались в роли начинающих учеников, которые старательно осваивают прави-

ла политической игры. Именно поэтому электоральное поведение избирателей до сих пор полностью не изучено, хотя и является предметом исследования многих российских политологов и социологов. Кроме того, имеется практический аспект электорального поведения, на который обращают внимание избирательные комиссии различного уровня.

Цель нашей работы состояла в том, чтобы выявить основные факторы, влияющие на электоральное поведение избирателей. Здесь были проанализированы экономические и социальные факторы, роль информационного и рекламного воздействия.

Многогранность предмета исследования, множество направлений и подходов позволяют предположить, что такое понятие, как электоральное поведение и является одним из перспективных направлений отраслевых теорий.

Использование результатов исследования по электоральному поведению перспективно в деятельности Избирательной комиссии Читинской области.

### Список использованной литературы

1. Булаев В.М., Дибердиев В.И. О региональном аспекте политических предпочтений / Материалы межрегиональной научно-практической конференции. Чита. 1997.
2. Веденеев ЮА, Смирнов В.В. Представительная демократия и электорально-правовая культура. М. 1997.
3. Велихов Б. Теория и практика пропорционального представительства. Спб., 1907.
4. Вешняков АА Реформа избирательной системы в Российской Федерации и международное право // Бюл. Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. 1995. № 3 (29).
5. Выборы в Государственную Думу: Правовые проблемы / Отв. ред. Васильев В.И., Постников А.Е. М.: БЕК, 1995.
6. Выдрин И.В. Институт общественных наблюдателей за выборами органов власти // Государство и право. 1996. № 6.
7. Государственное право Российской Федерации / Под ред. Кутафина О.Е. М.: Юридическая литература, 1996.
8. Дмитриев ЮА, Златопольский АА Гражданин и власть. М.: Манускрипт, 1994.
9. Дмитриев ЮА, Комарова В.В. Референдум в системе народовластия. М.: Манускрипт, 1995.
10. Евдокимов В.Б. Партии в политической системе буржуазного общества. Свердловск, 1990.
11. Зотова З-М. Предвыборная агитация глазами студентов-юристов // Государство и право. 1997. № 7.
12. Зарубин В.Г. Российский избиратель. СПб.: Образование. 1997.
- 13- Иванченко А.В. Избирательные комиссии в Российской Федерации: История. Теория. Практика. М.: Весь Мир, 1996.
14. Иванченко А.В. Об обжаловании решений и действий избирательных комиссий при проведении выборов депутатов Государственной Думы в 1995 г. // Государство и

право. 1996. № 9-

15. Ильин ИА Наши задачи // Социум и власть. М. 1992. С. 28.
16. Избирательное право и избирательные системы буржуазных стран. М., 1962.
- 17 Избирательный кодекс Французской Республики // Французская Республика Конституция и законодательные акты. М: Прогресс, 1989.
- 18 Колосов В А, Туровский Р.Ф. Электоральная карта современной России: генезис, структура и эволюция // Полис, 1996, № 4.
- 19 Ковалев С А Мир. Страна. Личность. Изд-во Изограф. 2000.
- 20 Каутский К Представительное правление. Спб., 1905.
- 21 Козлова ЕИ Как избирают Президента // Человек и закон. 199&№ 5. С 52-59, №6 С 48-55.
- 22 Козлова Е И, Кутафин О.Е. Конституционное право Российской Федерации М Юристъ, 1995.
23. Колдаев В.М. Избирательное право и избирательная система в Российской Федерации. М., 1993-
24. Комментарий к Федеральному закону об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации / Под ред. Васильева В.И., Иванченко А.В., Постникова А.Е. М.: БЕК, 1995.
25. Конституции зарубежных государств. М.: БЕК, 1996.
26. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Т. 3. Особенная часть: Страны Европы / Отв. ред. БА Страшун. М.: БЕК, 1997.
27. Коркунов Н.М. Пропорциональные выборы. Спб., 1896.
28. Корф С.А. Русское государственное право. М, 1915.
29. Кукушкин М.И., Югов А.А Выборы - конституционный институт прямого народного волеизъявления в Российской Федерации // Рос. юрид. журнал. 1996. № 2. С. 72-86.
30. Лазаревский Н.И. Народное представительство и его место в системе государственных установлений. Конституционное государство. Спб., 1905.
31. Лазаревский Н.И. Русское государственное право. Спб., 1913.
32. Лапаева В.В. Выборы в Государственную Думу 1995 г.: проблемы совершенствования законодательства // Государство и право. 1996. № 9. С. 21-34.
33. Лысенко В.И. Выборы и представительные органы в новой Европе: Политологический опыт и тенденции 80-90-х гг. М.: Наука, 1994.
34. Майер Г. Избирательное право. М., 1906.
35. Новиков ЮА Избирательная система Российской Федерации. М.: Манускрипт, 1995.
36. Оливер Д. Реформа избирательной системы Соединенного Королевства // Современный конституционализм. М., 1990 / Орlando В. Принципы конституционного права. М., 1907.
37. Парламенты мира: Справ. М., 1991-
38. Партии и выборы в капиталистическом государстве. М., 1980.
- 39- Постников АЕ. Избирательное право России. М.: ИНФРА-М-НОРМА, 1996.

40. Прело М. Конституционное право Франции. М., 1957.
41. Ржевский В А Развивать принципы избирательного права // Народный депутат. 1992. № 2.
42. Современное буржуазное **государственное** право: Критические очерки. В 2-х т. М., 1987.
- 43 Тахтарев К.М. О представительстве к народовластию. Спб., U07.
44. Уолтерсгайн М. Избирательные системы, партии и политическая стабильность // Полис. 1992. № 5/6.
- Хаманева Н.Ю. Обжалование в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан России // Государство и право. 1993. № 11. С. 3-12.

### III. МОЛОДЕЖЬ И ВЫБОРЫ

**Петровичев Алексей Юрьевич,**  
студент 4 курса  
Новосибирского государственного  
университета

**Шмакотин Максим Олегович,**  
студент 4 курса  
Новосибирского государственного  
университета

#### **Молодежные парламенты и их роль в формировании активной гражданской позиции**

##### **Цели и задачи работы**

Активная позиция молодежи заключается в игнорировании выборов", - довольно часто высказывания такого типа можно встретить в средствах массовой информации. Но это - взгляд обывателя, человека совершенно неискушенного в вопросах молодежной политики. Считается, что с того момента, когда ВЛКСМ прекратил свое существование, молодежь разбрелась по ночным клубам и барам, и ее ничего кроме этого в нашей стране не интересует. В реальности дело обстоит несколько иначе. В настоящее время можно с уверенностью утверждать, что молодежь начинает активно интересоваться политикой и участвовать в ней. Существует пропрезидентская молодежная организация "Идущие вместе", есть свой молодежный актив у СПС и "Яблока", а двадцатичетырехлетнего члена Национал-большевистской партии Нину Силину даже обвиняют сразу по четырем статьям Уголовного кодекса, как утверждают средства массовой информации, в связи с политической деятельностью и осуществляют в отношении нее уголовное преследование наравне со старшими членами партии во главе с лидером Эдуардом Лимоновым. И все это происходит на фоне обвинений отечественной молодежи в пассивности, отсутствии активной гражданской позиции, игнорировании выборов, в том, что она не является ни реальной политической силой, ни сознательным электоратом.

"Общество боится молодых, а государство не знает, что с ними делать. Складывается ощущение, что в действительности мы только мешаем, что мы лишние...". Таково мнение молодых людей - активных, целеустремленных, готовых потрудиться не только на собственное благо и во имя удачного построения личной карьеры, но и на благо всего "испуганного" общества. Эти строки - цитата из открытого письма членов молодежного парламента Новосибирской области к администрации области.

Настоящая статья посвящена такому новому явлению в нашем обществе, как молодежный парламент, который по своей сути является одной из форм привлечения молодых людей к решению тех или иных социально-политических проблем страны. Именно

молодежные парламенты дают возможность молодым людям через участие в реализации государственной молодежной политики встать на путь активного гражданского становления.

Молодежные парламенты появились в нашей стране около пяти-шести лет назад. Период конца 1990-х годов характеризовался переходом от образа "Молодежь - это просто молодежь" к пониманию "Молодежь - это Мы"<sup>2</sup>, переходом от акцентов в сфере труда и образования к институциональному пониманию потребностей молодежи, необходимости расширять круг субъектов государственной молодежной политики, переходить от субъект-объектных к субъект-субъектным отношениям. Существует мнение, что инициатива создания парламентов исходила снизу - от молодежи. Сейчас уже очевидно, что инициатива по созданию легитимных представительных органов молодежи находит поддержку и власти, и молодежи. Если же региональная власть откажется принять участие в процессе создания молодежных парламентов, то все равно такие парламенты появятся, с ними придется сотрудничать, и поэтому отказ от поддержки инициативы на начальном этапе приведет только к отставанию от регионов-соседей, от проигрыша региона, что никак не может соизмеряться с задачами власти.

Как показал состоявшийся в Рязани с 27 января по 1 февраля 2003 года первый Всероссийский семинар-совещание "Развитие молодежного парламентаризма в Российской Федерации", принципиальное развитие получил подход к молодежному парламенту как к молодежной общественной консультативной структуре, создаваемой при законодательных и исполнительных органах власти, что позволяет решать целый комплекс задач, стоящих сегодня перед государством, а именно:

- привлечение молодых людей к разработке и реализации федеральных и региональных социальных программ и проектов;
- привлечение молодежи к участию в государственном управлении;
- подготовка кадрового резерва;
- формирование активной гражданской позиции молодежи;
- повышение правовой культуры молодого поколения.

Хотелось бы сразу отметить, что под молодежным парламентом мы подразумеваем любой орган независимо от его точного и полного названия, позволяющий решать вышеназванные задачи.

Цель данной работы - исследование такого нового политического, правового и социального института, как молодежный парламент, и определение его сущности. Кроме того, авторы предпримут попытку определить место молодежных парламентов в современной политической структуре общества, а также в структуре органов государственной власти и органов местного самоуправления. При этом попытаемся дать ответ на вопрос, в какой степени молодежные парламенты способны оказать влияние на уровень политической и правовой культуры российской молодежи и, в частности, на выработку и формирование у нее активной гражданской позиции.

В качестве объекта данного исследования были выбраны молодежные парламенты Новосибирской, Рязанской, Калининградской, Волгоградской, Ивановской, Тюменской областей, молодежные парламенты таких городов, как Снежинск, Тольятти, молодежное правительство Ярославской области, а также опыт молодежного парламентского движе-

ния города Санкт-Петербурга. Источниками для данной работы послужили периодические печатные издания, информация, размещенная на ряде сайтов Интернета, а также личный опыт одного из авторов, являющегося активным участником молодежного парламентского движения на региональном и федеральном уровне - членом Координационного Комитета молодежного парламента Новосибирской области, одним из разработчиков такого механизма (формы) развития молодежного парламентского движения, как мобильные группы.

### **Молодежный парламент - государственный или общественный институт?**

Итак, что же представляет собой молодежный парламент? В соответствии с существующим на настоящий момент Положением "О Молодежном Парламенте Новосибирской области при Новосибирском областном Совете депутатов" молодежный парламент является совещательно-исполнительным органом при Новосибирском областном Совете депутатов по вопросам молодежной политики. Очевидно, что такое определение молодежного парламента не в полной мере соответствует принципу разделения властей, поэтому неудивительно, что в настоящее время идет процесс согласования официального статуса молодежного парламента. Однако необходимо заметить, что именно это определение наиболее емко описывает содержание деятельности молодежного парламента. С одной стороны, парламент является совещательным органом при законодательном органе власти в субъекте Российской Федерации, с другой - участником и организатором мероприятий социальной направленности, сам исполняет принятые решения, взаимодействует с общественными организациями и исполнительными органами государственной власти по вопросам реализации государственной молодежной политики. Бэтой связи возможно существование двух аспектов статуса молодежного парламента - программы структурного подразделения исполнительного органа государственной власти (что позволяет избежать противоречий принципу разделения ветвей власти, противоречий бюджетному законодательству) и совещательного органа при органе законодательной власти субъекта Российской Федерации. При этом следует учитывать, что в соответствии со статьями 77 и 131 Конституции Российской Федерации система органов власти субъектов Российской Федерации и структура органов местного самоуправления определяются ими (в местном самоуправлении - населением) самостоятельно в соответствии с определенными принципами\*, и пока не будут внесены изменения в соответствующие структурообразующие нормативные акты, ни о каком ином, отличном от предложенного выше, статусе молодежного парламента речи идти не может.

В соответствии с пунктом 1 Положения "Об Общественном Молодежном Парламенте Рязанской области" молодежный парламент Рязанской области создается при Рязанской областной Думе и является коллегиальным, совещательным и консультативным органом по вопросам государственной молодежной политики области.

Согласно же проекту "Положения о Молодежном Парламенте Санкт-Петербурга" молодежный парламент Санкт-Петербурга является добровольным, самоуправляемым формированием, созданным по решению съезда молодежи Санкт-Петербурга в форме

регионального органа общественной самодеятельности и одновременно представительным органом, выражающим интересы молодежи Санкт-Петербурга.

Таким образом, наблюдаются разногласия в понимании и определении сути молодежного парламента. С одной стороны, молодежные парламента ориентированы на представительство интересов молодежи, различных ее групп участие в законотворческом процессе в качестве органа общественной экспертизы; являются переговорной площадкой между обществом и молодежью властью как субъектом реализации государственной молодежной политики и молодежью. С другой стороны, сам молодежный парламента, не обладая в достаточной мере возможностями полноценного участника процесса создания законодательных предложений, наполняет свою деятельность сотрудничеством с органами исполнительной власти, достигая цели стать субъектом реализации государственной молодежной политики и изменить субъект-объектный характер отношений государства и молодежи на субъект-субъектный характер.

Так, если внимательно исследовать основные цели и задачи областных и районных молодежных парламентов в Новосибирской области (о которых речь пойдет далее), то можно прийти к выводу, что, скорее всего, молодежный парламента - это структурный элемент исполнительной власти. Похожий взгляд на сущность молодежного парламента наблюдается и в Рязанской области, где процедура работы, присущая органам представительной власти, интегрирована в орган, исполняющий в большей степени функции органа исполнительной власти.

Что касается молодежного парламента Санкт-Петербурга, то здесь имеет место совсем иная тенденция - стремление придать молодежному парламента статус общественной организации, создать своеобразную альтернативу органам государственной власти. Молодежный парламента его авторам видится как независимая от властных структур организация, обсуждающая насущные интересы молодежи и продвигающая их решения в органах власти. По замыслу создателей молодежный парламента лишь при необходимости контактирует с государственными органами власти, органами местного самоуправления, общественными объединениями, предприятиями всех форм собственности. Здесь молодежный парламента является юридическим лицом, и говорить о наделении его какими-либо властными полномочиями нельзя. Но, как известно, наша северная столица знаменита своей приверженностью демократическим идеям, и этот вектор независимости от органов государственной власти скорее является ее закономерным следствием.

Парламенты Волгоградской, Ивановской, Тюменской области, молодежные парламента городов Тюмени и Снежинска ориентированы на сотрудничество с органами законодательной власти и не предполагают участия своих членов в деятельности органов исполнительной власти. Однако здесь важно отметить, что сами парламента в данных субъектах Российской Федерации или муниципальных образованиях не преследуют цели представительства молодежи и ее интересов, что следует из механизмов их формирования. Это, скорее, структуры, где молодой человек, заинтересованный в практике в области законотворчества, может эту практику получить.

Именно поэтому куда более интересным и ценным представляется опыт Калининградской области, где Молодежная Ассамблея закреплена при органе законодательной власти, члены Ассамблеи избираются, механизм легитимных выборов дает им право

выступать от имени молодежи Калининградской области. Вместе с тем, именно Ассамблея является "кузницей кадров" для комитета по делам молодежи администрации Калининградской области. Ассамблея взаимодействует с органами исполнительной власти в ходе своей деятельности, причем по характеру такая деятельность выходит за пределы компетенции органов законодательной власти в аспекте разделения властей.

В качестве предварительного итога следует заметить, что молодежный парламент наиболее удачно развивается в тех регионах, где он в той или иной степени инкорпорируется в структуру органов власти субъекта Федерации. Это обусловлено, в первую очередь, большим объемом финансирования, а также заинтересованностью представителей органов власти в развитии этого института. Поэтому для повышения эффективности функционирования парламентов необходимо придать им официальный статус молодежного парламента при органе государственной власти. Но, одновременно, такой вариант повышает вероятность злоупотребления ресурсами молодежного парламента, возможность угрозы превращения парламента в "полигон" для реализации различных политических, в том числе и избирательных, технологий.

Цели и задачи молодежного парламента

Для того чтобы определить, в какой степени молодежные парламента могут оказывать влияние на формирование активной гражданской позиции у молодежи, необходимо обратиться к целям и задачам, которые определяют их деятельность.

Цель парламента, чаще всего, можно определить одной фразой: защита интересов такой социальной группы, как молодежь. Одновременно прослеживается тенденция к пусть неявному, но все же "позиционированию" парламента как органа власти, проявляющаяся в укреплении иерархии молодежных парламентов, стремлении определять молодежную политику в регионе.

В задачах же парламента отчетливо просматривается стремление к привлечению активных молодых людей, энергия которых до сих пор не нашла выхода, к решению важных, и в первую очередь для них самих, вопросов.

Как видно, достижение цели связано с решением тех проблем, с которыми не могут успешно справиться вот уже на протяжении десятилетия ряд государственных органов. Особо следует обратить внимание на задачу подготовки молодежи к общественной деятельности и формирования в молодежной среде правовой культуры. На наш взгляд, именно это лучше всего способствует формированию у молодежи активной гражданской позиции.

Если суммировать все вышесказанное, то, с точки зрения содержательного наполнения деятельности молодежных парламентов, можно выделить следующие комплексные функции:

*Представление интересов молодежи в органах власти* ' Различные формы организации молодежного парламентского движения позволяют эффективно формулировать и доводить до сведения органов государственной власти исполнительного и законодательного уровня проблемы, интересы и ожидания молодежи. Это также позволяет достигать конкретных социальных и экономических результатов, вовлекать молодых граждан в общественно-политические процессы, повышать общую правовую культуру и гражданскую активность молодежи.

### *Проведение социально значимых мероприятий*

В отличие от собственно законотворческих органов молодежные парламенты способны принимать активное участие в реализации государственных программ и отдельных социально значимых акций, проводимых на уровне региона. К работе по реализации данных мероприятий привлекаются не только сами молодые "депутаты", но и те объединения, которые они представляют (молодежные общественные организации, студенческие профсоюзы, активы сельской молодежи и т.д.). Как показывает опыт ряда регионов, данное направление может стать одним из основных направлений деятельности парламента Члены молодежных парламентов могут привлекаться к акциям, проводимым, например, комитетом по делам молодежи, причем формы взаимодействия определяет сам парламент.

### *Просветительская деятельность*

С одной стороны, под этим понимается организация обучения молодых людей - членов молодежных парламентов. С другой, просветительская деятельность в широкой молодежной среде, направленная на повышение правовой культуры молодых избирателей, доступности общественно-политической информации, формирование активной гражданской позиции молодых людей.

В реализации этого направления деятельности основными партнерами могут и должны быть избирательные комиссии всех уровней.

### *Законотворческая деятельность*

Создание условий для участия самой молодежи в формировании законодательного поля для обеспечения своих прав и свобод, деятельности своих общественных объединений подразумевает участие молодежи непосредственно либо через своих представителей в обсуждении законов и программ, касающихся молодежи, в определении основных направлений молодежной политики и расходной части бюджета Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципалитета по разделу молодежной политики; в подготовке и выдвижении своих законодательных инициатив.

Для реализации этой задачи как раз и целесообразна организация взаимодействия с законодательными структурами посредством создания при них специализированных органов - молодежных парламентов.

### *Подготовка кадров*

Молодежные парламенты создают очень хорошее поле для поиска и селекции молодых лидеров, интересующихся общественно-политической и управленческой деятельностью. Практическая же работа этих молодых людей, их знакомство с законотворческой, управленческой и общественной деятельностью является важным компонентом подготовки грамотных специалистов.

## **От теории к практике**

Все, о чем речь шла выше, касается "теории" молодежных парламентов. В рамках данного исследования неразумно было бы останавливаться на внутренней структуре молодежных парламентов и на организации их работы. Поэтому теперь перейдем к рассмотрению практического значения института молодежного парламента, а именно к тому, как молодежный парламент способствует формированию активной гражданской по-

зиции у молодежи.

Первоначально обратимся к опыту Новосибирской области. Идея молодежного парламента появилась в Новосибирске в 1997 году. Три года ушло на то, чтобы эта идея нашла отражение в программе администрации области, еще через год парламент собрался. Первая сессия областного молодежного парламента в Новосибирске состоялась 11 декабря 2001 года. В этой сессии участвовали также и руководители комитетов по делам молодежи администрации Новосибирской области и мэрии Новосибирска, представители молодежных общественных организаций.

Молодежный парламент Новосибирской области в настоящее время состоит из 130 депутатов, 84 из которых представляют сельские районы области, 18 депутатов из районов Новосибирска и еще 28 являются представителями общественных организаций.

В молодежном парламенте действуют 5 комитетов:

- комитет по социальной политике,
- комитет по образованию и информации,
- комитет по спорту,
- комитет по культуре,
- комитет по патриотическому воспитанию, -и 2 постоянные комиссии:
- постоянная комиссия по регламенту,
- постоянная комиссия по законодательству.

Деятельность молодежного парламента в настоящий момент осуществляется в рамках трех направлений: обучение молодых парламентариев основам парламентаризма и разработке проектов, участие в определении приоритетов молодежной политики Новосибирской области, создание комитетами планов работ и проведение мероприятий по социальному вовлечению молодежи в общественную деятельность<sup>4</sup>. Актив молодежных парламентов насчитывает более 2,5 тысячи членов районных и областного парламентов.

6 января 2002 года состоялся профильный сбор членов Школьной Палаты молодежного парламента Новосибирской области. В мероприятии приняли участие 120 учащихся и руководителей - представителей всех районов города и территорий области. В ходе сбора была реализована программа обучения детей - лидеров Школьной Палаты молодежного парламента, когда участники "строили" собственное государство со своим государственным устройством и валютой, проводили выборы в высший орган власти.

В молодежном парламенте Рязанской области сформировано пять профильных (постоянных) комитетов, которые занимаются вопросами занятости молодежи, охраны здоровья молодежи, спорта, культуры, образования, предпринимательства, законодательства. Парламент за время своей работы занимался проведением ряда общественных мероприятий, таких, как "круглый стол" по проблемам беспризорности и безнадзорности, участие в областном студенческом Форуме, проведение социологических исследований среди молодежи, организация деятельности детской общественной приемной, участие в областной акции, приуроченной к Международному дню студентов, организация деятельности Молодежной биржи труда, проведение Открытых слушаний по проблемам развития молодежного спорта в Рязанской области. В Санкт-Петербурге городской молодежный парламент был создан в 2000 году. В избрании 100 депутатов приняли участие почти 30 тысяч молодых избирателей. Свою деятельность парламент начал с не-

скольких направлений. Специальная комиссия из десяти молодых парламентариев была направлена в Законодательное Собрание Санкт-Петербурга для обмена опытом работы. В молодежном "спорткомитете" организовали и провели турнир по мини-футболу среди студенческих команд. Комитет по образованию и культуре разработал целевую программу "Кодекс молодого петербуржца". В ней отражены основные положения, руководствуясь которыми молодежь сможет активно участвовать в жизни города. В преддверии 300-летнего юбилея Санкт-Петербурга депутаты активно включились в работу по его подготовке. Одним из первых на объединившуюся молодежь обратило внимание движение "Россия" - молодые парламентарии стали принимать участие в акциях движения. Среди последних идей парламентариев проект восстановления разрушенного храма, создание собственной газеты, а также открытие общественной приемной для молодежи<sup>6</sup>. Также молодежный парламент Санкт-Петербурга выступил одним из организаторов "Всемирного дня борьбы с наркотиками", в рамках которого были организованы митинг, конкурс на лучший антинаркотический лозунг и "круглый стол" представителей органов власти и общественных организаций.

Однако нельзя не остановиться на негативном опыте Санкт-Петербурга. Именно здесь, начиная с 2000 года, с момента появления первого молодежного парламента, на нем стали отрабатываться избирательные (предвыборные) технологии. В настоящее время стала традиционной практика, когда в ходе предвыборной агитации участники избирательного марафона обращаются за "поддержкой" к молодежи и распространяют агитационный материал, направленный против своих конкурентов от имени молодежного парламента. Это ведет к неизбежной дискредитации идеи молодежного парламентского движения, создает крайне негативный фон для реализации государственной молодежной политики в Санкт-Петербурге, снижает ее эффективность.

Заметим, что в создании такой ситуации существенно "поработали" сами молодые лидеры Санкт-Петербурга. Не сумев в свое время договориться, превратив молодежный парламент в инструмент борьбы за власть, при малейших разногласиях создавая альтернативный молодежный парламент (так, что их число в 2002 году превысило десятков), члены молодежного парламентского движения способствовали превращению молодежного парламента в инструмент "черных" политических PR-технологий и в конечном итоге негативно настроили власть и общество по отношению к молодежному парламентскому движению.

В развитие данной темы следует отдельно рассмотреть такой негативный фактор роста молодежного парламентаризма, который емко можно назвать "проблемой белых воротничков".

Речь идет о людях, которым интересен молодежный парламент исключительно как ступень карьерного политического роста. "Белые воротнички" готовы использовать молодежный парламент только в своих личных интересах. Если парламент угрожает их личным интересам, не удовлетворяет их, то такие люди готовы идти на дискредитацию парламента, всячески стремясь к его разрушению.

Очевидно, что на первом этапе своего становления молодежный парламент не готов эффективно функционировать как единая структура, он легко поддается на провокации, причем со стороны эгоистично настроенных личностей, способных на манипуляции в

корыстных интересах.

Также всерьез встают такие проблемы, как способность обсудить проблемы молодежи с целью создания проекта, выразить интересы молодежи, не говоря уже о необходимости взаимодействовать с "внешней средой".

В этой связи неизбежно возникает вопрос о том, как помочь члену молодежного парламента научиться эффективной деятельности, к тому же в рамках такой специфической структуры, как парламент. Как получить базовые знания и навыки по культуре парламентской работы, научиться проектному мышлению и коммуникации, повысить способность обсуждать актуальные для молодежи вопросы на сессиях, поднять эффективность парламента как структуры, сформировать информационную культуру, повысить информативность; создать базу для проектного творчества; не допустить манипуляций с парламентом, в том числе в целях его дискредитации или пользовательского подхода с ориентацией на краткосрочные цели; как обеспечить условия для дальнейшего профессионального роста членов парламента? Иными словами, как действительно сделать, чтобы в процессе работы в рамках молодежного парламента член парламента становился активным членом общества, занимающим гражданскую позицию.

Данная непосредственная цель реализуется в рамках образовательного наполнения деятельности молодежного парламента вследствие решения следующих задач:

1. Повышение уровня парламентской культуры, получение членами молодежных парламента знаний и навыков по проведению общих собраний организаций, заседаний парламента, формирование принципов эффективной работы в такой специализированной по системе внутренней организации группе, как парламент.
2. Формирование проектного мышления, что позволит поднять уровень организации работы парламента и будет способствовать "жизнеспособности" инициатив и идей.
3. Становление и развитие навыков публичной презентации.
4. Развитие коммуникативных способностей.
5. Эффективное обучение.

Так, в молодежном парламенте Новосибирской области была успешно опробована следующая технология - *система тренингов, ориентированных на культуру парламентаризма*. В сочетании с ролевыми играми и такими, более традиционными в России, методами, как коллективное обсуждение и лекция, тренинги способствуют постоянному интересу участников школы к обучению, поддерживают в них необходимый моральный и физический "тонус", помогают им быстро усвоить знания и навыки. Этим же интересам отвечает ежедневное подведение промежуточных итогов обучения, взаимное участие в обучении тренера и ученика.

Успешность опыта в сфере становления и развития молодежного парламентского движения - обучение членов молодежных парламента, формирование в ходе правильной организации молодежного парламента как субъекта реализации государственной молодежной политики активной гражданской позиции среди молодежи - была подтверждена участниками первого Всероссийского семинара-совещания "Развитие молодежного парламентаризма в Российской Федерации". В итоговых документах семинара-совещания, в "Рекомендациях по развитию молодежного парламентского движения в Российской Федерации" нашла свое отражение концепция такого механизма (формы)

поддержки молодежного парламентского движения, как мобильная группа.

### **Основные проблемы, возникающие в деятельности молодежных парламентов**

Авторы данной работы не могли не упомянуть общего перечня проблем, которые испытывает молодежное парламентское движение в нашей стране.

В настоящее время членами рабочей группы семинара-совещания разработана концепция развития молодежного парламентского движения в субъектах Российской Федерации посредством мобильных групп.

Конечно, анализ проблем не является самоцелью этого исследования, но, тем не менее, успешное их решение поможет молодежным парламентам более эффективно реализовывать одну из главных их целей - формирование у отечественной молодежи активной гражданской позиции. Поэтому ограничимся кратким перечислением основных проблем.

1. Члены молодежных парламентов пока еще не знают в достаточной мере основ культуры парламентаризма, не обладают достаточными знаниями и навыками, чтобы взаимодействовать в рамках парламентских процедур.

2. Зависимость молодежных парламентов от личности руководителя органа, координирующего деятельность парламента.

3. Существенная правовая безграмотность членов парламента, их неспособность полноценно участвовать в процессе законотворчества.

4. Недостаток финансирования.

5. Отсутствие выборности, особенно на ранних этапах, обычно имеет место делегирование по решению директора школы, ректора вуза и т. п.

6. Отсутствие представления о структуре молодежи в целом, представление интересов узкой, конкретной группы - студентов, школьников.

7. Неадекватная возможностям и ресурсам молодежного парламента его оценка в органах государственной власти и местного самоуправления.

8. Отсутствие механизма инкорпорации молодежных парламентов в систему органов власти.

### **Выводы**

Авторы работы неслучайно довольно подробно осветили деятельность молодежного парламента Новосибирской области: те акции и проекты, которые он реализовал. Именно их количество и свидетельствует о положительном влиянии парламентов на формирование у молодежи активной гражданской позиции.

К сожалению, такой термин, как "активная гражданская позиция" не поддается количественному измерению, тем более, что данная дефиниция является комплексной и определяется целым набором исходных факторов. Следует отметить, что эта работа не является социологическим исследованием, так как в ней заложен в первую очередь "правовой вектор".

Когда речь заходит об интеграции молодежного парламента во властные структуры, нужно помнить высказывание Михаила Левина, директора петербургской общественной организации "Гилея": "Невозможно представить себе будущее любой организации, если ее жизнь решается сверху, а не сами участники определяют то, чем живет эта организация".

В развитие мысли господина Левина необходимо отметить, что молодежный парламентаризм - это очень хрупкая идея, во многом неотработанная. Именно поэтому крайне опасно насаждать эту идею на неподготовленную почву. В этом случае молодежный парламентаризм легко может быть использован в интересах амбициозных лидеров и политических партий. Перед выборами уже созданные молодежные парламента могут превратиться в марионетки в руках политических групп. Для снижения риска развития событий подобным образом необходимо, чтобы инициатива создания парламента исходила от самих молодых людей, а государственные структуры лишь способствовали фактическому выражению интересов молодежи.

В настоящее время молодежный парламент представляет собой содержательную и перспективную форму, механизм, субъект реализации государственной молодежной политики. На федеральном уровне понимание молодежи как особой социальной группы, которая выживет и без помощи государства, но поддержка которой со стороны государства - это приумножение потенциала, заложенного в каждом молодом гражданине, позволило в конце октября - начале ноября состояться первому заседанию Общественной Молодежной Палаты при Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. В субъектах Российской Федерации в настоящий момент идет активный процесс создания молодежных парламента, иных форм молодежного представительства, участия в реализации государственной молодежной политики и самоуправления молодежи.

Развитие молодежного парламентаризма позволило добиться качественного роста в сфере государственной молодежной политики. Сейчас уже активно идет обсуждение возможности изменения бюджетного классификатора с целью выделения самостоятельной (отдельной) строкой в федеральном бюджете статей расходов на государственную молодежную политику. В частности, в поддержку такого варианта развития событий высказался член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Е.Л. Керпельман в ходе телемоста Комиссии Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по молодежи и спорту с ведущими молодежными центрами России.

В настоящее время идет процесс формирования доктрины "Молодежь России до 2010 года". По нашему мнению, в доктрине необходимо уделить особое место описанию такого субъекта государственной молодежной политики, как молодежный парламент.

На федеральном уровне уже давно встал вопрос об актуальности законопроекта о государственной молодежной политике в Российской Федерации. Возможно, следует объединить усилия.

На основе доктрины следует внести изменения в бюджетный классификатор и принять Федеральный закон о государственной молодежной политике в Российской Федерации. В субъектах Федерации, где еще не приняты законы относительно государствен-

ной молодежной политики, следует принять законы о реализации государственной молодежной политики на соответствующей территории, а в субъектах Федерации, где такие законы приняты, привести их в соответствие федеральному законодательству.

Телемост состоялся 25 февраля 2003 года.

Причем если во всех документах и непосредственно в доктрине, которая может стать теоретическим фундаментом для законотворчества, предусмотреть особую роль молодежного парламента как субъекта реализации государственной молодежной политики, органа представительства интересов молодежи и эффективной формы организации переговорной площадки между властью, выражающей мнение общества и государства, и молодежью, то молодежный парламент станет той формой, которая позволит каждому молодому гражданину на благо себе, своей семьи, своих соседей, общества занять активную гражданскую позицию, стать действительным членом общества, ответственным гражданином своей страны. А эта цель достойна необходимых усилий!

### **Список литературы**

#### **Нормативные акты**

1. Конституция Российской Федерации.
2. Закон Российской Федерации "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 28 августа 1995 года.

#### **Специальные нормативные акты**

3. Положение "О Молодежном Парламенте Новосибирской области при Новосибирском областном Совете депутатов".
4. Положение "Об Общественном Молодежном Парламенте Рязанской области"
5. Проект Положения "О Молодежном Парламенте Санкт-Петербурга .
6. Положение "Об общественной Молодежной Палате при Законодательном Собрании Ивановской области третьего созыва".
7. Положение "О Молодежной Ассамблее Калининградской области".
8. Положение "О Молодежном Парламенте города Тольятти".
9. Положение "О Молодежном Парламенте города Снежинска".
10. Положение "Об Общественной Студенческой Думе Тюменской области".
1. Е. Дубровин. "Молодежный парламент в Новосибирской области: первые шаги...", <http://www.demclub.gf.nsu.ru>.

#### **Периодические издания**

1. "Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов". 2001-2002 гг.
2. "Санкт-Петербургские Ведомости". 2001 г.
3. "Советская Сибирь". 2002 г.
4. "Парламентская газета". 2002 г.

#### **Сборники статей и нормативных актов**

1. Молодежный Парламент Рязанской области 2002 года. Составитель: Л.С. Синякова. Сборник материалов. Рязань. 2002 г.
2. Положение молодежи и реализация государственной молодежной политики в Российской Федерации: 2000-2001 годы. Департамент по молодежной политике Министерства образования Российской Федерации. М.: МГСА "Социум". 2002.

**В работе также использована информация со следующих сайтов:**

\* <http://www.young.cns.ru>

' <http://www.mparlament.narod.ru>

\* <http://www.demclub.gf.nsu.ru>

\* <http://vedomosti.sinor.ru>

## VI. МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОСОБИЯ

**Плаксин Артем Валерьевич,**  
студент 1 курса факультета магистерской  
подготовки Уральской государственной  
юридической академии

**Избирательное право и процесс в схемах и таблицах  
(на основе Федерального закона  
"Об основных гарантиях избирательных прав  
и права на участие в референдуме граждан  
Российской Федерации")**

### **Введение**

В условиях развития избирательного законодательства, увеличения объема норм избирательного права и процесса, усложнения их законодательной конструкции студенты, преподаватели, практикующие юристы и избиратели все чаще сталкиваются в этой сфере с проблемами теоретического и практического характера.

Настоящая работа представляет собой сборник схем и таблиц, являющихся наглядной иллюстрацией Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации в части избирательного права и процесса. Схематичное изложение содержания Федерального закона, по мнению автора, ведет к его лучшему усвоению.

Составление схем и таблиц преследовало двоякую цель. С одной стороны, схемы служат обобщению объемных вопросов, с другой - уточнению, детализации отдельных наиболее сложных проблем. Изучение схем и таблиц, безусловно, не заменяет изучения законов, но будет полезным при прочтении соответствующих вопросов.

Автор надеется, что схемы будут полезны всем, кто хочет изучить избирательное право и процесс, а также практикующим юристам, которые достаточно быстро смогут сориентироваться в большом объеме информации и получить ответ на нужный вопрос.

**Схема 1. ПРИНЦИПЫ ПРОВЕДЕНИЯ ВЫБОРОВ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

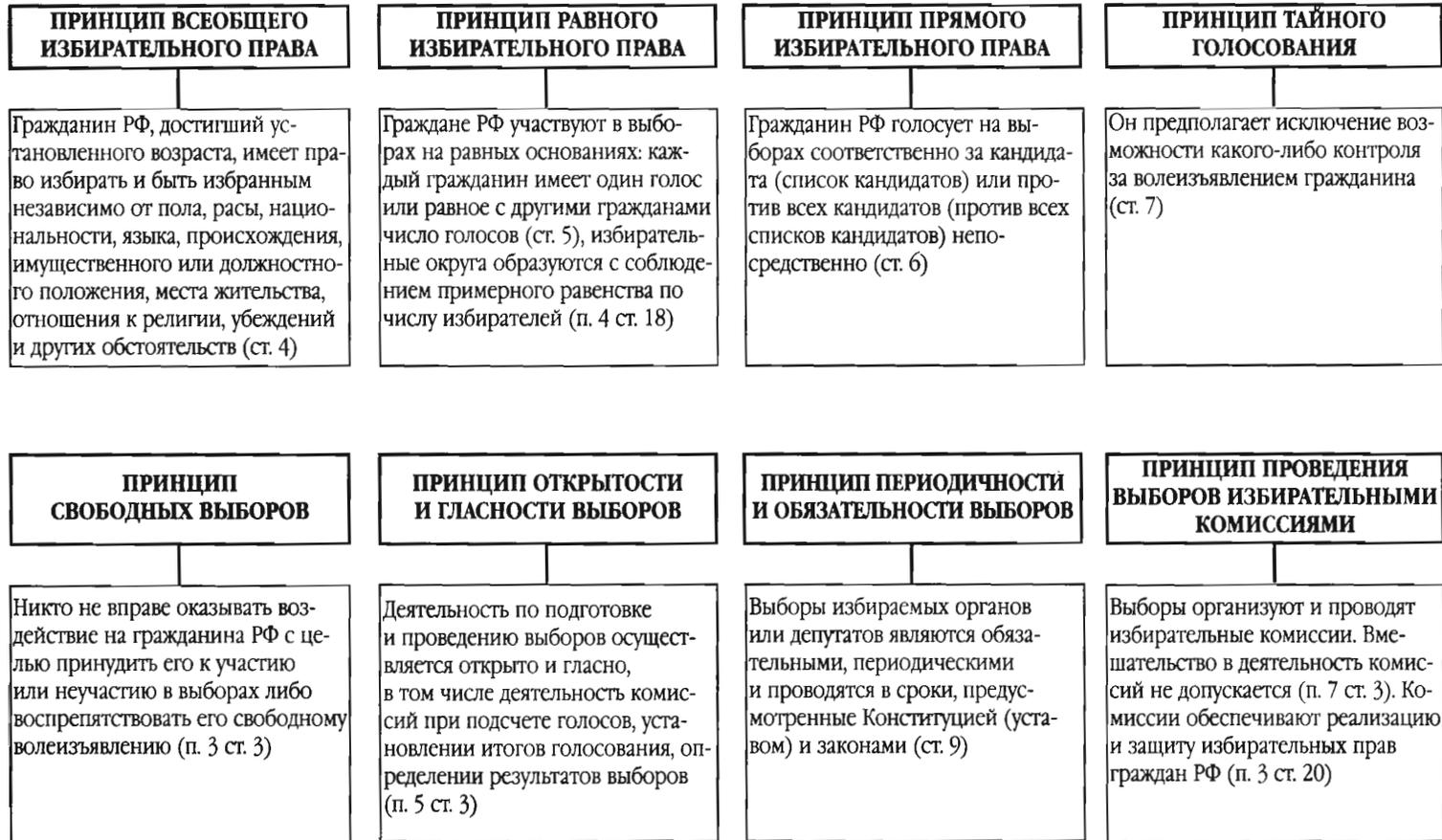
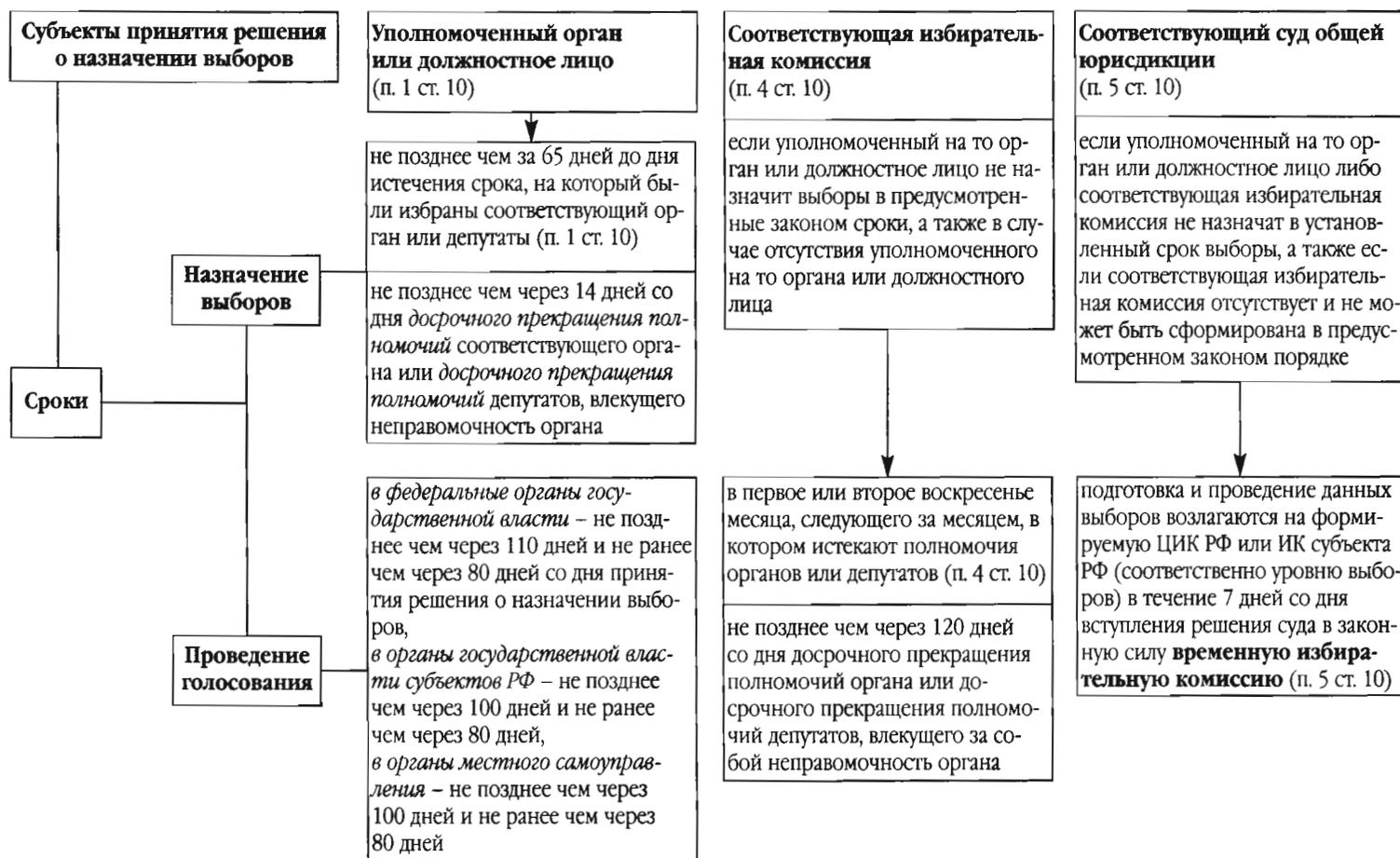
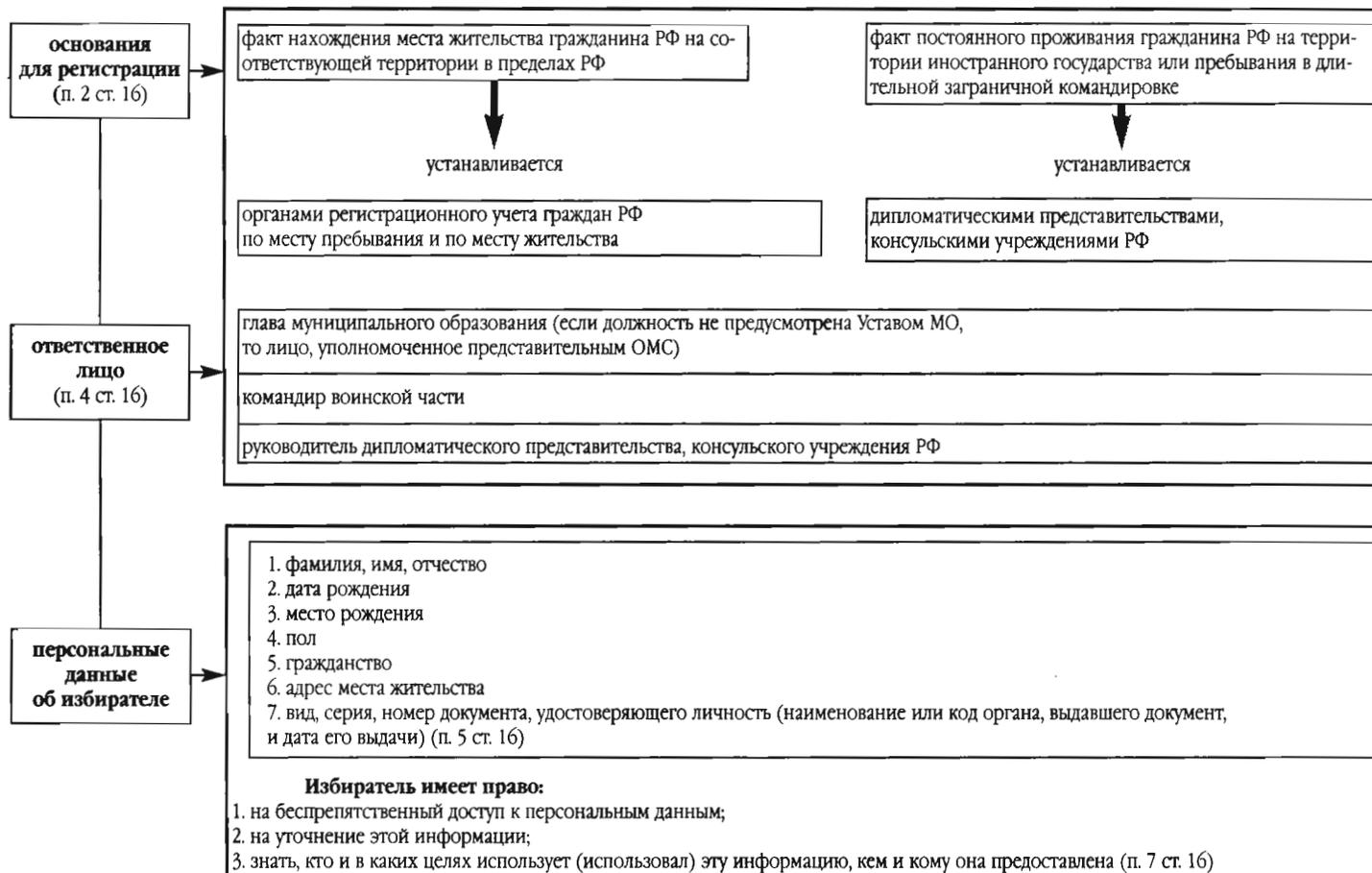


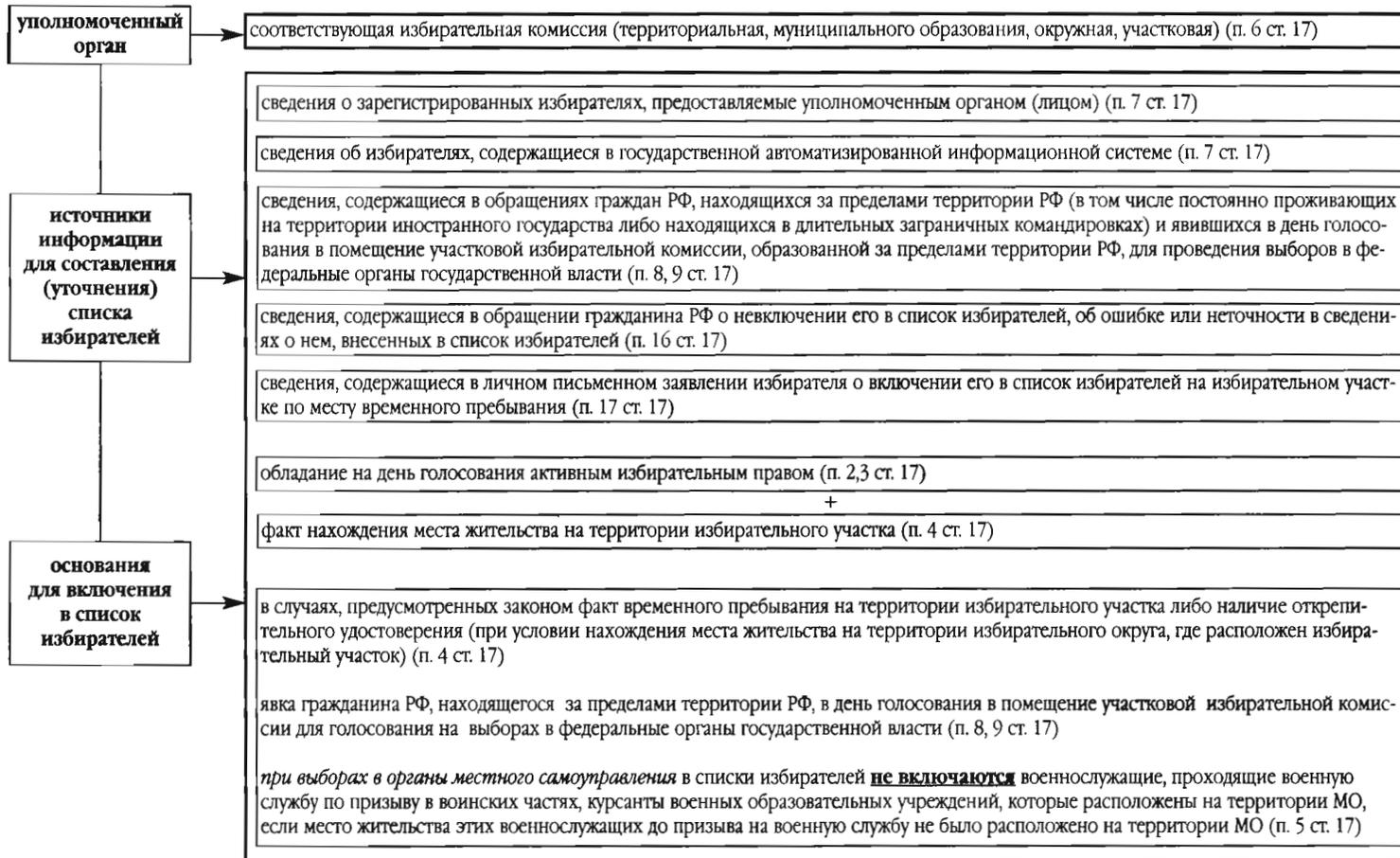
Схема 2. НАЗНАЧЕНИЕ ВЫБОРОВ



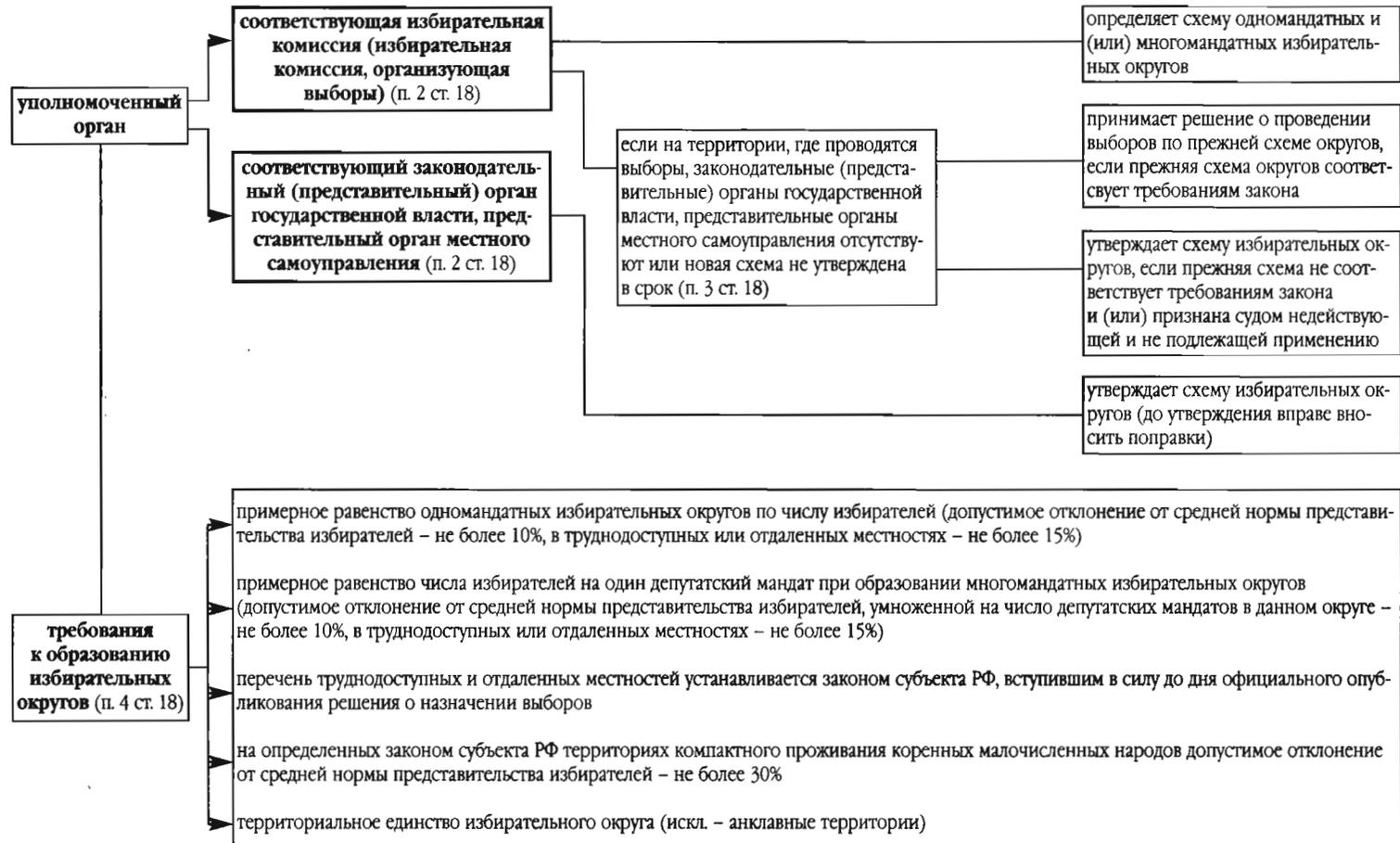
### Схема 3. РЕГИСТРАЦИЯ (УЧЕТ) ИЗБИРАТЕЛЕЙ



#### Схема 4. СОСТАВЛЕНИЕ СПИСКОВ ИЗБИРАТЕЛЕЙ



**Схема 5. ОБРАЗОВАНИЕ (ОПРЕДЕЛЕНИЕ) ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ОКРУГОВ**



**Таблица 1. ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ**

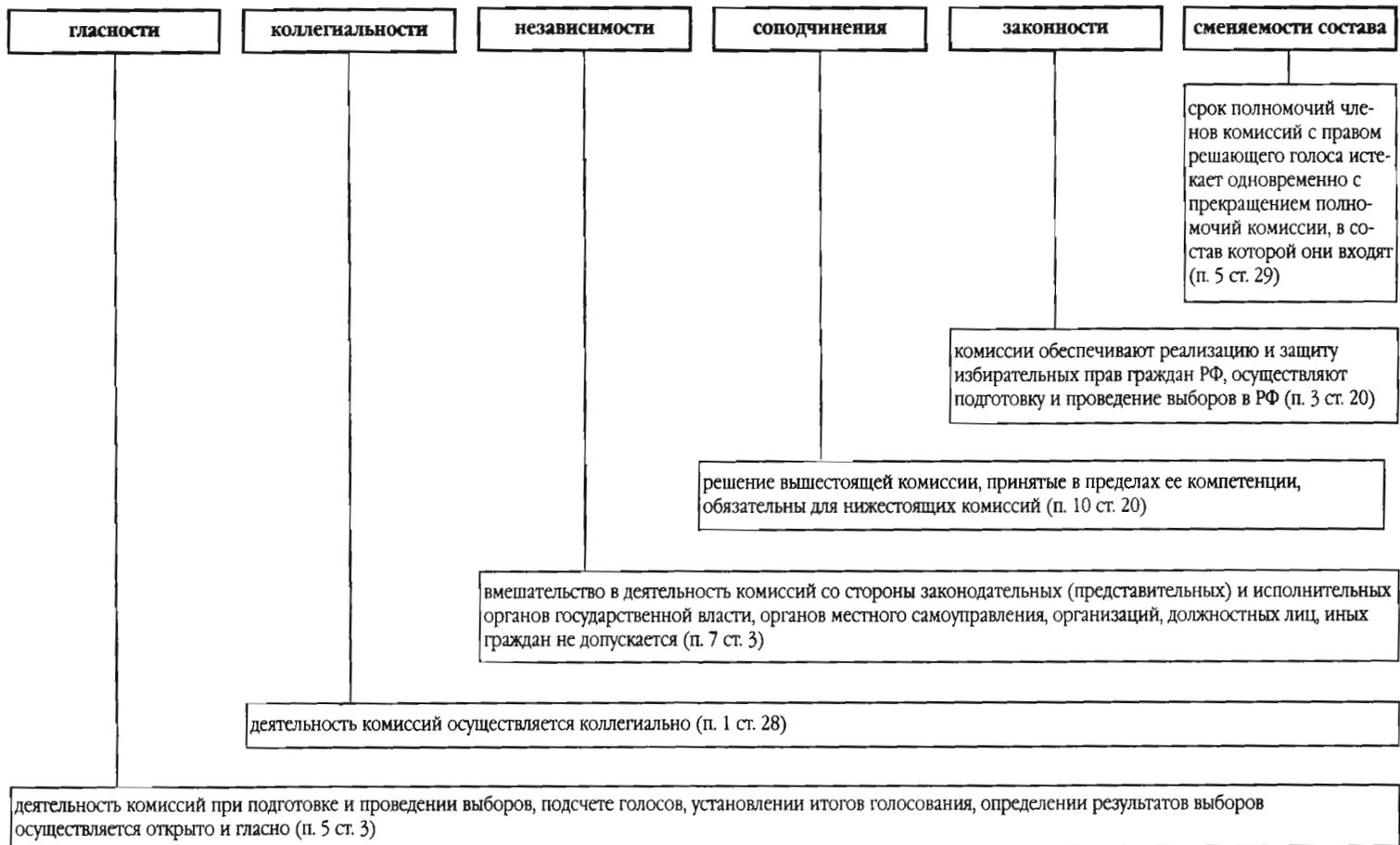
	<b>ЦЕНТРАЛЬНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ</b> (ст. 21)	<b>ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ</b> (ст. 22, 23)	<b>ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ МУ- НИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ</b> (ст. 22, 24)	<b>ОКРУЖНАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ</b> (ст. 22, 25)	<b>ТЕРРИТОРИАЛЬ- НАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ</b> (ст. 22, 26)	<b>УЧАСТКОВАЯ ИЗБИРАТЕЛЬНАЯ КОМИССИЯ</b> (ст. 22, 27)
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>7</b>
<b>1. Положение в системе ОГВ и ОМС</b>	Федеральный государственный орган	Государственный орган субъекта Российской Федерации	Определяется законами субъекта Российской Федерации, Уставом МО		Определяется законами субъекта Российской Федерации	
<b>2. Статус юридического лица</b>	Да	Да	Может быть придан законом субъекта Российской Федерации, Уставом МО, нормативным правовым актом ОМС	Нет	Может быть придан законом субъекта Российской Федерации	Нет
<b>3. Основа деятельности</b>	Постоянная	Постоянная	Постоянная	Формируется при проведении выборов	Постоянная	Формируется в период избирательной кампании для обеспечения процесса голосования и подсчета голосов
<b>4. Срок полномочий</b>	4 года	4 года	4 года	Срок полномочий истекает в день официального опубликования решения о назначении следующих соответствующих выборов	4 года	Полномочия прекращаются через 10 дней со дня официального опубликования результатов выборов (в случае обжалования или опротестования итогов голосования – после вынесения окончательного решения по существу жалобы)

1	2	3	4	5	6	7
<b>5. Число членов с правом решающего голоса</b>	15	10–14	Устанавливается законом субъекта Российской Федерации или Уставом МО	Выборы в федеральные ОГВ – устанавливается ФЗ  Выборы в ОГВ субъекта Российской Федерации и ОМС – устанавливается законом субъекта Российской Федерации	5–9	Устанавливается законом
<b>6. Уполномоченные субъекты формирования</b>	а) 5 членов – Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации; б) 5 членов – Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации; в) 5 членов – Президент Российской Федерации	половина членов – законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; половина – высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)	Представительный орган местного самоуправления	Выборы в федеральные ОГВ – избирательная комиссия субъекта Российской Федерации. Выборы в ОГВ субъекта Российской Федерации и ОМС – вышестоящая избирательная комиссия	Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации – за пределами территории Российской Федерации	Вышестоящая комиссия
<b>7. Субъекты предложения кандидатур членов комиссии с правом решающего голоса</b>	Соответственно п. б: а) фракции, иные депутатские объединения в ГД ФС Российской Федерации, а также депутаты ГД ФС Российской Федерации б) законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов	– Политическая партия, избирательный блок, выдвинувшие федеральные списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации – Политическая партия, избирательный блок, выдвинувшие списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации. – Общественное объединение, в том числе иная политическая партия				

1	2	3	4	5	6	7
	<p>Российской Федерации, высшие должностные лица субъекта Российской Федерации (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Представительные органы местного самоуправления</li> <li>– Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации</li> <li>– Предыдущего состава</li> <li>– Центральная избирательная комиссия Российской Федерации</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Избирательное объединение, избирательный блок, выдвинувшие списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в представительном ОМС</b></li> <li>– Собрании избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы</li> <li>– Избирательная комиссия муниципального образования предыдущего состава</li> <li>– Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации</li> </ul>	<p>Выборы в федеральные ОГВ:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Представительные органы местного самоуправления</li> <li>– Окружная избирательная комиссия предыдущего состава</li> </ul> <p>Выборы в ОГВ субъекта Российской Федерации и ОМС:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Избирательное объединение, избирательный блок, выдвинувшие списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в представительном ОМС</b></li> <li>– Представительные органы местного самоуправления</li> <li>– <b>Собрания избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Избирательное объединение, избирательный блок, выдвинувшие списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в представительном ОМС</b></li> <li>– Представительные органы местного самоуправления</li> <li>– Собрании избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы</li> <li>– Территориальная комиссия предыдущего состава</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Избирательное объединение, избирательный блок, выдвинувшие списки кандидатов, допущенные к распределению депутатских мандатов в представительном ОМС</b></li> <li>– Представительные органы местного самоуправления</li> <li>– Собрании избирателей по месту жительства, работы, службы, учебы</li> </ul>
<p><b>8. Срок приема предложений по составу комиссии</b></p>		<p>Не менее 1 месяца</p>	<p>Не менее 1 месяца</p>	<p>Не менее 10 дней</p>	<p>Не менее 1 месяца</p>	<p>Не менее 10 дней</p>

1	2	3	4	5	6	7	
<b>9. Ограничения по составу</b>	Члены комиссии должны иметь высшее юридическое образование или ученую степень в области права	Государственные и муниципальные служащие – не более 1/3 от общего числа членов комиссии					
<b>10. Председатель комиссии</b>	Избирается из числа членов с правом решающего голоса	Избирается из числа членов с правом решающего голоса по предложению Центральной избирательной комиссии Российской Федерации	Избирается из числа членов с правом решающего голоса при наличии предложений избирательной комиссии субъекта Российской Федерации – по ее предложению, в случае отсутствия предложений – по предложению самих членов	Назначается и освобождается непосредственно вышестоящей комиссией (из числа членов с правом решающего голоса)	Назначается и освобождается непосредственно вышестоящей комиссией (из числа членов с правом решающего голоса)	Назначается и освобождается непосредственно вышестоящей комиссией (из числа членов с правом решающего голоса)	

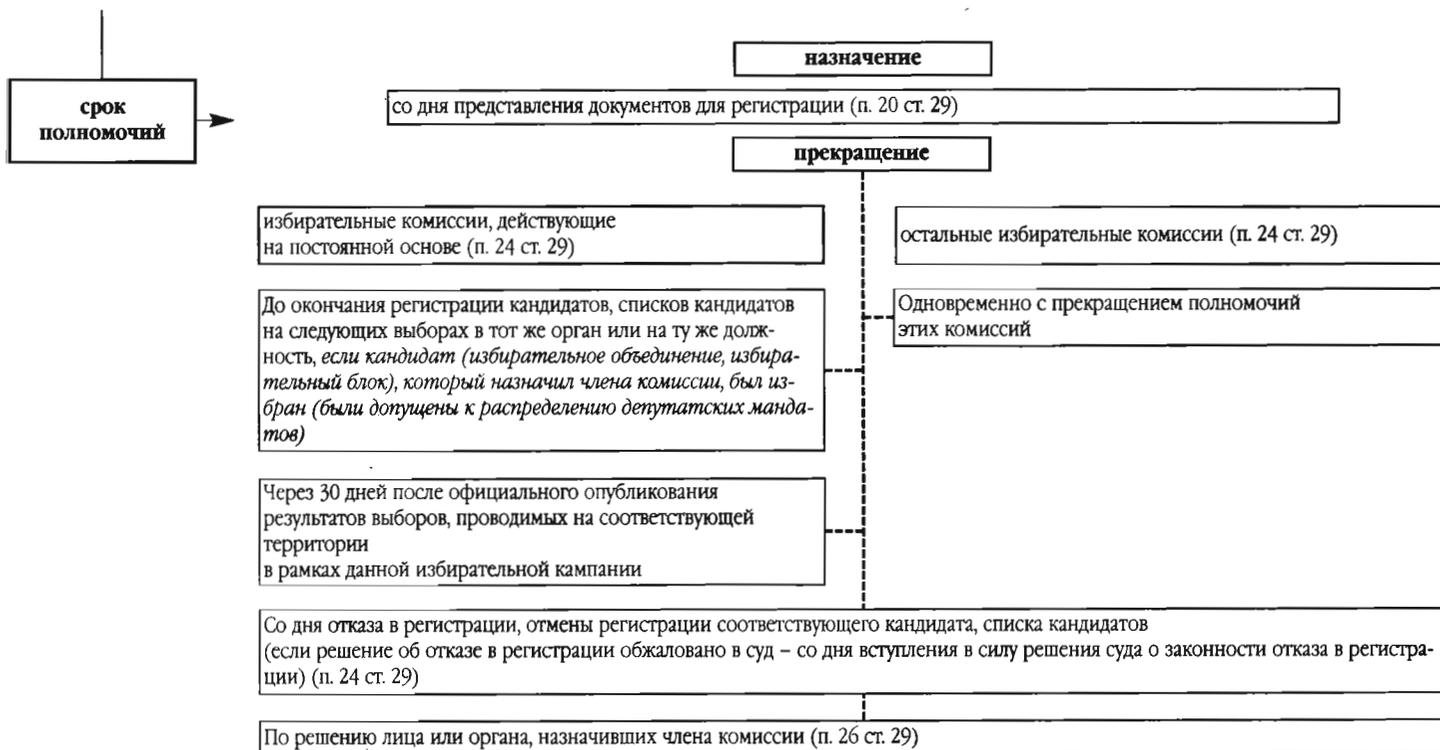
Схема 6. ПРИНЦИПЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ



**Схема 7. СТАТУС ЧЛЕНОВ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ С ПРАВОМ СОВЕЩАТЕЛЬНОГО ГОЛОСА**



Продолжение схемы 7. СТАТУС ЧЛЕНОВ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КОМИССИЙ С ПРАВОМ СОВЕЩАТЕЛЬНОГО ГОЛОСА

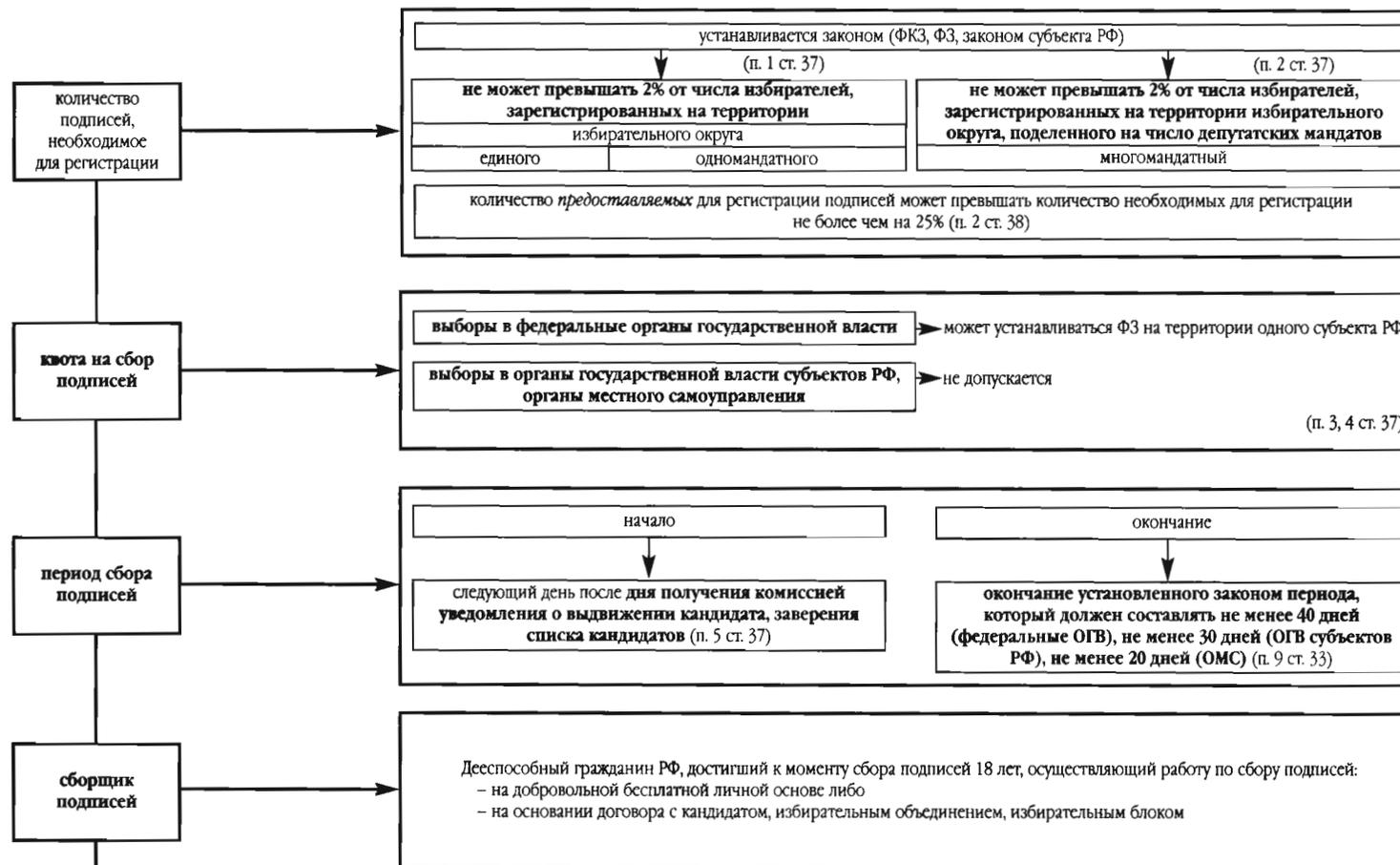


**Таблица 2. ВЫДВИЖЕНИЕ И РЕГИСТРАЦИЯ КАНДИДАТОВ (СПИСКОВ КАНДИДАТОВ)**

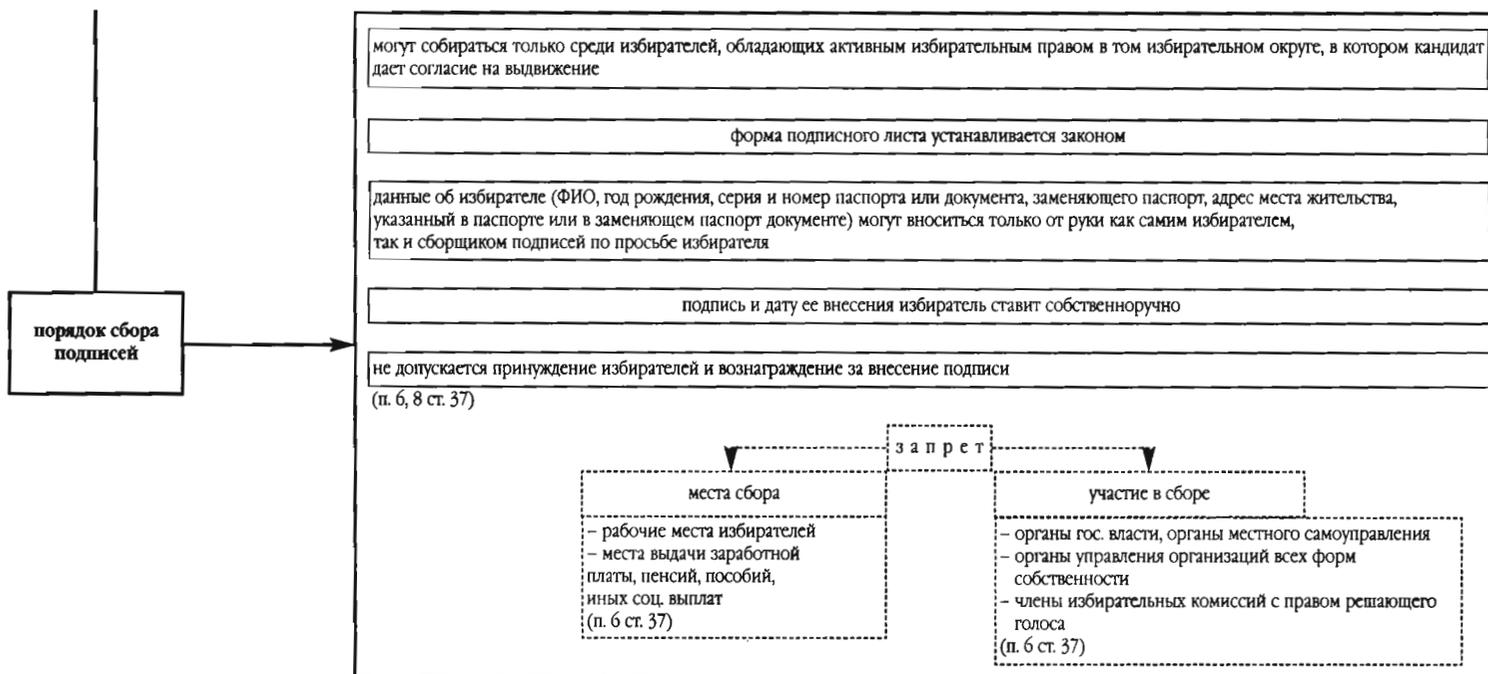
		НЕПОСРЕДСТВЕННОЕ ВЫДВИЖЕНИЕ КАНДИДАТА		ВЫДВИЖЕНИЕ КАНДИДАТА В СОСТАВЕ СПИСКА КАНДИДАТОВ
1. Инициаторы выдвижения		гражданин Российской Федерации, обладающий пассивным и активным избирательным правом (самовыдвижение) (п. 2 ст. 32)	избирательное объединение, избирательный блок (п. 2 ст. 32)	избирательное объединение, избирательный блок (п. 1 ст. 35)
1	2	3	4	5
<b>2. Условия выдвижения</b>	2.1. Порядок принятия решения о выдвижении	свободный	1. на съезде политической партии большинством голосов присутствующих делегатов тайным голосованием при выдвижении в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления (ст. 25 ФЗ "О политических партиях"); 2. на конференции (общем собрании) регионального отделения политической партии большинством голосов присутствующих делегатов тайным голосованием при выдвижении в депутаты и на иные выборные должности в органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления (ст. 25 ФЗ "О политических партиях"); 3. на съездах (конференциях, собраниях) иных общественных объединений (общественная организация, общественное движение), их региональных и местных отделениях, устав которых предусматривает участие в выборах, большинством голосов делегатов тайным голосованием при выдвижении в депутаты и на иные выборные должности в органах местного самоуправления (ст. 2, п. 2 ст. 35); 4. на съезде (конференции) представителей общественных объединений, вошедших в избирательный блок	
	2.2. Представление в соответствующую избирательную комиссию необходимых документов	а) письменное уведомление о выдвижении (порядок предоставления и форма уведомления устанавливается законом); б) заявление выдвинутого лица о согласии баллотироваться по соответствующему избирательному округу (письменная форма с указанием необходимых сведений); в) документы, подтверждающие принадлежность кандидата к общественному объединению и его статус в этом общественном объединении (заверяются постоянно действующим руководящим органом общественного объединения); г) сведения о размере и об источниках доходов кандидата и об имуществе, принадлежащем кандидату (каждому кандидату из списка кандидатов) на праве собственности (в том числе на праве совместной собственности), о вкладах в банках, ценных бумагах (п. 2, 3 ст. 33);	д) список кандидатов (п. 14 ст. 35); е) эмблема избирательного объединения, избирательного блока (право, но не обязанность) (п. 12 ст. 35)	
<b>3. Формы поддержки выдвижения</b>		3. создание группы избирателей с определенным числом участников (п. 2 ст. 34)	1. подписи избирателей (п. 1 ст. 37); 2. избирательный залог (п. 10 ст. 38);	

1	2	3	4	5
<b>4. Регистрация</b>	4.1 Основания для регистрации	<p>а) наличие необходимого количества собранных в поддержку выдвижения подписей избирателей (п. 1 ст. 38)</p> <p>б) наличие внесенного избирательного залога (п. 1 ст. 38)</p>		<p>в) решение политической партии, избирательного блока о выдвижении кандидата (списка кандидатов) при условии, что по результатам ближайших предыдущих выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации федеральные списки этих объединений были допущены к распределению депутатских мандатов (п. 16 ст. 38 – норма вступает в силу после проведения первых после вступления в силу ФЗ выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации)</p>
	4.2 Основания для отказа в регистрации (п. 23 ст. 38)	<p>а) отсутствие у кандидата пассивного избирательного права;</p> <p>б) отсутствие среди документов, представленных для регистрации, документов, необходимых для регистрации кандидата, списка кандидатов;</p> <p>в) грубое или неоднократное нарушение запрета сбора подписей в местах, где в соответствии с законом сбор подписей запрещен, если представленные для регистрации кандидата, списка кандидатов, подписи были собраны с нарушением этого запрета;</p> <p>г) недостаточное количество представленных достоверных и действительных подписей избирателей, собранных в поддержку кандидата, списка кандидатов, или превышение установленной предельной величины доли недостоверных и недействительных подписей среди подписей, подвергшихся проверке (если для регистрации кандидата, списка кандидатов не внесен избирательный залог либо не представлено решение избирательного объединения, избирательного блока в соответствии с п. 16 ст. 38);</p> <p>д) недостоверность сведений, представленных кандидатом в соответствии с п. 2 ст. 33);</p> <p>е) несоздание кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком избирательного фонда (за исключением случаев, когда в соответствии со ст. 58 создание избирательного фонда не обязательно);</p> <p>ж) использование кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком при финансировании своей избирательной кампании, помимо средств собственного избирательного фонда иных денежных средств, составляющих более 5 процентов от установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда;</p> <p>з) превышение кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком при финансировании своей избирательной кампании размера расходования из избирательного фонда более чем на 5 процентов от установленного законом предельного размера расходования средств избирательного фонда;</p> <p>и) установленный решением суда факт нарушения в течение агитационного периода кандидатом, уполномоченным представителем избирательного объединения, избирательного блока (п. 1 ст. 56);</p> <p>к) использование кандидатом, его доверенными лицами преимуществ должностного или служебного положения;</p> <p>л) наличие факта регистрации кандидата в другом избирательном округе на данных выборах, за исключением случая выдвижения кандидата избирательным объединением, избирательным блоком одновременно в одномандатном (многомандатном) избирательном округе и в составе списка кандидатов;</p>		<p>м) несоблюдение требований к выдвижению кандидата, списка кандидатов, предусмотренных ФЗ “О политических партиях”; выдвинутых иными общественными объединениями, – требований п. 2 ст. 35 ФЗ “Об основных гарантиях...”;</p> <p>н) превышение числа кандидатов, исключенных из списка кандидатов более чем на 25 % от числа кандидатов в заверенном списке кандидатов</p>

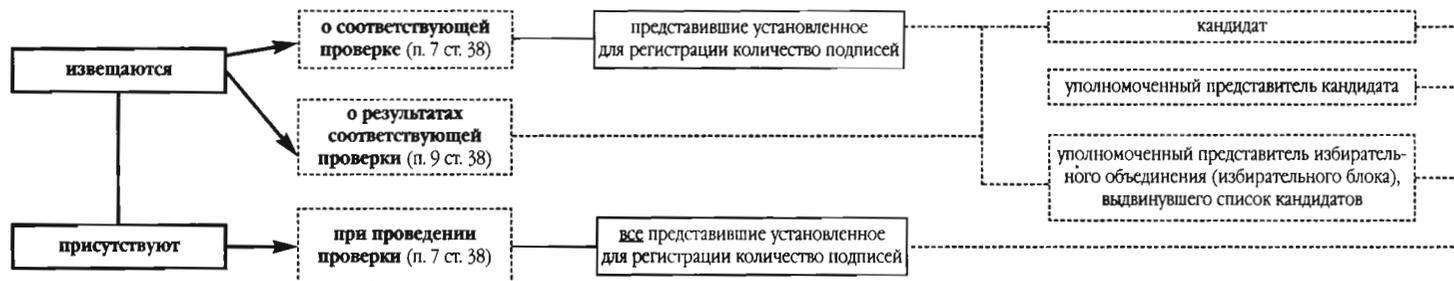
Схема 8. СБОР ПОДПИСЕЙ ИЗБИРАТЕЛЕЙ В ПОДДЕРЖКУ ВЫДВИЖЕНИЯ КАНДИДАТОВ, СПИСКОВ КАНДИДАТОВ



**Продолжение схемы 8. СБОР ПОДПИСЕЙ ИЗБИРАТЕЛЕЙ В ПОДДЕРЖКУ ВЫДВИЖЕНИЯ КАНДИДАТОВ, СПИСКОВ КАНДИДАТОВ**



**Схема 9. ПРОЦЕДУРА ПРОВЕРКИ СОБЛЮДЕНИЯ ПОРЯДКА СБОРА ПОДПИСЕЙ ИЗБИРАТЕЛЕЙ**



### Схема 10. ИЗБИРАТЕЛЬНЫЙ ЗАЛОГ

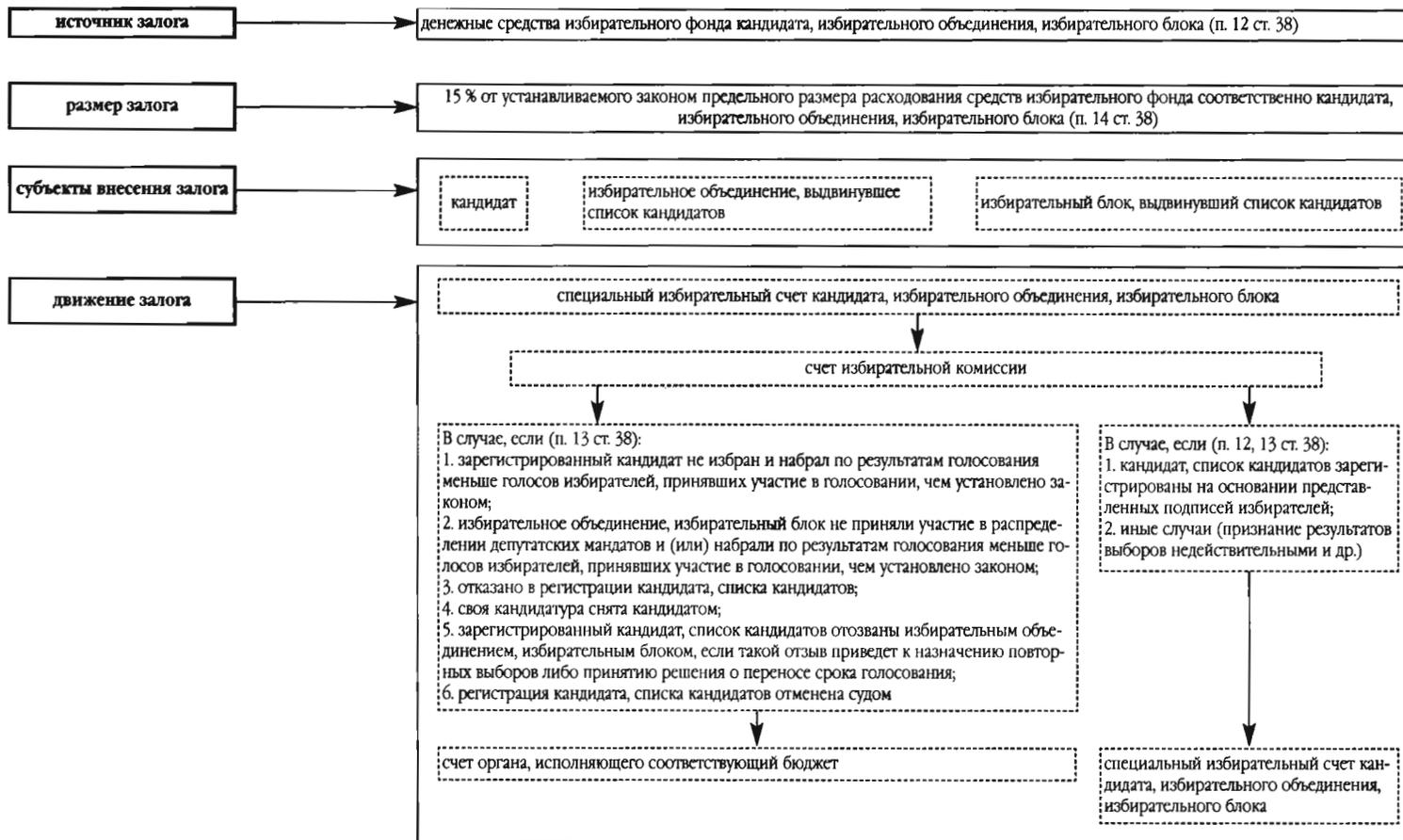
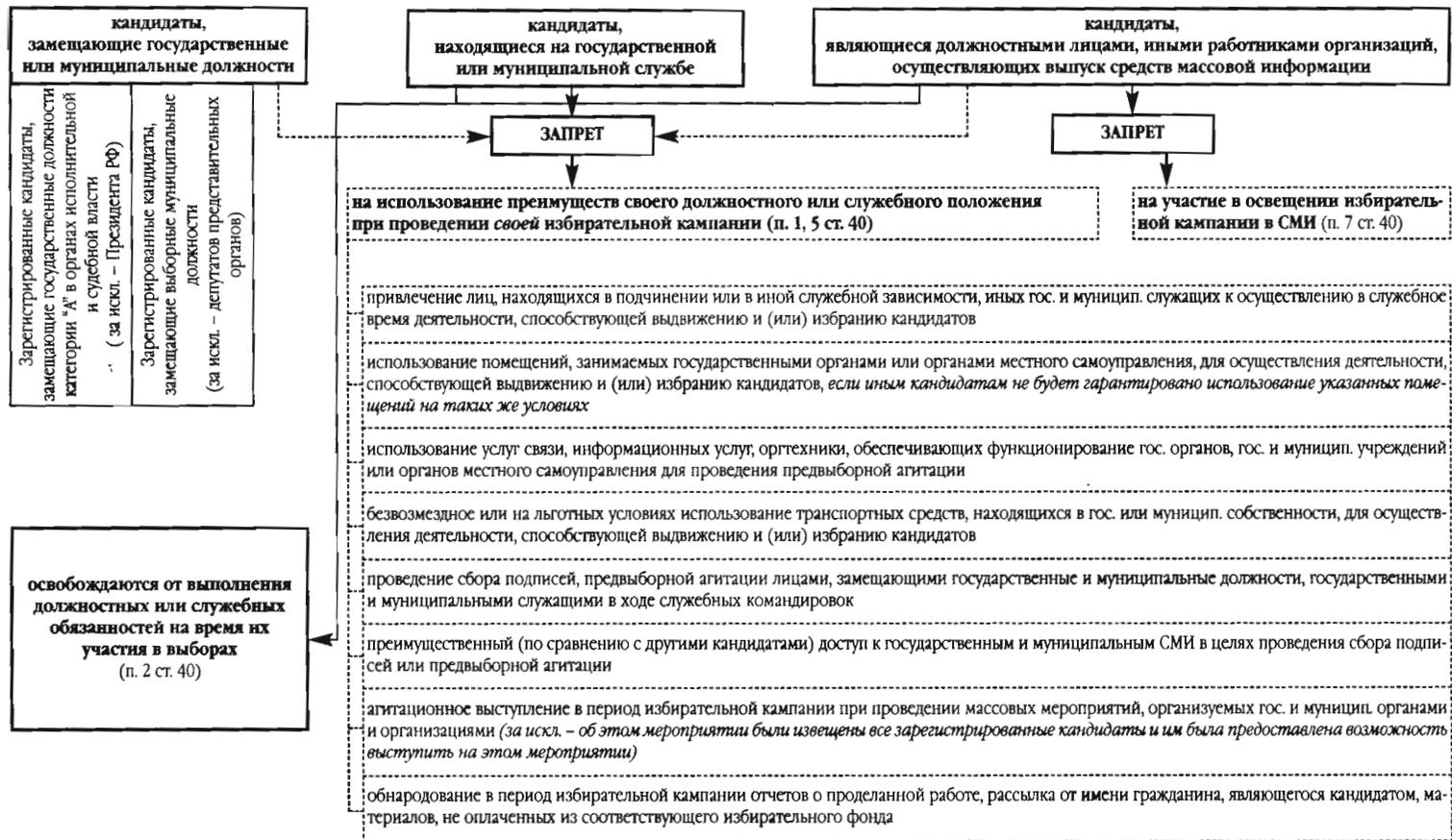
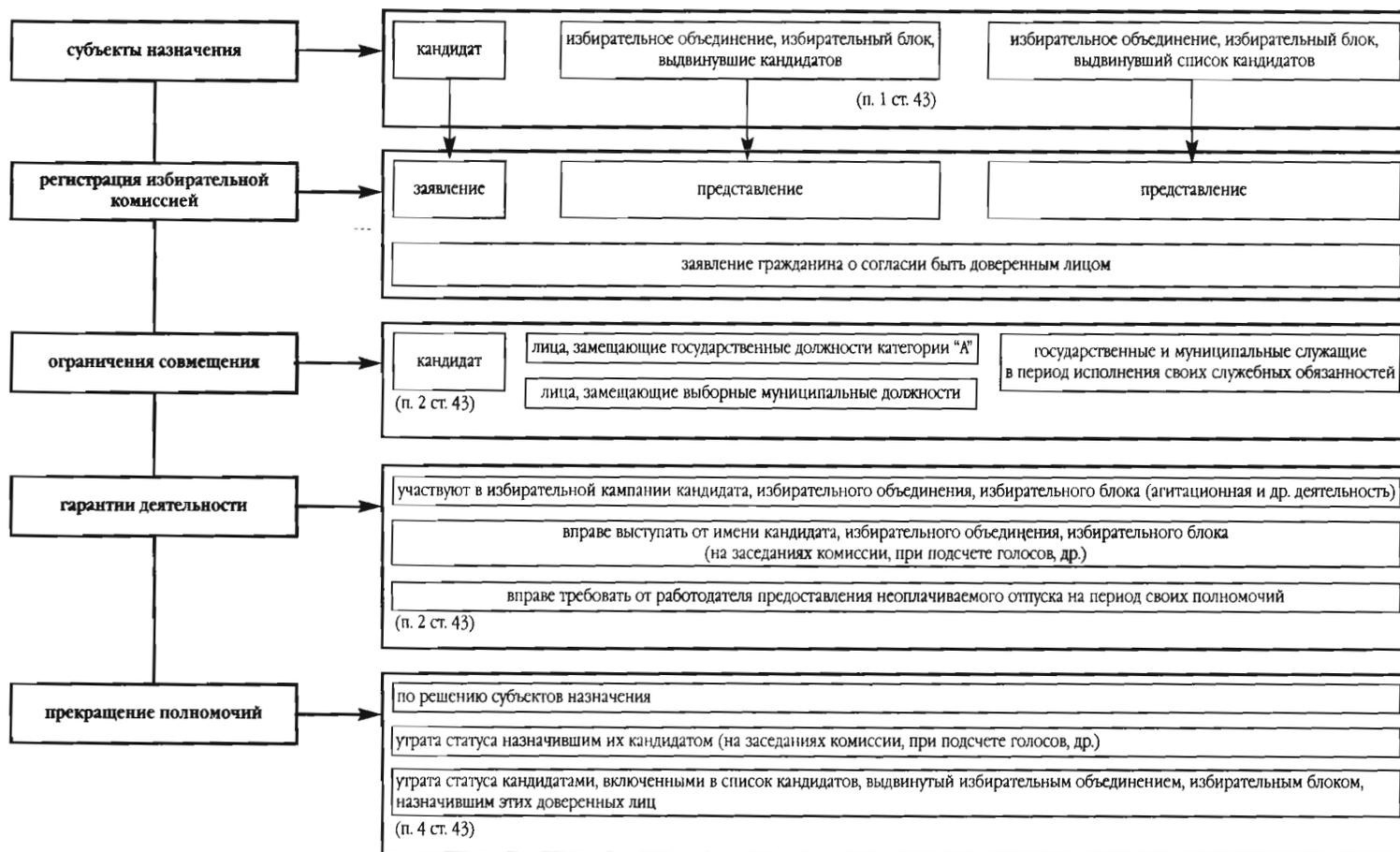


Схема 11. СТАТУС КАНДИДАТОВ: ОГРАНИЧЕНИЯ, СВЯЗАННЫЕ С ДОЛЖНОСТНЫМ ИЛИ СЛУЖЕБНЫМ ПОЛОЖЕНИЕМ



**Схема 12. СТАТУС ДОВЕРЕННЫХ ЛИЦ**



**Схема 13. ИНФОРМИРОВАНИЕ ИЗБИРАТЕЛЕЙ**

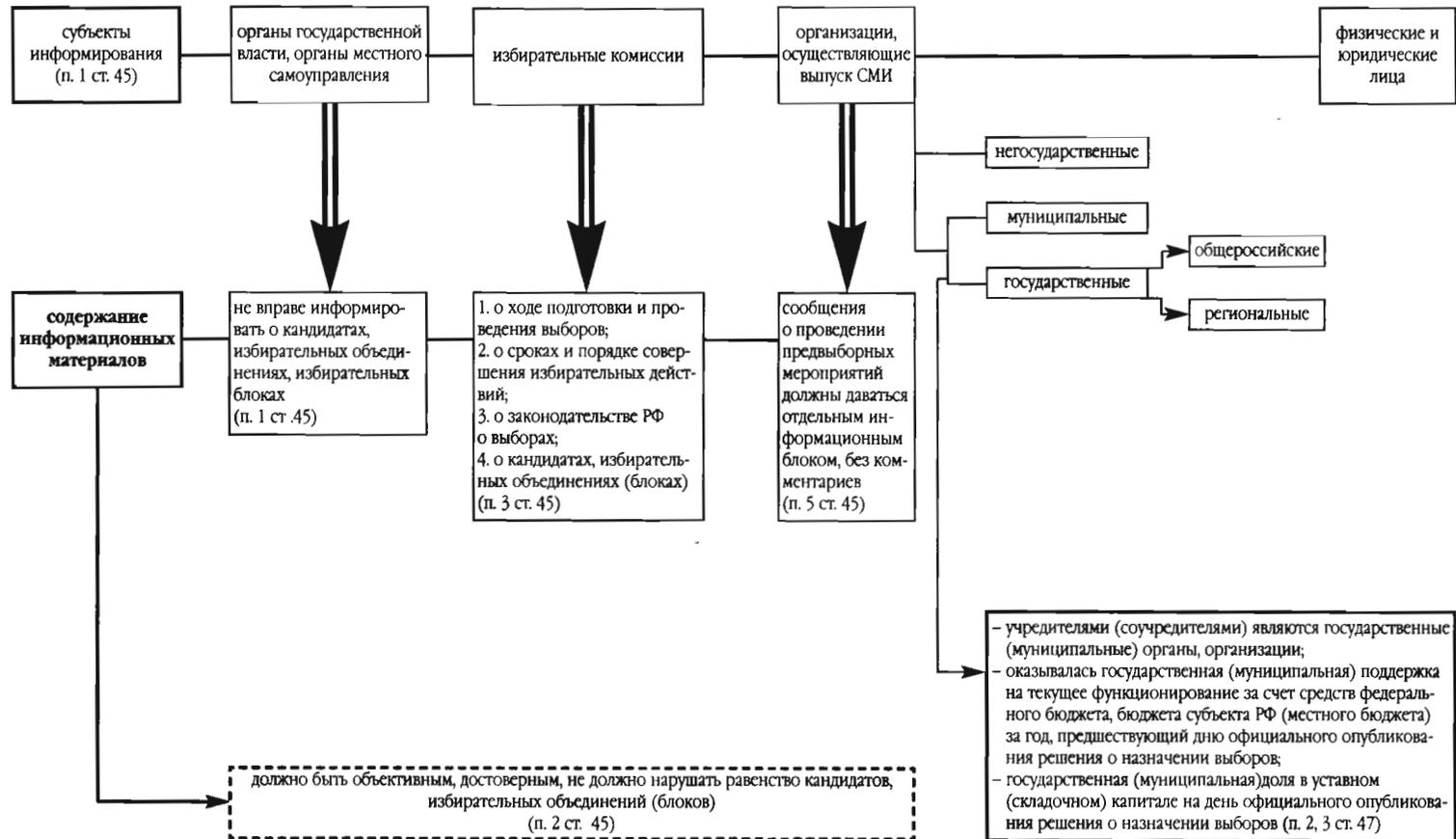
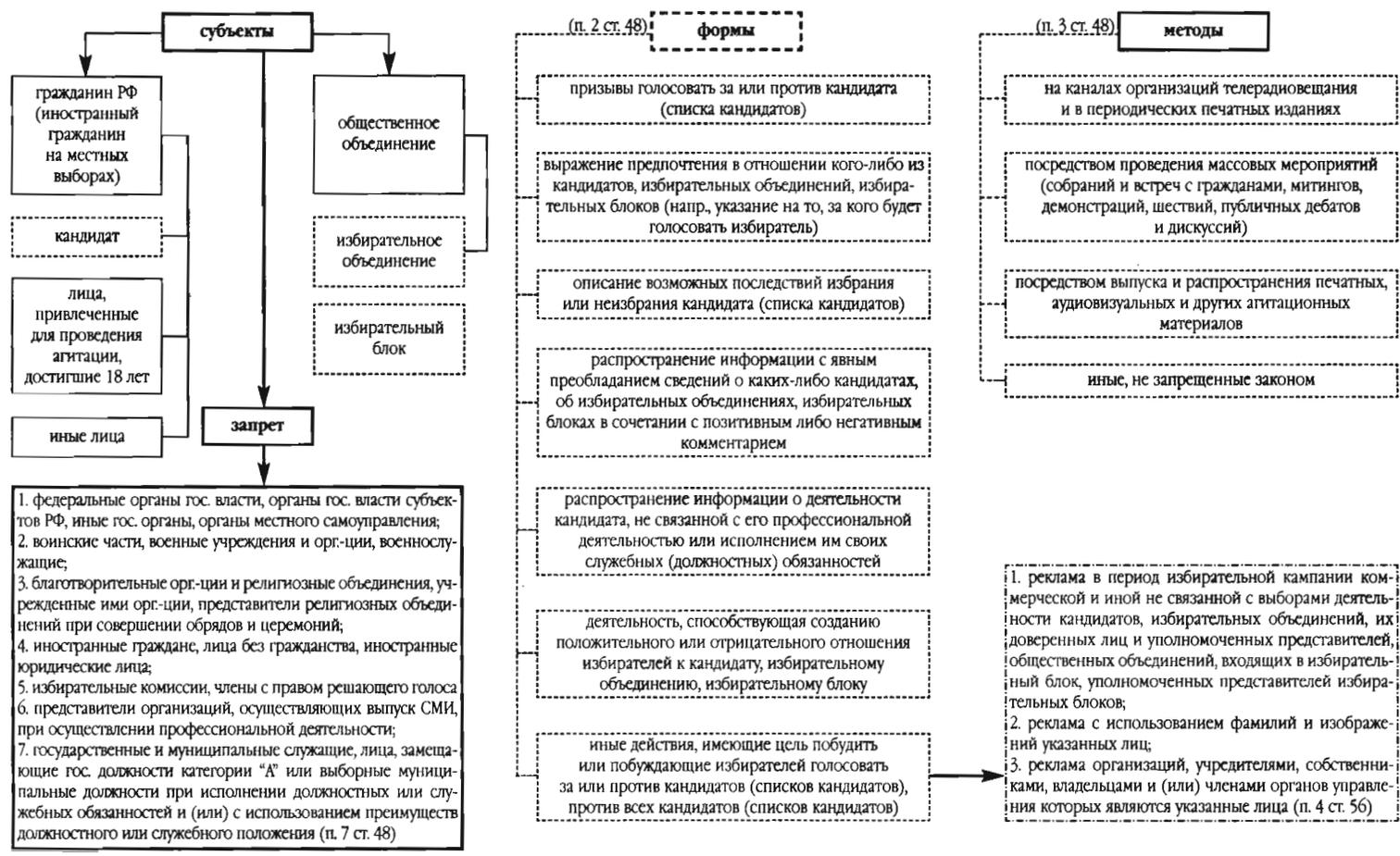


Схема 14. ПРЕДВЫБОРНАЯ АГИТАЦИЯ



**Схема 15. УСЛОВИЯ ПРОВЕДЕНИЯ ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ НА КАНАЛАХ ОРГАНИЗАЦИЙ ТЕЛЕРАДИОВЕЩАНИЯ И В ПЕРИОДИЧЕСКИХ ПЕЧАТНЫХ ИЗДАНИЯХ**

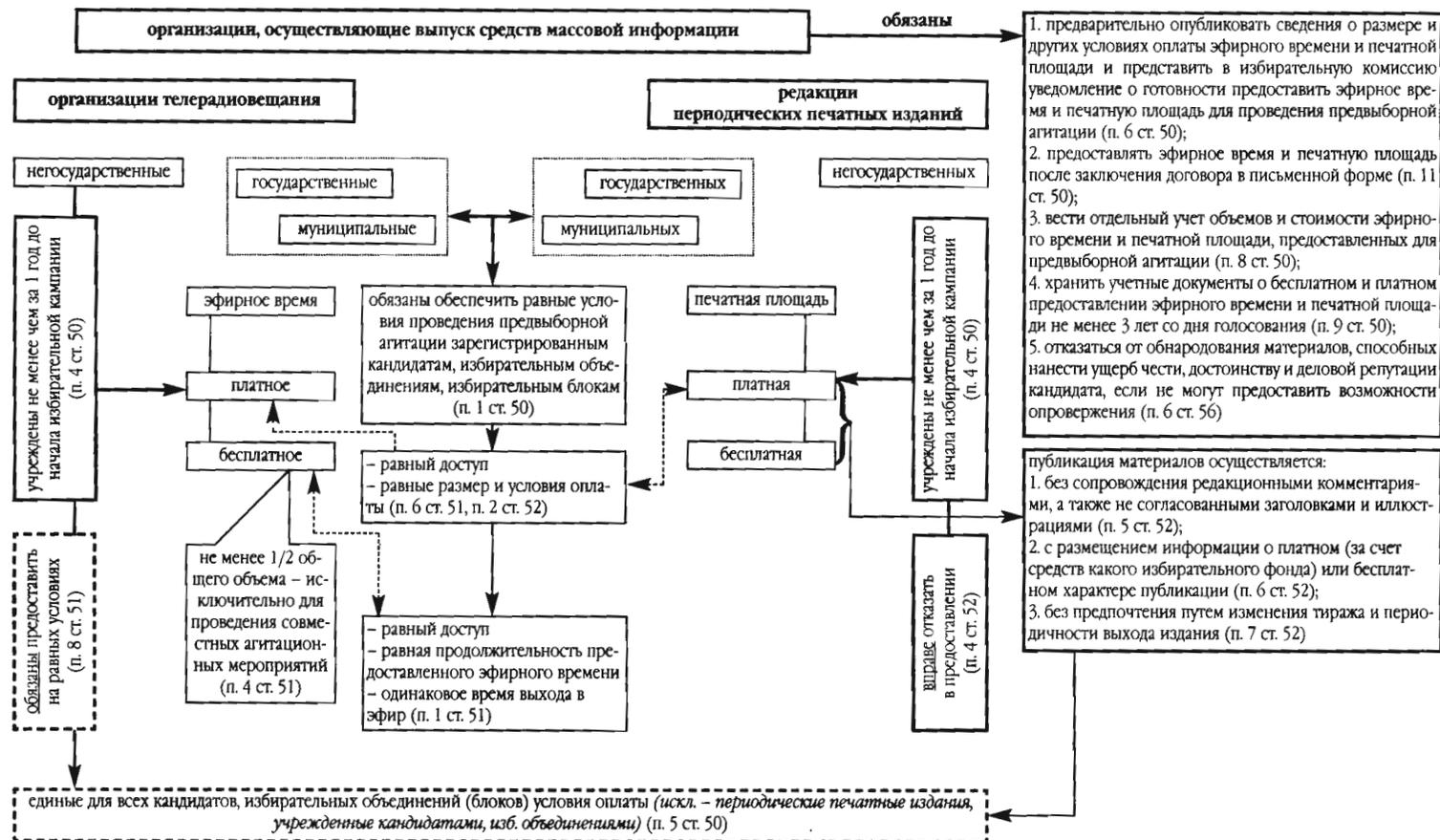
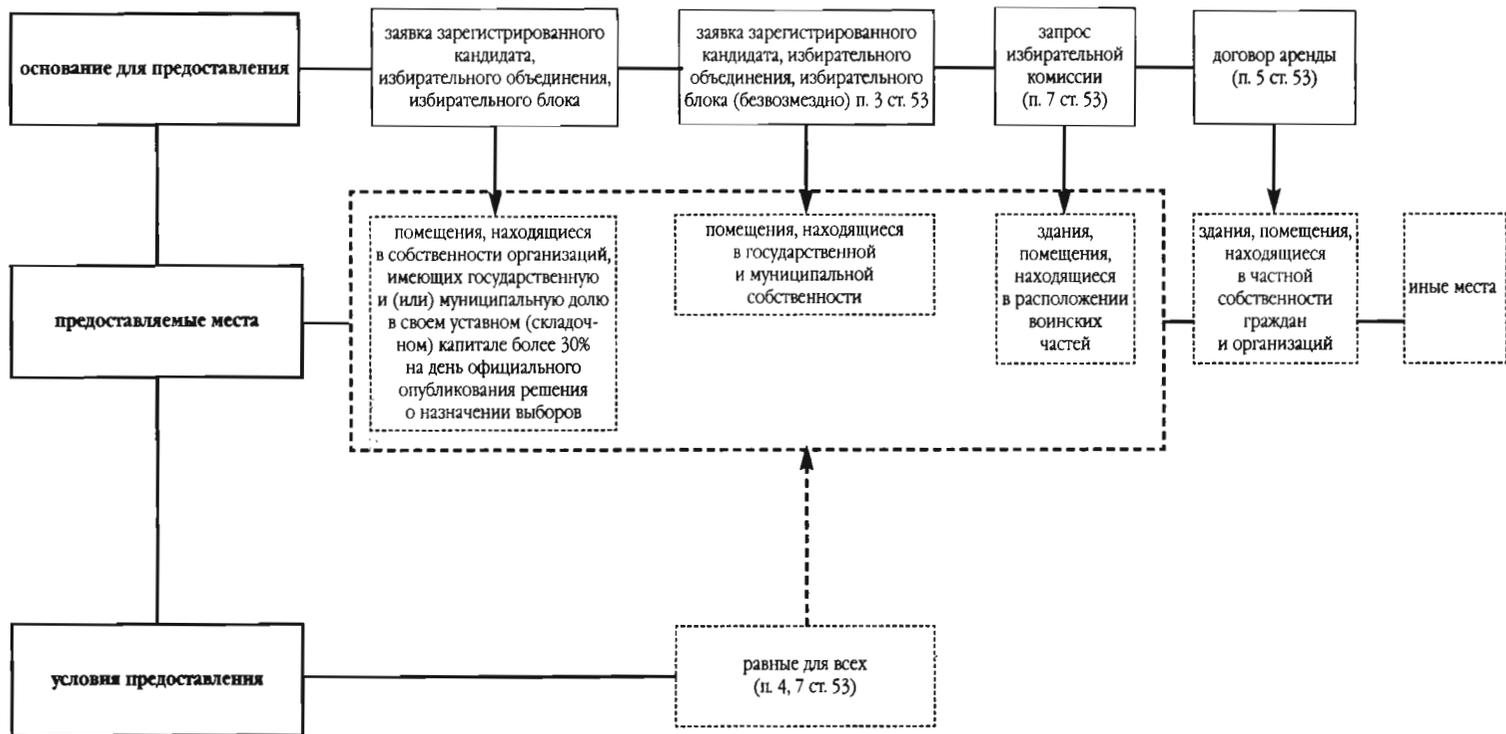


Схема 16. УСЛОВИЯ ПРОВЕДЕНИЯ ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ ПОСРЕДСТВОМ МАССОВЫХ МЕРОПРИЯТИЙ



**Схема 17. УСЛОВИЯ ВЫПУСКА И РАСПРОСТРАНЕНИЯ ПЕЧАТНЫХ, АУДИОВИЗУАЛЬНЫХ И ИНЫХ АГИТАЦИОННЫХ МАТЕРИАЛОВ**

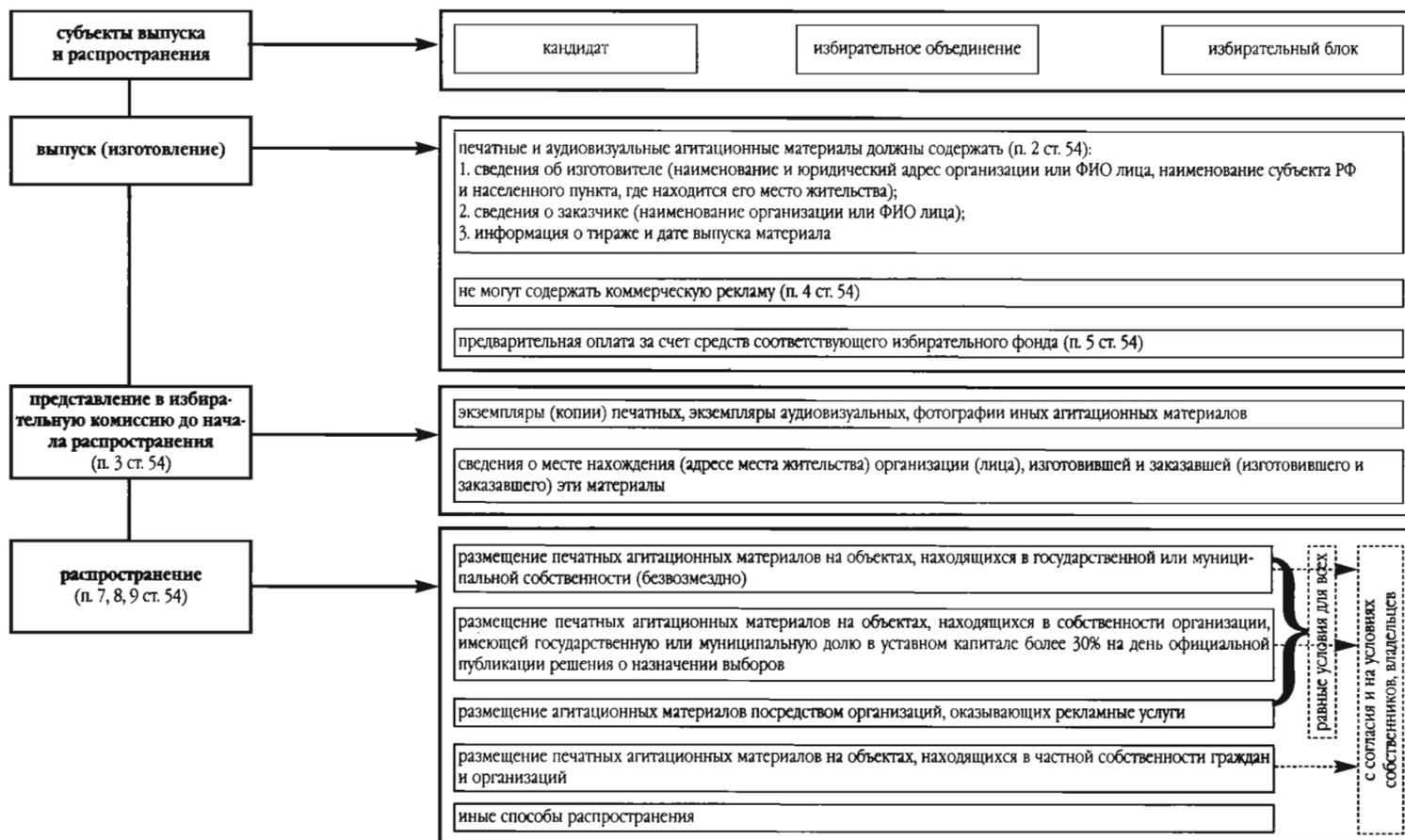
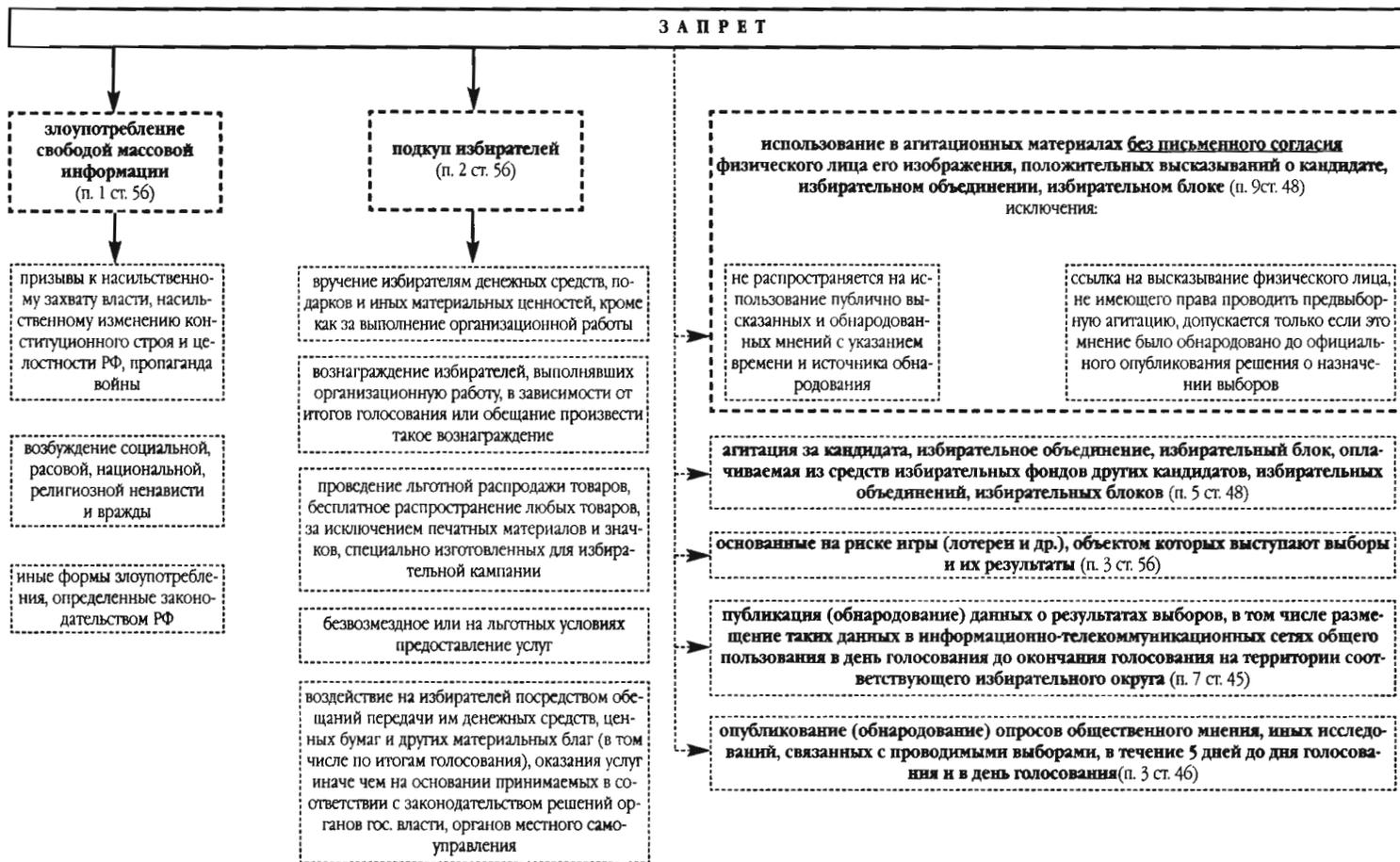


Схема 18. ОГРАНИЧЕНИЯ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ: НЕДОПУСТИМОСТЬ ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЯ ПРАВОМ



**Продолжение схемы 18. ОГРАНИЧЕНИЯ ПРИ ПРОВЕДЕНИИ ПРЕДВЫБОРНОЙ АГИТАЦИИ:  
НЕДОПУСТИМОСТЬ ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЯ ПРАВОМ**

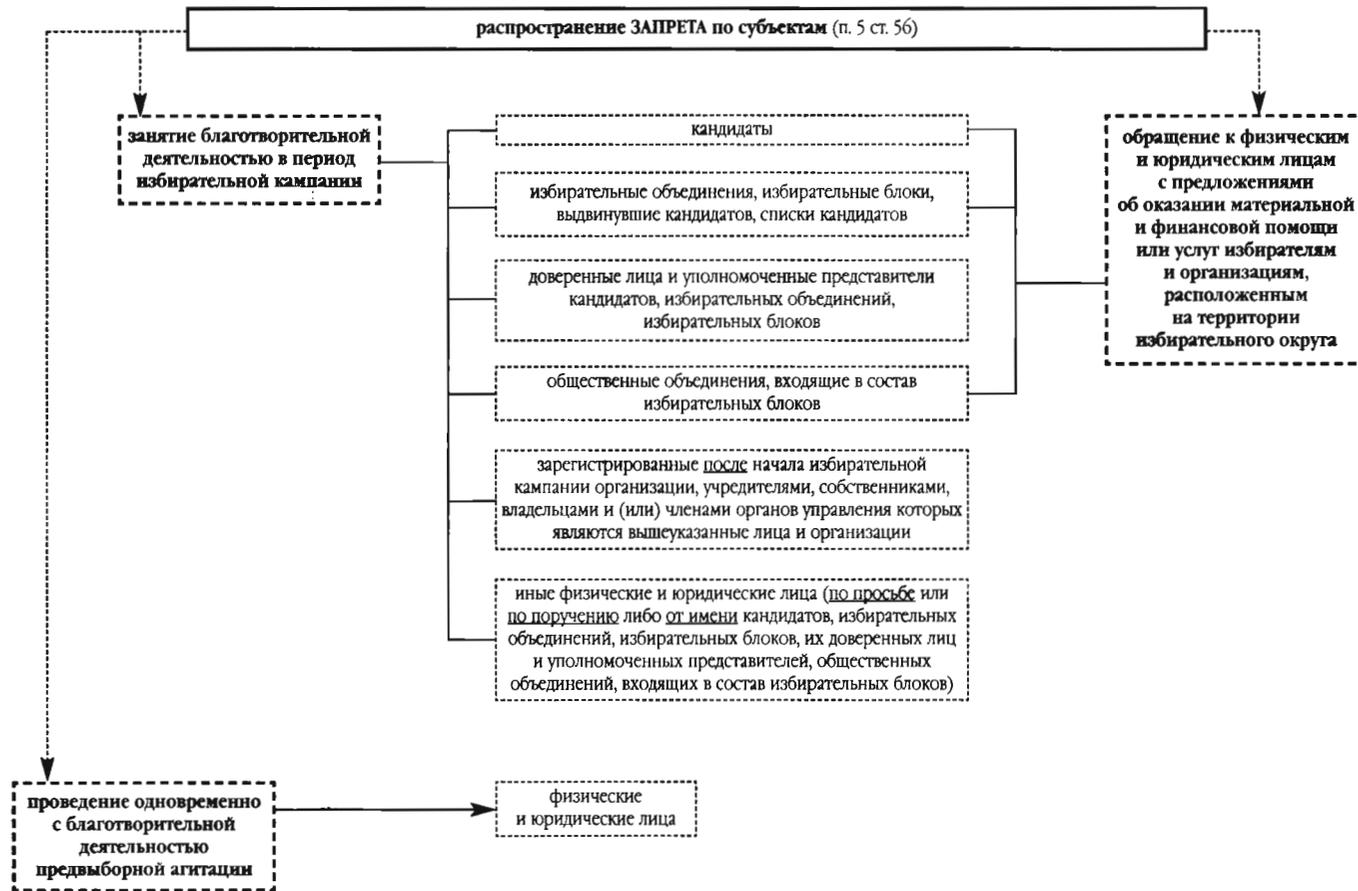
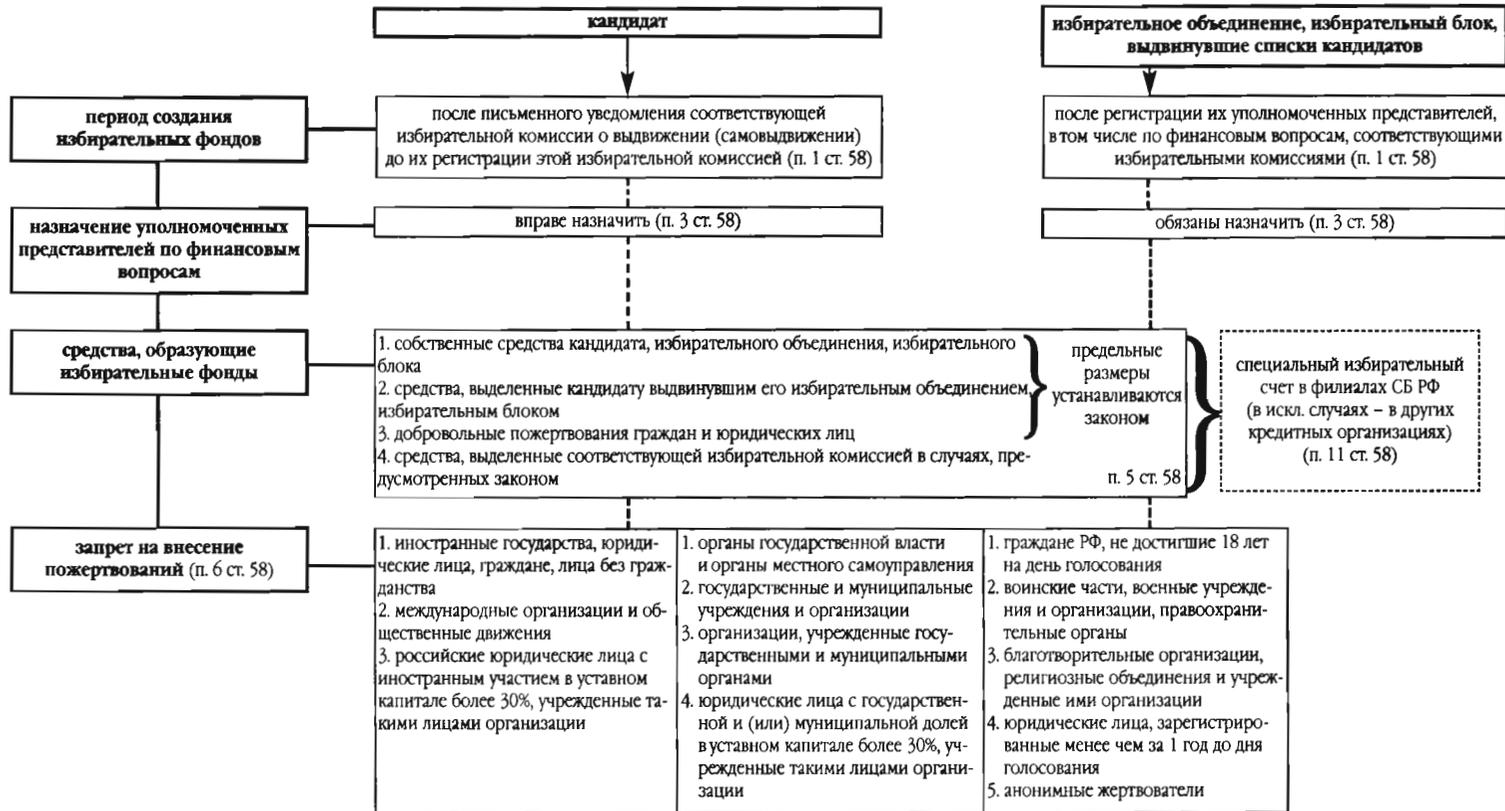
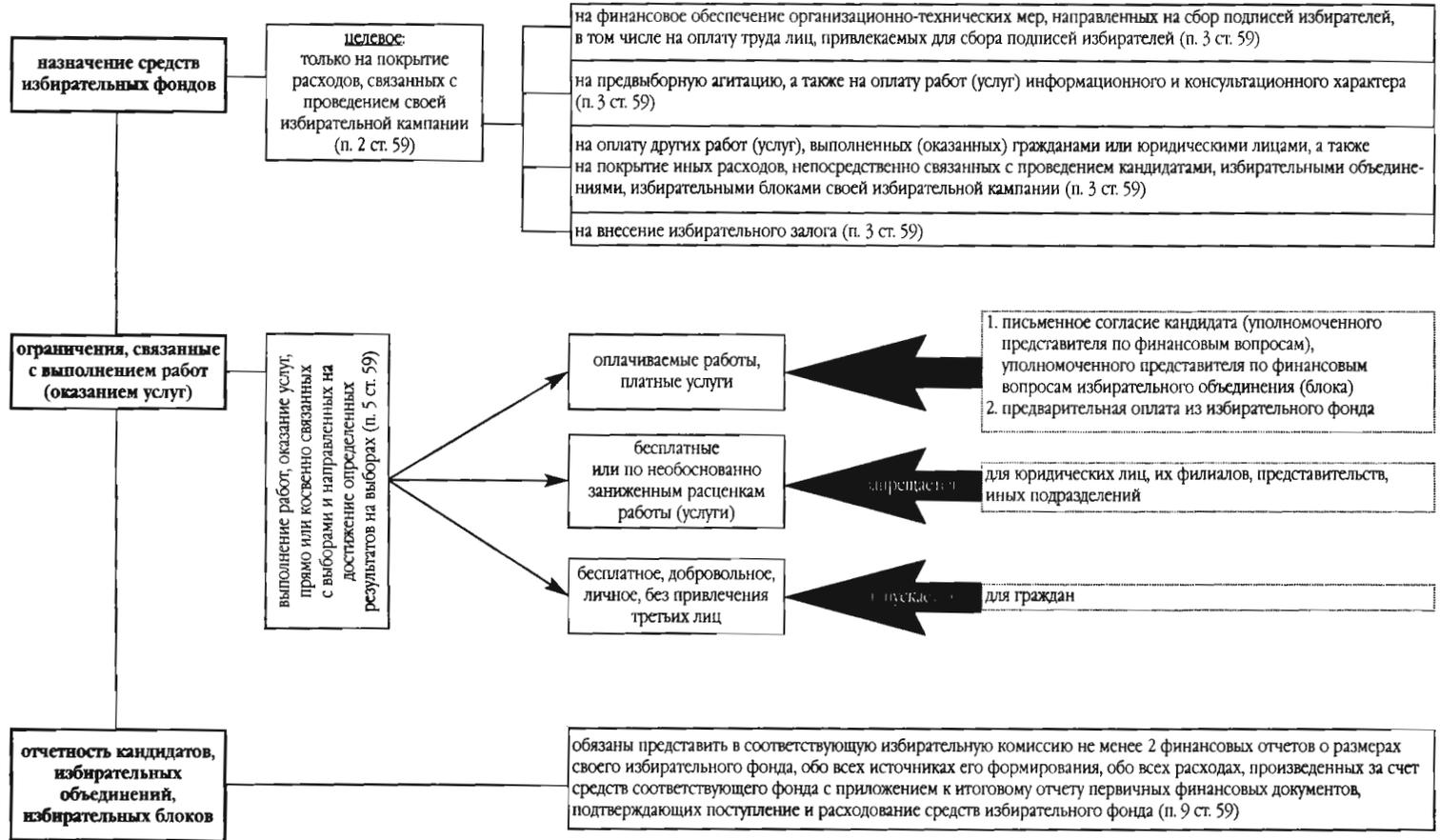


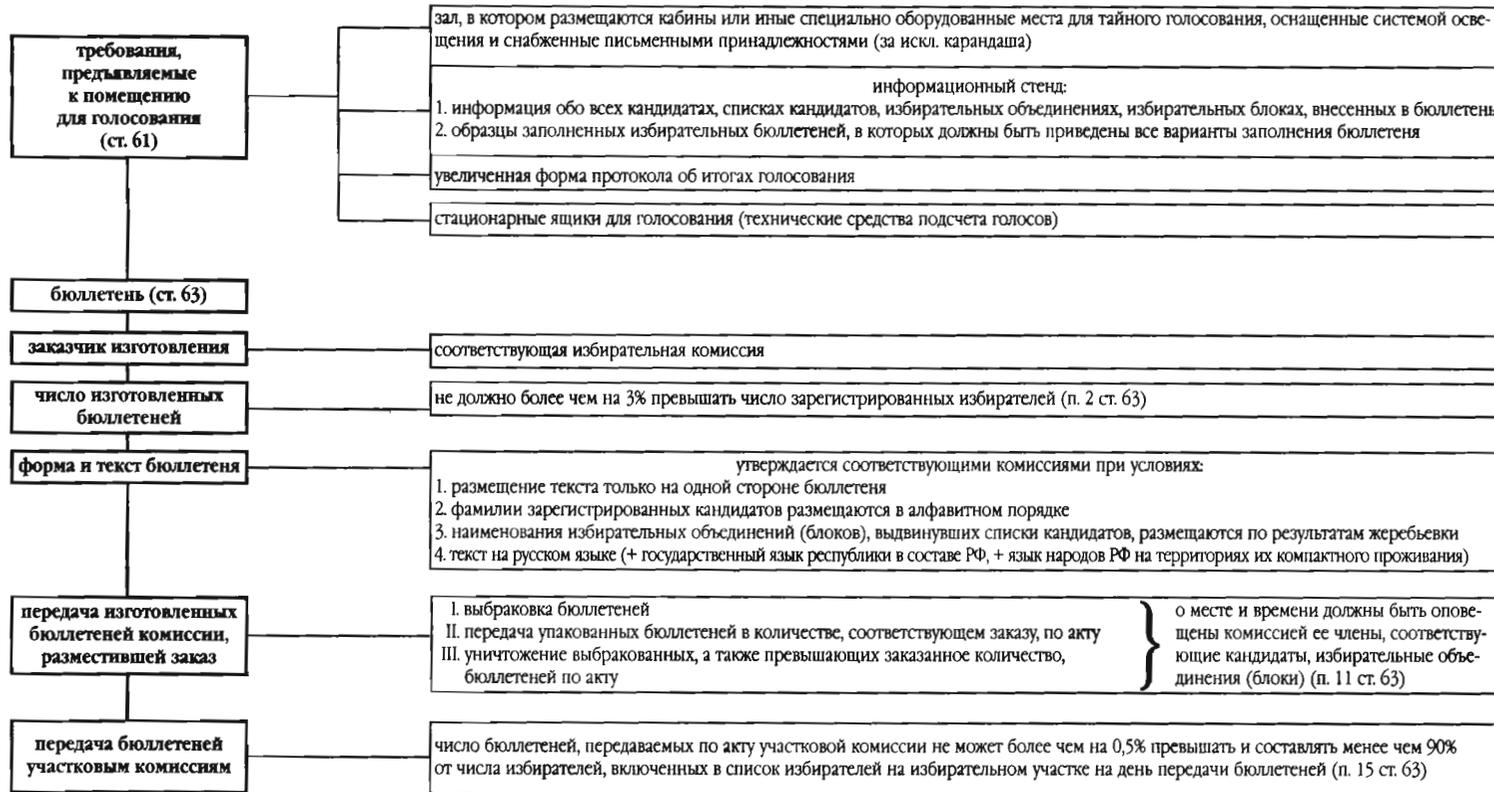
Схема 19. ПОРЯДОК СОЗДАНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ФОНДОВ



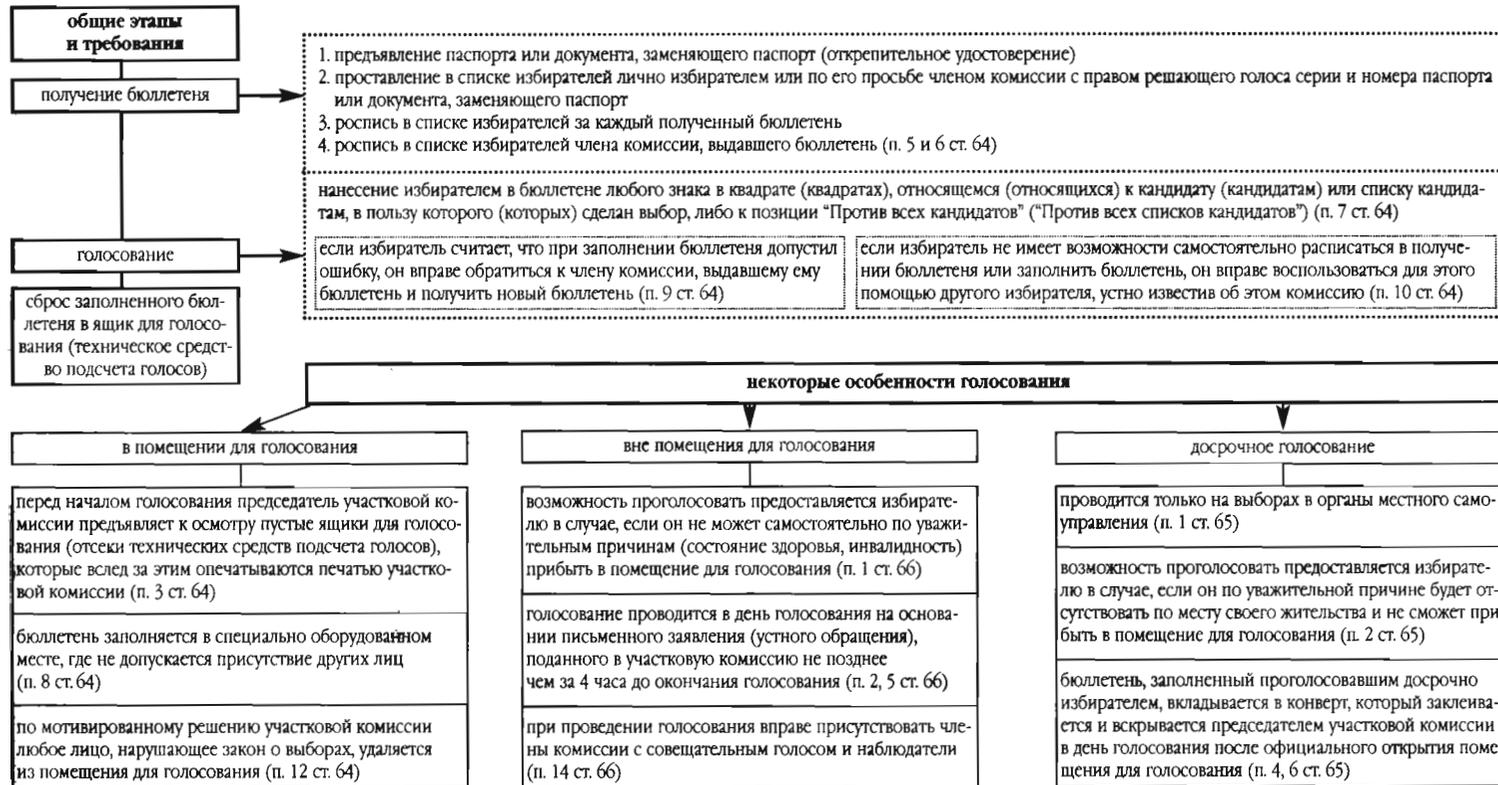
**Схема 20. ПОРЯДОК РАСХОДОВАНИЯ СРЕДСТВ ИЗБИРАТЕЛЬНОГО ФОНДА**



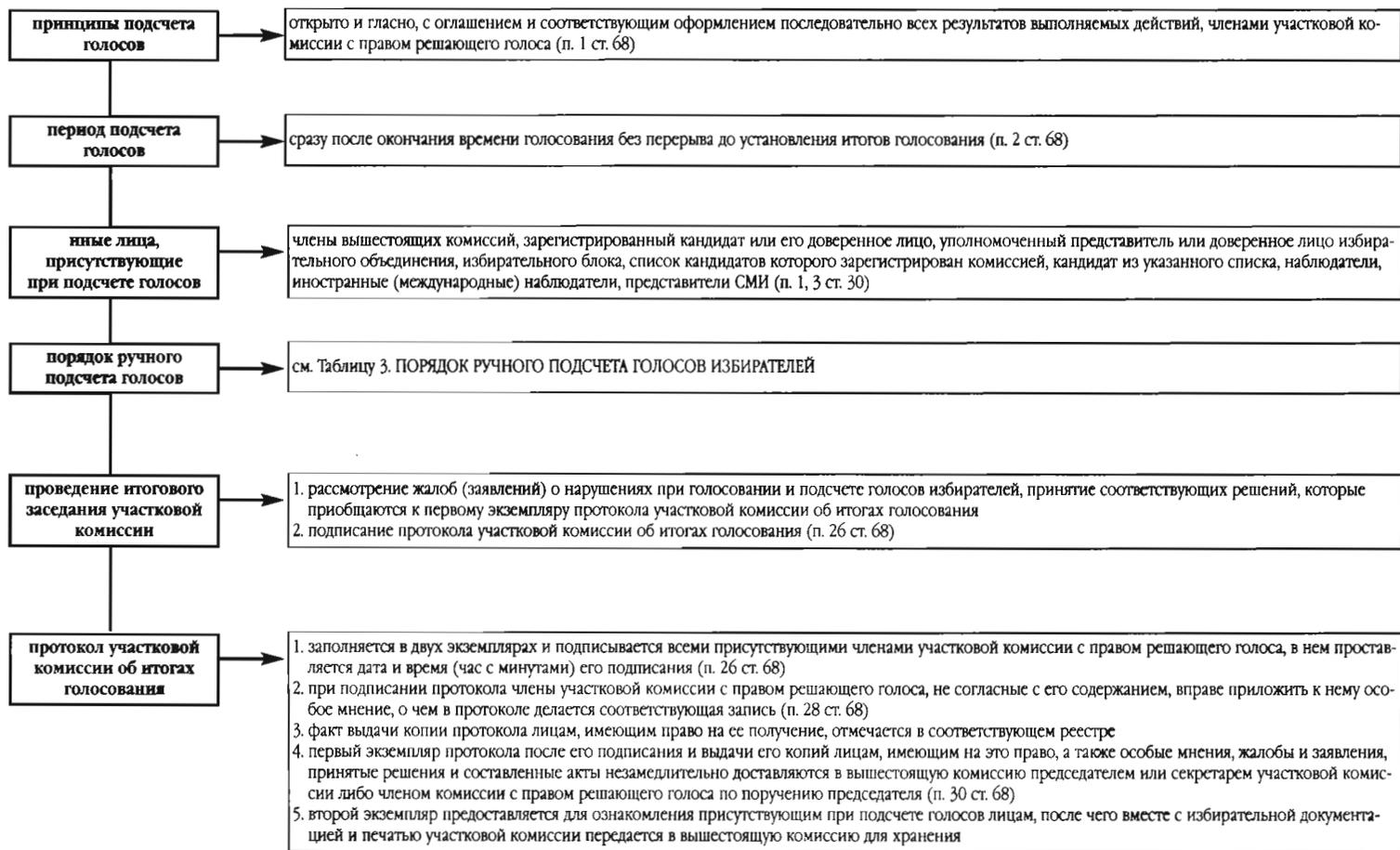
### Схема 21. ОРГАНИЗАЦИЯ ГОЛОСОВАНИЯ



## Схема 22. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ГОЛОСОВАНИЯ



### Схема 23. ПОДСЧЕТ ГОЛОСОВ ИЗБИРАТЕЛЕЙ И СОСТАВЛЕНИЕ ПРОТОКОЛА ОБ ИТОГАХ ГОЛОСОВАНИЯ



**Таблица 3. ПОРЯДОК РУЧНОГО ПОДСЧЕТА ГОЛОСОВ ИЗБИРАТЕЛЕЙ (ст. 68)**

Последовательность действий	Правомочный субъект
<b>I. РАБОТА С НЕИСПОЛЬЗОВАННЫМИ БЮЛЛЕТЕНЯМИ</b>	
1. Подсчет и погашение (отрезая левый нижний угол) неиспользованных бюллетеней	Члены участковой комиссии с правом решающего голоса
2. Оглашение и внесение в протокол об итогах голосования и в его увеличенную форму числа погашенных неиспользованных бюллетеней, а также бюллетеней, испорченных избирателями	Члены участковой комиссии с правом решающего голоса
3. Уточнение, оглашение и внесение в протокол об итогах голосования и в его увеличенную форму числа бюллетеней, полученных участковой комиссией (данные о бюллетенях досрочно проголосовавших в помещении территориальной, окружной комиссий, комиссий муниципального образования в указанное число не входят)	Председатель, заместитель председателя или секретарь участковой комиссии
<b>II. РАБОТА СО СПИСКАМИ ИЗБИРАТЕЛЕЙ</b>	
1. Внесение в каждую страницу списка избирателей следующих суммарных данных по этой странице: а) число избирателей, внесенных в список избирателей на момент окончания голосования (без учета избирателей, которым выданы открепительные удостоверения в территориальной и участковой комиссиях, а также выбывших по другим причинам); б) число бюллетеней, выданных избирателям в помещении для голосования в день голосования (устанавливается по числу подписей избирателей в списке избирателей); в) число бюллетеней, выданных избирателям, проголосовавшим вне помещения для голосования в день голосования (устанавливается по числу соответствующих отметок в списке избирателей); г) число бюллетеней, выданных досрочно проголосовавшим избирателям (устанавливается по числу соответствующих отметок в списке избирателей и проверяется по списку досрочно проголосовавших избирателей); д) число открепительных удостоверений, выданных участковой комиссией избирателям на избирательном участке; е) число избирателей, проголосовавших по открепительным удостоверениям на избирательном участке	Члены участковой комиссии с правом решающего голоса
2. Подписание каждой страницы списка избирателей	Члены участковой комиссии с правом решающего голоса, внесшие суммарные данные
3. Суммирование данных по каждой странице, оглашение, доведение до сведения председателя, заместителя председателя или секретаря участковой комиссии	Члены участковой комиссии с правом решающего голоса, внесшие суммарные данные
4. Оглашение, внесение в последнюю страницу списка избирателей, подтверждение своей подписью и заверение печатью участковой комиссии итоговых данных (определяемых как сумма данных, установленных в результате вышеописанных действий)	Председатель, заместитель председателя или секретарь участковой комиссии
5. Внесение оглашенных данных в протокол об итогах голосования и в его увеличенную форму	Председатель, заместитель председателя или секретарь участковой комиссии
6. Ознакомление со списком избирателей	Члены вышестоящих комиссий, зарегистрированный кандидат или его доверенное лицо, уполномоченный представитель или доверенное лицо избирательного объединения (блока), список кандидатов которого зарегистрирован комиссией, кандидат из указанного списка, наблюдатели, представители СМИ

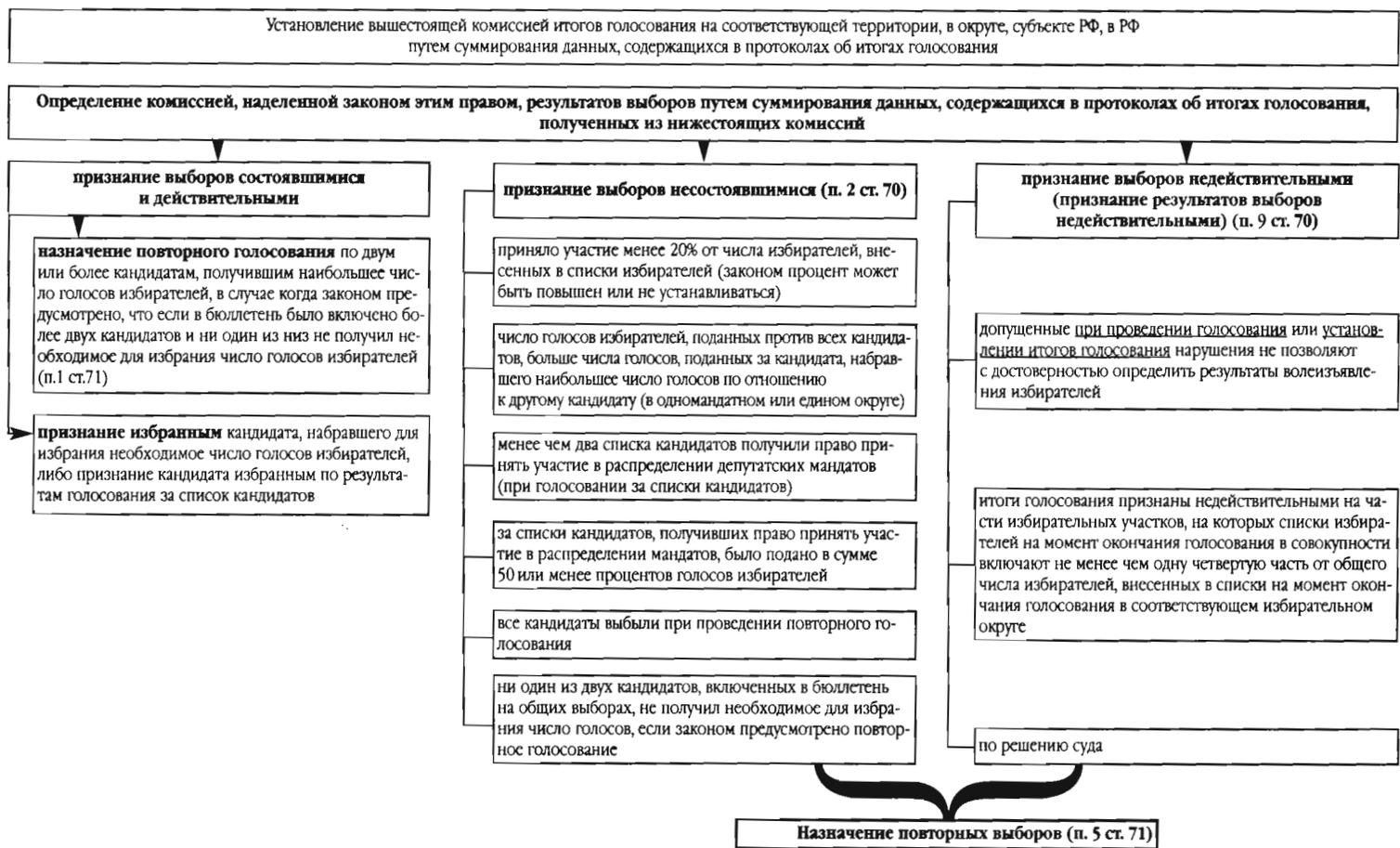
**Продолжение таблицы 3. ПОРЯДОК РУЧНОГО ПОДСЧЕТА ГОЛОСОВ ИЗБИРАТЕЛЕЙ (ст. 68)**

Последовательность действий	Правомочный субъект
7. Проверка правильности произведенных подсчетов	Члены участковой комиссии с правом совещательного голоса
8. Прерывание работы со списком избирателей до проверки контрольных соотношений данных, внесенных в протокол об итогах голосования (список убирается в сейф или иное специально приспособленное для хранения документов место)	Председатель или секретарь участковой комиссии
<b>III. НЕПОСРЕДСТВЕННЫЙ ПОДСЧЕТ ГОЛОСОВ</b>	
<b>РАБОТА С ПЕРЕНОСНЫМИ ЯЩИКАМИ ДЛЯ ГОЛОСОВАНИЯ</b>	
1. Проверка неповрежденности печатей (пломб) на переносных ящиках	Члены участковой комиссии с правом решающего голоса
2. Вскрытие переносных ящиков	Члены участковой комиссии с правом решающего голоса
3. Подсчет извлеченных бюллетеней установленной формы	Члены участковой комиссии с правом решающего голоса
4. Оглашение и внесение в протокол об итогах голосования и в его увеличенную форму числа извлеченных бюллетеней установленной формы	Члены участковой комиссии с правом решающего голоса
5. Признание недействительными всех бюллетеней, извлеченных из переносного ящика, оглашение их числа, последующее суммирование с числом недействительных бюллетеней в случае, если число бюллетеней установленной формы больше количества заявлений избирателей с отметкой о числе полученных бюллетеней	Участковая комиссия
<b>РАБОТА СО СТАЦИОНАРНЫМИ ЯЩИКАМИ ДЛЯ ГОЛОСОВАНИЯ</b>	
1. Проверка неповрежденности печатей (пломб) на стационарных ящиках	Члены участковой комиссии с правом решающего голоса
2. Вскрытие стационарных ящиков	Члены участковой комиссии с правом решающего голоса
<b>СОРТИРОВКА БЮЛЛЕТЕНЕЙ, ИЗВЛЕЧЕННЫХ ИЗ ПЕРЕНОСНЫХ И СТАЦИОНАРНЫХ ЯЩИКОВ</b>	
1. Сортировка бюллетеней (по голосам, поданным за каждого из кандидатов (каждый список кандидатов), по голосам, поданным против всех кандидатов (всех списков кандидатов), бюллетени неустановленной формы и недействительные бюллетени) с оглашением содержащихся в каждом из них отметки избирателя и предъявлением для визуального контроля лицам, присутствующим при подсчете голосов	Члены участковой комиссии с правом решающего голоса
<b>РЕШЕНИЕ ВОПРОСА О ДЕЙСТВИТЕЛЬНОСТИ ВСЕХ СОМНИТЕЛЬНЫХ БЮЛЛЕТЕНЕЙ</b>	
1. В случае возникновения сомнений в определении волеизъявления избирателя вопрос о действительности бюллетеня решается путем голосования	Члены участковой комиссии с правом решающего голоса
2. Присоединение бюллетеня, признанного действительным или недействительным, к соответствующей пачке бюллетеней	Члены участковой комиссии с правом решающего голоса
3. Внесение в протокол об итогах голосования и в его увеличенную форму общего числа всех недействительных бюллетеней.	Члены участковой комиссии с правом решающего голоса

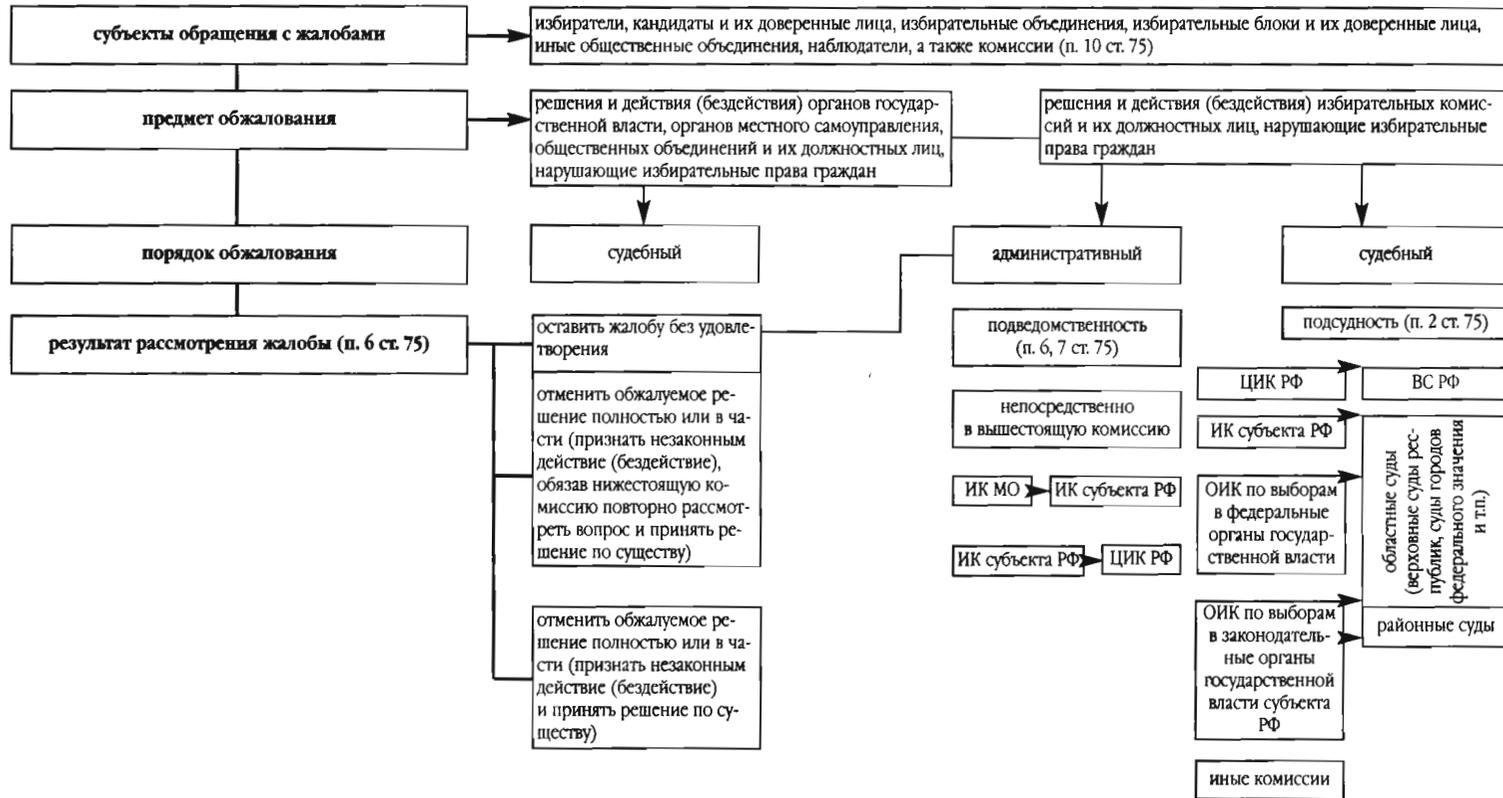
**Продолжение таблицы 3. ПОРЯДОК РУЧНОГО ПОДСЧЕТА ГОЛОСОВ ИЗБИРАТЕЛЕЙ (ст. 68)**

Последовательность действий	Правомочный субъект
ПОДСЧЕТ БЮЛЛЕТЕНЕЙ УСТАНОВЛЕННОЙ ФОРМЫ ПО КАЖДОМУ КАНДИДАТУ (СПИСКУ КАНДИДАТОВ), ПОЗИЦИЯМ "ПРОТИВ ВСЕХ КАНДИДАТОВ" ("ПРОТИВ ВСЕХ СПИСКОВ КАНДИДАТОВ")	
1. Подсчет осуществляется путем перекалывания бюллетеней по одному из одной части пачки в другую таким образом, чтобы лица, присутствующие при подсчете, могли видеть отметку избирателя в каждом бюллетене (одновременный подсчет бюллетеней из разных пачек не допускается)	Члены участковой комиссии с правом решающего голоса
2. Занесение полученных данных в протокол об итогах голосования и в его увеличенную форму	Члены участковой комиссии с правом решающего голоса
<b>IV. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ДЕЙСТВИЯ</b>	
ПОДСЧЕТ И ВНЕСЕНИЕ В ПРОТОКОЛ ОБ ИТОГАХ ГОЛОСОВАНИЯ И В ЕГО УВЕЛИЧЕННУЮ ФОРМУ ЧИСЛА ДЕЙСТВИТЕЛЬНЫХ БЮЛЛЕТЕНЕЙ И БЮЛЛЕТЕНЕЙ, НАХОДЯЩИХСЯ В СТАЦИОНАРНЫХ ЯЩИКАХ ДЛЯ ГОЛОСОВАНИЯ	
1. Визуальное ознакомление с рассортированными бюллетенями	Наблюдатели
2. Проверка правильности проведенного подсчета	Члены участковой комиссии с правом совещательного голоса
3. Проверка контрольных соотношений данных, внесенных в протокол об итогах голосования	Члены участковой комиссии с правом решающего голоса
4. Упаковка рассортированных бюллетеней в отдельные пачки, затем в мешки или коробки и их опечатывание	Члены участковой комиссии с правом решающего голоса

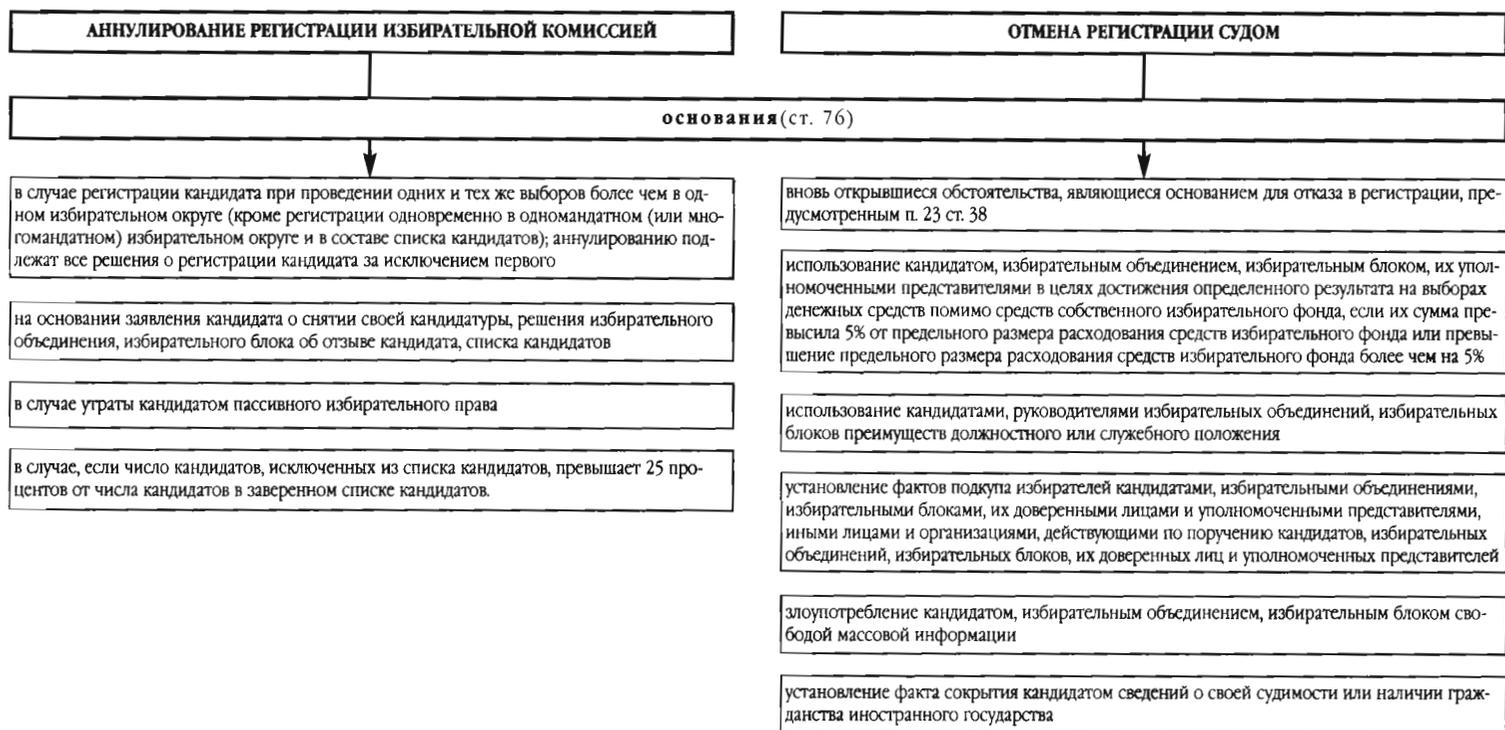
### Схема 24. ОПРЕДЕЛЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ВЫБОРОВ



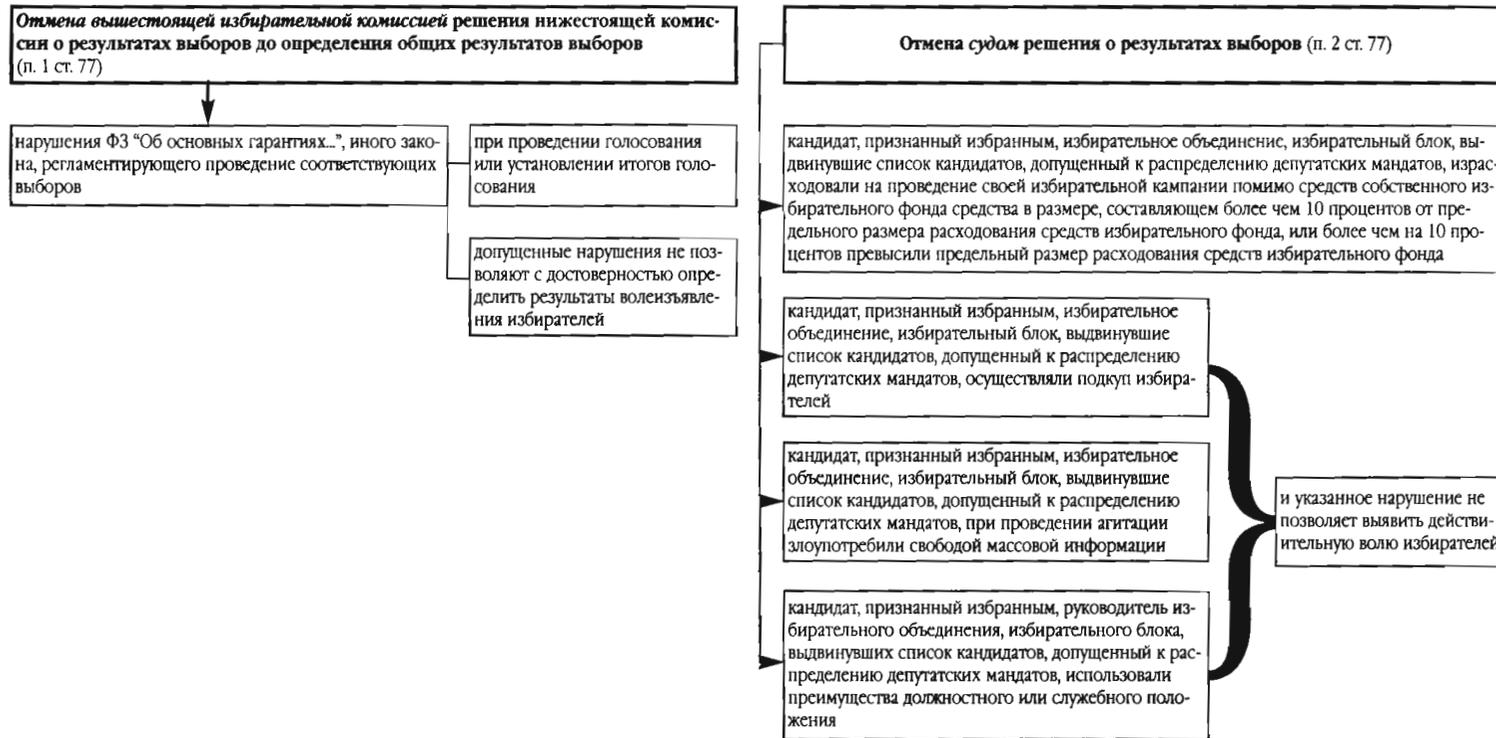
**Схема 25. ОБЖАЛОВАНИЕ НАРУШЕНИЙ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ ПРАВ**



**Схема 26. АННУЛИРОВАНИЕ И ОТМЕНА РЕГИСТРАЦИИ КАНДИДАТА (СПИСКА КАНДИДАТОВ)**



**Схема 27. ОТМЕНА РЕШЕНИЯ О РЕЗУЛЬТАТАХ ВЫБОРОВ**



**Таблица 4. ОСНОВНЫЕ СРОКИ**

Избирательное и иное действие	Срок	Ссылка на норму
1	2	3
<b>Глава I. Общие положения</b>		
Принятие уполномоченным на то органом или лицом решения о назначении выборов федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления или депутатов указанных органов	не позднее чем за 65 дней до истечения срока, на который были избраны соответствующий орган или депутаты	п. 1 ст. 10
Официальное опубликование в СМИ решения о назначении выборов	не позднее чем через 5 дней со дня его принятия	п. 2 ст. 10
Проведение голосования на выборах в федеральные органы государственной власти	не позднее чем через 110 дней и не ранее чем через 80 дней со дня принятия решения о назначении выборов	п. 2 ст. 10
Проведение голосования на выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации	не позднее чем через 100 дней и не ранее чем через 80 дней со дня принятия решения о назначении выборов	п. 2 ст. 10
Проведение голосования на выборах в органы местного самоуправления	не позднее чем через 80 дней и не ранее чем через 70 дней со дня принятия решения о назначении выборов	п. 2 ст. 10
<b>Глава III. Гарантии прав граждан Российской Федерации при регистрации (учете) избирателей, участников референдума, составлении списков избирателей, участников референдума, образовании избирательных округов, избирательных участков, участков референдума</b>		
Направление сведений об избирателях уполномоченным на то органом или уполномоченным на то должностным лицом в избирательные комиссии (территориальные, муниципальных образований, окружные или участковые)	сразу после назначения дня голосования (или после образования этих комиссий)	п. 6 ст. 17
Передача соответствующей территориальной комиссией (окружной избирательной комиссией, избирательной комиссией муниципального образования) участковым комиссиям первого экземпляра списка избирателей конкретного избирательного участка	не позднее чем за 25 дней до дня голосования	п. 13 ст. 17
Подписание выверенного и уточненного списка избирателей председателем и секретарем участковой комиссии, заверение списка печатью участковой комиссии	не позднее дня, предшествующего дню голосования	п. 14 ст. 17
Представление участковой комиссией списка избирателей для ознакомления избирателей и его дополнительного уточнения	не позднее чем за 20 дней до дня голосования	п. 15 ст. 17
Проверка участковой комиссией заявления гражданина Российской Федерации о невключении его в список избирателей, об ошибке или неточности сведений о нем, внесенных в список избирателей	в течение 24 часов с момента обращения, а в день голосования – в течение 2 часов, но не позднее момента окончания голосования	п. 16 ст. 17
Рассмотрение вышестоящей комиссией или судом жалобы на решение участковой комиссии об исключении гражданина Российской Федерации из списка избирателей	в трехдневный срок, а за 3 и менее дня до дня голосования и в день голосования – немедленно	п. 16 ст. 17

1	2	3
Подача избирателями личного письменного заявления о включении в список избирателей по месту их временного пребывания	не позднее чем за 7 дней до дня голосования	п. 17 ст. 17
Определение соответствующей избирательной комиссией схемы одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов	не позднее чем за 80 дней до истечения срока, в который должны быть назначены выборы	п. 2 ст. 18
Утверждение соответствующим законодательным (представительным) органом государственной власти, представительным органом местного самоуправления схемы избирательных округов	не позднее чем за 20 дней до истечения срока, в который должны быть назначены выборы	п. 2 ст. 18
Опубликование (обнародование) схемы одномандатных и (или) многомандатных избирательных округов	не позднее чем через 5 дней после утверждения	п. 7 ст. 18
Образование избирательных участков	не позднее чем за 45 дней до дня голосования	п. 2 ст. 19
Образование избирательных участков в местах временного пребывания избирателей	не позднее чем за 45 дней до дня голосования, в исключительных случаях по согласованию с вышестоящей избирательной комиссией – не позднее чем за 5 дней до дня голосования	п. 5 ст. 19
Опубликование списков избирательных участков	не позднее чем за 40 дней до дня голосования	п. 7 ст. 19

#### Глава IV. Избирательные комиссии, комиссии референдума

Рассмотрение комиссиями поступивших в период избирательной кампании обращений о нарушениях закона, проведение проверок по этим обращениям, дача ответов лицам, направившим обращения	в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования по обращениям, поступившим в день голосования или в день, следующий за днем голосования – немедленно если факты, содержащиеся в обращении, требуют дополнительной проверки – не позднее чем в десятидневный срок	п. 4 ст. 20
Принятие правоохранительными органами, органами исполнительной власти мер по пресечению нарушений закона в связи с поступившим представлением комиссии о проведении соответствующих проверок	в пятидневный срок по представлениям, поступившим за пять и менее дней до дня голосования – не позднее дня, предшествующего дню голосования, а если в день голосования или в день, следующий за днем голосования – немедленно если факты, содержащиеся в представлении, требуют дополнительной проверки – не позднее чем в десятидневный срок	п. 5 ст. 20
Представление государственными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями, организациями всех форм собственности, должностными лицами указанных органов и организаций комиссиям необходимых сведений и материалов, дача ответов на обращения комиссий	в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования день, предшествующий дню голосования, и в день голосования – немедленно	п. 19 ст. 20
Принем предложений по составу комиссий органом, формирующим такие комиссии	для комиссий, действующих на постоянной основе – не менее 1 месяца, для иных комиссий – не менее 10 дней	п. 8 ст. 22
Проведение первого заседания комиссии, действующей на постоянной основе	не позднее чем на 15 день после вынесения решения о назначении не менее двух третей ее членов с правом решающего голоса	п. 3 ст. 28

1	2	3
Доведение председателем комиссии до сведения вышестоящей комиссии особого мнения члена комиссии с правом решающего голоса, несогласного с принятым комиссией решением	не позднее чем в трехдневный срок со дня принятия решения, а в день голосования и в день, следующий за днем голосования – незамедлительно	п. 17 ст. 28
Принятие решения о досрочном прекращении полномочий члена комиссии с правом решающего голоса органом, назначившим члена комиссии, на основании заявления члена комиссии о сложении своих полномочий либо появления иных оснований, не позволяющих ему выполнять свои обязанности	в течение 1 месяца со дня поступления в указанный орган заявления либо появления иных оснований; в период избирательной кампании – в течение 10 дней	п. 10 ст. 29
Назначение вместо вышедшего нового члена комиссии с правом решающего голоса	не позднее чем в месячный срок со дня выбытия в период избирательной кампании – не позднее чем через 10 дней	п. 11 ст. 29
Назначение кандидатами, избирательными объединениями (блоками) в избирательную комиссию, регистрирующую кандидата, список кандидатов, и в нижестоящие избирательные комиссии членом комиссии с правом совещательного голоса	со дня представления документов на регистрацию	п. 20 ст. 29
Подача заявления в суд о расформировании комиссии	в отношении комиссии, организующей выборы – в трехмесячный срок со дня окончания избирательной кампании в отношении иной комиссии – не позднее чем за 30 дней до дня голосования либо после окончания избирательной кампании, но не позднее чем через три месяца со дня появления оснований для расформирования комиссии	п. 5 ст. 31
Вынесение судом решения по заявлению о расформировании комиссии	не позднее чем через 14 дней, а в период избирательной кампании – не позднее чем через три дня со дня подачи заявления	п. 6 ст. 31
Формирование временной комиссии в период избирательной кампании	не позднее чем через 3 дня со дня вступления в силу решения суда о расформировании комиссии	п. 11 ст. 31

**Глава V. Гарантии прав граждан при выдвижении и регистрации кандидатов, реализации инициативы проведения референдума**

Период, включающий в себя выдвижение кандидатов, списков кандидатов, а также поддержки выдвижения	при выборах в федеральные органы государственной власти – не менее 40 дней при выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации – не менее 30 дней при выборах в органы местного самоуправления – не менее 20 дней	п. 9 ст. 33
Образование избирательных блоков	после официального опубликования решения о назначении выборов	п. 3 ст. 35
Регистрация избирательных блоков организующей выборы избирательной комиссией	непосредственно после их образования либо одновременно с представлением в избирательную комиссию совместного списка кандидатов	п. 6 ст. 35
Заверение избирательной комиссией списка кандидатов, выдвинутого избирательным объединением, избирательным блоком	в трехдневный срок со дня представления списка	п. 14 ст. 35

1	2	3
Извещение кандидата, уполномоченного представителя избирательного объединения, избирательного блока о результатах проверки соблюдения порядка сбора подписей	не менее чем за 2 суток до заседания, на котором будет рассматриваться вопрос о регистрации	п. 9 ст. 38
Проверка соответствующей избирательной комиссией соответствия порядка выдвижения кандидата, списка кандидатов требованиям закона и принятие решения о регистрации либо об отказе в регистрации	срок не должен превышать 10 дней	п. 18 ст. 38
Выдача кандидату, уполномоченному представителю избирательного объединения, избирательного блока копии решения комиссии об отказе в регистрации с изложением оснований отказа	в течение 1 суток с момента принятия решения	п. 23 ст. 38
Представление в избирательную комиссию, зарегистрировавшую кандидата, письменного заявления о снятии своей кандидатуры	не позднее чем за 3 дня до дня голосования	п. 27 ст. 38
Представление в избирательную комиссию, зарегистрировавшую кандидата, список кандидатов, решения избирательного объединения, избирательного блока об отзыве данного кандидата, списка кандидатов	не позднее чем за 5 дней до дня голосования	п. 28 ст. 38

#### Глава VI. Статус кандидатов, инициативной группы по проведению референдума

Представление в избирательную комиссию заверенных копий приказов (распоряжений) об освобождении от выполнения должностных или служебных обязанностей	не позднее чем через 3 дня со дня регистрации	п. 2 ст. 40
Утрата прав и освобождение от обязанностей, связанных со статусом кандидата	с момента официального опубликования (обнародования) общих данных о результатах выборов; при досрочном выбытии – с даты выбытия; при повторном голосовании, если по данной кандидатуре оно не проводится – со дня назначения избирательной комиссией повторного голосования	п. 5 ст. 41
Регистрация доверенных лиц избирательной комиссией	немедительно на основании представленных документов	п. 1 ст. 43
Отзыв доверенных лиц, назначенных кандидатами, избирательными объединениями, избирательными блоками	в любое время с уведомлением избирательной комиссии	п. 3 ст. 43

#### Глава VII. Гарантии прав граждан на получение и распространение информации о выборах и референдумах

Публикация политической партией своей предвыборной программы в государственном или муниципальном периодическом печатном издании, а также в Интернете, в случае выдвижения кандидата (списка кандидатов) и его регистрации комиссией	не позднее чем за 10 дней до дня голосования	п. 10 ст. 48
---	--	--------------

1	2	3
Агитационный период	со дня выдвижения кандидата (списка кандидатов) и создания соответствующего избирательного фонда до нуля часов по местному времени за 1 сутки до дня голосования; в случае проведения повторного голосования – со дня назначения дня повторного голосования до нуля часов по местному времени за 1 сутки до дня повторного голосования	п. 1 ст. 49, п. 5 ст. 49
Начало предвыборной агитации на каналах организаций телерадиовещания и в периодических печатных изданиях	за 30 дней до дня голосования	п. 2 ст. 49
Публикация соответствующей организацией телерадиовещания, редакцией периодического печатного издания сведений о размере и условиях оплаты эфирного времени, печатной площади и предоставление в избирательную комиссию уведомления о готовности предоставить эфирное время, печатную площадь для проведения агитации	не позднее чем через 30 дней со дня официального опубликования решения о назначении выборов	п. 6 ст. 50
Рассмотрение государственными органами и органами местного самоуправления заявлений о выделении помещений, находящихся в государственной или муниципальной собственности для проведения встреч с избирателями	в течение 3 дней со дня их подачи	п. 2 ст. 53
Рассмотрение органами местного самоуправления уведомлений организаторов митингов, демонстраций и шествий	не позднее чем в семидневный срок	п. 2 ст. 53
Обязательное оповещение о времени и месте встречи с избирателями из числа военнослужащих в расположении воинской части всех зарегистрированных кандидатов либо их доверенных лиц	не позднее чем за 3 дня до дня ее проведения	п. 7 ст. 53

#### Глава VIII. Финансирование выборов и референдума

Предоставление кредитной организацией – держателем специального избирательного счета по обращению соответствующей комиссии, по требованию кандидата, избирательного объединения (блока) заверенных копий первичных финансовых документов, подтверждающих поступление и расходование средств избирательного фонда	в трехдневный срок; а за три дня до дня голосования – немедленно	п. 7 ст. 59
Публикация редакциями государственных и муниципальных периодических печатных изданий передаваемых им комиссиями сведений о поступлении и расходовании средств избирательных фондов	в течение 3 дней со дня получения	п. 8 ст. 59
Представление в соответствующую избирательную комиссию кандидатом, избирательным объединением, избирательным блоком финансовых отчетов	один из них – не позднее чем за 10 дней до дня голосования, итоговый – не позднее чем через 30 дней после опубликования результатов выборов	п. 9 ст. 59

1	2	3
Проверка государственными органами, уполномоченными органами и организациями, осуществляющими государственную регистрацию юридических лиц достоверности сведений, указанных юридическими лицами – жертвователями в избирательные фонды по представлениям комиссий	в пятидневный срок	п. 13 ст. 59
<b>Глава IX. Гарантии прав граждан при организации и осуществлении голосования, подсчете голосов избирателей, участников референдума, установлении результатов выборов, референдума и их опубликовании</b>		
Утверждение соответствующей избирательной комиссией формы и текста бюллетеня, числа бюллетеней, порядка осуществления контроля за их изготовлением	не позднее чем за 25 дней до дня голосования	п. 4 ст. 63
Передача бюллетеней территориальным (окружным) комиссиям	не позднее чем за 20 дней до дня голосования	п. 14 ст. 63
Передача бюллетеней участковым комиссиям	не позднее чем за 3 дня до дня голосования	п. 14 ст. 63
Оповещение избирателей территориальными и участковыми комиссиями о времени и месте голосования через СМИ или иным способом	не позднее чем за 20 дней до дня голосования, а при проведении досрочного и повторного голосования – не позднее чем за 5 дней до дня голосования	п. 2 ст. 64
Возможность досрочного голосования в помещении соответствующей территориальной комиссии, окружной комиссии, комиссии муниципального образования	за 15–4 дня до дня голосования	п. 2 ст. 65
Возможность досрочного голосования в помещении участковой комиссии	не ранее чем за 3 дня до дня голосования	п. 2 ст. 65
Подача в участковую комиссию заявления (устного обращения) о предоставлении возможности проголосовать вне помещения для голосования	не позднее чем за 4 часа до окончания времени голосования	п. 5 ст. 66
Объявление председателем участковой комиссии о том, что члены комиссии будут проводить голосование вне помещения для голосования	не позднее чем за 30 минут до предстоящего выезда (выхода)	п. 6 ст. 66
Предоставление в соответствующую избирательную комиссию кандидатом, набравшим необходимое для избрания число голосов избирателей либо признанного избранным по результатам голосования за список кандидатов, копий документов об освобождении его от обязанностей, несовместимых со статусом выборной должности	не позднее чем в течение 7 дней со дня официального опубликования общих результатов выборов	п. 6 ст. 70
Сроки хранения протоколов об итогах голосования и сводных таблиц избирательных комиссий об итогах голосования	не менее 1 года со дня объявления даты следующих выборов того же уровня	п. 10 ст. 70
Проведение повторных выборов	не позднее чем через 1 год со дня признания выборов несостоявшимися, недействительными, а в случае, если соответствующий законодательный (представительный) орган государственной власти, представительный орган местного самоуправления остался в неправомочном составе – не позднее чем через 4 месяца	п. 5 ст. 71

1	2	3
Проведение голосования на дополнительных выборах	не позднее чем через 1 год со дня досрочного прекращения полномочий депутата	п. 5 ст. 71
Официальное опубликование (обнародование) полных данных о результатах выборов	в течение 3 месяцев со дня голосования – выборы в федеральные органы государственной власти в течение 2 месяцев со дня голосования – выборы в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления	п. 4 ст. 72
<b>Глава X. Обжалование нарушений избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации и ответственность за нарушение законодательства о выборах и референдумах</b>		
Подача жалобы на решение комиссии о регистрации, об отказе в регистрации кандидата (списка кандидатов)	в течение 10 дней со дня принятия обжалуемого решения	п. 2 ст. 78
Подача в суд жалобы на нарушение избирательных прав граждан, имевшее место в период избирательной кампании, после опубликования результатов выборов	в течение 1 года со дня опубликования результатов соответствующих выборов	п. 3 ст. 78
Срок принятия решений по жалобам, поступившим в период избирательной кампании	в пятидневный срок, но не позднее дня предшествующего дню голосования, а в день голосования или в день, следующий за днем голосования. – немедленно; если факты, содержащиеся в жалобах, требуют дополнительной проверки – не позднее чем в десятидневный срок	п. 4 ст. 78
Срок принятия решения судом по жалобе на решение комиссии об итогах голосования, о результатах выборов поступившим в период избирательной кампании	не позднее чем в двухмесячный срок со дня подачи жалобы	п. 4 ст. 78
Подача в суд заявления об отмене регистрации кандидата, списка кандидатов	не позднее чем за 8 дней до дня голосования (в том числе повторного)	п. 5 ст. 78
Срок принятия решения судом по заявлению об отмене регистрации кандидата, списка кандидатов	не позднее чем за 5 дней до дня голосования	п. 5 ст. 78