

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации
Российский центр обучения избирательным технологиям
при Центральной избирательной комиссии
Российской Федерации

В. П. Волков, О. В. Дамаскин,
Р. Р. Сеченова

**Обеспечение
конституционной законности
избирательного процесса
в интересах безопасности
государственного
строительства**



Издательство НОРМА
Москва, 2007

УДК 342+342.8
ББК 66.3(2Рос)68:67.400.5
О13

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

Под общей редакцией **В. П. Волкова**

Рецензенты:

А. П. Любимов, начальник отдела Правового управления Государственной Думы Федерального Собрания РФ, доктор юридических наук, профессор;

О. И. Мыцикова, заместитель начальника Управления правового обеспечения Генеральной прокуратуры РФ.

Волков В. П.

О13 Обеспечение конституционной законности избирательного процесса в интересах безопасности государственного строительства / В. П. Волков, О. В. Дамаскин, Р. Р. Сеченова. — М. : Норма, 2007. — 144 с.

ISBN 978-5-468-00131-8

В монографии на основе обобщения правоприменительной практики избирательных комиссий, органов прокуратуры и судов рассмотрены проблемы обеспечения конституционной законности избирательного процесса в интересах безопасности государственного строительства и пути их решения, представлены практические рекомендации по совершенствованию деятельности в этой сфере.

Для организаторов и участников избирательного процесса, преподавателей юридических вузов и всех занятых в системе повышения правовых знаний граждан.

УДК 342+342.8
ББК 66.3(2Рос)68:67.400.5

© Российский центр обучения избирательным технологиям при Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, 2007
© ООО «Издательство НОРМА», 2007

ISBN 978-5-468-00131-8

Введение

Для эффективного государственного строительства в Российской Федерации концептуальное значение имеет представляющее основу конституционной законности положение о том, что законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, а также муниципальные правовые акты должны соответствовать Конституции РФ и федеральным законам.

Согласно ст. 3 Конституции РФ «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы».

В Послании Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию РФ от 25 апреля 2005 г. говорится: «...крупная задача в сфере государственного строительства — это укрепление Федерации. При этом главный результат, которого мы добиваемся, — это построение эффективного государства в существующих границах»¹.

Определяя основные направления государственного строительства в современной России, В. В. Путин отмечает: «Полагаю, что эти действия должны условно осуществляться как минимум в трех направлениях: первое — меры по развитию государства; второе — укрепление закона и развитие политической системы, повышение эффективности и, наконец, третье — развитие личности и гражданского общества в целом»².

Еще ранее В. В. Путин отмечал: «Очевидно, что необходимым условием решения названных задач является надежная безопасность России»³.

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 2005. 26 апр.

² Там же.

³ Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 2004. 25 мая.

Федеральным законом от 17 января 1992 г. № 2202-І «О прокуратуре Российской Федерации» надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина определен в качестве одного из приоритетных направлений деятельности прокуратуры РФ. Это предполагает обеспечение законности в сферах соблюдения конституционных прав граждан и выполнения международно-правовых обязательств России по их защите. При этом деятельность прокуратуры РФ охватывает такие важные стороны государственного строительства в России, как обеспечение единства конституционной законности, законности в избирательном процессе.

Президент РФ В. В. Путин в выступлении на расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры РФ 21 января 2005 г. указал, что подходы и практика работы прокуратуры должны в полной мере соответствовать характеру современных вызовов и угроз и быть адекватными всем общенациональным задачам, которые стоят перед Россией и которые решаются нашим народом.

Рассмотрению проблем обеспечения конституционной законности избирательного процесса в интересах безопасности государственного строительства и путей их решения в деятельности органов прокуратуры и избирательных комиссий России посвящена данная работа.

1. Актуальные вопросы теории и практики избирательного процесса

Принятие Конституции РФ 12 декабря 1993 г. положило начало обновлению российской избирательной системы.

За последние годы институт выборов органично вошел в жизнь российского общества как реально функционирующий механизм формирования органов государственной власти и местного самоуправления.

Переход к новым демократическим институтам народовластия потребовал разработки нормативной правовой базы проведения выборов и референдумов — высших непосредственных форм осуществления народом своей власти.

В течение последних десяти лет в России сложилась практика правового решения таких сложных проблем, как открытое, гласное, периодичное избрание главы государства, законодательных и исполнительных органов федеральной и региональной власти, органов местного самоуправления.

Еще 16 мая 2003 г. в Послании Федеральному Собранию РФ Президент РФ В. В. Путин отметил: «Мы усовершенствовали избирательную систему. В стране созданы условия для развития полноценного гражданского общества, в том числе для становления в России по-настоящему сильных политических партий»¹.

Развивая эту мысль, в Послании Федеральному Собранию РФ от 25 апреля 2005 г. В. В. Путин указал: «В целях дальнейшего укрепления роли партий в формировании государственной власти предлагаю внести на обсуждение Государственного Совета России вопрос об уточнении нового порядка наделения полномочиями глав исполнительной власти субъектов Федерации. В качестве кандидата на этот пост президентом

¹ Российская газета. 2003. 17 мая.

страны мог бы предлагаться представитель победившей на региональных выборах партии»¹.

В настоящее время в Российской Федерации сформировано новое избирательное законодательство, прошедшее этапы становления и совершенствования. Главная цель внесенных изменений и новелл — устранение негативных явлений, которые были выявлены при проведении предыдущих выборов.

Президент РФ В. В. Путин отмечал: «Мы в России знаем цену действительно демократическим выборам. И при этом ясно видим, сколько еще резервов совершенствования имеет наша собственная избирательная система. Мы последовательно идем по этому пути, развивая и политические институты, и законодательную базу»². «Россия — это страна, которая выбрала для себя демократию волей собственного народа. Она сама встала на этот путь и, соблюдая все общепринятые демократические нормы, сама будет решать, каким образом — с учетом своей исторической, геополитической и иной специфики — можно обеспечить реализацию принципов свободы и демократии»³.

Сформированная нормативная правовая база, регулирующая проведение выборов и референдумов в Российской Федерации, соответствует международным избирательным стандартам и призвана обеспечить дальнейшее развитие демократических институтов.

Проведение выборов как основы демократии является базисным условием обеспечения прав и свобод граждан РФ.

Демократизация общественной жизни в России, становление системы политической демократии предопределили стремительное развитие избирательного законодательства. Потребности развития законодательства о выборах диктуют необходимость его постоянного анализа в рамках избирательного права как подотрасли конституционного права. Становление нового избирательного права требует теоретического осмыслиения его основных категорий, определения их признаков и закономер-

¹ Российская газета. 2005. 26 апр.

² Из выступления В. В. Путина на открытии Международной конференции Ассоциации организаторов выборов стран Центральной и Восточной Европы в Москве 26 сентября 2002 г. (www.cikrf.ru).

³ Российская газета. 2005. 26 апр.

ностей. Осуществляются соответствующие исследования и на основе полученных в них результатов (теоретических положений) обосновываются предложения по его совершенствованию¹.

С начала 90-х гг. XX в., когда институт выборов превратился из формального в действенный механизм воспроизведения публичной власти, проблемы избирательного права заняли большое место в трудах ученых-государствоведов. В основном работы в данной области были посвящены анализу избирательного законодательства, практики его применения, а также путем его совершенствования. Так, вопросы избирательного права в своих трудах рассматривали С. А. Авакян, А. А. Белкин, С. В. Большаков, В. И. Васильев, А. А. Вешняков, Ю. А. Веденеев, Ю. А. Дмитриев, О. К. Застрожная, А. В. Иванченко, В. В. Игнатенко, Е. П. Ищенко, С. Д. Князев, Е. И. Колюшин, М. И. Кукушкин, О. Е. Кутафин, В. В. Лапаева, В. И. Лысенко, В. В. Маклаков, М. В. Масловская, Н. А. Михалева, А. Е. Постников, Б. А. Страшун, В. И. Фадеев, Е. Н. Хрусталев, В. Е. Чиркин, А. А. Югов и др.²

В работах вышеперечисленных авторов рассматриваются отдельные аспекты избирательного процесса. Исследованиями, посвященными избирательному процессу, являются кандидатские диссертации: М. В. Масловской на тему «Избирательный процесс в Российской Федерации»³, Е. В. Корчиго на тему «Актуальные вопросы теории избирательного процесса в России»⁴, Р. Р. Сеченовой на тему «Правосознание избирателей и его роль в обеспечении законности избирательного процесса»⁵. В них авторы рассматривают понятие избирательного процесса, правовой статус его субъектов, законодательное регулирование избирательного процесса и пути его совершенствования.

¹ См.: Дамаскин О. В., Корчиго Е. В., Сеченова Р. Р. Избирательный процесс и электорально-правовая культура. М., 2005.

² См.: Избирательное право и избирательный процесс. М., 2003.

³ См.: Масловская М. В. Избирательный процесс в Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 1999.

⁴ См.: Корчиго Е. В. Актуальные вопросы теории избирательного процесса в России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

⁵ См.: Сеченова Р. Р. Правосознание избирателей и его роль в обеспечении законности избирательного процесса: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003.

При рассмотрении процессуальной природы избирательного права интерес представляют труды ученых, занимавшихся проблемами процессуального права как в отраслевых рамках, так и в общетеоретическом аспекте: С. С. Алексеева, М. И. Байтина, Д. Н. Бахраха, В. Я. Бойцова, А. Т. Боннера, А. М. Васильева, Н. Н. Вопленко, Б. В. Дрейшева, И. А. Галагана, В. М. Горшенева, О. С. Иоффе, А. И. Кима, О. А. Красавчикова, О. Е. Кутафина, В. О. Лучина, Н. С. Малеина, С. Н. Махиной, А. А. Мельникова, А. В. Мицкевича, П. Е. Недбайло, В. С. Основина, В. М. Савицкого, Н. Г. Салищевой, В. Д. Сорокина, М. С. Стrogовича, С. С. Студеникина, И. В. Пановой, Г. И. Петрова, А. С. Пиголкина, В. Н. Протасова, В. А. Тарасова, Н. А. Чечиной, М. Д. Шаргородского, М. С. Шакарян, В. Н. Щеглова, М. К. Юкова, О. В. Яковенко.

Исследование понятия юридического процесса необходимо, так как дискуссия по этому вопросу, имевшая место в советской юридической науке в 70–90-е гг. прошлого века, на наш взгляд, не привела к выработке положений, которые были бы приняты большинством ученых-процессуалистов.

Целями исследования являются выработка основных понятий теории юридического процесса как разновидности юридического процесса, анализ проблем правового регулирования избирательного процесса в Российской Федерации, определение основных направлений совершенствования законодательного регулирования избирательного процесса.

Становление нового избирательного права требует не только анализа избирательного законодательства, но и теоретического осмыслиения правовых установок и ориентаций субъектов избирательного процесса.

Исследование и учет правосознания избирателей — важный фактор и необходимое условие совершенствования законодательства, стабильности общественного строя и правопорядка, вовлеченности граждан в процесс управления государством, построения гражданского общества.

На современном этапе развития многие проблемы формирования в России гражданского общества видятся по-новому, в связи с усложнением социально-экономического состояния страны, задач конституционного, государственного строительства, развитием правотворчества. Уровень правосознания боль-

шей части населения оказывает существенное влияние на правоприменительную и правоисполнительную практику в общественных правоотношениях.

Практическая значимость роли правосознания избирателей при ее недостаточной теоретической разработанности обусловила проведение исследований в целях разрешения противоречия между возрастающими потребностями общества в обеспечении законности избирательного процесса при формировании органов государственной власти и местного самоуправления и ограниченными возможностями, предопределенными дефектами правосознания избирателей и действующего избирательного законодательства.

Предметом исследования выступают правосознание избирателей как основных субъектов избирательного процесса, а также нормы избирательного права, содержащиеся в Конституции РФ, федеральных законах, законах субъектов РФ и международных правовых актах.

Представляются актуальными систематическое исследование правосознания избирателей как относительно самостоятельной формы правового сознания личности; комплексный анализ и научное осмысление избирательного законодательства как неотъемлемого элемента механизма конституционно-правового регулирования правоприменительной практики (включая практику деятельности правоохранительных органов), а также важнейшего показателя уровня правовой культуры российского общества; разработка и теоретическое обоснование предложений по совершенствованию правового регулирования избирательного процесса.

При определении понятия избирательного процесса мы исходим из того, что он является разновидностью юридического процесса. По нашему мнению, под юридическим процессом следует понимать осуществляемую в соответствии с порядком, предусмотренным процессуальными правовыми нормами, направленную на реализацию материально-правовых отношений и достижение конкретного правового результата деятельность субъектов права, протекающую в определенных временных рамках и состоящую в последовательном совершении процессуальных действий, обязательным участником которой является

ся орган публичной власти, осуществляющий в ее рамках публично-властные полномочия.

Важна фиксация тех материально-правовых конституционных отношений, реализации которых подчинен избирательный процесс. Первым является правоотношение, а точнее, правоотношения, возникающие у каждого гражданина РФ с государством (соответствующим муниципальным образованием). В рамках таких отношений гражданину принадлежит право избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления (субъективное избирательное право). Этому праву корреспондирует обязанность публичной власти в лице государственных и муниципальных органов обеспечить реализацию данного субъективного права.

Второе материальное конституционное отношение связывает народ Российской Федерации как носителя публичной власти и государство. Содержанием данного отношения является непосредственное осуществление народом принадлежащей ему власти путем свободных выборов. Формой реализации этого права и соответствующей обязанности государства обеспечить возможность осуществления власти является избирательный процесс.

Это позволяет сформулировать понятие избирательного процесса, под которым мы понимаем направленную на реализацию субъективного избирательного права граждан и права народа на непосредственное осуществление своей власти, а также на формирование органов государственной власти и органов местного самоуправления или наделение полномочиями должностного лица деятельность управомоченных субъектов избирательного процесса по организации и проведению выборов, осуществляющую путем совершения в определенной последовательности избирательных действий, предусмотренных процессуальными избирательно-правовыми нормами.

Основные элементы избирательного процесса, отражающие его особенности, на наш взгляд, таковы: 1) принципы как основополагающие начала осуществления процессуальной деятельности в избирательном процессе; 2) субъекты, наделенные нормами избирательного права правами и обязанностями по совершению процессуальных действий, а также 3) стадии изби-

рательного процесса, отражающие временную и содержательную стороны избирательного процесса.

Под принципами избирательного процесса мы понимаем основополагающие идеи, закрепленные в процессуальных нормах избирательного права и в концентрированном виде отражающие существо правового регулирования процессуальной деятельности участников избирательного процесса.

Рассмотрение правового статуса участников процессуальной деятельности в избирательном процессе позволило нам сделать вывод о целесообразности разграничения понятий «субъект» и «участник» избирательного процесса.

Субъект избирательного процесса — это лицо, которое по своим правовым особенностям и в силу норм избирательного права может иметь и осуществлять процессуальные права и обязанности в избирательном процессе.

Участник избирательного процесса — субъект избирательного процесса, обладающий совокупностью процессуальных прав и обязанностей, отличающей его от других участников процесса.

Основываясь на таком понимании указанных категорий, в круг субъектов избирательного процесса можно включить: 1) граждан; 2) иностранных граждан; 3) общественные объединения (партии); 4) органы государственной власти и иные государственные органы; 5) органы местного самоуправления, 6) избирательные комиссии.

В свою очередь, участниками избирательного процесса являются: 1) избиратели; 2) кандидаты и зарегистрированные кандидаты; 3) избирательные объединения; 4) представители кандидатов, избирательных объединений (полномоченные представители, доверенные лица, члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса, наблюдатели); 5) избирательные комиссии; 6) субъекты права назначения выборов; 7) субъекты права образования избирательных участков.

Рассмотрение особенностей материальной правосубъектности такого субъекта избирательного процесса, как граждане, позволило нам прийти к выводу о наличии в содержании этой категории трех уровней, определяющих различный объем правосубъектности. В зависимости от объема правосубъектности

гражданин может занимать различное процессуальное положение в избирательном процессе.

Под процессуальной стадией в юридическом процессе мы понимаем обособленную во времени совокупность избирательных действий и процедур, объединенных собственной самостоятельной целью и направленных на достижение предусмотренного процессуальной нормой избирательного права результата, обеспечивающего достижение общей цели избирательного процесса, характеризующуюся особым кругом субъектов и оснований их (действий и процедур) совершения.

Процессуальную процедуру как составляющую стадии избирательного процесса мы определяем как совокупность последовательно совершаемых процессуальных действий, объединенных промежуточной целью и направленных на достижение определенного правовой нормой промежуточного результата в рамках стадии, который невозможно достичь совершением одного процессуального действия.

Процессуальное действие как составляющую стадии избирательного процесса можно определить как действие, направленное на достижение определенного правовой нормой промежуточного результата в рамках процессуальной стадии.

Основным выводом, касающимся совершенствования законодательного регулирования избирательного процесса, является вывод о необходимости кодифицированного регулирования, обусловленной требованием обеспечения законности при осуществлении процессуальной деятельности, а также высоким уровнем обобщенности нормативного материала (законодательства, регулирующего избирательный процесс).

Рассмотрение путей законодательного закрепления понятия, принципов, субъектов и содержания (стадий) избирательного процесса в рамках кодифицированного законодательного акта позволяет обосновать необходимость принятия Избирательного кодекса Российской Федерации.

Действующий Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав граждан и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» является, по сути, кодифицированным актом, однако не имеет традиционной структуры кодекса с делением на общую и особенную части, а также приемлемого деления на главы и статьи.

Отдельные статьи названного закона содержат свыше 35 пунктов, что вряд ли можно считать образцом законодательной техники. В одной и той же статье этого закона иногда находятся совершенно разные по природе объекты регулирования.

На наш взгляд, общая часть Избирательного кодекса РФ должна содержать главы, закрепляющие принципы избирательного процесса, правовое положение его участников, а также правовое регулирование стадий избирательного процесса. Структура особенной части могла бы содержать главы об особенностях (по сравнению с нормами общей части) выборов в федеральные органы государственной власти. Возможно также наличие отдельных глав, посвященных особенностям выборов в органы государственной власти субъектов РФ и в органы местного самоуправления, при положительном решении вопроса об отнесении соответствующего регулирования к предмету исключительного ведения Российской Федерации.

По нашему мнению, процессуальная отрасль или подотрасль (в случае с избирательным правом) должна регулироваться процессуальным законодательным актом — кодексом, который позволит существенно повысить уровень законодательной техники при закреплении правового регулирования и, следовательно, полнее обеспечить требование соблюдения законности в избирательном процессе.

Институт выборов признан современным конституционным правом одним из основных элементов демократической государственности, так как он определяет и обуславливает формы реализации народного суверенитета и «высшую изначальную легитимность всей структуры органов государственной власти»¹. Отсутствие в России устоявшихся избирательных традиций, предполагающих, с одной стороны, своеобразные установки общественного сознания, закрепляющие ценности выборной демократии, а с другой — соответствующее им избирательное законодательство, предопределяет актуальность научных исследований правосознания субъектов избирательного процесса, основными из которых являются избиратели.

¹ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2000. С. 347.

В результате исследования правосознания избирателей, научного осмыслиния и комплексного анализа избирательного законодательства как неотъемлемого элемента механизма конstitutionно-правового регулирования, правоприменительной практики (включая практику деятельности правоохранительных органов), а также важнейшего показателя уровня правовой культуры российского общества и его граждан разработаны и теоретически обоснованы следующие выводы и предложения по совершенствованию избирательного процесса.

Правосознание избирателей является относительно самостоятельной формой правового сознания, отражающей их отношение как к положениям законодательства о выборах и референдумах в Российской Федерации, так и к практике его реализации, а также к желаемым изменениям норм избирательного законодательства.

Анализ правовой осведомленности, оценочных суждений и ценностных ориентаций избирателей позволяет сделать вывод о недостаточном уровне современного правосознания избирателей. Данная проблема носит комплексный характер, и ее решение зависит от объединения усилий органов государственной власти, органов местного самоуправления, системы избирательных комиссий, политических партий и общественных объединений, учреждений образования и культуры.

На уровне органов субъектов РФ и органов местного самоуправления представляется необходимым принятие целевых программ правового просвещения избирателей. Правовой основой таких программ служит Комплекс мер по повышению профессиональной подготовки организаторов выборов и референдумов и правовому обучению избирателей в Российской Федерации, утверждаемый постановлением Центральной избирательной комиссии РФ.

Органам образования целесообразно организовать преподавание курса избирательного права в высших учебных заведениях, основ избирательного права в профессиональных училищах, техникумах в рамках системы правового обучения.

В настоящее время ключевой проблемой избирательного процесса Российской Федерации является низкая активность избирателей на выборах.

Решение этой проблемы требует комплексного подхода, включающего как совершенствование нормативного регулирования избирательных процедур, так и повышение уровня правосознания субъектов избирательного процесса, основными из которых являются избиратели. В связи с этим необходимо формирование механизма мониторинга системы действующего избирательного законодательства, ее адекватности задачам общества на современном этапе, механизма выявления и анализа причин ее низкой эффективности; состояния правосознания избирателей как основных субъектов избирательного процесса.

Серьезную проблему для российской демократии представляет собой политическая коррупция. Проникновение коррумпированных и криминальных лиц во власть грозит серьезными негативными последствиями, в частности снижением доверия граждан к власти, ее легитимности, к демократической процедуре формирования властных структур.

Из рассмотрения динамики нарушений избирательного законодательства, а также итогов исследования правосознания избирателей вытекает необходимость законодательного урегулирования осуществления работы участковых избирательных комиссий на постоянной основе.

Результаты исследования правовой осведомленности избирателей дифференцируемых групп свидетельствуют о том, что, во-первых, правовая осведомленность молодых избирателей гораздо ниже, чем у взрослых респондентов; во-вторых, их оценочные суждения в большей степени отражают недоверие к формируемым посредством выборов институтам государственной власти, к органам, обеспечивающим законность избирательного процесса.

В целом анализ оценочных суждений избирателей о правовом регулировании избирательного процесса позволил сделать вывод, что избиратели всех исследуемых групп осознают социальную ценность института выборов и положительно оценивают его.

В условиях социально-правовой напряженности и негативного воздействия некоторых средств массовой информации на правосознание населения особую значимость приобретают предложения по оптимизации деятельности прокуратуры в системе мониторинга законодательного обеспечения избиратель-

ногого процесса. Предлагается изучать и распространять положительный опыт прокуратуры по профилактике, предупреждению и раскрытию правонарушений, совершаемых участниками избирательного процесса.

Представляется целесообразной публикация в журнале «О выборах» и в приложении к журналу «Законность» протестов, представлений, других актов прокурорского реагирования на нарушения норм избирательного законодательства, имеющие особую общественную значимость, с освещением результатов их рассмотрения судом и путей устраниния обстоятельств, способствующих совершению правонарушений.

Для обеспечения законности в процессе организации и проведения выборов необходимо согласованное функционирование и взаимодействие всех ветвей государственной власти и общественных объединений.

2. Законодательное обеспечение развития федеративных отношений и местного самоуправления

Основными задачами реформы в сфере федеративных отношений и местного самоуправления, начатой по инициативе Президента РФ, в 2004 г. были:

создание правовой основы для перехода к реализации завершающего этапа реформы в сфере федеративных отношений, а также реформирования местного самоуправления (перераспределение полномочий между всеми уровнями публичной власти и установление сбалансированного соответствия между их расходными обязательствами и финансовыми ресурсами);

приведение действующего законодательства в соответствие с базовыми актами, установившими новое разграничение полномочий между уровнями государственной и местной властью;

завершение первого этапа реформ и, соответственно, формирования базового законодательства, установившего новые принципы организации региональной и местной власти, а также двухуровневую территориальную модель муниципальных образований.

Решение этих задач дополнительно усложнилось концептуальной установкой на одновременную ликвидацию финансово необеспеченных федеральных обязательств и замену денежными компенсациями многочисленных социальных обязательств государства перед населением.

В сфере разграничения полномочий между уровнями государственной и местной власти и укрепления федерализма российское законодательство пополнилось новыми федеральными законами, произошла относительная стабилизация в регулировании федеративных отношений, начался новый этап реформирования территориальных основ публичной власти.

Существенные изменения Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законо-

дательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», внесенные Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ, явились звеньями правового обеспечения федеративной реформы.

Основной новеллой закона стал перечень так называемых собственных полномочий субъектов РФ, осуществление которых финансируется из их бюджетов и подлежит их нормативно-правовому регулированию. Перечень предназначен для четкого определения зон финансовой ответственности федерального центра и регионов, призван дисциплинировать федерального законодателя, поставить барьер на пути принятия им законов, не обоснованно налагающих на субъекты РФ новые полномочия, не обеспеченные соответствующим финансированием. В этих целях в закон была введена норма, предусматривающая, что перечень полномочий субъектов РФ может быть изменен только путем внесения изменений в текст самого закона.

Согласно закону отдельные полномочия государственной власти субъекта РФ могут быть временно возложены на федеральные органы власти, если объем просроченных им долговых обязательств превышает 30% собственных доходов его бюджета. На этом основании Высшим Арбитражным Судом РФ по ходатайству Правительства РФ в субъекте РФ вводится временная (на срок до года) финансовая администрация (ВФА). В случае нецелевого расходования субъектом РФ субвенций из федерального бюджета решение о временном осуществлении федеральными органами власти полномочий органов власти субъекта РФ принимается Правительством РФ. Однако предложенные конструкции несвободны от ряда недостатков, среди которых — отсутствие четких правовых механизмов реализации.

Поправки, внесенные в Бюджетный кодекс РФ Федеральным законом от 20 августа 2004 г. № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений», направлены на более четкое финансовое обеспечение закрепляемых за разными уровнями публичной власти полномочий. Однако в Кодексе по-прежнему не содержится сбалансированной модели бюджетного федерализма. Часть полномочий и ответственность пе-

реданы на уровень субъектов РФ, в то время как финансы в основном сконцентрированы на федеральном уровне.

В Налоговый кодекс РФ за годы его существования были внесены многочисленные поправки, в результате чего возникло множество его редакций. Руководствоваться данным Кодексом субъектам правоприменения крайне сложно. Отсутствие адекватного налогового подкрепления проводимой государством политики разграничения компетенции отрицательным образом сказалось на ее перспективах.

Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ можно считать беспрецедентным как по объему, так и по количеству пересмотренных актов (Законом были внесены поправки в 152 федеральных закона, 112 законодательных актов были признаны утратившими силу полностью или частично). Целью принятия данного Закона было приведение отраслевого законодательства в соответствие с требованиями базовых федеральных законов. Предмет его регулирования включает в себя разграничение полномочий, модернизацию социальной сферы, замену льгот денежными компенсациями, а также технические изменения, необходимые для проведения административной реформы. Этим Законом также предусмотрены изменения законодательства, напрямую не вытекающие из вышеназванных базовых законов. Это, в частности, поправки в Закон РФ от 21 февраля 1992 г. № 2395-И «О недрах».

Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации, в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований» стал важным звеном федеративной реформы. Его разработка и принятие были обусловлены необходимостью расширения полномочий субъектов РФ по предметам совместного ведения, осуществляемых ими за счет средств собственных бюджетов. Кроме того, часть полномочий по предметам совместного ведения, отнесенных к полномочиям Российской Федерации, была передана законом субъектам РФ с реализацией за счет субвенций

из федерального бюджета и с сохранением регулирующих и контрольных функций за федеральными органами.

Таким образом, несмотря на значительные масштабы проделанной работы, федеральному законодателю не удалось выйти на сбалансированную схему взаимоотношений центра и регионов. Реализация положений базовых федеральных законов наталкивается на объективные трудности, поскольку многие их положения оказались плохо проработанными, не учитываяющими особенности субъектов РФ. Не проведено четкое и стабильное разграничение компетенции в финансовой сфере. Стоит вопрос о необходимости закрепления на долгосрочной основе налоговых поступлений и иных источников доходов субъектов РФ, отношений между бюджетами разных уровней, а также точного определения правомочий и ответственности в сфере владения, пользования и распоряжения имуществом. Решающим фактором в вопросе о степени централизации финансовых ресурсов должно стать соответствие доходных источников и налоговых полномочий субъектов РФ их расходным обязательствам.

Нужна выработка долгосрочной стратегии развития субъектов РФ, направленной на создание условий для их экономического и социального развития, эффективного использования их потенциалов, увязки со стратегическими интересами Российской Федерации в целом. Глубина и степень федерального регулирования разграничения предметов ведения и полномочий должны подчиняться ясно сформулированным принципам: субсидиарности, сотрудничества, взаимной ответственности.

Реформирование местного самоуправления в 2004 г. осуществлялось на основе Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Реализация конституционного принципа территориальной организации местной власти в городских и сельских поселениях и на иных территориях через установление базового принципа двухуровневой территориальной организации местной власти привела к необходимости системного уточнения положений действующего федерального законодательства по вопросам компетенции органов местного самоуправления, их бюджетных, имущественных и других прав.

Анализ практики реализации переходных положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» показывает, что в субъектах РФ наряду с общими позитивными тенденциями наметились и негативные тенденции. К позитивным тенденциям, которые были обусловлены началом реализации переходных положений базового федерального закона, можно отнести обширный объем работ по согласованию и систематизации регионального законодательства по отдельным вопросам местного самоуправления, проведение анализа и оценки эффективности существующих границ и территорий муниципальных образований и административных территориальных единиц в субъектах РФ.

Негативные тенденции проявились в том, что в некоторых субъектах РФ в обход федерального закона попытались сохранить одноуровневую территориальную организацию местного самоуправления, а в некоторых были проведены территориальные преобразования — изменение границ и статуса населенных пунктов без надлежащего учета мнения населения по этим вопросам. Неточность и несогласованность положений законодательства о местном самоуправлении, о наименовании географических объектов, градостроительного и земельного законодательств, а также неурегулированность общих принципов административно-территориального деления в субъектах РФ в ряде случаев привели к ошибочному толкованию и применению региональными законодателями норм федерального законодательства. В целях исправления ситуации в 2004 г. потребовалось принятие двух федеральных законов: от 12 августа 2004 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в статью 82 Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации” и в статью 84 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» и от 28 декабря 2004 г. № 186-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”». Эти законы уточняют положения базового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Развитие местного самоуправления является важным направлением работы по улучшению качества жизни населения, условием повышения ответственности власти перед обществом. В настоящее время большинство муниципалитетов не имеет достаточного налогового потенциала, средств из бюджетов вышестоящего уровня. Это создает предпосылки для многочисленных конфликтов между местным самоуправлением и региональной властью, для разочарования многих граждан в местном самоуправлении. Поэтому назрела потребность в законодательном обеспечении муниципальной реформы.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» своими положениями регулирует разграничение полномочий, финанс и ответственности между органами власти всех уровней. При этом регулируются механизмы контроля за соблюдением требований законодательства всеми участниками процесса.

Разграничение полномочий и ответственности предполагает четкое разграничение доходов и расходов между уровнями власти, введение прозрачной системы перераспределения бюджетных средств.

Для этого необходимо создать ответственные и дееспособные органы местного самоуправления, могущие привлечь к решению повседневных жизненно важных вопросов жителей соответствующих населенных пунктов.

От формального равенства муниципалитетов городов с миллионным населением и малонаселенного небольшого села делается переход к выстраиванию более логичной системы.

Органы местного самоуправления формируются на уровне городов («городские округа» — города регионального значения), районов («муниципальные районы»), а также на уровне пунктов, входящих в состав районов («городские и сельские поселения»). При этом статус муниципального образования определяет его полномочия, а также те вопросы местного значения, которые соответствующие органы призваны решать.

Закон определяет программу действий правительства, региональных властей, местного самоуправления на переходный период. Однако выполнение этой программы действий переходного периода нуждается в адекватном реальном обеспечении.

Закон возложил, в частности, на регионы обязанность определить территории муниципальных образований и наделить их соответствующим статусом до 1 января 2005 г. В интересах установления более четких критериев определения границ и статуса муниципалитетов, предоставления органам местного самоуправления условий для совмещения в целях экономии выборов разного уровня срок реализации был законодательно продлен до 1 марта 2005 г. Но в этот срок уложилось только 75 субъектов РФ. Обязанность установления границ и статуса муниципалитетов в оставшихся субъектах перешла к уполномоченному федеральному органу исполнительной власти — Министерству регионального развития, получившему и другие полномочия по реализации муниципальной реформы.

Большинство положений закона вступило в силу с 1 января 2006 г., поэтому необходим комплекс мероприятий, включающий: контроль за процессами разграничения полномочий и имущества между регионами и местным самоуправлением; подготовку кадров, которые будут работать на местах в рамках нового закона; координацию действий по реализации муниципальной реформы и других связанных с ней преобразований.

Проблема состоит не только в значительном увеличении числа муниципальных образований и соответствующих должностей, а в отсутствии надлежащей подготовленности муниципальных кадров к работе в рамках нового закона, требующей адекватного методического обеспечения.

Реформа местного самоуправления согласована по времени с новым этапом налогово-бюджетной реформы. У новых муниципальных образований появятся свои бюджеты. Однако в настоящее время большинство муниципальных образований не являются самодостаточными. У них нет ясности по вопросам работы с бюджетом в рамках уже действующего законодательства, включая вопросы перераспределения средств, финансовой помощи. Поэтому предвидятся серьезные проблемы, связанные с новой бюджетной классификацией, материально-техническим обеспечением бюджетного процесса, составлением бюджетной отчетности. От решения этих проблем зависят поступление средств в местные бюджеты, их целевое использование, а невнимание к ним может привести к неплатежам и масштабным задержкам заработной платы.

В интересах всего общества подготовка к осуществлению муниципальной реформы должна быть максимально открытой, включающей тщательную экспертизу принимаемых решений и проектов решений. Следует исходить из того, что общественные организации, профессиональные сообщества в основном ставят вопросы и предлагают пути их решения, но разрешение их возможно только при участии федеральной исполнительной власти.

В последнее время делаются заявления о неготовности России к реформе местного самоуправления, ввиду слабости гражданского общества в нашей стране. Однако развитие местного самоуправления и развитие гражданской активности — близкие понятия.

Гражданская активность, гражданское общество получают развитие там, где создаются реальные механизмы участия людей в решении вопросов общественной значимости. Поэтому предложения создать в городах и районах органы государственной власти вместо органов самоуправления или предложения перейти к назначению мэров являются недостаточно продуманными с точки зрения построения гражданского общества в нашей стране.

Стратегически важно законодательно создавать условия для развития местного самоуправления как важнейшей составной части гражданского общества. При этом реформа местного самоуправления не должна привести к перекладыванию на места ответственности за всё. Принципы разграничения полномочий требуют от центра взять на себя широкий круг вопросов, не перекладывая ответственность на регионы или муниципалитеты, включая финансовое, кадровое, методическое сопровождение муниципальной реформы.

На данном этапе основными практическими задачами в сфере законодательного регулирования местного самоуправления являются:

принятие ряда федеральных законов, необходимых для реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (о регистрации уставов муниципальных образований, о муниципальной службе, о государственном и муниципальном имуществе и ряда других);

продолжение планомерной работы по исключению из законодательства положений, не согласующихся с разграничением полномочий между уровнями публичной власти и возлагающих полномочия, не обеспеченные финансами, на органы местного самоуправления.

Решение этих задач обуславливает потребность адекватного законодательного обеспечения.

Некоторые итоги формирования органов власти в ходе реформы местного самоуправления в России в 2004–2005 гг. приведены в Сборнике, изданном ЦИК РФ в 2006 г. под общей редакцией члена ЦИК РФ Л. Ф. Демьянченко.

3. Конституционная законность в избирательном процессе и безопасность государственного строительства

Анализ законодательства и правоприменительной практики позволяет констатировать потребность укрепления конституционной законности в области государственного строительства на основе Конституции РФ и федерального законодательства.

Еще в 2004 г. Президентом РФ было издано более 30 нормативных указов, касающихся важных сфер государственного строительства, государственно-правовой, административно-правовой реформы и социальной политики.

В рамках административной реформы трансформированы структуры и организации федеральных органов исполнительной власти. Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (в ред. Указа Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» определил систему и направления деятельности федеральных органов исполнительной власти: Правительства РФ, федеральных министерств, федеральных служб и федеральных агентств.

В 2004 г. Государственной Думой принят, а Советом Федерации одобрен 171 федеральный закон, из которых 99 подписаны Президентом РФ.

Важное значение для оптимизации государственного строительства имеет принятый по инициативе Президента РФ Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”», которым устанавливается новый порядок формирования органов исполнительной власти субъектов Федерации.

Существенный вклад в обеспечение конституционных принципов федерализма и законности в государственном строительстве внес Конституционный Суд РФ, который в 2004 г. принял более 60 определений и постановлений по разрешению дел о конституционности федеральных и региональных законов и иных нормативных актов, споров о компетенции; по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по проверке запросов судов о конституционности законов, примененных или подлежащих применению в конкретных делах.

Значительную роль в обеспечении конституционной законности играют органы прокуратуры, которыми последовательно проводится работа по исполнению указания Генерального прокурора РФ от 28 апреля 2000 г. № 91/7 «О дополнительных мерах по усилению прокурорского надзора за законностью правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Однако по-прежнему негативное влияние на состояние конституционной законности продолжают оказывать не приведенные в соответствие с Конституцией РФ ряд конституций и уставов субъектов Федерации и неотмененных договоров о разграничении полномочий и предметов ведения между органами государственной власти Федерации и ее субъектов.

Материалы прокурорских проверок показывают, что в стране продолжают нарушаться гражданские, политические, экономические, социальные и другие права человека и гражданина. В субъектах Федерации многие главы администраций, а также руководители органов местного самоуправления надлежащих мер по защите прав граждан не принимают. Это создает социальную напряженность, недовольство по отношению к местным и федеральным структурам власти. В начале 2005 г. это наглядно проявилось в ситуации с заменой льгот денежными выплатами населению.

Ситуация усугубляется продолжающимися проявлениями терроризма и иными криминальными явлениями, представляющими угрозы безопасности личности, общества и государства, праву человека на жизнь.

Трагедия 1 сентября 2004 г. в Беслане, как и события 11 сентября 2001 г. в Нью-Йорке, обусловила потребность нахожде-

ния путей обеспечения национальной безопасности страны, отвечающих современным угрозам.

Советом Безопасности ООН была принята резолюция 1373 от 28 сентября 2001 г., в которой отмечалось, что акты международного терроризма представляют угрозу миру и безопасности. Указом Президента РФ от 10 января 2002 г. № 6 «О мерах по выполнению резолюции Совета Безопасности ООН 1373 от 28 сентября 2001 года» были определены меры по реализации этого документа и даны соответствующие поручения федеральным органам власти.

В обращении к нации 4 сентября 2004 г. в связи с трагедией в Беслане Президент РФ заявил: «Мы живем в условиях обострившихся внутренних конфликтов и межэтнических противоречий, которые раньше жестко подавлялись господствующей идеологией. Мы перестали уделять внимание вопросам обороны и безопасности, позволили коррупции поразить судебную и правоохранительные сферы... не проявили понимания сложности и опасности процессов, происходящих в своей собственной стране и в мире... во всяком случае, не смогли на них адекватно среагировать»¹.

Как отметил Президент РФ: «Мы имеем дело с прямой интервенцией международного террора против России, с тотальной, жестокой, полномасштабной войной, которая вновь и вновь уносит жизни наших соотечественников... самое главное — это мобилизация нации перед общей опасностью»².

В этих условиях Президент РФ счел необходимым осуществить комплекс мер, направленных на укрепление единства страны и государства в целом, модернизацию и единство исполнительной вертикали власти и избрание глав администраций субъектов Федерации законодательными органами субъектов по представлению главы государства, выработку эффективной антикризисной системы управления, включая принципиально новые подходы к деятельности правоохранительных органов.

Предлагаемый порядок избрания глав исполнительной власти субъектов Федерации не противоречит Конституции РФ и достаточно известен мировой практике федерализма. При этом

¹ Российская газета. 2004. 4 сент.

² Там же.

предусмотрены меры воздействия Президента РФ на глав администраций регионов за ненадлежащие меры, поступки и действия. Так, предусматривается отрешение от должности руководителей высших исполнительных органов государственной власти Федерации в связи с утратой доверия Президента РФ, за ненадлежащее выполнение своих обязанностей, а также в иных случаях, предусмотренных законом. Решения о досрочном прекращении полномочий главы исполнительной власти может в предусмотренных законом случаях принимать и законодательный орган, но окончательное решение этого вопроса оставлено за Президентом РФ.

Новый порядок вступления в должность и отрешения от должности глав администрации субъектов формирует механизм проведения единой национальной политики, обеспечения гарантий предотвращения занятия этих должностей случайными людьми, минимизации подверженности этих должностных лиц коррупции, возможностей реального и жесткого контроля.

Это укрепляет систему власти в рамках Конституции РФ, способствует единству федеративного государства, верховенству Конституции РФ и федеральных законов, обеспечению национальной безопасности страны и защите прав и свобод человека и гражданина.

В целях совершенствования государственной политики в области обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина, а также содействия развитию институтов гражданского общества Указом Президента РФ от 6 ноября 2004 г. № 1417 Комиссия по правам человека при Президенте РФ преобразована в Совет при Президенте РФ по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека.

В комплексе мер, направленных на укрепление единства страны, модернизацию формирования института руководителей высшей исполнительной власти, выработку эффективной антикризисной системы управления, совершенствование законодательства и широкое вовлечение граждан, общественных объединений в процесс по реализации этих и других важных государственных мер, развитие принципов демократии в законодательной и исполнительной деятельности государства, следует отметить создание по инициативе Президента РФ Общественной палаты РФ как элемента гражданского общества.

Основное назначение Общественной палаты заключается в обеспечении согласования интересов граждан РФ, общественных объединений и органов государственной власти для решения наиболее важных для населения России вопросов экономического и социального развития, обеспечения безопасности личности, общества и государства, защиты конституционного строя России и демократических принципов организации гражданского общества.

Основным содержанием деятельности Общественной палаты является проведение общественной экспертизы проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, проектов нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ, проектов правовых актов органов местного самоуправления, в том числе по вопросам внесения изменений в Конституцию РФ и федеральные конституционные законы, государственной социальной политики и конституционных прав граждан РФ в области социального обеспечения, обеспечения общественной безопасности и правопорядка.

Общественная палата, если она добьется действительно общественно-полезных результатов в интересах граждан РФ, может сыграть положительную роль в активизации защиты гражданами своих конституционных прав и общественных интересов и становлении гражданского общества.

Указанием Генерального прокурора РФ от 17 декабря 2002 г. № 74/40 «Об организации взаимодействия органов прокуратуры с правозащитными и иными общественными организациями» прокуроры всех уровней ориентированы на то, чтобы активно взаимодействовать с объединениями, провозглашающими в качестве своих уставных целей защиту гражданских прав, готовыми оказывать содействие правоохранительным органам в укреплении законности и правопорядка.

Вместе с тем подлежит учету оценка Президентом РФ роли неполитических общественных организаций, данная в Послании Федеральному Собранию РФ 26 мая 2004 г.:

«В нашей стране существуют и конструктивно работают тысячи гражданских объединений и союзов. Но далеко не все они ориентированы на отстаивание реальных интересов людей. Для части этих организаций приоритетной задачей стало получение

финансирования от влиятельных зарубежных фондов. Для других — обслуживание сомнительных групповых и коммерческих интересов. При этом остройшие проблемы страны и ее граждан остаются незамеченными¹. Именно поэтому актуализируется значимость опыта работы общественных палат и взаимодействия с ними органов прокуратуры.

Остается неблагополучным состояние законности в сфере местного самоуправления как одной из важнейших составляющих основы конституционного строя Российской Федерации. Отмечается несоблюдение федерального законодательства субъектами Федерации, которые присваивают полномочия органов местного самоуправления и вторгаются в их деятельность.

Серьезные недостатки в нормотворчестве допускаются и самими органами местного самоуправления. В 2004 г. на четверть возросло количество выявленных прокурорами нарушений законов, число которых достигло 320 тыс. Почти каждое пятое нарушение — издание незаконных правовых актов. Прокуроры принесли 65 тыс. протестов, 59 300 из которых удовлетворены, и внесли 63 700 представлений. По материалам прокурорского надзора 9 тыс. должностных лиц органов местного самоуправления привлечены к дисциплинарной ответственности, 4545 лиц — к административной ответственности, в отношении 9128 вынесены предостережения о недопустимости нарушений закона, в 354 случаях по выявленным нарушениям законов возбуждены уголовные дела.

В соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» переходный период, обеспечивающий вступление этого закона в силу с 1 января 2006 г., завершен.

В 2005 г. завершена организация территориального устройства новых муниципальных образований и решены вопросы, связанные с образованием органов власти местных сообществ. Изменениями, принятыми Федеральным законом от 28 декабря 2004 г. № 186-ФЗ, на органы власти субъектов РФ возложены следующие обязанности:

установить границы новых муниципальных образований и наделить соответствующие муниципальные образования стату-

¹ Российская газета. 2004. 27 мая.

сом городского, сельского поселения, городского округа, муниципального района;

установить численность представительных органов первого созыва вновь образованных муниципальных районов, определить дату выборов в представительные органы вновь образованных муниципальных образований, обеспечить проведение указанных выборов.

Изменения в политической и социально-экономической жизни страны, организации структур власти в ходе административной реформы способствовали адекватным изменениям в сфере законности и правопорядка.

Появилась необходимость новых подходов к совершенствованию деятельности прокуратуры по укреплению законности и правопорядка в стране. Повышение правотворческой активности субъектов законодательной инициативы диктует необходимость более интенсивного участия органов прокуратуры в этом процессе.

Генеральной прокуратурой РФ в 2004 г. разработано и официально представлено субъектам законодательной инициативы 25 проектов федеральных законов, направленных на устранение пробелов либо исправление ошибок, неточностей в правовом регулировании в различных сферах правовых отношений по наиболее актуальным проблемам правоприменения.

На расширенном заседании коллегии Генеральной прокуратуры РФ 21 января 2005 г. Президент РФ В. В. Путин назвал одним из важнейших направлений в деятельности прокуратуры дальнейшее «развитие законодательной базы как на федеральном, так и на региональном местном уровне». Президент подчеркнул необходимость «заявления прокуратурой своей собственной позиции по всем проектам, связанным с противодействием преступности, обеспечением национальной безопасности и защитой интересов граждан».

В системе общественных отношений, в которых решаются экономические, политические, социальные, культурные задачи, ведущая роль принадлежит государству. Цели, приоритеты, политику государства определяют ее легитимно избранные лидеры. 7 декабря 2003 г. состоялись выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ четвертого созыва, 14 марта 2004 г. — выборы Президента РФ. Помимо данных из-

бирательных кампаний, в 2003—2004 гг. практически в каждом субъекте Российской Федерации состоялась хотя бы одна из избирательных кампаний по выборам глав субъектов Федерации, депутатов в законодательные органы субъектов Федерации либо в органы местного самоуправления.

Анализ выявленных прокурорами нарушений избирательного законодательства в 2003—2004 гг. и принятых мер прокурорского реагирования позволяет констатировать, что прокурорами была проделана значительная работа по обеспечению законности при формировании выборных органов государственной власти и местного самоуправления (см. табл.).

Однако, сопоставляя эти данные с количеством проведенных избирательных кампаний на территории РФ за соответствующие годы, можно констатировать недостаточную результативность прокурорского реагирования на нарушения в избирательном процессе, что обуславливает необходимость повышения эффективности прокурорского надзора в этой сфере в интересах обеспечения безопасности государственного строительства.

Стабильность конституционного строя, устойчивость функционирования и преемственность демократических институтов государственной власти и местного самоуправления в значи-

	2003 г.	2004 г.
Количество выявленных прокурорами нарушений	10 820	9150
Количество удовлетворенных протестов прокуроров	1053	868
Количество удовлетворенных судом исков прокуроров	314	308
Количество лиц, привлеченных к дисциплинарной ответственности по представлениям прокуроров	143	170
Количество лиц, наказанных в административном порядке по постановлениям прокуроров	599	673
Количество возбужденных уголовных дел по постановлениям прокуроров	53	52

тельной мере предопределяются содержанием и характером деятельности по обеспечению безопасности государства в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации.

По данным опроса ROMIR Monitoring о возможности в России во время следующих президентских выборов такого же политического противостояния, как на Украине, получены ответы: нет, совершенно невозможно — 13%; нет, скорее невозможно — 37%; да, скорее возможно — 24%; да, вполне возможно — 17%; затрудняюсь ответить — 9%.

Взаимосвязь избирательного процесса с проблемой обеспечения безопасности государства обусловлена как социально-политическим значением выборов в системе народовластия, так и их важностью для защиты основ конституционного строя, обеспечения целостности и безопасности Российской Федерации.

Это обусловлено тем, что, с одной стороны, проведение свободных и периодических выборов выступает в качестве гарантии воспроизведения и преемственности государственной власти и местного самоуправления, с другой стороны, выборы могут являться легальным каналом прихода к власти представителей общественных объединений и политических партий экстремистской направленности, лидеров и участников организованных преступных групп, стремящихся к продвижению своих кандидатов в органы государственной власти и местного самоуправления.

Также выборы дают возможность обнародования политических программ и участия сепаратистских, национал-радикальных и экстремистских организаций в массовых мероприятиях.

На наш взгляд, представляется правильным и обоснованным принятие законодательного акта, запрещающего ведение экстремистской деятельности, в том числе во время избирательной кампании.

Выборы, как правило, широко освещаются в средствах массовой информации (СМИ), поэтому любое противоправное посягательство в сфере обеспечения безопасности государства, поданное под прикрытием оппозиционной политической деятельности, приобретает широкий общественный резонанс.

Наконец, субъекты избирательного процесса активно используют в рамках агитационной деятельности технологии формирования общественного мнения, часть из которых может наносить ущерб интересам безопасности общества и государства.

Поэтому выявление угроз, возникающих в ходе избирательных кампаний, законное противодействие им являются актуальным направлением деятельности в интересах безопасности личности, общества и государства¹.

В зависимости от источника негативного воздействия угрозы национальной безопасности, возникающие в ходе избирательных кампаний, могут быть дифференцированы на внутренние и внешние.

Представляется возможным выделить следующие внутренние угрозы, которые могут возникнуть в процессе организации и проведения выборов любого уровня в Российской Федерации:

несовершенство избирательного законодательства, нарушение субъектами РФ принципа верховенства Конституции РФ и федерального законодательства в сфере избирательных прав граждан, принятие федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации нормативных правовых актов, ущемляющих избирательные права граждан;

попытки продвижения российскими организованными преступными группами своих кандидатов в органы государственной власти и местного самоуправления²;

противоправные посягательства участников избирательного процесса и иных лиц, направленные на подготовку и совершение террористических и иных экстремистских действий в процессе организации и проведения выборов;

¹ Под угрозой следует понимать потенциально возможное воздействие, которое прямо или косвенно способно нанести урон.

² Здесь и далее под организованной преступной группой понимается устойчивая и сплоченная преступная организация, имеющая иерархическую структуру и созданная для совершения тяжких или особо тяжких преступлений. Организаторы, руководители или иные представители организованной преступной группы определяются как криминалитет.

использование избирательных технологий манипулятивного воздействия на общественное сознание;

финансовые злоупотребления в формировании и использовании избирательных фондов;

коррумпированность выборных должностных лиц и депутатов представительных органов государственной власти и местного самоуправления, избранных с помощью нелегальных финансовых средств;

подкуп избирателей;

организационная, материальная, финансовая и техническая зависимость избирательных комиссий и территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти (в том числе правоохранительных органов) от федеральных должностных лиц и должностных лиц субъектов Федерации в процессе организации и проведения выборов;

злоупотребление правом и превышение властных полномочий государственными служащими и должностными лицами, обеспечивающими организацию и проведение выборов.

Внешние угрозы национальной безопасности, возникающие в процессе организации и проведения выборов, могут включать:

латентные попытки продвижения спецслужбами и организациями некоторых иностранных государств желательных им кандидатов в органы государственной власти и местного самоуправления Российской Федерации, как потенциальных проводников иностранных интересов;

стремление ряда иностранных государств оказывать конспиративное целенаправленное информационно-пропагандистское, финансовое, политическое и силовое воздействие на процесс организации и проведения выборов в ущерб интересам национальной безопасности России;

попытки использования спецслужбами и организациями ряда иностранных государств возможностей избирательного процесса для легального сбора и добывания информации в ущерб интересам национальной безопасности России;

использование отдельными иностранными государствами информационной зависимости России от развитых стран Запада для нанесения ущерба ее национальной безопасности, в том числе в ходе выборов.

Возникновение угроз национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в Российской Федерации может быть обусловлено внутренними и внешними причинами.

К внутренним причинам можно отнести: борьбу за изменение конституционно-правового статуса отдельных субъектов РФ; обострение устойчивых межэтнических противоречий и конфессиональных конфликтов; попытки незаконного передела собственности; рост коррупции и политизацию организованной преступности; криминализацию общественных отношений; борьбу за политическую власть с использованием незаконных методов и средств.

Внешними причинами могут быть: попытки использования некоторыми государствами процесса глобализации в целях сохранения Российской Федерации как товарно-сырьевого приданка Запада; территориальные притязания ряда иностранных государств к нашей стране; тайная поддержка из-за рубежа внутренних сепаратистских, националистических и радикалистских сил (в том числе экстремистских общественных организаций) и отдельных кандидатов на выборные должности в органы государственной власти и местного самоуправления; целенаправленная деятельность иностранных спецслужб и организаций, связанная с подбором, изучением и вербовкой в качестве возможных агентов влияния перспективных лидеров политических и общественных организаций России и попытками продвижения этих лиц в органы государственной власти и местного самоуправления Российской Федерации и ее субъектов.

Росту угроз национальной безопасности способствуют как общие, так и специфические факторы.

В группу общих факторов, оказывающих негативное влияние на общественные отношения в области государственного строительства, входят: ошибки и просчеты в проведении экономических и социальных реформ; отсутствие четко обозначенной государственной идеологии; формирование в органах государственной власти различных группировок, корпоративные интересы которых в ряде случаев противоречат интересам национальной безопасности; экономическая и научно-техническая зависимость Российской Федерации от развитых стран За-

пада; невысокая эффективность правоохранительной деятельности; ослабление режима законности.

Специфические факторы угроз национальной безопасности связаны непосредственно с избирательным процессом в Российской Федерации. Среди них можно выделить: недостаточную координацию деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ по формированию и реализации единой государственной политики в области обеспечения национальной безопасности; дефицит квалифицированных кадров в области обеспечения национальной безопасности в ходе выборов; недостаточную политическую и правовую культуру организации и проведения выборов; нарушения законности в деятельности субъектов избирательного процесса.

4. Законодательное обеспечение формирования органов государственной власти

Задача укрепления российской государственности напрямую связана с эффективностью и профессионализмом государственной власти, которые в немалой степени зависят от соблюдения законности при ее формировании.

В интересах качественного укрепления механизма власти в 2004 г. в федеральные нормативные акты, регламентирующие порядок формирования органов государственной власти, законодателем были внесены существенные изменения.

Федеральными органами государственной власти являются: Президент РФ, Федеральное собрание РФ, Правительство РФ и иные федеральные органы исполнительной власти, Конституционный Суд РФ, Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ и иные федеральные суды.

Согласно п. «г» ст. 71 Конституции РФ «установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти» находятся в ведении Российской Федерации.

Основы правового положения и порядка формирования федеральных органов государственной власти установлены гл. 4—7 Конституции РФ. К числу органов, формируемых путем всенародного голосования, относятся Президент РФ, Государственная Дума Федерального Собрания РФ, законодательные органы субъектов РФ и представительные органы местного самоуправления.

По инициативе Президента РФ в целях создания единого механизма исполнительной власти принят Федеральный закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав

и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации". В соответствии с этим Законом высшее должностное лицо субъекта РФ (президент, губернатор) наделяется полномочиями законодательным органом субъекта по представлению Президента РФ вместо ранее установленного порядка прямых выборов населением. Поэтому для осуществления качественного надзора за исполнением избирательного законодательства и надлежащего применения мер прокурорского реагирования прокурорам необходимо обладать знаниями основных положений избирательного законодательства.

Основные гарантии реализации гражданами РФ конституционного права на участие в выборах, проводимых на территории РФ, определяются Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с последующими изменениями). Иные федеральные законы, конституции (уставы), законы субъектов РФ, нормативные правовые акты о выборах, принимаемые в РФ, не должны противоречить данному Федеральному закону.

Согласно ст. 3 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» выборы в Российской Федерации проводятся в соответствии со следующими принципами:

гражданин РФ участвует в выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании;

участие гражданина РФ в выборах и референдуме является свободным и добровольным, никто не вправе оказывать воздействие на гражданина РФ с целью принудить его к участию или неучастию в выборах и референдуме либо воспрепятствовать его свободному волеизъявлению;

гражданин РФ, проживающий за пределами ее территории, обладает всей полнотой избирательных прав при проведении выборов в федеральные органы государственной власти;

деятельность избирательных комиссий при подготовке и проведении выборов, подсчете голосов, установлении итогов голосования, определении результатов выборов, референдума осуществляется открыто и гласно;

иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные юридические лица не вправе осуществлять деятельность, спо-

существующую либо препятствующую выдвижению кандидатов, списков кандидатов, избранию зарегистрированных кандидатов, достижению определенного результата на выборах, референдуме;

выборы организуют и проводят избирательные комиссии, вмешательство в деятельность комиссий со стороны законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, должностных лиц, иных граждан не допускается.

Законом установлены требования к гражданам в сфере реализации избирательного права. В Российской Федерации активное избирательное право предоставляется гражданам, достигшим 18 лет. Пребывание гражданина РФ вне его места жительства во время проведения в округе, в котором расположено данное место жительства, выборов не может служить основанием для лишения его права на участие в выборах в органы государственной власти соответствующего субъекта РФ.

Конституцией РФ, федеральными законами определены условия для реализации гражданами пассивного избирательного права. Не имеют права избирать, быть избранными граждане, признанные судом недееспособными или содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда. При наличии в отношении гражданина РФ вступившего в силу решения суда о лишении его права занимать государственные должности в течение определенного срока этот гражданин не может быть зарегистрирован в качестве кандидата, если голосование на выборах в органы государственной власти состоится до истечения указанного срока (ст. 4).

Стадиями избирательного процесса являются: назначение выборов; формирование избирательных участков и округов; составление списков избирателей; выдвижение и регистрация кандидатов; предвыборная агитация; голосование и определение результатов выборов.

В подготовке и проведении федеральных выборов принимают участие: Центральная избирательная комиссия РФ, избирательные комиссии субъектов РФ, территориальные избирательные комиссии (районные, городские и др.) и участковые комиссии, формируемые непосредственно для проведения очередных выборов.

Порядок избрания Президента РФ регулирует Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации» (с последующими изменениями).

Президентом РФ может быть избран гражданин РФ не моложе 35 лет, постоянно проживающий на территории РФ не менее 10 лет. Президент РФ избирается на четыре года. Он может быть переизбран на второй четырехлетний срок, но избрание одного лица более чем два раза подряд не допускается.

Выборы Президента РФ назначаются Советом Федерации Федерального Собрания РФ или в определенных законом случаях Центральной избирательной комиссией РФ и проводятся по единому федеральному избирательному округу, включающему в себя всю территорию РФ. Право выдвижения кандидатов на пост Президента РФ принадлежит политическим партиям и гражданам в порядке самовыдвижения.

Центральная избирательная комиссия РФ признает выборы Президента РФ несостоявшимися в одном из следующих случаев:

если в выборах приняли участие менее половины избирателей, включенных в списки избирателей на момент окончания голосования;

если число голосов избирателей, поданных за зарегистрированного кандидата, набравшего наибольшее число голосов избирателей по отношению к другому зарегистрированному кандидату (другим зарегистрированным кандидатам), меньше, чем число голосов избирателей, поданных против всех кандидатов;

если в избирательный бюллетень на общих выборах были включены два кандидата и ни один из них не получил более половины голосов избирателей, принявших участие в голосовании;

если все кандидаты выбыли до проведения повторного голосования.

В настоящее время порядок формирования Государственной Думы Федерального Собрания РФ установлен Федеральным законом от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и Федеральным законом от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Со-

брания Российской Федерации», вступившим в силу с 7 декабря 2006 г. (за исключением ч. 6 ст. 94 Закона, которая вступает в силу со дня официального опубликования названного Закона (ст. 94)).

Государственная Дума состоит из 450 депутатов. Для формирования российского парламента применяется пропорциональная система. Это означает, что все 450 депутатов Государственной Думы избираются по федеральным избирательным округам Российской Федерации пропорционально количеству голосов, поданных за ту или иную партию. Назначает выборы Государственной Думы Федерального Собрания РФ Президент РФ. Если Президент РФ не назначает выборы депутатов Государственной Думы, то эти выборы назначаются Центральной избирательной комиссией РФ в установленном законом порядке. Устраниены избирательные блоки.

Депутатом Государственной Думы может быть избран гражданин РФ, достигший на день голосования 21 года. Право выдвигать кандидатуру на выборах депутатов Государственной Думы принадлежит политическим партиям с последующим сбором подписей в их поддержку. Для формирования парламента по пропорциональной системе политические партии выдвигают федеральные списки кандидатов.

Введение пропорциональной системы выборов позволяет учитывать волю большинства активных избирателей, устранивая недостатки мажоритарной избирательной системы, при которой не исключалась вероятность игнорирования мнения значительного числа избирателей.

По сравнению с Федеральным законом от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» структура нового Закона не претерпела существенных изменений, в целом сохранив логику взаимосвязей глав и статей. В частности, воспроизведены по смыслу нормы, гарантирующие реализацию избирательных прав граждан и обеспечивающие гласность в ходе избирательного процесса, нормы, регулирующие подготовку и проведение выборов депутатов Государственной Думы избирательными комиссиями, статус, полномочия, порядок формирования избирательных комиссий разных уровней, организацию

их деятельности, а также нормы, регулирующие финансовое обеспечение выборов.

Из основных новелл Закона, за исключением изменения концепции проведения выборов в Государственную Думу, предполагающей введение пропорциональной системы при избрании ее депутатов, можно выделить следующие.

Выдвижение кандидатов в депутаты Государственной Думы в составе федеральных списков кандидатов будет осуществляться политическими партиями, имеющими право принимать участие в выборах, в том числе выдвигать списки кандидатов (ч. 2 ст. 7). Граждане РФ вправе участвовать в выдвижении федеральных списков кандидатов (ч. 1 ст. 5), а политическим партиям предоставляется право выдвигать в составе федерального списка кандидатов гражданина РФ, не являющегося членом данной партии (ч. 3 ст. 7). Реализация этих норм будет способствовать обеспечению внутрипартийной демократии при выдвижении федеральных списков кандидатов, а также дополнительных гарантий пассивного избирательного права граждан, в том числе не являющихся членами партий.

Статья 14 Закона регулирует порядок доведения до избирателей сведений об образовании избирательных участков.

В ст. 30 Закона расширен перечень лиц, которые не вправе быть назначены наблюдателями: выборные должностные лица, депутаты, высшие должностные лица субъектов РФ (руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ), главы местных администраций, лица, находящиеся в их непосредственном подчинении, судьи, прокуроры, члены избирательных комиссий с правом решающего голоса.

Наблюдателей вправе назначить каждая политическая партия, зарегистрировавшая федеральный список кандидатов (ч. 1 ст. 30 Закона).

Устанавливаются новые требования к формированию федеральных списков кандидатов.

Решение о выдвижении федерального списка кандидатов принимается тайным голосованием на съезде политической партии (ч. 1 ст. 36).

Выдвижение федерального списка кандидатов на съезде политической партии осуществляется не ранее чем через 10 дней и заканчивается не позднее чем через 30 дней со дня официаль-

ного опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы (ч. 3 ст. 36).

Политическая партия вправе включать в федеральный список кандидатов лиц, не являющихся членами данной политической партии. Указанные лица могут составлять не более 50% от числа кандидатов, включенных в федеральный список кандидатов (ч. 6 ст. 36).

Федеральный список кандидатов должен быть разбит (полностью или частично) на региональные группы кандидатов, соответствующие субъекту РФ, группе субъектов РФ, части территории субъекта РФ (ч. 9 ст. 36).

Число избирателей, зарегистрированных на территории субъекта РФ, или территориях группы субъектов РФ, или части территории субъекта РФ, которым соответствует региональная группа кандидатов, не может превышать 3 млн. Число избирателей, зарегистрированных на части территории субъекта РФ, которой соответствует региональная группа кандидатов, не может быть менее 650 тыс. (ч. 10 ст. 36).

Региональная группа кандидатов может соответствовать части территории субъекта РФ при условии, что численность зарегистрированных на всей территории данного субъекта РФ избирателей превышает 1,3 млн (ч. 11 ст. 36).

Региональная группа кандидатов должна соответствовать части территории субъекта РФ, если численность зарегистрированных на всей территории данного субъекта РФ избирателей превышает 3 млн (ч. 12 ст. 36).

Согласно ч. 13 ст. 36 Закона Центральная избирательная комиссия РФ не позднее чем за 20 дней до окончания срока, в течение которого должны быть назначены выборы депутатов Государственной Думы, а при проведении досрочных выборов не позднее чем через пять дней со дня официального опубликования (публикации) решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы определяет границы частей территорий субъектов РФ, которым могут (должны) соответствовать региональные группы кандидатов, и публикует перечень этих частей территорий с указанием их наименований и наименований входящих в них административно-территориальных единиц, или муниципальных образований, или населенных пунктов (если территория части субъекта РФ включает часть территории ад-

министративно-территориальной единицы, муниципального образования либо населенного пункта, в перечне должны быть описаны границы данной части территории административно-территориальной единицы, муниципального образования либо населенного пункта).

Центральная избирательная комиссия РФ определяет границы частей территорий субъектов РФ, которым могут (должны) соответствовать региональные группы кандидатов, с соблюдением следующих требований:

1) число избирателей, зарегистрированных на территории субъекта РФ, делится на 650 тыс. Целая часть числа, полученного в результате этого деления, есть число частей, на которые делится этот субъект РФ;

2) части территории субъекта РФ должны быть примерно равны по числу зарегистрированных избирателей с допустимым отклонением числа избирателей, зарегистрированных на части территории субъекта РФ, от числа избирателей, зарегистрированных на каждой из других частей территории этого же субъекта РФ, не более чем на 15%. При соблюдении указанного требования учитываются административно-территориальное устройство (деление) субъекта РФ, территории муниципальных образований. Если на территории городского округа зарегистрировано не менее 650 тыс. избирателей, то указанный городской округ может быть разделен не более чем между двумя частями территории субъекта РФ. При этом одна из частей должна включать в себя только территорию указанного городского округа. Если на территории городского округа зарегистрировано менее 650 тыс., но не менее 300 тыс. избирателей, то указанный городской округ не может быть разделен между частями территории субъекта РФ;

3) не допускается образование части территории субъекта РФ из территорий, не граничащих между собой, за исключением территорий, не граничащих с другими территориями в данном субъекте РФ;

4) в наименование части территории субъекта РФ должно быть включено наименование соответствующего субъекта РФ.

В федеральном списке кандидатов одному субъекту РФ, в том числе входящему в группу субъектов РФ, либо одной части

территории субъекта РФ должна соответствовать не более чем одна региональная группа кандидатов (ч. 16 ст. 36).

Не допускается разбивать федеральный список кандидатов на региональные группы кандидатов, соответствующие не граничащим между собой территориям, за исключением случая, когда субъект РФ не граничит с другими субъектами РФ либо входящая в субъект РФ территория не граничит с другими территориями, входящими в этот субъект РФ (ч. 17 ст. 36).

Региональную часть федерального списка кандидатов составляют региональные группы кандидатов, соответствующие субъекту РФ, группе субъектов РФ, части территории субъекта РФ. Каждая региональная группа кандидатов должна иметь свое наименование, при этом в федеральном списке кандидатов указывается, какому субъекту РФ, какой группе субъектов РФ (с указанием перечня субъектов РФ), какой части территории субъекта РФ, какой группе частей территории субъекта РФ (с указанием перечня частей территории субъекта РФ) она соответствует (ч. 18 ст. 36).

Частью 19 ст. 36 предусмотрено, что число региональных групп кандидатов не может составлять менее 80. Региональная часть федерального списка кандидатов должна охватывать все субъекты РФ.

В общефедеральную часть федерального списка кандидатов может быть включено не более трех кандидатов (ч. 20 ст. 36).

Кандидат может упоминаться в федеральном списке кандидатов только один раз.

Общее число кандидатов, включенных в федеральный список кандидатов, не может превышать 600 человек.

В целях обеспечения гарантий, предоставленных гражданам ст. 19 и 32 Конституции РФ, в ст. 37 Закона предусматривается право граждан, обладающих пассивным избирательным правом, не позднее чем через три дня со дня официального опубликования решения о назначении выборов депутатов Государственной Думы обратиться в любое региональное отделение любой политической партии с предложением включить его в федеральный список кандидатов, выдвигаемый этой политической партией. При этом для рассмотрения кандидатуры на конференции (общем собрании) регионального отделения необходима поддержка не менее 10 членов партии (ч. 1 ст. 37). В слу-

чае поддержки кандидатура подлежит рассмотрению на съезде политической партии для включения в федеральный список партии наравне с иными кандидатурами,ключенными в данный список (ч. 2 ст. 37).

В целях облегчения проверки достоверности сведений, содержащихся в подписных листах, предлагается включить в число представляемых в избирательную комиссию документов список сборщиков подписей с паспортными данными и их нотариально заверенными подписями (ч. 3 ст. 41). В ч. 19 ст. 43 Закона уменьшен допустимый процент недостоверных и недействительных подписей.

В ст. 46 Закона перечислены ограничения, связанные с должностным или служебным положением. Кандидаты, замещающие государственные или выборные муниципальные должности либо находящиеся на государственной или муниципальной службе, кандидаты, являющиеся членами органов управления организаций независимо от формы собственности (в организациях, высшим органом управления которых является собрание, — членами органов, осуществляющих руководство деятельностью этих организаций), за исключением политических партий, а также кандидаты, являющиеся должностными лицами, журналистами, другими творческими работниками организаций, осуществляющими выпуск средств массовой информации, в период избирательной кампании не вправе использовать преимущества своего должностного или служебного положения.

В гл. 8 Закона уточнены и расширены нормы статей, касающиеся информационного обеспечения выборов, проведения предвыборной агитации. К примеру, в ст. 55 установлен исчерпывающий перечень действий, признаваемых предвыборной агитацией, что не допускает расширительное толкование таких действий.

Кроме того, ч. 2 ст. 55 Закона содержит уточнение, согласно которому аналогичные действия представителей средств массовой информации при осуществлении ими профессиональной деятельности признаются предвыборной агитацией, только если они носят систематический характер.

Претерпело изменение в новом Законе финансовое обеспечение выборов депутатов Государственной Думы и формирование избирательных фондов. Статья 64 Закона предоставляет

право региональным отделениям политических партий создавать собственные избирательные фонды. Подробно прописан механизм формирования таких избирательных фондов: они создаются за счет собственных средств политической партии (за исключением средств избирательного фонда политической партии), которые в совокупности не могут превышать 50% от установленной в соответствии с Законом предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда регионального отделения политической партии; добровольных пожертвований граждан и юридических лиц в размере, не превышающем в совокупности для каждого гражданина, юридического лица соответственно 5 и 50% от установленной в соответствии с Законом предельной суммы всех расходов из средств избирательного фонда регионального отделения политической партии.

Частично обновлен механизм распределения депутатских мандатов (ст. 82 Закона). К их распределению допускаются федеральные списки кандидатов, каждый из которых получил 7% и более голосов избирателей, принявших участие в голосовании, при условии, что таких списков было не менее двух и что за эти списки подано в совокупности более 60% голосов избирателей, принявших участие в голосовании. В этом случае иные федеральные списки кандидатов к распределению депутатских мандатов не допускаются (ст. 82 Закона).

В ст. 83 Закона предусматривается новый порядок распределения депутатских мандатов внутри партии между региональными списками кандидатов. За основу берется доля числа голосов избирателей, поданных за федеральный список кандидатов на территории, которой соответствует каждая региональная группа кандидатов, в общем числе голосов избирателей, принявших участие в голосовании на этой территории. Депутатские мандаты передаются по одному региональному группам кандидатов, которые располагаются в порядке убывания доли числа голосов избирателей, полученных федеральным списком кандидатов на соответствующей территории. Указанный подход позволит избежать ситуации, когда большинство депутатских мандатов получают одна или несколько региональных групп кандидатов.

Действие нового Закона распространяется на выборы депутатов Государственной Думы созыва, избираемого после его вступления в силу (ч. 3 ст. 94).

В случае роспуска Государственной Думы созыва, действующего на день официального опубликования нового Федерального закона о выборах депутатов, указанный Закон вступает в силу со дня официального опубликования указа Президента РФ о роспуске Государственной Думы указанного созыва (ч. 6 ст. 94).

Правовое положение политических партий регулируется Федеральным законом от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях». Политическая партия — это общественное объединение, созданное в целях участия граждан РФ в политической жизни общества посредством формирования и выражения их политической воли, участия в общественных и политических акциях, в выборах и референдумах, а также в целях представления интересов граждан в органах государственной власти и органах местного самоуправления.

Федеральным законом от 20 декабря 2004 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О политических партиях”» в данный Закон внесены изменения, согласно которым основные показатели численности членов политических партий увеличились в пять раз. Так, согласно ст. 3 Закона политическая партия должна иметь региональные отделения более чем в половине субъектов РФ, при этом в субъекте может быть создано только одно региональное отделение политической партии. В политической партии должно состоять не менее 50 тыс. членов политической партии, при этом более чем в половине субъектов РФ политическая партия должна иметь региональные отделения численностью не менее 500 членов политической партии, а в остальных отделениях численность каждого из них не может составлять менее 250 членов политической партии. Эти условия ставят в жесткие рамки партии и их деятельность, стимулируя крупные партии на принятие мер, направленных на упрочение своих позиций. Все политические партии, зарегистрированные на день вступления в силу Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О политических партиях”», должны привести свою численность в соответствие с новыми требованиями до 1 января 2006 г. Политическая партия, не отвечающая установленным требованиям, обязана до 1 января 2007 г. преобразоваться в общественное объединение иной ор-

ганизационно-правовой формы в соответствии с Федеральным законом от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» либо ликвидироваться.

Правительство РФ и половина Совета Федерации Федерального Собрания РФ формируется путем назначения, вторая половина Совета Федерации — путем косвенных выборов.

Согласно ч. 2 ст. 95, ст. 96 Конституции РФ в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта РФ: по одному от представительного и исполнительного органов государственной власти.

Порядок формирования Совета Федерации регулируется Федеральным законом от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ».

Членом Совета Федерации может быть избран (назначен) гражданин РФ не моложе 30 лет, обладающий в соответствии с Конституцией РФ правом избирать и быть избранным в органы государственной власти.

Члены Совета Федерации — представители законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации наделяются полномочиями в результате косвенных выборов депутатским корпусом. Представитель от однопалатного законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ должен быть избран не позднее трех месяцев со дня первого заседания в правомочном составе законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ нового созыва; представитель от двухпалатного законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ и представитель от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ, формируемого путем ротации, — со дня истечения срока, на который был избран предыдущий представитель соответствующего органа.

Члены Совета Федерации — представители от исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации замещают свою должность в порядке назначения, хотя законодательные органы могут отклонить их кандидатуру. Данный представитель должен быть назначен не позднее трех месяцев со дня вступления в должность высшего должностного лица субъек-

та РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), в том числе в случае досрочного прекращения полномочий предыдущего высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

С 15 декабря 2004 г. высшее должностное лицо субъекта РФ наделяется полномочиями законодательным собранием субъекта Федерации по представлению Президента РФ, а в случае очередного неутверждения или отклонения представленной кандидатуры — самим Президентом РФ с последующим роспуском законодательного органа субъекта РФ и назначением новых выборов.

Основы правового положения Правительства РФ предусмотрены Федеральным конституционным законом от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации».

Правительство РФ состоит из Председателя Правительства РФ, заместителей Председателя Правительства РФ и федеральных министров. Председатель Правительства РФ назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы. Преодоление разногласий между Президентом РФ и Государственной Думой по поводу назначения кандидатуры на пост Председателя Правительства РФ регламентировано ст. 111 Конституции РФ. Так, после трехкратного отклонения представленных кандидатур Председателя Правительства РФ Государственной Думой Федерального Собрания РФ Президент РФ назначает Председателя Правительства РФ, распускает Государственную Думу и назначает новые выборы. Заместители Председателя Правительства РФ и федеральные министры назначаются Президентом РФ по представлению Председателя Правительства РФ.

Согласно ст. 11 этого Закона члены Правительства РФ не вправе быть членами Совета Федерации, депутатами Государственной Думы, депутатами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ и депутатами выборных органов местного самоуправления, занимать другие должности в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Согласно изменениям, внесенным Федеральным конституционным законом от 3 ноября 2004 г. № 6-ФКЗ «О внесении изменения в статью 11 Федерального конституционного закона “О Правительстве РФ”» в ст. 11 дан-

ного Закона, ограничение пребывания члена Правительства РФ в общественной организации исключено, что означает возможность для члена Правительства РФ быть членом политической партии.

Органы исполнительной власти организованы в систему и в структуру. Конституционный Суд РФ в постановлении от 27 января 1999 г. № 2-П «По делу о толковании статей 71 (пункт «г»), 76 (часть 1) и 112 (часть 1) Конституции Российской Федерации» указал, что «система» устанавливает виды федеральных органов исполнительной власти, которые подлежат закреплению в федеральном законе, а в его отсутствие — в указе Президента РФ; «структура» представляет собой перечень конкретных органов исполнительной власти, который предлагается Председателем Правительства и утверждается указом Президента РФ.

До настоящего времени федеральный закон о системе федеральных органов исполнительной власти не принят. Президентом РФ издан Указ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти», согласно которому в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. Федеральное министерство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности.

Федеральная служба (служба) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в установленной сфере деятельности, а также специальные функции в области обороны, государственной безопасности, защиты и охраны государственной границы РФ, борьбы с преступностью, общественной безопасности.

Федеральное агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим в установленной сфере деятельности функции по оказанию государственных услуг, по управлению государственным имуществом и правоприменительные функции, за исключением функций по контролю и надзору.

Структура федеральных органов исполнительной власти утверждена Указом Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649.

Руководство федеральными органами исполнительной власти, непосредственно обеспечивающими физическую безопасность личности, общества и государства (МО РФ, МВД РФ, МИД РФ, ФСБ РФ, Минюст РФ и др.), осуществляется Президентом РФ. Это обусловлено конституционным положением Президента РФ, согласно которому он является гарантом прав и свобод человека и гражданина, суверенитета РФ, ее независимости и государственной целостности. Руководители данных федеральных органов исполнительной власти и их заместители назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом РФ. Другие министры и руководители ведомств непосредственно подчиняются Председателю Правительства РФ. Руководители федеральных служб, федеральных агентств, руководство деятельностью которых осуществляется Правительством РФ, назначаются на должность и освобождаются от должности Правительством РФ по представлению федеральных министров, осуществляющих координацию и контроль деятельности федеральных служб, федеральных агентств.

Таким образом, органы государственной власти в Российской Федерации формируются двумя способами: путем выборов и путем назначения. Состав одних органов обуславливает состав других.

Как показал анализ действующего законодательства, определяющими являются органы государственной власти, сформированные путем всенародного голосования. Именно они играют главную роль в определении состава иных органов, формируемых путем назначения или косвенного голосования. Особо важным является законодательное обеспечение и соблюдение законности при проведении выборов, так как в них воплощается воля народа и обеспечивается легитимность формирования системы органов государственной власти.

5. Законодательное обеспечение избирательного процесса

Нормативное правовое регулирование организации и проведения выборов в Российской Федерации осуществляется Конституцией РФ, международными избирательными стандартами, федеральными законами, указами Президента РФ, постановлениями Правительства РФ, нормативными актами Центральной избирательной комиссии РФ, законами субъектов РФ, актами местного самоуправления и нормативными актами избирательных комиссий субъектов РФ.

Наивысшей юридической силой обладают нормы избирательного права, содержащиеся в Конституции РФ (ст. 3, 11, 12, 32, 55, 56, 71, 72, 77, 81, 95—97, 109, 111, 117, 130, 131). Глава 1 Конституции, определяющая основы конституционного строя Российской Федерации, закрепляет, что высшим непосредственным выражением власти народа является референдум и свободные выборы. Нормы Конституции РФ согласно ст. 15 имеют прямое действие. В силу этого при разрешении различного рода споров по поводу избирательного права правомерна ссылка на нормы Конституции РФ.

В гл. 2 Конституции РФ определяется содержание избирательных прав граждан РФ. Статьей 32 Конституции РФ установлено, что граждане РФ имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Какие-либо прямые или косвенные ограничения избирательного права в зависимости от происхождения, социального или имущественного положения, расовой и национальной принадлежности, пола, образования, языка, отношения к религии, политических и иных взглядов, времени проживания в данной местности, рода и характера занятий запрещаются действующим законодательством.

В соответствии с международными договорами РФ, федеральными законами, законами субъектов РФ иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствую-

щего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления на тех же условиях, что и граждане России¹. Избирательным правом не обладают граждане, признанные судом недееспособными, лица, лишенные судом права занимать государственные и муниципальные должности, если такое наказание предусмотрено федеральным законом, а также содержащиеся в местах лишения свободы по приговору суда².

Согласно федеральным законам иностранные граждане и апатриды лишены права участвовать в выборах в федеральные и региональные органы государственной власти, участвовать в референдуме РФ и референдумах субъектов Федерации. Такое ограничение правосубъектности необходимо в связи с наличием значительных по численности иностранных диаспор в регионах с малочисленным российским населением (Приморский край, Хабаровский край, Амурская, Сахалинская, Читинская области).

Массовое вовлечение иностранцев в управление делами государства и решение вопросов местного значения при отсутствии комплексных долгосрочных программ развития указанных субъектов РФ может повлечь постепенное отстранение федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Федерации от государственного управления, усиление сепаратистских тенденций и дальнейшую трансформацию в автономные образования с перспективой территориального отторжения. Это подтверждается и негативным зарубежным опытом (референдумы о сецессии про-

¹ См. ст. 12 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», п. 10 ст. 4 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (с последующими изменениями) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ».

² При наличии в отношении гражданина России вступившего в силу приговора суда о лишении его права занимать государственные и муниципальные должности в течение определенного срока этот гражданин не может быть зарегистрирован в качестве кандидата, если голосование на выборах в органы государственной власти, органы местного самоуправления состоится до истечения указанного срока. В этом случае можно вести речь об ограничении пассивного избирательного права указанных лиц.

винции Квебек в Канаде). Представляется преждевременным предоставление иностранцам пассивного избирательного права в пограничных зонах, на территориях с регламентированным посещением иностранных граждан, в закрытых административно-территориальных образованиях, а также на анклавной территории Калининградской области.

Исключительно важным для обеспечения национальной безопасности в условиях выборов является положение, содержащееся в ч. 3 ст. 55 Конституции, согласно которому «права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом... в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя... прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства». Именно это конституционное положение позволяет издавать законодательные акты, регулирующие отдельные вопросы защиты конституционного строя и обеспечения безопасности государства, имеющие отношение к выборам (например, федеральные конституционные законы «О чрезвычайном положении», «О военном положении», федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» и др.).

Конституция РФ определяет федеральные государственные органы, избираемые гражданами России, и устанавливает основные положения, связанные с их избранием. К числу таких органов относятся Президент РФ (ст. 81 Конституции) и одна из палат Федерального Собрания РФ — Государственная Дума (ст. 96 Конституции).

Значительная роль в нормативном правовом регулировании организации и проведения выборов принадлежит нормам международного права¹. За последнее десятилетие в России сформировано принципиально новое по содержанию законодательство о выборах, основанное на рекомендациях ООН, Совета Европы, ОБСЕ. В полной мере заимствованы принципы, сформулированные во Всеобщей декларации прав человека 1948 г., Международном пакте о гражданских и политических правах 1966 г., Европейской конвенции о защите прав человека и ос-

¹ См.: Вешняков А. А. Избирательные стандарты в международном праве и их реализация в законодательстве Российской Федерации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1997.

новных свобод, Конвенции о стандартах демократических выборов, избирательных прав и свобод в государствах — участниках Содружества Независимых Государств.

Общепризнанная в цивилизованном мире технология проведения свободных выборов достаточно четко сформулирована в ст. 3 Протокола № 1 к Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод. В этом акте подчеркнута обязанность государств, ратифицировавших указанную Конвенцию, проводить свободные выборы, во-первых, с разумной периодичностью и, во-вторых, путем тайного голосования в таких условиях, которые обеспечат свободное волеизъявление народа в процессе выборов.

Следующую ступень в иерархической структуре нормативных правовых актов о выборах в Российской Федерации занимают федеральные конституционные законы и федеральные конституционные законодательные акты.

Федеральный конституционный закон от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» регламентирует ограничение права на участие в выборах и референдуме граждан РФ в условиях чрезвычайного положения (ст. 14). В случае истечения в период действия чрезвычайного положения срока полномочий выборных органов и должностных лиц срок полномочий указанных органов и лиц продлевается до прекращения действия чрезвычайного положения. Таким же образом, в соответствии с ч. 4 ст. 7 Федерального конституционного закона от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении», на территории, на которой введено военное положение, референдумы и выборы в органы государственной власти и органы местного самоуправления не проводятся.

Развивая конституционные нормы, федеральное законодательство более детально регулирует проведение выборов Президента РФ и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ.

Особое место в системе источников избирательного права занимает Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (с последующими изменениями) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Он имеет универсальный характер, так как в нем устанавливаются гарантии избирательных прав, об-

щие для всех выборов независимо от их уровня, и его действие распространяется также на референдумы, проводимые в России. Кроме того, он конкретизирует содержание конституционного права граждан избирать и быть избранными, формулирует гарантии реализации избирательных прав применительно ко всем стадиям избирательного процесса, определяет основные понятия и термины избирательного права, устанавливает порядок обжалования нарушений избирательных прав, а также основания и формы юридической ответственности за их нарушение. Указанный Федеральный закон имеет прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации. Согласно ч. 6 ст. 1 настоящего Закона, в случае, если федеральные законы, законы субъектов Федерации, нормативные правовые акты о выборах, принимаемые в Российской Федерации, противоречат ему, применяются нормы данного Закона.

Среди актов федерального избирательного законодательства следует выделить Федеральный закон от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ (в ред. Федерального закона от 22 июня 1998 г. № 85-ФЗ) «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», в котором установлены временные правила назначения и проведения муниципальных выборов для тех субъектов Федерации, в которых отсутствует законодательная база для выборов в органы местного самоуправления.

Помимо перечисленных, к числу важных нормативных правовых актов федерального значения, регулирующих отношения в рассматриваемой сфере, относятся также следующие федеральные законы: Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-І (с последующими изменениями) «О средствах массовой информации», Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (с последующими изменениями) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Ответственность за нарушение порядка организации и проведения выборов установлена Уголовным кодексом РФ и Кодексом РФ об административных правонару-

шениях. Порядок рассмотрения судами жалоб в связи с нарушением избирательных прав граждан регулируется Гражданским процессуальным кодексом РФ. Статус политических партий и избирательных объединений определяется федеральными законами от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (в ред. Федерального закона от 28 декабря 2004 г. № 183-ФЗ) «О политических партиях» и от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (в ред. Федерального закона от 2 ноября 2004 г. № 127-ФЗ) «Об общественных объединениях». Проживание гражданина на территории избирательного участка, являющееся основанием для включения его в список избирателей, устанавливается в соответствии с Законом РФ от 25 июня 1993 г. № 5242-І «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». Приведенный перечень нормативных правовых актов не является исчерпывающим.

Важное значение для регламентации избирательного процесса в России имеют также указы Президента РФ¹.

Как отмечалось ранее, в соответствии с Конституцией РФ выборы депутатов Государственной Думы нового созыва назначает Президент РФ². При распуске Государственной Думы в случаях и порядке, предусмотренных Конституцией РФ, Президент РФ одновременно назначает досрочные выборы депутатов Государственной Думы нового созыва.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» также предусматривает возможность нормативного правового регулирования избирательного процесса посредством указов Президента РФ. Так, согласно ч. 4 ст. 11 названного Закона, если закон субъекта РФ о выборах отсутствует либо поло-

¹ См.: Указ Президента РФ от 17 сентября 1995 г. № 951 «О выборах в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления»; Указ Президента РФ от 2 марта 1996 г. № 315 «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации».

² См.: Указ Президента РФ от 2 сентября 2003 г. № 1030 «О назначении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации нового созыва».

жение закона субъекта РФ не может быть применено вследствие признания его судом недействующим и не подлежащим применению, выборы в орган государственной власти субъекта Федерации, в орган местного самоуправления в части положения закона субъекта Федерации, признанного судом недействующим и не подлежащим применению, проводятся соответствующей избирательной комиссией на основе настоящего Федерального закона, иных федеральных законов, обеспечивающих реализацию избирательных прав граждан РФ, а в случае, если имеющаяся правовая база недостаточна, в части, не урегулированной законом, также на основе указов Президента РФ.

Большое значение в регулировании вопросов обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов в России принадлежит постановлениям Правительства РФ, которые направлены на координацию деятельности государственных органов по указанным вопросам¹. Правительство России осуществляет финансирование расходов, связанных с осуществлением федеральных целевых программ, обеспечивающих выборы. К таким программам относятся: Государственная автоматизированная система Российской Федерации «Выборы» и Федеральная целевая программа повышения правовой культуры избирателей и организаторов выборов в Российской Федерации².

В соответствии с ч. 2 ст. 81 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в рефе-

¹ См., например: Постановление Правительства РФ от 25 августа 1999 г. № 937 «О содействии избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»; Постановление Правительства РФ от 13 января 2000 г. № 32 «О содействии избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов Президента Российской Федерации»; Постановление Правительства РФ от 5 сентября 2003 г. № 555 «О мерах по содействию избирательным комиссиям в организации подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и Президента Российской Федерации».

² См.: Постановление Правительства РФ от 18 декабря 1995 г. № 1242 «О федеральной целевой программе развития Государственной автоматизированной системы Российской Федерации “Выборы” на 1996–2000 годы».

рендуме граждан Российской Федерации» Правительство РФ определяет форму и порядок изготовления справки для участия в голосовании, выдаваемой гражданам РФ, находящимся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых¹.

С учетом федеративного характера отношений рассмотрение федерального уровня нормативного правового регулирования организации и проведения выборов в России обуславливает необходимость остановиться на некоторых аспектах, характеризующих законодательство субъектов Федерации в этой сфере.

Конституция РФ не только является основой для развития федерального избирательного законодательства, но и устанавливает разграничение компетенции в сфере избирательного законодательства между Российской Федерацией и ее субъектами. Согласно п. «г» ст. 71 Конституции в ведении Российской Федерации находится формирование федеральных органов государственной власти.

К совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов относится установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (п. «н» ч. 1 ст. 72), что включает и определение конкретных способов формирования органов государственной власти и органов местного самоуправления.

В соответствии с требованиями ст. 73 Конституции РФ и Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» целый ряд вопросов избирательного процесса субъекты РФ решают самостоятельно.

¹ Согласно постановлению Правительства РФ от 2 июля 2003 г. № 391 «О порядке выдачи гражданам Российской Федерации, находящимся в местах содержания под стражей подозреваемых и обвиняемых, справки для участия в выборах или в референдуме» форма такой справки определяется совместно Министерством юстиции РФ, МВД России, ФСБ России и Министерством обороны РФ. В соответствии со ст. 6 Федерального закона «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» органы безопасности должны обеспечивать избирательные права содержащихся в следственных изоляторах ФСБ России лиц, в отношении которых не вынесен приговор суда о применении наказания в виде лишения свободы.

В частности, законодательные органы субъектов РФ определяют законами наименование своего законодательного органа, его структуру, число избираемых депутатов, сроки их полномочий, порядок проведения выборов в законодательный орган и др. Кроме того, субъект РФ самостоятельно определяет конкретную дату выборов этого органа, в том числе внеочередных выборов в случае досрочного прекращения полномочий законодательного органа государственной власти.

Следует отметить, что в Конституции РФ не всегда достаточно четко осуществляется разграничение предметов ведения Российской Федерации и совместного ведения Федерации и ее субъектов. Так, п. «в» ст. 71 Конституции РФ определяет, что регулирование и *защита прав и свобод человека и гражданина* (следовательно, и избирательных прав) находится *в ведении Российской Федерации*. В то же время п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции *защиту прав и свобод человека и гражданина* относит к *совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ*. Такая конституционно-правовая коллизия может повлечь неопределенность разграничения федеральных и региональных полномочий в случае необходимости защиты нарушенных прав и свобод граждан (в том числе в сфере выборов) и возмещения причиненного ущерба.

Избирательное законодательство субъектов РФ представляет собой совокупность региональных нормативных правовых актов законодательного и подзаконного характера, регулирующих выборы в органы государственной власти субъектов РФ и муниципальные выборы.

В настоящее время законодательство субъектов РФ о выборах включает в себя конституции республик, уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов.

Данными нормативными правовыми актами устанавливаются нормы, касающиеся определения срока полномочий выборных органов государственной власти, порядка выборов в органы государственной власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления, условий реализации гражданами своих избирательных прав. В отдельных конституциях субъектов РФ (Республика Татарстан) содержится специальная глава «Избирательная система», в которой наряду с регулированием назван-

ных вопросов формулируются принципы проведения выборов на своей территории. В уставах некоторых субъектов РФ в специальных главах закреплены основные организационно-правовые элементы подготовки и проведения выборов, в том числе определен статус избирательных комиссий субъектов РФ¹.

Законы субъектов РФ регулируют порядок выборов в органы государственной власти субъектов Федерации и органы местного самоуправления, основываясь на положениях Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов.

Как правило, в систему законодательства о выборах каждого субъекта РФ входит закон о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти, о выборах депутатов представительного органа местного самоуправления и о выборах глав муниципального образования. Иногда вместо двух последних законов принимается один общий закон о муниципальных выборах (Тверская область).

К системе регионального избирательного законодательства следует отнести имеющиеся во всех субъектах РФ законы (в некоторых из них — положения) об избирательной комиссии субъекта РФ.

Рядом субъектов Федерации была проведена кодификация регионального законодательства о выборах. Избирательные кодексы были приняты в Республике Башкортостан, Республике Коми, Алтайском и Хабаровском краях, Амурской, Белгородской, Владимирской, Вологодской, Воронежской, Костромской, Свердловской, Тюменской областях, Коми-Пермяцком автономном округе, г. Москве. В ходе кодификации система разрозненных нормативных актов субъектов Федерации о выборах заменялась единым, логически стройным и не противоречивым нормативным актом, малоэффективные нормы утрачивали свое действие, создавались и закреплялись новые нормы.

В то же время анализ региональных законов о выборах показал, что еще во многих из них сохраняются противоречия и несоответствие некоторых положений нормам федерального

¹ См.: Устав Иркутской области. Глава 5 (ст. 24—26, 30); гл. 6 (ст. 32, 33).

законодательства¹. Ликвидация таких противоречий требует скоординированной законотворческой работы, обобщения правоприменительной практики регионального законодательства о выборах и четкого взаимодействия конституционных (уставных) судов субъектов Федерации, судов общей юрисдикции, органов прокуратуры, юстиции на местах и избирательных комиссий субъектов РФ².

В системе нормативных правовых актов субъектов РФ о выборах особое место занимают нормативные акты руководителей высших органов исполнительной власти. Отличительной чертой данных нормативных актов, как правило, является непосредственное регулирование вопросов, связанных с участием субъектов РФ в обеспечении национальной безопасности в период выборов³.

В частности, в большинстве субъектов РФ (Республика Татарстан, Ростовская, Нижегородская, Рязанская, Костромская области и др.) на уровне руководителей высших органов исполнительной власти приняты соответствующие постановления о содействии избирательным комиссиям в организации и проведении выборов, устанавливающие организационные основы взаимодействия комиссий субъектов РФ с правоохранительными органами.

Анализ избирательного законодательства и нормативных правовых актов высших органов исполнительной власти субъектов РФ обусловливает актуализацию рассмотрения актов местного самоуправления, регламентирующих некоторые аспекты организации и проведения муниципальных выборов.

¹ См.: Постановление Центральной избирательной комиссии РФ от 23 мая 2001 г. № 131/1266-3 «О ходе работы в субъектах Российской Федерации по приведению регионального законодательства о выборах в соответствие с федеральным законодательством» // Сборник законодательных и иных нормативных правовых актов, решений Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам выборов и референдумов в Российской Федерации. М.: ЦИК России, 2003. С. 159—162.

² Избирательные комиссии более 40 субъектов РФ наделены правом законодательной инициативы.

³ В силу того, что ст. 72 Конституции РФ предписывает субъектам РФ совместно с Федерацией решать вопросы обеспечения отдельных видов безопасности, являющихся составными элементами национальной безопасности, субъекты Федерации принимают нормативные правовые акты, регулирующие отношения в этой сфере.

Регулирование муниципальных выборов относится к ведению муниципальных образований не в полном объеме, так как согласно ст. 23 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» порядок проведения муниципальных выборов определяется законами субъектов РФ.

Согласно ч. 3 ст. 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в уставах муниципальных образований определяются структура и порядок формирования органов местного самоуправления, а также срок полномочий депутатов представительных органов местного самоуправления, членов других выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления¹.

Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» относит к регулированию органами местного самоуправления ряд избирательных процедур и предусматривает, что:

положение избирательной комиссии муниципального образования в системе органов местного самоуправления определяется законами субъекта РФ, уставом муниципального образования (п. 2 ст. 24);

законом субъекта РФ, уставом муниципального образования, нормативным правовым актом органа местного самоуправления избирательной комиссии муниципального образования может быть придан статус юридического лица (п. 3 ст. 24);

регистрация (учет) избирателей осуществляется главой муниципального образования либо иным уполномоченным на то органом местного самоуправления лицом (п. 4 ст. 16);

представительный орган местного самоуправления утверждает схему образования избирательных округов (п. 2 ст. 18);

избирательные участки образуются по согласованию с соответствующими комиссиями главой муниципального образования (если уставом муниципального образования такая должность

¹ См.: Устав города Твери от 20 марта 1996 г. (ст. 39, 52); Устав местного самоуправления Одинцовского района Московской области от 10 марта 1995 г. (ст. 5, 13, 16).

не предусмотрена, лицом, уполномоченным на то представительным органом местного самоуправления) (п. 2 ст. 19) и др.

Важное место в системе источников избирательного права занимают нормативные правовые акты избирательных комиссий.

Федеральными законами и законами субъектов РФ Центральная избирательная комиссия РФ и избирательные комиссии субъектов РФ наделяются правом принимать нормативные акты. Так, п. 13 ст. 21 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» установлено, что ЦИК России в пределах своей компетенции вправе издавать инструкции по вопросам единообразного применения настоящего Федерального закона, обязательные для исполнения.

Принятие нормативных правовых актов избирательных комиссий, как правило, связано с обеспечением единообразного применения соответствующих законов (постановления избирательных комиссий о порядке сбора подписей избирателей, о порядке составления списков избирателей, о едином порядке обработки итогов голосования, о порядке выдачи и учета открепительных удостоверений и др.).

Пункт 13 ст. 20 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» определяет, что «решения и акты избирательных комиссий, принятые в пределах их компетенции, обязательны для федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственных учреждений, органов местного самоуправления, кандидатов, зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений, общественных объединений, организаций, должностных лиц, избирателей».

Исследование понятия, содержания и системы актов нормативного правового регулирования организации и проведения выборов позволяет акцентировать внимание на наиболее актуальных вопросах, возникающих в этой сфере с учетом обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

6. Организационно-правовые основы подготовки и проведения выборов (референдумов) в Российской Федерации на избирательных участках, образованных за пределами ее территории

Необходимость выделения данной проблемы в самостоятельную главу обусловлена тем, что порядок подготовки и проведения выборов (референдумов) в Российской Федерации на избирательных участках, образованных за ее пределами, имеет свои особенности, которые следует знать и учитывать и организаторам выборов (референдумов), и работникам правоохранительных структур.

К таким особенностям прежде всего следует отнести необходимость учета национального законодательства государства пребывания, разбросанность и значительную удаленность мест голосования от избирателей, трудности с доставкой избирательной документации к местам голосования, проблемы информационного обеспечения избирательного процесса, сложности проведения агитационных мероприятий и сбора подписей.

Другой особенностью, объективно осложняющей организацию голосования на избирательных участках, сформированных за пределами Российской Федерации, является их территориальная и временная оторванность от вышестоящих избирательных комиссий, органов прокуратуры и судов РФ, которые в случае необходимости могли бы в рамках действующего законодательства оперативно восстановить нарушенные избирательные права граждан РФ, проживающих за рубежом.

Эти и другие особенности, с одной стороны, предопределяют необходимость иметь в избирательном законодательстве совокупность норм, регулирующих избирательный процесс за пределами территории РФ, а с другой — налагают особую ответственность на всех субъектов и участников избирательного процесса, в особенности на организаторов выборов.

6.1. Регистрация (учет) избирателей, участников референдума, составление списков избирателей, участников референдума, находящихся за пределами Российской Федерации

дящихся в день голосования за пределами территории Российской Федерации. В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» гражданин РФ, проживающий за ее пределами, обладает всей полнотой избирательных прав при проведении выборов в федеральные органы государственной власти и правом на участие в референдуме Российской Федерации. Дипломатические представительства и консульские учреждения РФ обязаны оказывать содействие гражданину РФ в реализации установленных указанным Федеральным законом, федеральными конституционными законами, иными федеральными законами избирательных прав при проведении выборов в федеральные органы государственной власти и в реализации права на участие в референдуме Российской Федерации.

Основанием для регистрации (учета) избирателей, участников референдума, проживающих за пределами территории Российской Федерации или находящихся в длительных заграничных командировках, является факт их постоянного проживания на территории иностранного государства или пребывания в длительных заграничных командировках, устанавливаемый дипломатическими представительствами, консульскими учреждениями РФ.

Регистрация (учет) избирателей, участников референдума осуществляется руководителем дипломатического представительства, консульского учреждения РФ.

Основанием для включения гражданина РФ в список избирателей, участников референдума на конкретном избирательном участке, участке референдума является факт его постоянного или преимущественного, а в случаях, предусмотренных указанным Федеральным законом, федеральными конституционными законами, иными федеральными законами, также временного проживания на территории этого участка, определяемый в соответствии с федеральным законодательством.

Список избирателей по избирательному участку, образованному за пределами территории РФ, составляется соответствующей участковой избирательной комиссией по обращениям граждан РФ, постоянно проживающих за пределами ее территории либо находящихся в длительных заграничных коман-

ровках. Основанием для включения в список избирателей гражданина РФ, проживающего за пределами территории РФ или находящегося в длительной заграничной командировке, является его письменное заявление, поданное не позднее чем в день, предшествующий дню голосования, в соответствующую участковую избирательную комиссию, либо устное обращение в день голосования.

На выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ и Президента РФ основанием для включения в список избирателей граждан РФ, проживающих за пределами ее территории или находящихся в длительных заграничных командировках, является факт их постоянного или преимущественного проживания за пределами территории РФ, а также факт пребывания в длительных заграничных командировках, который устанавливается дипломатическими представительствами или консульскими учреждениями РФ. При этом обладающие активным избирательным правом граждане РФ, находящиеся в иностранных государствах по частным приглашениям, в служебных, деловых и туристических поездках, включаются в список избирателей при их явке в помещение участковой избирательной комиссии на основании паспорта или заменяющего его документа и открепительного удостоверения.

В то же время в Федеральном законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» содержится норма, согласно которой гражданин РФ, обладающий активным избирательным правом, находящийся в день голосования на выборах в федеральные органы государственной власти, референдуме РФ за пределами ее территории и не имевший возможности получить открепительное удостоверение или проголосовать досрочно, включается соответствующей участковой избирательной комиссией, комиссией референдума в список избирателей, участников референдума при его явке в день голосования в помещение участковой избирательной комиссии, комиссии референдума для голосования.

В связи с тем, что в настоящее время законодательно не закреплен перечень обстоятельств, связанных с невозможностью получить открепительное удостоверение, в каждом конкретном случае вопрос о включении в список избирателей решается со-

ответствующей участковой избирательной комиссией с учетом всех обстоятельств.

При проведении референдума Российской Федерации в соответствии с Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации» граждане РФ, прибывшие в иностранные государства по частным приглашениям, в служебные, деловые и туристические поездки, при их обращении в участковую комиссию по проведению референдума Российской Федерации дополнительно включаются в список граждан, имеющих право на участие в нем, только при наличии у них заграничного паспорта. Открепительное удостоверение в данном случае не требуется.

Список избирателей составляется в двух экземплярах. Сведения об избирателях, включаемых в список избирателей, располагаются в списке в алфавитном или ином порядке (по населенным пунктам, улицам, домам, квартирам). В списке указываются фамилия, имя, отчество, год рождения (в возрасте 18 лет дополнительно день и месяц рождения), адрес места постоянного или преимущественного проживания избирателя.

Списки избирателей изготавливаются в машинописном виде, в исключительных случаях допускается их составление в рукописном виде.

Список избирателей подписывается председателем и секретарем участковой избирательной комиссии и заверяется ее печатью.

Первый экземпляр списка избирателей остается в участковой избирательной комиссии, второй передается на хранение руководителю соответствующего дипломатического представительства, консульского учреждения РФ. Второй экземпляр списка избирателей по избирательному участку, образованному в воинской части, а также в труднодоступном или отдаленном районе, в дипломатическое представительство, консульское учреждение РФ не представляется.

После окончания голосования и подсчета голосов избирателей, участников референдума списки избирателей воинской части, расположенной за пределами территории РФ, возвращаются в воинскую часть, где организуется их хранение в установленном порядке.

6.2. Образование избирательных округов, избирательных участков, участков референдума и формирование участковых избирательных комиссий. В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» избирательные участки, участки референдума для граждан РФ, находящихся на территориях иностранных государств, образуют руководители дипломатических представительств или консульских учреждений РФ на территории страны их пребывания. Если избирательный участок, участок референдума, образованный на территории РФ, образуется на основании данных о численности избирателей, участников референдума, зарегистрированных на территории избирательного участка, участка референдума из расчета не более 3 тыс. избирателей, участников референдума на каждом участке, то при образовании избирательного участка, участка референдума за пределами территории РФ это требование может не применяться.

В соответствии с федеральными законами «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «О выборах Президента Российской Федерации» избирательные участки для проведения голосования и подсчета голосов избирателей, находящихся в день голосования на территориях иностранных государств, образуются не позднее чем за 50 дней и не позднее чем за 23 дня соответственно до дня голосования руководителями дипломатических представительств или консульских учреждений РФ на территории страны их пребывания. При проведении референдума Российской Федерации участки референдума образуются не позднее чем за 45 дней до дня голосования.

На выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ и Президента РФ вопросы публикации сведений об избирательных участках, образованных за пределами территории РФ, решаются руководителями соответствующих дипломатических представительств или консульских учреждений РФ с учетом местных условий. При проведении референдума Российской Федерации списки участков референдума должны быть опубликованы не позднее чем за 20 дней до дня голосования.

На выборах депутатов Государственной Думы Министерство иностранных дел РФ представляет в Центральную избирательную комиссию РФ список всех избирательных участков, образованных за пределами территории РФ, а в окружные избирательные комиссии одномандатных избирательных округов, к которым приписаны избиратели, проживающие за пределами территории РФ или находящиеся в длительных заграничных командировках, — списки избирательных участков, образованных в соответствующих странах.

Вопросы организации голосования военнослужащих на общих избирательных участках, образованных при дипломатических представительствах или консульских учреждениях либо на избирательных участках, образованных непосредственно в воинских частях, решаются командирами воинских частей по согласованию с соответствующими дипломатическими представительствами и консульскими учреждениями с учетом конкретных условий дислокации воинских частей и расположения дипломатических представительств и консульских учреждений в стране пребывания воинских формирований РФ.

Командиры воинских частей, в которых образуются избирательные участки, выделяют для избирательных участков помещения, расположенные вне территории режимных объектов (при необходимости — по согласованию с властями страны пребывания).

Гражданам РФ, которые пользуются активным избирательным правом и в день голосования будут находиться в районе расположения воинской части, находящейся за пределами территории РФ, по согласованию между командованием указанной воинской части и соответствующим дипломатическим представительством или консульским учреждением РФ должна быть предоставлена возможность принять участие в голосовании на избирательном участке воинской части. Их допуск в помещение для голосования осуществляется на основании документа, удостоверяющего гражданство РФ.

Порядок приписки избирательных участков, образованных за пределами территории РФ, к избирательным округам, образованным для проведения выборов в федеральные органы государственной власти, определяется федеральными конституционными законами и федеральными законами.

В соответствии со ст. 4 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» избиратели, проживающие за пределами территории РФ, приписываются к федеральному избирательному округу. Данные о числе избирателей, зарегистрированных за пределами территории РФ, представляются в Центральную избирательную комиссию РФ Министерством иностранных дел РФ.

Вопросы о приписке участков референдума Российской Федерации, находящихся за пределами ее территории, к комиссиям по проведению референдума Российской Федерации на территории Российской Федерации решает Центральная избирательная комиссия РФ.

На избирательном участке, образованном за пределами территории РФ, состав участковой избирательной комиссии назначается руководителем соответствующего дипломатического представительства или консульского учреждения РФ либо командиром воинской части, расположенной за пределами территории РФ. Участковая избирательная комиссия должна быть сформирована не позднее чем через три дня со дня образования соответствующего избирательного участка.

6.3. Обеспечение участковых комиссий избирательными документами. Одной из наиболее острых проблем, возникающих при подготовке и проведении федеральных выборов, является оперативная доставка избирательной документации, включая избирательные бюллетени, на зарубежные избирательные участки.

На выборах депутатов Государственной Думы и Президента РФ участковым избирательным комиссиям, сформированным на избирательных участках, образованных за пределами территории РФ, избирательные бюллетени могут передаваться непосредственно избирательной комиссией, разместившей заказ на изготовление избирательных бюллетеней, в порядке, установленном Центральной избирательной комиссией РФ.

На выборах Президента РФ заказ на изготовление избирательных бюллетеней для участковых избирательных комиссий, сформированных за пределами территории РФ, размещает Центральная избирательная комиссия РФ.

Доставку избирательных бюллетеней участковым избирательным комиссиям, сформированным на избирательных участ-

ках, образованных за пределами территории РФ, организует Министерство иностранных дел РФ. Уполномоченные представители названного министерства получают от избирательной комиссии, разместившей заказ на изготовление избирательных бюллетеней, избирательные бюллетени по акту, в котором указываются дата и время его составления, а также число передаваемых избирательных бюллетеней.

Министерство иностранных дел РФ направляет полученные избирательные бюллетени в дипломатические представительства или консульские учреждения РФ (с учетом числа избирателей, зарегистрированных на территории соответствующих иностранных государств) с поручением о передаче избирательных бюллетеней участковым избирательным комиссиям. Избирательные бюллетени передаются по акту (в двух экземплярах), составляемому Министерством иностранных дел РФ и подписываемому его уполномоченным представителем и председателем (в его отсутствие — заместителем председателя, секретарем) участковой избирательной комиссии. Один экземпляр акта направляется в Министерство иностранных дел РФ, второй остается в участковой избирательной комиссии.

По каждому избирательному участку число избирательных бюллетеней, передаваемых участковой избирательной комиссии, не может составлять менее 70% от числа избирателей, включенных в список избирателей по избирательному участку на день передачи избирательных бюллетеней, и не может превышать указанное число более чем на 0,5%.

Министерство обороны РФ, другие федеральные органы исполнительной власти, в подчинении которых находятся воинские части, расположенные за пределами территории РФ, при необходимости с учетом имеющихся возможностей оказывают содействие Министерству иностранных дел РФ, дипломатическим представительствам и консульским учреждениям РФ в доставке избирательных бюллетеней участковым избирательным комиссиям, сформированным на избирательных участках, образованных в воинских частях, расположенных за пределами территории РФ.

По согласованию с Министерством иностранных дел РФ допускается доставка избирательных бюллетеней и передача их непосредственно в участковые избирательные комиссии Мини-

стерством обороны РФ, другими федеральными органами исполнительной власти, в подчинении которых находятся воинские части, расположенные за пределами территории РФ.

Ответственность за передачу и сохранность избирательных бюллетеней несут председатель избирательной комиссии, разместившей заказ на изготовление избирательных бюллетеней, уполномоченные представители Министерства иностранных дел РФ, представители других федеральных органов исполнительной власти, осуществляющие передачу избирательных бюллетеней, и председатели участковых избирательных комиссий, осуществляющие получение и хранение избирательных бюллетеней.

В исключительных случаях на избирательных участках, образованных за пределами территории РФ, при наличии технических средств допускается изготовление избирательной документации, в том числе избирательных бюллетеней, непосредственно участковой избирательной комиссией.

При этом решение об изготовлении избирательной документации с указанием необходимого тиража бюллетеней принимается этой участковой избирательной комиссией по согласованию с соответствующей вышестоящей избирательной комиссией.

На выборах Президента РФ запрос о необходимости самостоятельного изготовления избирательных бюллетеней участковой избирательной комиссией направляется в Центральную избирательную комиссию РФ через Министерство иностранных дел РФ. Решение об изготовлении избирательной документации с указанием необходимого тиража избирательных бюллетеней принимается этой участковой избирательной комиссией по согласованию с Центральной избирательной комиссией РФ.

6.4. Досрочное голосование. На выборах депутатов Государственной Думы и на выборах Президента РФ Центральная избирательная комиссия РФ вправе разрешить провести досрочно, но не ранее чем за 15 дней до дня голосования, голосование всех избирателей на одном или нескольких избирательных участках, образованных за пределами территории РФ, в отдаленных и труднодоступных местностях.

На референдуме Российской Федерации проведение досрочного голосования возможно не ранее чем за 15 дней до дня

проведения референдума. При этом порядок проведения досрочного голосования в Федеральном конституционном законе «О референдуме Российской Федерации» не прописан.

Граждане России, находящиеся за пределами РФ, голосуют на основании одного из следующих документов:

паспорт Российской Федерации; дипломатический паспорт; служебный паспорт;

паспорт моряка (при наличии судовой роли или выписки из нее);

паспорт гражданина СССР со штампом постоянной прописки по месту жительства на территории РФ на 6 февраля 1992 г. или удостоверение личности (военный билет) военнослужащего РФ установленного образца (только в странах СНГ);

паспорт гражданина СССР с соответствующей записью (штампом) о принадлежности к гражданству РФ (только в странах СНГ);

паспорт гражданина СССР или удостоверение личности (военный билет) военнослужащего РФ с вкладышем, удостоверяющим принадлежность к гражданству РФ, или паспорт гражданина СССР с текстом, свидетельствующим о принадлежности к гражданству РФ, выданные на основании постановления Правительства РФ от 9 декабря 1992 г. № 950 «О временных документах, удостоверяющих гражданство Российской Федерации» (только в странах СНГ).

6.5. Передача протоколов об итогах голосования в вышестоящую избирательную комиссию. В соответствии с Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» данные протокола об итогах голосования передаются по техническим каналам связи в электронном виде (в рамках государственной автоматизированной системы либо иной технической системы) в вышестоящую избирательную комиссию, комиссию референдума с обязательным последующим представлением первого экземпляра протокола об итогах голосования, а также всей избирательной документации, документации референдума, включая избирательные бюллетени, бюллетени для голосования на референдуме, в вышестоящую избирательную комиссию, комиссию референдума при наступлении первой возможности непосредственно, либо через дипломатические представитель-

ства и консульские учреждения РФ, либо иным способом, обеспечивающим сохранность избирательной документации, документации референдума и доставку ее по назначению.

На выборах депутатов Государственной Думы РФ при наличии соответствующего оборудования данные протокола об итогах голосования сразу после подписания протокола членами участковой избирательной комиссии, сформированной за пределами территории РФ, передаются по техническим каналам связи в вышестоящую избирательную комиссию с обязательным последующим представлением первых экземпляров протоколов об итогах голосования и всей избирательной документации, включая избирательные бюллетени, в вышестоящую избирательную комиссию при первой возможности непосредственно, либо через дипломатические представительства и консульские учреждения РФ, либо иным способом, обеспечивающим сохранность избирательной документации и доставку ее по назначению.

Порядок использования технической системы передачи информации о выборах, порядок и сроки передачи, обработки и использования указанной информации, в том числе переданных по техническим каналам связи данных протоколов об итогах голосования, утверждаются Центральной избирательной комиссией РФ.

На выборах Президента РФ участковые избирательные комиссии, образованные за пределами территории РФ, первый экземпляр протокола об итогах голосования вместе с приобщенными к нему документами направляют непосредственно в Центральную избирательную комиссию РФ. При наличии соответствующего оборудования данные протокола об итогах голосования сразу после подписания протокола членами участковой избирательной комиссии, сформированной на избирательном участке, образованном за пределами территории РФ, передаются по техническим каналам связи в вышестоящую избирательную комиссию при первой возможности непосредственно, либо через дипломатические представительства и консульские учреждения РФ, либо иным способом, обеспечивающим сохранность избирательной документации и доставку ее по назначению. При этом порядок использования технической системы передачи информации о выборах, порядок и сроки пе-

редачи, обработки и использования ее, в том числе переданных по техническим каналам связи данных протоколов об итогах голосования, утверждаются Центральной избирательной комиссией РФ.

В соответствии с Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации» участковые комиссии по проведению референдума Российской Федерации, образованные за пределами ее территории, незамедлительно направляют первый экземпляр протокола об итогах голосования вместе с приобщенными к нему документами непосредственно в Центральную избирательную комиссию РФ.

7. Правовое обеспечение национальной безопасности в избирательном процессе

На основе анализа стадий избирательного процесса представляется возможным рассмотреть деятельность субъектов обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов.

В современных условиях национальная безопасность Российской Федерации может быть определена как состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое достигается совокупностью действий органов государственной власти, местного самоуправления, общественных организаций и человека на основе законов и иных правовых актов.

На современном этапе интересы личности состоят в реальном обеспечении конституционных прав и свобод, личной безопасности, повышении качества и уровня жизни, в физическом, духовном и интеллектуальном развитии.

Интересы общества включают в себя упрочение демократии, достижение и поддержание общественного согласия, повышение эффективности созидательной деятельности населения и духовное возрождение России.

Интересы государства состоят в защите конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности России, в установлении политической, экономической и социальной стабильности, в безусловном исполнении законов и поддержании правопорядка, в развитии международного сотрудничества на основе партнерства¹.

Юридически избирательная кампания начинается с момента официального опубликования решения о назначении даты выборов.

¹ См.: Национальная безопасность: концептуальные и практические аспекты: Материалы семинара «Стратегия развития» от 22 апреля 2002 г. М., 2002.

Выборы назначают уполномоченные на то органы или должностные лица в зависимости от уровня выборов. Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусмотрена возможность назначения выборов соответствующим судом общей юрисдикции по заявлению избирателей, избирательных объединений, органов государственной власти, органов местного самоуправления, прокурора, однако право-применимая практика свидетельствует, что чаще всего наиболее эффективным средством восстановления нарушенных прав граждан и избирательных объединений в случае непринятия обязательного организационного решения о назначении выборов является обращение прокуроров с соответствующим заявлением в суд (п. 5 ст. 10 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Важной стадией избирательного процесса является составление списков избирателей. Оно, как правило, происходит под непрерывным контролем избирательных комиссий.

По федеральному законодательству в списки избирателей включаются граждане РФ, а также иностранцы (в соответствии с международными договорами), достигшие возраста 18 лет, за исключением лиц, признанных по суду недееспособными и находящихся в местах лишения свободы, постоянно или преимущественно проживающие на момент проведения выборов на соответствующей территории. Следует обратить внимание на то, что в соответствии с п. 3.1 и 3.3 Положения о государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации, утвержденного постановлением Центральной избирательной комиссии РФ от 29 апреля 2003 г. № 5/37-4, сведения о численности избирателей — военнослужащих составляют государственную тайну и порядок обращения с ними устанавливается федеральным законом¹.

На этапе регистрации (учета) избирателей субъекты обеспечения национальной безопасности в процессе организации и

¹ См.: Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-И «О государственной тайне» // Российская газета. 1993. 21 сент.; СЗ РФ. 1997. № 41. Ст. 4673; 2003. № 27. Ч. 1. Ст. 2700.

проведения выборов (в первую очередь органы внутренних дел и федеральной службы безопасности) имеют возможность и обязаны выявлять лиц, подозреваемых в совершении преступлений и скрывающихся от органов дознания, следствия и суда либо проживающих по подложным или поддельным документам, а также производят розыск объектов оперативной заинтересованности.

Для организации и проведения выборов важным является нормативно-правовое регулирование образования избирательных округов и избирательных участков. Это обусловлено тем, что возможные манипуляции представителей преступных групп, экстремистских сил, коррумпированных должностных лиц избирательных комиссий, депутатов представительных органов государственной власти и местного самоуправления при образовании избирательных округов могут серьезно исказить картину свободного волеизъявления избирателей, привести к рассредоточению электората потенциального противника, дискредитировать демократические принципы и нормы избирательного права и тем самым причинять ущерб национальной безопасности Российской Федерации.

Можно выделить три основных метода манипуляций при образовании избирательных округов: объединение избирателей, поддерживающих экстремистски настроенные партии, в несколько избирательных округов, расположенных вне границ округов партии (кандидата)-соперника; рассредоточение придерживавшихся оппозиции в составе округов, поддерживающих партию большинства, чтобы партия-соперник ни в одном из округов не имела явного преимущества или имела его в как можно меньшем количестве округов; искусственное создание избирательных округов самой причудливой геометрической формы, в которых большинство населения являются сторонниками партии большинства.

Правовой базой предупреждения подобных правонарушений служат федеральные законы «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (ст. 18) и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ст. 12).

Избирательные округа образуются на основании данных о численности избирателей, зарегистрированных на соответствующей территории. Законом устанавливается примерное равенство по числу избирателей с допустимым отклонением от средней нормы представительства избирателей не более чем на 10%, в труднодоступных и отдаленных районах — на 15%. Перечень труднодоступных и отдаленных местностей устанавливается представительным органом субъекта РФ и закрепляется путем принятия законов.

На стадии образования избирательных округов и формирования избирательных участков основные усилия субъектов обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов, как правило, судов совместно с органами федеральной службы безопасности и прокуратуры, направлены на недопущение возможных манипуляций представителей преступных групп, экстремистских сил, коррумпированных должностных лиц избирательных комиссий, депутатов представительных органов государственной власти и местного самоуправления.

Наряду с образованием избирательных округов большое значение в избирательном процессе имеет формирование избирательных комиссий, которым принадлежит главная роль в организации выборов. Их правовой статус, порядок формирования определяется гл. IV Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», гл. II Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», гл. IV Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»¹.

В Российской Федерации действуют следующие избирательные комиссии: Центральная избирательная комиссия РФ; избирательные комиссии субъектов РФ; избирательные комиссии муниципальных образований; окружные избирательные комис-

¹ См. также: Методические рекомендации о порядке формирования территориальных избирательных комиссий, избирательных комиссий муниципальных образований, окружных и участковых избирательных комиссий, утвержденные постановлением ЦИК России от 12 июля 2002 г. № 156/1373-3.

ции, которые формируются в случаях, предусмотренных федеральными законами и законами субъектов РФ; территориальные избирательные комиссии; участковые комиссии.

На постоянной основе в настоящее время действуют Центральная избирательная комиссия РФ, избирательные комиссии субъектов РФ и территориальные избирательные комиссии.

В ходе формирования избирательных комиссий субъекты обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов выявляют наличие в составе комиссий представителей организованных преступных групп, связей коррумпированных должностных лиц, а также граждан, подвергнутых в судебном порядке наказанию за нарушения законодательства о выборах. В случае назначения указанных лиц в состав избирательных комиссий руководители соответствующих субъектов (прежде всего органов федеральной службы безопасности и внутренних дел) информируют об этом председателей комиссий.

Нужно отметить, что избирательные комиссии наделены существенными правомочиями по защите избирательных прав граждан, в том числе и по обеспечению национальной безопасности в условиях выборов в России. В частности, они наделены полномочиями требовать от государственных органов, органов местного самоуправления, учреждений, организаций, предприятий с государственным участием, а также их должностных лиц представления ответов на вопросы, связанные с проведением избирательной кампании, обращаться за помощью в целях устранения выявленных нарушений прав граждан в суды, правоохранительные органы. Могут они и отменять незаконные решения нижестоящих комиссий.

С обеспечением национальной безопасности в избирательном процессе тесно связан вопрос о деятельности иностранных (международных) наблюдателей и представителей иностранных средств массовой информации. В ряде случаев возникает необходимость в осуществлении контроля за указанной категорией лиц в целях своевременного выявления и пресечения действий, выходящих за пределы полномочий, предоставленных им законодательством РФ. Как свидетельствует практика, эти лица нередко занимают предвзятую позицию, принимают участие в инициировании международными организациями различных

резолюций о нарушениях прав человека, свободе массовой информации с целью нагнетания оппозиционных настроений и осложнения общественно-политической обстановки.

С учетом этого компетентные государственные органы должны проводить мероприятия, направленные на недопущение дестабилизации общественно-политической обстановки и противоправного вмешательства иностранных государств в ход избирательного процесса. Тем более что в федеральных законах о выборах и в п. 6 ч. 1.15 разд. 1 Рекомендаций для международных наблюдателей Содружества Независимых Государств по наблюдению за выборами содержится норма о том, что « осуществление международного наблюдения за выборами не является основанием или поводом для вмешательства во внутренние дела государства, проводящего выборы».

Нужно подчеркнуть, что указанные нормативные акты четко регламентируют правовой статус международных наблюдателей, их права и обязанности. При осуществлении деятельности, не связанной с наблюдением за ходом избирательной кампании, подготовкой и проведением выборов, аккредитация наблюдателя может быть отозвана.

Отдельного внимания заслуживает международное наблюдение за ходом голосования в Вооруженных Силах. Регулирование общественных отношений, возникающих в процессе организации и проведения выборов в Вооруженных Силах, должно гарантировать соответствие международных обязательств России ее интересам в сфере обеспечения национальной безопасности¹.

Выдвижение кандидатов (списка кандидатов) регулируется гл. V Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», гл. V Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», гл. VI Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Законодательством предусмотрены различные способы выдвижения кандидатов (в порядке самовыдвижения, по инициативе избирательных объединений).

¹ См.: Выборы: законодательство и технологии. 2001. № 12. С. 24—27.

При этом правом выступать в качестве инициатора выдвижения списков кандидатов пользуются только общественные объединения, сформированные в установленном порядке в политическую партию, при условии прохождения ими государственной регистрации и при наличии в руководящих документах (уставах) обязательного указания на участие в выборах и референдумах (ст. 4, 7, 9, 12, 18, 20, 21, 23, 27 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (в ред. Федерального закона от 2 ноября 2004 г. № 127-ФЗ) «Об общественных объединениях», ст. 3, 11, 15, 21, 26 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (в ред. Федерального закона от 28 декабря 2004 г. № 183-ФЗ) «О политических партиях»).

Требования к кандидатам на выборах в федеральные органы государственной власти устанавливаются Конституцией РФ и федеральными законами «О выборах Президента Российской Федерации», «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Законодательством субъекта РФ могут вводиться дополнительные условия реализации гражданином России пассивного избирательного права, связанные с достижением гражданином определенного возраста. Устанавливаемый минимальный возраст кандидата не может быть ниже 21 года на выборах в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, 35 лет — на выборах Президента РФ, 30 лет — на выборах главы исполнительной власти и 21 года — на выборах в органы местного самоуправления. Законодательство России и субъектов РФ не устанавливает максимальный возраст кандидатов.

Выдвижение кандидата (списков кандидатов) возможно при условии его четко выраженного согласия баллотироваться на выборный пост. Доказательством этого является:

а) заявление в письменной форме о согласии кандидата баллотироваться по соответствующему избирательному округу; представление расширенного перечня сведений биографического характера с указанием не только данных об образовании, роде занятий, но и сведений (если они есть) о неснятых, непогашенных судимостях;

б) письменное уведомление избирательной комиссии с последующим сбором подписей или внесением избирательного залога.

Согласно ст. 38 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» и ст. 46 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» избирательная комиссия может проверить соблюдение порядка сбора подписей, оформление подписных листов, достоверность сведений об избирателях и подписи избирателей. К такой проверке могут привлекаться субъекты обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов, их представители — эксперты из числа специалистов органов внутренних дел, органов юстиции, а также специализированных учреждений и организаций, осуществляющих учет населения.

Регистрация кандидатов (списка кандидатов) осуществляется соответствующей избирательной комиссией при наличии необходимого количества собранных подписей избирателей, или внесенного избирательного залога, или решения политической партии, допущенной по результатам ближайших предыдущих выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ к распределению депутатских мандатов, о выдвижении кандидатов (списка кандидатов).

На данной стадии избирательного процесса наиболее серьезную угрозу для национальной безопасности России представляют деятельность коррумпированных должностных лиц избирательных комиссий, представителей преступных групп, экстремистских сил, спецслужб и организаций иностранных государств, стремящихся к продвижению своих кандидатов на выборные должности в органы государственной власти и местного самоуправления, а также финансовые злоупотребления в использовании избирательных фондов кандидатов, избирательных объединений.

В связи с этим в интересах обеспечения национальной безопасности наиболее детальному нормативному правовому регулированию должны быть подвержены противодействие проникновению в органы власти криминальных и экстремистских элементов и пресечение возможного подкупа избирателей при сборе подписей в поддержку кандидатов. Для этой цели субъек-

ты обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов (избирательные комиссии и суды совместно с органами федеральной службы безопасности, прокуратуры и внутренних дел) смогут использовать возможность отмены регистрации кандидата (списка кандидатов) и при наличии правовых оснований применять санкции, предусмотренные законом¹.

В настоящее время для предотвращения проникновения криминальных и экстремистских элементов в органы власти субъектами обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов могут быть использованы соответствующие правовые меры.

В целях недопущения выдвижения и регистрации в качестве кандидатов на выборные должности лиц, находящихся в уголовном розыске, п. 5 ст. 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», предписывает кандидату лично (кроме кандидата, выдвинутого в списке кандидатов) подавать документы при его регистрации соответствующей избирательной комиссией.

Согласно п. 4 ст. 61, п. 7 ст. 63, п. 9 ст. 37 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» сведения о неснятой и непогашенной судимости кандидата должны указываться в подписном листе, на информационных стендах и в избирательных бюллетенях. Подпункт «е» п. 5 ст. 76 данного Закона отмечает, что регистрация кандидата может быть отменена в случае установления факта сокрытия кандидатом сведений о своей неснятой (непогашенной) судимости.

Пункт 6 ст. 3 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» и п. 5 ст. 5 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» устанавливают запрет на ре-

¹ См.: Дулов С. А. Проблемы коррупции в избирательном процессе. Технологии подкупа избирателей и борьба с ними. Практика отмены регистрации кандидатов судебными и иными уполномоченными органами // Выборы в Российской Федерации. Материалы науч.-практ. конф. 16—17 марта 2002 г., Санкт-Петербург. СПб., 2002. С. 260—267.

гистрацию в качестве кандидатов граждан РФ, в отношении которых вступил в силу приговор суда о лишении права занимать государственные должности в течение определенного срока, если голосование на выборах состоится до истечения установленного судом срока.

Косвенное основание ограничения проникновению представителей криминалиста в органы государственной власти сформулировано в подп. 4 п. 3 ст. 21 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации»: «для случаев отказа от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную или иную охраняемую законом тайну»¹. В соответствии со ст. 22 Закона РФ «О государственной тайне» признание рецидивистом, нахождение под судом или следствием за государственные и иные тяжкие преступления, наличие неснятой судимости за эти преступления являются основаниями для отказа в допуске к государственной тайне, а следовательно, и для занятия должности, связанной с государственной тайной. Очевидно, что в данном случае не имеет значения, каким путем замещается эта должность — назначением или выборами.

Статья 21¹ Закона РФ «О государственной тайне» устанавливает особый порядок допуска к государственной тайне, согласно которому депутаты Государственной Думы РФ на период исполнения ими своих полномочий допускаются к сведениям, составляющим государственную тайну, без проведения проверочных мероприятий. Это констатирует и практика конституционного судопроизводства.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 27 марта 1996 г. № 8-П закреплено: «Исходя из буквального смысла статьи 21 Закона Российской Федерации «О государственной тайне», устанавливаемый ею порядок носит характер общего правила, не исключающего, однако, возможности использования иных способов доступа к государственным секретам и защиты государственной тайны, само существование которых обусловлено, в частности, особенностями правового статуса отдельных

¹ См.: Щедрин Н. Б. Меры безопасности: развитие теории, отличительные признаки и классификация // Правоведение. 1994. № 4. С. 91—95.

категорий лиц, вытекающего из Конституции Российской Федерации или непосредственно предусмотренного законом. В этой связи предписания статьи 21 о порядке допуска к сведениям, составляющим государственную тайну (предварительная проверка и решение руководителя органа государственной власти, предприятия, учреждения или организации о допуске), не могут быть распространены, например, на депутатов Федерального Собрания или судей, поскольку это противоречит природе их конституционного статуса, особенностям занятия должности (избрание или особый порядок назначения) и выполняемых ими функций».

Следовательно, можно сделать вывод о том, что Закон РФ «О государственной тайне» не вполне обоснованно позволяет использовать особый порядок допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, в отношении депутатов представительных органов государственной власти и местного самоуправления, а также лиц, замещающих выборные должности.

Подпункт «е» п. 7 ст. 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» запрещает иностранным гражданам, лицам без гражданства, иностранным юридическим лицам проведение предвыборной агитации, выпуск и распространение агитационных материалов. Также п. 6 ст. 3 настоящего Закона содержит правовое предписание, в соответствии с которым иностранные граждане, иностранные юридические лица не вправе осуществлять деятельность, способствующую либо препятствующую выдвижению кандидатов, а также достижению определенного результата на выборах.

Перечисленные выше положения закона дают формальную возможность субъектам обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов (главным образом, органам федеральной службы безопасности) оказывать противодействие попыткам проникновения представителей преступных групп, террористических и экстремистских сил в органы власти, а также позволяют в определенной мере противостоять стремлению ряда иностранных государств оказывать скрытое информационно-пропагандистское, финансовое и по-

литическое воздействие на избирательный процесс в ущерб интересам национальной безопасности России.

Особого внимания заслуживает стадия предвыборной агитации. Федеральные законы и законы субъектов РФ о выборах, как правило, содержат разделы (главы), регламентирующие порядок и условия ведения предвыборной агитации. Ряд субъектов РФ (например, Оренбургская область) приняли отдельные законы о предвыборной агитации.

Деятельность кандидатов, избирательных объединений, СМИ в ходе предвыборной агитации должна осуществляться в установленных законодательством пределах.

Во-первых, следует неукоснительно соблюдать сроки предвыборной агитации. По закону агитационный период начинается с момента выдвижения кандидата и заканчивается в ноль часов за одни сутки до дня голосования, а на каналах организаций телерадиовещания и периодических печатных изданиях начинается за 30 дней до дня голосования.

Во-вторых, закон вполне конкретно определяет субъекты агитационной деятельности (в первую очередь речь идет о гражданах РФ и политических партиях) и запрещает заниматься ею членам избирательных комиссий с правом решающего голоса, государственным органам, органам местного самоуправления, благотворительным организациям, религиозным объединениям, а также лицам, замещающим государственные, муниципальные должности, государственным и муниципальным служащим, военнослужащим при исполнении ими своих служебных обязанностей и некоторым другим (п. 7 ст. 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

В-третьих, закон устанавливает равные условия доступа кандидатов, избирательных объединений к СМИ (п. 2 ст. 45, п. 1 ст. 50, п. 1 ст. 51 настоящего Федерального закона).

Предвыборные программы политических партий и кандидатов, агитационные материалы и выступления на собраниях, митингах, в средствах массовой информации не должны содержать призывов к осуществлению экстремистской деятельности.

Нужно подчеркнуть, что в период выборов серьезные опасения вызывает использование отдельными участниками избирательного процесса СМИ для нанесения ущерба суверенитету и территориальной целостности Российской Федерации, разжигания социальной, расовой, национальной и религиозной вражды, инспирирования сепаратистских настроений и межнациональных обострений, дискредитации политических конкурентов.

Исходя из этого, на этапе предвыборной агитации субъектам обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов (органы федеральной службы безопасности, прокуратуры и юстиции) необходимо осуществлять работу по проверке соответствия деятельности общественных объединений их уставным целям, проводить мероприятия по выявлению, предупреждению и пресечению антиконституционной деятельности кандидатов, политических партий и общественных объединений¹. Необходим постоянный мониторинг распространяемых агитационных материалов, публикаций и выступлений кандидатов в СМИ в интересах недопущения в них экстремизма.

Важную роль в ходе выборов играет деятельность управомоченных органов (прежде всего культуры и массовых коммуникаций), направленная на обеспечение достоверности сведений о социально-значимых событиях общественно-политической жизни, правовое воспитание избирателей в предвыборный период и в ходе избирательной кампании, предотвращение фактов злоупотребления свободой массовой информации, распространения избирательных технологий манипулятивного воздействия на общественное сознание.

Действующим законодательством предусмотрена возможность привлечения к ответственности организации телерадиовещания, редакции периодического печатного издания, их должностных лиц в случае нарушения порядка проведения предвыборной агитации и распространения экстремистских материалов (п. 8 ст. 56 Федерального закона «Об основных гарант

¹ См.: Предупреждение Министерства юстиции РФ от 31 декабря 2002 г. № 08/123-99-ЕС в адрес руководящего органа Общероссийской политической партии «Национально-Державная партия России».

тиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», ст. 8 и 11 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности»¹.

Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 94-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”»² дополнил Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2141-І «О средствах массовой информации» ст. 16¹ «Приостановление выпуска средства массовой информации за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах».

В соответствии с данной статьей, если в период избирательной кампании после вступления в силу решения суда о привлечении главного редактора или редакции радио-, телепрограммы, периодического печатного издания, иной организации, осуществляющей выпуск СМИ, к административной ответственности за нарушение законодательства о выборах этот главный редактор или эта организация допустит повторное нарушение законодательства о выборах, Центральная избирательная комиссия РФ (в случае если продукция СМИ распространяется на территории субъекта РФ, также избирательная комиссия соответствующего субъекта РФ) вправе обратиться в федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий регистрацию СМИ, с представлением о приостановлении его выпуска.

Указанный федеральный орган исполнительной власти в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а в день, предшествующий дню голосования, и в день голосования немедленно осуществляет проверку фактов, изложенных в представлении, и обращается в суд с заявлением о приостановлении выпуска СМИ, использованного в целях совершения указанных нарушений, либо направляет в соответствующую избирательную комиссию мотивированный отказ от обращения в суд с указанным заявлением. Федеральный орган

¹ См.: Представление ЦИК РФ от 29 октября 1999 г. № 32/420-3 «О пресечении противоправной агитационной деятельности и привлечении организации телерадиовещания «ОРТ» и ее должностных лиц к ответственности».

² Российская газета. 2003. 8 июля.

исполнительной власти, осуществляющий регистрацию СМИ, не вправе отказаться от обращения в суд на основании представления избирательной комиссии о приостановлении выпуска СМИ, если главным редактором или организацией, осуществляющей выпуск СМИ, в период одной избирательной кампании совершено более двух нарушений законодательства о выборах, повлекших назначение судом административного наказания¹.

Приостановление выпуска СМИ осуществляется судом на срок до момента окончания голосования на выборах, а в случае, если проводится повторное голосование, — до момента окончания повторного голосования.

Вместе с тем в условиях растущего распространения информационных технологий в процессе организации и проведения выборов необходимо отметить недостаточную проработанность правовой основы противодействия использованию электронных СМИ (прежде всего телекоммуникационных сетей) для совершения избирательных правонарушений и нанесения ущерба интересам национальной безопасности России.

К примеру, не является достаточно эффективным существующий правовой механизм защиты от возможного ущемления прав и законных интересов граждан и организаций, а также злоупотребления свободой массовой информации при осуществлении агитационной деятельности в сети «Интернет».

В федеральном законодательстве о выборах целесообразно установить общие условия доступа кандидатов, избирательных объединений к сети «Интернет», соответствующие ст. 12 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности», и урегулировать порядок проведения предвыборной агитации посредством сетей связи общего пользования. В частности, предлагается установить ответственность за достоверность размещаемых сведений, запретить анонимное распространение информации в сети и распространение информации

¹ В настоящей статье нарушения законодательства о выборах ограничены административными составами. В этой связи не ясно, почему совершение организацией, осуществляющей выпуск СМИ, преступлений, связанных со злоупотреблением свободой массовой информации, не влечет подобного приостановления деятельности СМИ.

агитационного характера, не запрошенной ее получателем. Средства на ведение предвыборной агитации через Интернет должны расходоваться из избирательного фонда. Представляется целесообразным зарегистрированные в российском сегменте сайты приравнять к СМИ и с учетом этого к ним применять нормы об ответственности¹.

Думается, что изложенные меры позволят предотвратить распространение компрометирующих отдельных кандидатов материалов и политического «заказа» конкурентов в Интернете в период предвыборной агитации.

Немаловажную роль в обеспечении национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов играет финансирование избирательных кампаний². Законодательством о выборах в РФ в общем виде регулируется схема взаимодействия избирательных комиссий с правоохранительными органами, финансово-контрольными учреждениями, кредитными организациями и налоговыми органами при проверке достоверности сведений об имуществе, доходах и источниках финансирования кандидатов. На управомоченные контрольно-ревизионные органы возложен контроль источников и порядка финансирования избирательных кампаний кандидатов и политических партий. Возрастание роли в избирательном процессе объективно требует должного отражения прозрачности их финансирования.

Федеральные законы «О выборах Президента Российской Федерации» (ст. 58) и «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (ст. 64) предусмотрели, что основная доля в избирательном фонде кандидатов формируется за счет средств, которые выделены кандидату выдвинувшей его политической партией. В развитие дан-

¹ См.: Климова Ю. Н. Распространение информации через Интернет в период избирательной кампании: коммуникативные, криминологические и правовые аспекты. Нижнекамск, 2002. С. 34—35.

² Принятые федеральные законы «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (2002 г.) и «О выборах Президента Российской Федерации» (2003 г.) установили порядок финансирования мероприятий, связанных с организацией и проведением выборов (ст. 65—73 и ст. 57—65 законов соответственно).

ного положения Центральной избирательной комиссией РФ разработана подробная форма сводного финансового отчета кандидата и политической партии.

Предполагается, что указанные правовые меры позволят усилить контроль за движением денежных средств и уменьшить возможности криминального влияния на финансирование выборов.

Думается, что весьма своевременна постановка вопроса о контроле не только за финансово-хозяйственной деятельностью политических партий, но и за их политической рекламой, особенно в период избирательных кампаний.

Завершающая стадия избирательной кампании связана с подсчетом голосов и объявлением результатов голосования. Нормативно-правовое регулирование данной стадии избирательного процесса осуществляется Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а уголовная ответственность за фальсификацию избирательных документов, документов референдума или неправильный подсчет голосов установлена ст. 142 Уголовного кодекса РФ.

Согласно п. 6 и 8 ч. 4 Декларации о критериях свободных и справедливых выборов «государственные органы должны обеспечить такие условия, когда при голосовании исключается подкуп или другие противозаконные действия, сохраняются безопасность и целостность процесса голосования, а подсчет голосов проводится подготовленным персоналом и может быть подвергнут беспристрастной проверке». Кроме того, «государства должны предпринять необходимые меры, чтобы партии, кандидаты и их сторонники пользовались равной безопасностью, а государственные органы предпринимали необходимые шаги для предотвращения случаев насилия в ходе выборов»¹.

В гл. IX (ст. 61—74) Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» регламентируется весь порядок организации работы, связанной с подсчетом голосов.

¹ См.: Декларация о критериях свободных и справедливых выборов (Париж, 26 марта 1994 г.) (По документам Межпарламентского Союза). М.: Известия, 1994.

Процедура голосования является формализованной, что требует от участников выборов, включая членов избирательных комиссий, неуклонного соблюдения всех предусмотренных нормативными правовыми актами условий (ст. 64—66).

Учитывая особую значимость избирательных документов для правильного подсчета голосов и установления результатов выборов, законодатель установил требования к изготовлению избирательных бюллетеней, подробный перечень данных, которые должны быть отражены в избирательных бюллетенях и протоколах об итогах голосования. Универсальные требования к протоколу об итогах голосования позволяют участковым избирательным комиссиям применять единые подходы к их заполнению. На основании подлинных первых экземпляров протокола соответствующие вышестоящие избирательные комиссии устанавливают итоги голосования и определяют результаты выборов.

С позиций обеспечения национальной безопасности серьезные опасения вызывают случаи использования механизмов фальсификации итогов голосования и результатов выборов¹.

Следует иметь в виду, что, согласно п. 9 ст. 70 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», избирательная комиссия обязана признать недействительными итоги голосования, во-первых, в случае, если допущенные при проведении голосования или установлении итогов голосования нарушения не позволяют с достоверностью установить результаты волеизъявления избирателей, во-вторых, в случае, если они признаны недействительными на части избирательных участков, списки избирателей на которых на момент окончания голосования в совокупности включают не менее чем одну чет-

¹ Отличие итогов голосования от результатов выборов заключается в том, что итоги голосования подводятся в масштабах территории, являющейся частью соответствующего избирательного округа (как правило, это избирательный участок), и являются промежуточным результатом на пути определения результатов выборов. Результаты выборов определяются на основе суммирования итогов голосования, полученных на территории всего избирательного округа. Конкретные механизмы фальсификации итогов голосования и результатов выборов рассмотрены выше.

вертую часть от общего числа избирателей, внесенных в списки на момент окончания голосования в соответствующем избирательном округе, в-третьих, по решению суда.

Поэтому непосредственно в день голосования субъекты обеспечения национальной безопасности в процессе организации и проведения выборов (прежде всего избирательные комиссии и органы внутренних дел) особое внимание уделяют избирательным участкам. В этот период основные усилия (главным образом, органов внутренних дел и федеральной службы безопасности) направлены на реализацию оперативно-профилактических мер, связанных с недопущением подкупа участников выборов и незаконного вмешательства в деятельность избирательных комиссий.

Осуществляя надзор за соблюдением прав и свобод человека и гражданина во время выборов (референдумов), органы прокуратуры не подменяют иные государственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод человека и гражданина, не вмешиваются в деятельность избирательных комиссий.

При наличии оснований полагать, что нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер преступления, прокурор возбуждает уголовное дело и принимает меры к тому, чтобы лица, его совершившие, были подвергнуты уголовному преследованию в соответствии с законом.

В случаях, когда нарушение прав и свобод человека и гражданина имеет характер административного правонарушения, прокурор возбуждает производство об административном правонарушении или незамедлительно передает сообщение о правонарушении и материалы проверки в орган или должностному лицу, которые полномочны рассматривать дела об административных правонарушениях.

В случае нарушения прав и свобод человека и гражданина, защищаемых в порядке гражданского судопроизводства, когда пострадавший по состоянию здоровья, возрасту или иным причинам не может лично отстаивать в суде или арбитражном суде свои права и свободы или когда нарушены права и свободы значительного числа граждан либо в силу иных обстоятельств нарушение приобрело особое общественное значение, прокурор

предъявляет и поддерживает в суде или в арбитражном суде иск в интересах пострадавших.

После окончания выборов осуществляется контроль за возвратом бюджетных средств, выделенных в избирательные фонды зарегистрированных кандидатов, избирательных объединений.

Проведенное исследование нормативного правового регулирования организации и проведения выборов свидетельствует, что нормативные акты, регулирующие избирательный процесс, не только охватывают сами избирательные процедуры, но и распространяют свое действие на сферу обеспечения национальной безопасности в государственном строительстве.

8. Мониторинг правосознания избирателей как информационная основа преодоления электорального абсентеизма

Низкая активность избирателей — одна из ключевых проблем избирательных кампаний. Показатель активности электората определяет уровень легитимности формируемых органов государственной власти, является индикатором оценки предлагаемых избирателям политических и экономических программ. В этой связи представляет интерес динамика активности избирателей в период с 2003 по 2005 г.

В прошедших 7 декабря 2003 г. выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ четвертого созыва приняли участие 60 712 299 избирателей, что составляет 55,75% избирателей, включенных в списки. 44,25% избирателей, включенных в списки, не приняли участие в выборах (48 193 945 избирателей).

Анализ результатов выборов депутатов Государственной Думы четвертого созыва на уровне субъектов РФ и избирательных округов не позволяет в полной мере выявить особенности территориальных различий в результатах выборов, поскольку при таком масштабе исследования многие важные особенности усредняются. Диапазон колебаний явки и результатов выборов по отдельным городам и районам заметно шире, чем на уровне субъектов Федерации и избирательных округов. Явка по городам и сельским районам составляла от 33 до 100%. Самая высокая и максимально возможная явка в 100% зафиксирована в Новоземельском районе Архангельской области. Близкой к 100% явка оказалась на многих территориях Республики Татарстан и Республики Мордовия, а также на судовых избирательных комиссиях Петропавловска-Камчатского и Холмска (Сахалинская область).

Самая низкая явка (33,0 и 34,6%) зафиксирована в городах Тулуне и Норильске. Представители малоактивных террито-

рий — города Сибири, где наблюдалась пониженная явка избирателей¹.

В выборах Президента РФ 14 марта 2004 г. приняли участие 69 581 761 избиратель, или 64,39% избирателей, включенных в списки на момент окончания голосования (с учетом голосования за пределами страны). Вызывает тревогу тот факт, что по сравнению с голосованием на выборах Президента РФ 26 марта 2000 г. активность избирателей уменьшилась на 4,35%². Минимальная явка избирателей составила 51,1% (Красноярский край), 52% (Иркутская область), 53,63% (Ивановская область); максимальный показатель активности избирателей зафиксирован в Кабардино-Балкарской Республике — 97,72%, Республике Ингушетия — 96,23%, Республике Мордовия — 94,57%. Как отметил А. А. Вешняков, занимавший в период указанных выборов пост Председателя Центральной избирательной комиссии РФ, «почти 56-процентная явка сопоставима с показателями на выборах в США, Великобритании или Франции. Но факт говорит сам за себя — мы потеряли шесть миллионов избирателей. Я считаю, что люди отказались идти на выборы в том числе и из-за административных перегибов власти на местах. Избирателю ведь многое видно и понятно»³.

Снижение активности избирателей на выборах наблюдается во многих демократических странах, но это отнюдь не означает отсутствия необходимости всестороннего анализа этой тенденции.

В этой связи не теряют актуальность исследования правосознания избирателей как структурообразующего элемента становления и развития демократической политической системы в целом и составляющих ее институтов.

Систематическое проведение социологических опросов избирателей на базе специально разработанных программ подобного рода исследований позволяют вести мониторинг правосознания избирателей с целью выявления их установок и ори-

¹ См.: Выборы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. 2003: Электоральная статистика. М., 2004. С. 233.

² См.: Выборы Президента Российской Федерации. 2004: Электоральная статистика. М., 2004. С. 98.

³ См.: Российская газета. 2004. 16 янв.

ентаций в динамике, прогнозирования развития позитивных и устранения негативных тенденций.

Приведем некоторые данные опросов, проведенных в НИИ проблем укрепления законности и правопорядка в 2003 и 2005 гг.¹ В период с января по май 2003 г. было опрошено 468 человек. Респонденты условно делились на группы: «студенты» — учащиеся высших образовательных заведений в возрасте от 18 до 30 лет; «неюристы» — взрослое население, не имеющее юридического образования, в возрасте от 30 лет; «юристы» — взрослое население, имеющее юридическое образование, в возрасте от 30 лет. В период с апреля по июнь 2005 г. опрошено 500 человек, дифференцируемых на группы: «студенты-юристы» — учащиеся юридических факультетов высших учебных заведений; «студенты-неюристы» — учащиеся неюридических факультетов высших учебных заведений; «юристы-профессионалы» — взрослое население, имеющее юридическое образование; «взрослое население-неюристы».

Закрепленные в Конституции РФ правовые принципы избирательной системы заложили фундамент проведения свободных, демократических выборов в России, что позитивно отразилось на правовой культуре участников избирательного процесса. Предполагалось, что каждый гражданин знаком с нормами Конституции своей страны и осведомлен о предмете их регулирования. Однако исследование показало, что это не всегда так.

Большинство респондентов, знакомых с текстом Конституции РФ, наблюдается среди юристов-профессионалов: 2003 г. — 86%, 2005 г. — 93%.

Более чем в два раза увеличилось число респондентов среди взрослого населения-неюристов, указавших, что знакомились с текстом Основного закона частично: 2003 г. — 20%, 2005 г. — 44%.

Большинство избирателей, не имеющих юридического образования (молодежь до 30 лет), указали, что слышали о таком

¹ Подробно об исследовании правосознания избирателей см.: Сеченова Р. Р. Правосознание избирателей и его роль в обеспечении законности избирательного процесса: Дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003; Дамаскин О. В., Корчиго Е. В., Сеченова Р. Р. Избирательный процесс и электорально-правовая культура: Учеб.-практич. пособие. М., 2005.

Законе, но не знакомы с его текстом: 73% в 2003 г., 44% в 2005 г.

По сравнению с 2003 г. увеличилось число взрослых респондентов, изучавших весь текст Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: юристы-профессионалы — 2003 г. — 33%, 2005 г. — 45%; взрослое население-неюристы — 2003 г. — 4%, 2005 г. — 16%. Среди студентов-неюристов этот показатель снизился с 2% (2003 г.) до 0% (2005 г.). Нормы указанного Закона имеют рамочное значение в регулировании избирательных правоотношений, поэтому целесообразно повышать интерес избирателей к нормам Закона в части регулирования их прав.

В ряде стран участие избирателя в голосовании рассматривается как его обязанность и патриотический долг. Обязательное голосование принято в Бельгии, Австралии, Люксембурге, на Кипре, в Греции, Швейцарии и практически во всех странах Латинской Америки. Неучастие в выборах в указанных странах влечет за собой определенные санкции. Таковыми могут быть запрещение в течение определенного времени заключать деловые контракты, денежный штраф, общественное порицание и даже непродолжительное тюремное заключение¹. Исследование 2003 г. показало, что избиратели отрицательно относятся к такому подходу и осознают его неприемлемость в условиях построения демократического государства: взрослое население — юристы (67%) и неюристы (84%); студенты (82%). При этом избиратели указали, что голосование на выборах — это право, а не обязанность гражданина, введение обязательного голосования является нарушением его прав. Государство должно обеспечить условия для добровольного и осознанного участия граждан в выборах, предотвратить оказание на них какого-либо давления. Несомненно, что в гражданском обществе или в обществе, стремящемся быть таковым, обязательное голосование на выборах является недопустимым, так как противоречит его основному началу — свободе лица с его правами и интересами. Ценность гражданского общества заключается в том, что личность в нем выделена из массы, а возможность ее самореа-

¹ См.: Сравнительное избирательное право. М.: Норма, 2003. С. 36.

лизации ничем не ограничивается. Институт обязательного голосования на выборах не воспринят законодателями большинства стран (США, Франция, Россия и др.).

Не нашло поддержки у большинства респондентов и решение проблемы низкой активности избирателей с помощью материального стимулирования за явку на выборы: взрослое население—неюристы (85%) и юристы (64%); студенты (45%). Однако следует отметить, что 37% студентов согласны с введением в России вознаграждения за явку на выборы¹.

В связи с проводимой Президентом РФ реформой основных институтов государственной власти (далее — реформа) представляют интерес суждения избирателей по данному аспекту.

Согласно данным исследования 2005 г., большинство респондентов слышали о реформе: 98% юристов-профессионалов, 73% студентов-юристов, 58% взрослого населения-неюристов, 38% студентов-неюристов.

Самый высокий процент поддержки реформы — 100% наблюдается среди юристов-профессионалов. Не поддерживают реформу 21% студентов-юристов, 13% взрослого населения-неюристов. Ничего не слышали о реформе 38% студентов-неюристов, 21% взрослого населения-неюристов.

Большинство молодых избирателей полагают, что реформа направлена на обеспечение единства страны и укрепления государственных структур: 53% студентов-юристов, 52% неюристов. Эту точку зрения поддержали 67% юристов-профессионалов и 44% взрослого населения-неюристов. 13% студентов-юристов и 10% взрослого населения-неюристов считают, что реформа направлена на ограничение демократических прав граждан.

Некоторые избиратели указали, что реформа направлена на усиление власти Президента РФ: 30% студентов-юристов, 29% юристов-профессионалов, 26% взрослого населения-неюристов, 16% студентов-неюристов.

Развивая тему формирования органов государственной власти, респондентам предлагалось указать предпочтительный способ формирования палат Федерального Собрания РФ.

¹ По данным исследования 2003 г.

Большинство респондентов придерживаются мнения, что Совет Федерации должен формироваться всенародным голосованием по два представителя от каждого субъекта из списка кандидатов, выдвигаемых законодательным и исполнительными органами субъекта. Так считают 6% студентов-юристов, 55% взрослого населения-неюристов, 48% студентов-неюристов, 46% юристов-профессионалов.

Существующий порядок формирования Совета Федерации поддержали 45% юристов-профессионалов, 21% взрослого населения-неюристов, 19% студентов-юристов, 18% студентов-неюристов.

В отличие от порядка избрания депутатов Государственной Думы (путем прямого голосования) при формировании Совета Федерации применяется смешанная система выборов, предлагающая двустепенность образования одной части Совета Федерации (через законодательный орган государственной власти субъекта) и назначаемость другой его части (от исполнительно-го органа субъекта). Непосредственного участия граждан в процедуре избрания верхней палаты парламента Конституция РФ не предусматривает, хотя и не исключает. Совет Федерации образуется путем представительства в нем лиц от уже сформированных органов государственной власти субъектов РФ (ч. 2 ст. 95 Конституции РФ).

Представляется, что формирование Совета Федерации путем прямых выборов снизило бы роль органов представительной и исполнительной власти региона в рассмотрении вопросов, отнесенных к их компетенции.

Значительное число избирателей высказались за формирование Государственной Думы с использованием смешанной системы выборов, при которой 225 депутатов избираются путем голосования за конкретных кандидатов и 225 депутатов — пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов, выдвигаемые политическими партиями: 36% студентов-юристов, 34% юристов-профессионалов, 19% взрослого населения-неюристов, 13% студентов-неюристов. Напомним, что подобный порядок выборов депутатов Государственной Думы действовал до 7 декабря 2006 г., т. е. до вступления в силу Федерального закона № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», приня-

того Государственной Думой 22 апреля 2005 г. (за исключением ч. 6 ст. 94, которая вступает в силу со дня официального опубликования указанного Закона). Пропорциональную систему выборов, предусмотренную указанным Законом, согласно которой 450 депутатов избираются пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов, выдвинутые партиями, поддержали 21% юристов-профессионалов, 14% студентов-юристов, 12% студентов-неюристов и лишь 10% взрослого населения-неюристов.

Большинство взрослого населения-неюристов (37%) полагают, что 450 депутатов Государственной Думы должны избираться путем голосования гражданами за конкретных кандидатов. Этую точку зрения разделяют 33% юристов-профессионалов, 30% студентов-неюристов, 28% студентов-юристов.

В связи с принятием Федерального закона от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» (отменяющий выборы высших должностных лиц субъектов РФ) представляют интерес суждения избирателей о порядке наделения полномочиями глав субъектов РФ.

Формирование исполнительной ветви власти напрямую зависит от особенностей сложившейся системы федеративных отношений, присущих каждому конкретному государству. В Конституции РФ не содержится прямого указания в отношении порядка избрания глав ее субъектов. Закрепленная в Законе процедура наделения лица полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ не вступает в какое-либо противоречие с регулируемой Конституцией РФ формой федеративных отношений и осуществляется в рамках конституционного поля России.

В соответствии со своим конституционным статусом Президент РФ не только гарантирует соблюдение прав и свобод граждан, но и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ст. 80 Конституции РФ). Президент определяет основные направления

внутренней и внешней политики государства. Закрепленная Законом новация направлена на практическое обеспечение этой политики.

Однако значительное число опрошенных избирателей полагают, что высшее должностное лицо субъекта РФ должно избираться всенародным голосованием: 64% студентов-юристов, 61% взрослого населения-неюристов, 53% студентов-неюристов, 31% юристов-профессионалов. Представляется, что это связано с осознанием гражданами социальной ценности и значимости института выборов в условиях построения демократического общества.

Большинство юристов-профессионалов (57%) согласны с существующим порядком наделения лица полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ.

Эмпирические показатели проведенных опросов позволяют сделать вывод, что избиратели всех исследуемых групп не всегда согласны с происходящими изменениями норм избирательного законодательства. Прослеживается тенденция недоверия политическим партиям: 56% студентов-юристов, 51% юристов-профессионалов, 47% взрослого населения-неюристов, 43% студентов-неюристов указали, что «особо не доверяют» партии, за которую голосуют на выборах¹.

В оценке респондентами общего состояния законности осуществления избирательных прав граждан также просматривается негативная тенденция. Если в 2003 г. большинство избирателей оценили его как «удовлетворительное»: юристы — 60%, неюристы — 71%, студенты — 82%, то в 2005 г. мнения разделились следующим образом: 43% взрослого населения-неюристов, 36% студентов-юристов, 25% студентов-неюристов считают состояние законности в рассматриваемой сфере правоотношений неудовлетворительным. Неоднозначны в этом вопросе мнения большинства юристов-профессионалов: 43% оценили состояние законности как удовлетворительное и 43% — скорее удовлетворительное, чем нет.

Изложенное позволяет сделать вывод о необходимости изучения правосознания различных групп избирателей в целях преодоления электорального абсентеизма, формирования пози-

¹ По данным исследования 2005 г.

тивного отношения к участию в выборах, повышения доверия граждан к институтам выборной демократии; разработки программ повышения уровня правовой культуры избирателей. Особого внимания заслуживают вопросы формирования правового сознания молодых избирателей, от волеизъявления которых в значительной степени зависят не только итоги отдельных выборов, но и будущее страны.

Современное избирательное право может быть эффективным лишь в той мере, в какой оно является отражением демократической правовой культуры. Обращаясь к теме гражданского общества, Президент РФ отметил: «...Мы будем действовать решительно, но постараемся каждый шаг объяснять, с тем чтобы люди понимали, что делается и почему и какие цели мы ставим перед собой... И если мы добьемся такого режима взаимодействия с обществом, то сможем действительно многое сделать, опираясь на понимание и поддержку населения»¹. Решение задачи по созданию эффективной правовой и политической системы, дальнейшее укрепление российской государственности зависят от осознания и поддержки гражданами позиции руководства страны.

¹ Российская газета. 2004. 15 марта

9. Юридическая ответственность за правонарушения в избирательном процессе

За совершение правонарушений в избирательном процессе установлена государственно-правовая, административная, уголовная ответственность в соответствии с федеральными законами.

Одной из действенных государственно-правовых мер, направленных на предупреждение нарушений избирательного законодательства со стороны избирательных комиссий, является установленная законом возможность их расформирования (ст. 31 Федерального закона от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ).

Избирательные комиссии обязаны в пределах своей компетенции рассматривать поступившие к ним в период избирательной кампании обращения о нарушении закона, проводить проверки по этим обращениям и давать лицам, направившим обращения, письменные ответы в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а по обращениям, поступившим в день голосования или в день, следующий за днем голосования, — немедленно. Если факты, содержащиеся в обращениях, требуют дополнительной проверки, решения по ним принимаются не позднее чем в десятидневный срок.

Участковые комиссии вправе обращаться с представлениями о проведении соответствующих проверок и пресечении нарушений закона в правоохранительные органы, органы исполнительной власти. Указанные органы обязаны в пятидневный срок, если представление получено за пять и менее дней до дня голосования, но не позднее дня, предшествующего дню голосования, а если в день голосования или в день, следующий за днем голосования, — немедленно принять меры по пресечению этих нарушений и незамедлительно проинформировать о результатах обратившуюся комиссию. Если факты, содержащиеся в представлении, требуют дополнительной проверки, указанные меры принимаются не позднее чем в десятидневный срок.

Решения и действия (бездействие) участковой комиссии, нарушающие избирательные права граждан, могут быть обжалованы в вышестоящую избирательную комиссию, которая обязана, не направляя жалобу в участковую избирательную комиссию (за исключением случая, когда обстоятельства, изложенные в жалобе, не были предметом рассмотрения участковой комиссии), рассмотреть жалобу и вынести одно из следующих решений:

- а) оставить жалобу без удовлетворения;
- б) отменить обжалуемое решение полностью или в части (признать незаконным действие (бездействие)) и принять решение по существу;
- в) отменить обжалуемое решение полностью или в части (признать незаконным действие (бездействие)), обязав нижестоящую комиссию повторно рассмотреть вопрос и принять решение по существу (совершить определенное действие).

Предварительное обращение в вышестоящую избирательную комиссию не является обязательным условием для обращения в суд.

Решения и действия (бездействие) участковых комиссий обжалуются в районные и городские суды.

Решения суда обязательны для исполнения участковыми избирательными комиссиями.

Решения по жалобам, поступившим в период избирательной кампании, принимаются судом 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, решения по ним принимаются не позднее чем в десятидневный срок. По жалобе на решение комиссии об итогах голосования, о результатах выборов суд обязан принять решение не позднее чем в двухмесячный срок со дня подачи жалобы.

Участковая комиссия может быть расформирована районным судом в случаях:

- а) нарушения комиссией избирательных прав граждан, повлекшего за собой признание Центральной избирательной комиссией РФ, избирательной комиссией субъекта РФ в порядке, установленном законом (в том числе на основании решения су-

да), недействительными итогов голосования на соответствующем избирательном участке;

б) неисполнения комиссией решения суда или вышестоящей комиссии, решений Центральной избирательной комиссии РФ, избирательной комиссии субъекта РФ, принятых в соответствии с Федеральным законом.

С заявлением в суд о расформировании участковой избирательной комиссии вправе обратиться группа депутатов соответствующего представительного органа местного самоуправления численностью не менее одной трети от общего числа депутатов этого органа, а также Центральная избирательная комиссия РФ, избирательная комиссия субъекта РФ.

Заявление о расформировании комиссии принимается к рассмотрению немедленно, и решение по нему выносится не позднее чем через 14 дней, а в период избирательной кампании — не позднее чем через три дня со дня подачи заявления. Дело о расформировании комиссии рассматривается судом коллегиально.

Временная комиссия должна быть сформирована не позднее чем через три дня после вступления в силу решения суда о расформировании комиссии. При этом первое заседание указанных комиссий созывается органом, их сформировавшим.

Расформирование комиссии не влечет за собой прекращение полномочий членов соответствующей комиссии с правом совещательного голоса.

Субъектами административной ответственности за нарушение действующего законодательства о выборах в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) являются физические лица (граждане или должностные лица) и юридические лица.

В ст. 28.3 КоАП РФ определен круг должностных лиц, которые могут возбуждать дела об административных правонарушениях в области избирательного законодательства.

Прокурором может быть возбуждено производство по любой статье КоАП РФ в соответствии со ст. 28.4 (ч. 1) при осуществлении надзора за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории РФ, а также по любому административному правонарушению, ответственность за которое предусмотрена законом субъекта РФ.

Инициировать, в случае необходимости, возбуждение дела об административном правонарушении может любой гражданин через должностное лицо, уполномоченное КоАП РФ, или путем непосредственного обращения к прокурору.

Нарушение права гражданина на ознакомление со списком избирателей, либо нерассмотрение в установленный законом срок заявления о неправильности в списке избирателей, либо отказ выдать гражданину письменный ответ о причине отклонения заявления о внесении исправления в список избирателей влечет наложение административного штрафа в размере от 10 до 15 минимальных размеров оплаты труда. Дела возбуждаются прокурором в порядке ст. 28.4 КоАП РФ.

Неисполнение решения избирательной комиссии, принятого в пределах ее компетенции, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере от 10 до 20 минимальных размеров оплаты труда; на юридических лиц — от 100 до 200 минимальных размеров оплаты труда. Протокол составляют члены избирательных комиссий с правом решающего голоса, уполномоченные этими комиссиями, — ч. 5 ст. 28.3 КоАП РФ.

Нарушение прав члена избирательной комиссии, наблюдателя, иностранного (международного) наблюдателя, доверенного лица или уполномоченного представителя кандидата, избирательного объединения либо представителя средства массовой информации на осуществление наблюдения и на своевременное получение информации и копий избирательных документов, получение которых предусмотрено законом, влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от 5 до 10 минимальных размеров оплаты труда; на должностных лиц — от 10 до 20 минимальных размеров оплаты труда. Протокол составляют члены избирательных комиссий с правом решающего голоса, уполномоченные этими комиссиями, — ч. 5 ст. 28.3 КоАП РФ.

Выдача членом избирательной комиссии гражданину избирательного бюллетеня в целях предоставления возможности гражданину проголосовать за других лиц или проголосовать более одного раза в ходе одного и того же голосования либо выдача гражданину заполненного избирательного бюллетеня влечет наложение административного штрафа в размере от 5 до

10 минимальных размеров оплаты труда. Дела возбуждаются прокурором в порядке ст. 28.4 КоАП РФ.

Нарушение председателем или членом избирательной комиссии установленного законом порядка подсчета голосов влечет наложение административного штрафа в размере от 5 до 15 минимальных размеров оплаты труда. Дела возбуждаются прокурором в порядке ст. 28.4 КоАП РФ.

Непредоставление либо несвоевременное представление председателем участковой избирательной комиссии для ознакомления избирателям, зарегистрированным кандидатам, избирательным объединениям, наблюдателям, иностранным (международным) наблюдателям, представителям средств массовой информации сведений об итогах голосования влечет наложение административного штрафа в размере от 5 до 10 минимальных размеров оплаты труда.

В соответствии с п. 1 ст. 79 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» лица, осуществляющие фальсификацию избирательных документов, а также фальсификацию итогов голосования, несут уголовную ответственность в соответствии с федеральными законами.

Согласно ч. 1 ст. 141 Уголовного кодекса РФ (далее — УК РФ) уголовная ответственность в виде штрафа в размере до 40 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до трех месяцев, либо обязательных работ на срок от 120 до 180 часов, либо исправительных работ на срок до одного года предусмотрена за воспрепятствование свободному осуществлению гражданином своих избирательных прав, нарушение тайны голосования, а также воспрепятствование работе избирательных комиссий либо деятельности члена избирательной комиссии, связанной с исполнением им своих обязанностей.

При этом согласно ч. 2 ст. 141 УК РФ те же деяния:

- а) соединенные с подкупом, обманом, принуждением, применением насилия либо с угрозой его применения;
- б) совершенные лицом с использованием своего служебного положения;
- в) совершенные группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, —

наказываются штрафом в размере до 200 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до 18 месяцев, либо исправительными работами на срок от одного года до двух лет, либо арестом на срок до шести месяцев, либо лишением свободы на срок до пяти лет.

Согласно ч. 3 ст. 141 УК РФ вмешательство с использованием должностного или служебного положения в осуществление избирательной комиссией ее полномочий, установленных законодательством о выборах, с целью повлиять на ее решения, а именно требование или указание должностного лица по вопросам подсчета голосов избирателей и по иным вопросам, относящимся к исключительной компетенции избирательной комиссии, а равно неправомерное вмешательство в работу Государственной автоматизированной системы РФ «Выборы», наказываются штрафом в размере от 100 тыс. до 300 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет либо лишением свободы на срок до четырех лет со штрафом в размере до 80 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до шести месяцев либо без такового.

Согласно ч. 1 ст. 142 УК РФ фальсификация избирательных документов (в том числе протоколов об итогах голосования), совершенная членом избирательной комиссии, наказывается штрафом в размере до 300 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до двух лет либо лишением свободы на срок до четырех лет.

В соответствии с ч. 2 ст. 142 УК РФ подделка подписей избирателей или заверение заведомо подделанных подписей (подписных листов), совершенные группой лиц по предварительно-муговору или организованной группой, либо соединенные с подкупом, принуждением, применением насилия или угрозой его применения, а также с уничтожением имущества или угрозой его уничтожения, либо повлекшие существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, наказываются штрафом в размере от 100 тыс. до 500 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной

деятельностью на срок от двух до пяти лет, либо лишением свободы на срок до трех лет.

Частью 3 указанной статьи предусмотрена уголовная ответственность за незаконное изготовление, а равно хранение либо перевозку незаконно изготовленных избирательных бюллетеней, предусматривающая наказание в виде штрафа в размере от 100 тыс. до 500 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет либо лишение свободы на срок до трех лет.

Согласно ст. 142¹ УК РФ включение неучтенных бюллетеней в число бюллетеней, использованных при голосовании, либо представление заведомо неверных сведений об избирателях, либо заведомо неправильное составление списков избирателей, выражающееся во включении в них лиц, не обладающих активным избирательным правом, или вымышленных лиц, либо фальсификация подписей избирателей в списках избирателей, либо замена действительных бюллетеней с отметками избирателей, либо порча бюллетеней, приводящая к невозможности определить волеизъявление избирателей, либо незаконное уничтожение бюллетеней, либо заведомо неправильный подсчет голосов избирателей, либо подписание членами избирательной комиссии протокола об итогах голосования до подсчета голосов или установления итогов голосования, либо заведомо неверное (не соответствующее действительным итогам голосования) составление протокола об итогах голосования, либо незаконное внесение в протокол об итогах голосования изменений после его заполнения, либо заведомо неправильное установление итогов голосования, определение результатов выборов наказывается штрафом в размере от 100 тыс. до 300 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до двух лет либо лишением свободы на срок до четырех лет.

УК РФ (ст. 141¹) предусмотрено также наказание за нарушение порядка финансирования избирательной кампании.

Законное внесение изменений в протокол предусматривается п. 10 ст. 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», согласно которому, если итоги голосования на избирательном участке признаны недействительны-

ми, указанное обстоятельство влечет за собой изменение решения о признании кандидата избранным либо перераспределение депутатских мандатов, все вышестоящие комиссии обязаны составить новые протоколы. В иных случаях вносятся изменения в ранее составленные протоколы.

Сложность прокурорского надзора за исполнением законодательства о выборах, обусловленная масштабами избирательного процесса, особым статусом кандидатов в депутаты в органы государственной власти и местного самоуправления, множественными обращениями в органы прокуратуры на нарушения избирательного законодательства как со стороны кандидатов в депутаты и политических партий, так и со стороны должностных лиц, а также важностью самого этапа в государственном строительстве, требует дополнительной регламентации порядка организации и проведения данного вида надзора.

В ходе выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ действующего созыва органы прокуратуры руководствовались указанием Генерального прокурора РФ от 19 сентября 2003 г. № 42/7 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», которое ориентировало на:

высокую степень организованности и оперативности в принятии решений на всех стадиях избирательной кампании;

создание рабочих групп и тесное взаимодействие с правоохранительными органами, органами государственной власти и избирательными комиссиями с целью обмена поступающей информации, своевременным выявлением и пресечением правонарушений в сфере законодательства о выборах;

ведение аналитической работы и постоянное информирование вышестоящих прокуроров о состоянии законности в сфере избирательного процесса;

особый процессуальный порядок привлечения кандидатов в депутаты к уголовной и административной ответственности;

установление специальных правил регистрации и движения заявлений о нарушениях избирательных прав.

Такой подход является основополагающим при обеспечении правоохранительными органами законности избирательного

процесса как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ.

Обращения граждан, кандидатов, партий и их доверенных лиц, а также различных должностных лиц являются одним из основных источников получения информации о нарушениях избирательного законодательства.

Общий порядок рассмотрения подобных обращений в органах прокуратуры регламентируется Инструкцией о порядке рассмотрения и разрешения обращений и приема граждан в органах и учреждениях прокуратуры РФ, утвержденной приказом Генерального прокурора РФ от 15 января 2003 г. № 3.

Исключением является срок рассмотрения обращений: в соответствии со ст. 78 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» решения по обращениям, поступившим в органы прокуратуры в связи с нарушением избирательных прав, должны быть приняты в пятидневный срок, но не позднее дня, предшествующего голосованию, а в день голосования или в день, следующий за днем голосования, — немедленно. Решения по фактам, содержащимся в жалобах, требующим дополнительной проверки, принимаются не позднее чем в десятидневный срок с момента их поступления. На основании изложенного прокурорам необходимо организовать работу с жалобами таким образом (в том числе в день голосования), чтобы обеспечить их своевременное рассмотрение и разрешение. Срок рассмотрения и разрешения жалоб, заявлений, запросов (обращений) исчисляется с момента их регистрации в органах прокуратуры. Окончанием срока рассмотрения и разрешения жалоб, заявлений, обращений (запросов) считается дата направления письменного ответа или устного сообщения автору с изложением принятого решения.

Заявления и сообщения о совершенном или готовящемся преступлении в сфере избирательного процесса рассматриваются в порядке, предусмотренном уголовно-процессуальным законодательством (ст. 141 Уголовно-процессуального кодекса РФ (далее — УПК РФ)). Обращения, не содержащие сведений о лице (фамилию и его местонахождение (адрес)), признаются анонимными и оставляются без разрешения. Жалобы, заявления, обращения могут быть также оставлены без разрешения и

уведомления авторов, если они по содержанию лишены смысла, а в материалах проверки предыдущих обращений имеется документ, свидетельствующий о психическом заболевании заявителя, не позволяющем ему адекватно оценивать происходящие события, или имеется решение о прекращении переписки.

Инструкцией предусмотрен особый порядок рассмотрения обращений депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и иных должностных лиц органов государственной власти. Обращения руководителей правозащитных и иных организаций о ставших им известных актах органов государственной власти и управления, неправомерных действиях должностных лиц, ограничивающих избирательные права и свободы граждан, подлежат разрешению в общем порядке, установленном Инструкцией.

Приказом Генерального прокурора РФ от 10 февраля 2005 г. № 3 «О порядке рассмотрения запросов Уполномоченного Российской Федерации при Европейском суде по правам человека» предусмотрено, что запросы Уполномоченного РФ при Европейском суде по правам человека разрешаются непосредственно в Генеральной прокуратуре РФ.

В случае необходимости обстоятельства, указанные в запросе, проверяются на месте, поручения об этом направляются прокурорам субъектов РФ, приравненным к ним военным и другим специализированным прокурорам. Передача запросов Уполномоченного на их рассмотрение для дачи ответа запрещается. В Генеральной прокуратуре РФ такие запросы разрешаются подразделениями согласно подведомственности.

В соответствии с приказом Генерального прокурора от 15 сентября 2004 г. № 24 «О порядке представления специальных донесений о чрезвычайных происшествиях и преступлениях, а также иной обязательной информации в органах прокуратуры Российской Федерации» прокуроры субъектов РФ и приравненных к ним специализированных прокуратур обязаны незамедлительно направлять в Генеральную прокуратуру РФ специальные донесения о чрезвычайных происшествиях и преступлениях в сфере избирательного процесса, аналитические справки о комплексном изучении состояния законности в регионе в период предвыборной кампании и проведения выборов.

По окончании проверки по фактам, о которых сообщалось специальным донесением, в течение суток направляется подробная информация о ее результатах и принятом решении. В пятидневный срок с момента поступления в прокуратуру ответов на вышеуказанные акты прокурорского реагирования, решений судов их копии также подлежат направлению в Генеральную прокуратуру РФ.

Согласно п. 2.3 указания Генерального прокурора РФ от 19 сентября 2003 г. № 42/7 и требованиям ст. 47 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» зарегистрированный кандидат в депутаты не может быть привлечен к уголовной ответственности, арестован или подвергнут в судебном порядке административному наказанию без согласия Генерального прокурора РФ. При получении такого согласия об этом незамедлительно извещается соответствующая избирательная комиссия.

Ходатайства перед Генеральным прокурором РФ о даче согласия на привлечение зарегистрированных кандидатов в депутаты к уголовной или административной ответственности возбуждают лично прокуроры субъекта РФ либо приравненные к ним прокуроры с представлением всех материалов проверки или уголовного дела, а также мотивированного заключения соответствующего подразделения Генеральной прокуратуры РФ об обоснованности предлагаемого решения, согласованного с заместителем Генерального прокурора РФ. При привлечении к уголовной ответственности членов избирательных комиссий необходимо руководствоваться требованиями гл. 52 УПК РФ и ст. 29 Федерального закона № 93-ФЗ.

При решении вопроса о привлечении кандидатов в депутаты в законодательные органы субъектов и органы местного самоуправления прокуроры руководствуются указанием Генерального прокурора РФ от 7 июля 1999 г. № 40/36 «О дополнительных мерах по обеспечению соблюдения законности при привлечении к уголовной и административной ответственности депутатов и кандидатов в депутаты органов законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления».

В ходе взаимодействия со средствами массовой информации в период выборов деятельность прокуроров регулируется при-

казом Генерального прокурора РФ от 8 июля 1998 г. № 45 «О задачах органов прокуратуры по взаимодействию со средствами массовой информации, совершенствованию общественных связей», в соответствии с которым необходимо оперативно сообщать в средства массовой информации о возбужденных уголовных делах по преступлениям, вызывающим повышенный общественный интерес, ходе и результатах их расследования, судебном рассмотрении и вынесенных приговорах, а также о прокурорских проверках, в процессе которых вскрыты грубые нарушения законности, в том числе и законодательства о выборах. При этом не допускается неуместная сенсационность, распространяемые прокуратурой сообщения должны быть максимально точными.

В части не урегулированных приказами и указаниями Генерального прокурора РФ вопросов в сфере организации надзора за избирательным законодательством прокурорами субъектов и приравненных к ним прокуратур издаются дополнительные акты в целях обеспечения единого порядка организации работы нижестоящих прокуратур.

Обзор законодательных и организационных основ прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах обусловливает потребность рассмотрения актуальных методических вопросов его реализации в практике.

10. Актуальные вопросы судебной практики и прокурорского надзора за соблюдением федерального законодательства в избирательном процессе

Органы прокуратуры, исполняя возложенные на них обязанности, осуществляют надзор за исполнением законов при реализации конституционного права граждан РФ избирать и быть избранными в органы государственной власти и местного самоуправления.

Анализ судебной и прокурорской практики, публикаций в средствах массовой информации показывает, что нарушения законодательства о выборах на всех уровнях публичной власти значительно распространены. Появляются все более изощренные по изобретательности технологии политического «убийства» конкурентов в глазах населения, факты криминализации народных избранников, случаи введения в заблуждение избирателей. Все это не в последнюю очередь определяется «ценой» вопроса, за которым в последние годы все более отчетливо просматривается скорее финансовая подоплека вхождения во власть, нежели желание сделать жизнь населения более достойной.

При этом нарушения избирательных прав граждан выявляются на всех стадиях избирательного процесса. Умышленно или в силу правовой неграмотности должностные лица и кандидаты в депутаты, организации и граждане нарушают избирательное законодательство. Во многих случаях только своевременное вмешательство прокуратуры, применение мер прокурорского реагирования на выявленные правонарушения позволяют восстановить нарушенные избирательные права граждан и избежать негативных последствий.

В то же время нередкими стали попытки втягивания органов прокуратуры в предвыборную борьбу путем направления обращений о якобы имеющих место фактах нарушения избиратель-

ного законодательства, что ставит перед прокурорами ответственную задачу по надлежащему усвоению ключевых требований рассматриваемого законодательства с целью оперативного и четкого реагирования именно в тех случаях, когда прокурорское вмешательство является своевременным, объективным и адекватным.

Органы прокуратуры при наличии информации, требующей прокурорского вмешательства, применяют предусмотренные Федеральным законом «О прокуратуре Российской Федерации» меры прокурорского реагирования, в том числе возбуждают производства по делам об административных правонарушениях в сфере законодательства о выборах и расследуют уголовные дела, отнесенные ст. 151 УПК РФ к подследственности прокуроров.

В силу п. 2 ст. 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор не вправе подменять иные государственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод граждан. Основаниями для вмешательства прокурора при нарушениях законодательства о выборах будут:

сообщение о нарушении избирательного законодательства, имеющем признаки преступлений, предусмотренных ст. 141—142¹ УК РФ;

сообщение о нарушении избирательного законодательства, имеющем признаки административного правонарушения, возбуждение дела по которому отнесено к исключительной компетенции прокурора;

совершение членом избирательной комиссии или зарегистрированным кандидатом преступления или административного правонарушения, наказание за которое налагается в судебном порядке;

сообщение о незаконном действии (бездействии) органа, осуществляющего контроль за соблюдением избирательных прав граждан;

иные основания, по которым прокурор считает необходимым принять проверку к своему производству.

В остальных случаях прокурор вправе самостоятельно определять порядок проведения проверки обращения и орган, которому он эту проверку поручит.

Общий порядок рассмотрения обращений в органах прокуратуры регламентируется Инструкцией о порядке рассмотрения и разрешения обращений и приема граждан в органах и учреждениях прокуратуры РФ, утвержденной приказом Генерального прокурора РФ от 15 января 2003 г. № 3. Согласно п. 5.1 Инструкции заявления, жалобы, предложения граждан, должностных и других лиц разрешаются в срок не позднее 30 дней со дня поступления в прокуратуру, а не требующие дополнительного изучения и проверки — не позднее 15 дней, если иной срок не установлен федеральным законом.

При рассмотрении обращений о нарушениях избирательных прав граждан прокуроры исходят из установленной п. 2 ст. 26 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» нормы, запрещающей органам прокуратуры подменять иные государственные органы и должностных лиц, которые осуществляют контроль за соблюдением прав и свобод граждан. То есть при поступлении в прокуратуру обращения о нарушении избирательного законодательства или избирательных прав граждан в первую очередь определяется, к компетенции какого органа относится разрешение указанного вопроса по существу, и, если из обращения не усматривается оснований для вмешательства органов прокуратуры, обращение направляется по принадлежности в соответствующий орган.

Срок рассмотрения о преступлениях, установленный ст. 144 УПК РФ, составляет трое суток со дня поступления сообщения, но может быть продлен до 10 суток, а при необходимости проведения документальных проверок или ревизий — до 30.

Протокол об административном правонарушении в соответствии со ст. 28.5 КоАП РФ составляется немедленно, а если требуется дополнительное выяснение обстоятельств дела либо данных о физическом лице или сведений о юридическом лице, в отношении которых возбуждается дело об административном правонарушении, — в течение двух суток с момента выявления административного правонарушения. Однако в случаях если после выявления административного правонарушения осуществляются экспертиза или иные процессуальные действия, требующие значительных временных затрат, согласно ст. 28.7 КоАП РФ проводится административное расследование, срок которого не может превышать одного месяца с

момента возбуждения дела об административном правонарушении, а в исключительных случаях срок может быть продлен еще на один месяц.

Сроки, установленные Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», относятся только к обращениям о нарушениях избирательного законодательства, не содержащих признаков уголовного или административного действия.

Особого внимания при осуществлении прокурорского надзора заслуживает судебная практика по спорам, возникшим в период избирательных кампаний по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ четвертого созыва и Президента РФ. При этом наиболее распространенные нарушения рассматриваются на конкретных примерах.

1. Отказ избирательной комиссии в принятии избирательных документов неправомерен. Избирательная комиссия независимо от полноты представляемых документов обязана их принять у кандидата и только после рассмотрения этих документов принять решение о его регистрации или отказе в ней.

Окружная избирательная комиссия Щекинского одномандатного избирательного округа №177, Тульская область, отказалась в приеме избирательных документов для регистрации кандидата в депутаты Г. А. Казакова, представившего их в комиссию 22 октября 2003 г. в 17 ч 40 мин, поскольку документы не были надлежащим образом оформлены. Тульский областной суд решением от 12 ноября 2003 г. обязал комиссию принять документы у кандидата.

Аналогичное дело рассматривал Новгородский областной суд по заявлению кандидата в депутаты А. В. Никонова, которому при схожих обстоятельствах окружная избирательная комиссия Новгородского одномандатного избирательного округа № 123, Новгородская область, отказалась в приеме документов для регистрации. Суд отказал заявителю в удовлетворении его требования признать действия комиссии незаконными. Однако решение суда отменено определением Верховного Суда РФ от 28 ноября 2003 г., в котором подчеркивалось, что закон не предоставляет права окружной избирательной комиссии отказать кандидату в принятии документов по мотивам отсутствия ка-

ких-либо документов, необходимых для регистрации, а у становление такого обстоятельства может послужить лишь основанием к отказу кандидату в регистрации.

Следует иметь в виду, что после парламентских выборов в 1999 г. в избирательное законодательство, регулирующее порядок отмены решения окружной избирательной комиссии, были внесены существенные изменения. Ранее с заявлением об отмене регистрации кандидата, выдвинутого по одномандатному избирательному округу, можно было обращаться и в Центральную избирательную комиссию РФ, и в суд. При проведении выборов депутатов Государственной Думы четвертого созыва действовали положения п. 6 ст. 95 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» о том, что регистрация кандидата может быть отменена только судом.

2. Заявление об отмене регистрации кандидата должно быть подано надлежащим заявителем.

Определением Верховного Суда РФ от 23 октября 2003 г. отменено решение Приморского краевого суда и прекращено производство по делу по заявлению И. П. Надеждиной, обратившейся в суд по вопросу об отмене решения окружной избирательной комиссии об отказе в регистрации кандидата В. И. Черепкова. Суд указал, что из содержания заявления И. П. Надеждиной следует, что ею оспаривается решение, не имеющее отношения к ее правам и законным интересам, но затрагивающее пассивное избирательное право кандидата В. И. Черепкова. По смыслу ст. 259 Гражданского процессуального кодекса РФ и ст. 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» избиратель не вправе обращаться в суд с заявлением по поводу любых нарушений избирательного законодательства, за защитой прав других лиц, а только за защитой своих нарушенных прав.

3. В судебной практике отсутствует единый подход при оценке правомерности признания недействительными подписей избирателей в подписных листах в связи с неуказанием в адресе места жительства избираемого субъекта РФ, района.

В определении от 5 декабря 2003 г. Верховный Суд РФ установил, что указание неполного адреса места жительства (без

наименования субъекта РФ, района) сборщика подписей или избирателя в соответствии с подп. 3, 11 п. 10 ст. 46 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» во взаимосвязи с п. 5 ст. 2 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» является основанием для признания таких подписей недействительными.

В определении от 28 ноября 2003 г. по делу № 25-Г03-9 Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ установила, что указание в подписном листе адреса места жительства избирателя без наименования субъекта РФ или района не является основанием для признания подписей недействительными, поскольку указанный адрес соответствует данным, содержащимся в паспорте, что позволяет проверить достоверность проживания избирателя, поставившего подпись в поддержку выдвижения кандидата. Данная позиция суда представляется более обоснованной.

4. Само по себе осуществление депутатом Государственной Думы в период избирательной кампании своих полномочий и выполнение своих обязанностей перед избирателями законодательству о выборах не противоречит и незаконным не может быть признано (п. 5 ст. 49 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»).

В определении от 5 декабря 2003 г. Верховный Суд РФ по заявлению об отмене регистрации кандидата Г. И. Чуркина отметил, что не могут служить основанием для отмены регистрации представленные заявителем газетные публикации — авторские и редакционные материалы, освещающие текущую деятельность кандидата как депутата Государственной Думы. Кроме того, авторские и редакционные материалы о деятельности этого депутата агитационными не являются, им не заказывались и, следовательно, не оплачивались из средств его избирательного фонда.

5. Привлечение действующим депутатом к осуществлению деятельности, способствующей его выдвижению кандидатом в депутаты, лиц, находящихся в непосредственном подчинении, например помощника депутата, работающего на штатной основе,

является основанием для принятия избирательными комиссиями решения об отказе в регистрации кандидата.

Решением окружной избирательной комиссии Тюменского одномандатного избирательного округа № 179 было отказано в регистрации кандидата в депутаты А. К. Черепанова в связи с использованием им при проведении избирательной кампании преимущества своего должностного положения, выразившихся в назначении уполномоченным по финансовым вопросам В. И. Матаева, являвшегося помощником депутата. Указанное решение было обжаловано в суд. В судебном заседании было установлено, что согласно распоряжению председателя Тюменской областной Думы, трудовому договору и иным актам В. И. Матаев принят на работу в областную Думу для выполнения обязанностей помощника депутата А. К. Черепанова и в своей деятельности непосредственно подотчетен ему. Судом также было установлено, что помощник депутата с момента выдвижения А. К. Черепанова кандидатом в депутаты не находился в отпуске и исполнял свои служебные обязанности в полном объеме, являясь одновременно и уполномоченным по финансовым вопросам кандидата в депутаты А. К. Черепанова и осуществляя в связи с этим действия, способствующие выдвижению и избранию указанного кандидата. С учетом изложенного суд пришел к выводу о нарушении кандидатом А. К. Черепановым подп. 1 п. 4 ст. 49 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и правомерности решения окружной избирательной комиссии, отказавшей в связи с этим кандидату в регистрации.

6. При установлении подкупа избирателей обязательным условием является агитация за или против кандидата, просьба или требование голосовать за кандидата или против него.

Московский областной суд установил, что при проведении бесплатных для избирателей концертов, оплаченных кандидатом М. И. Васильевым из средств своего избирательного фонда, осуществлялась предвыборная агитация в поддержку этого кандидата. Учитывая, что концертная деятельность при обычных условиях строится на платной основе, суд пришел к выводу о подкупе кандидатом М. И. Васильевым избирателей путем оказания безвозмездных услуг и на основании подп. 3 п. 6

ст. 95 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» отменил его регистрацию. Верховный Суд РФ определением от 4 декабря 2003 г. оставил это решение без изменения.

7. Отмена регистрации кандидатов в депутаты в связи с отсутствием оплаты из средств избирательного фонда рекламы коммерческой и иной не связанный с выборами деятельности предприятия, учредителем, собственником или членом органа управления которого является зарегистрированный кандидат, возможна, только если указанная реклама напрямую указывает на участника избирательного процесса, использует его имя (наименование), образ (символику) либо имеет иные смысловые связи с кандидатом.

В Верховный Суд Республики Татарстан обратился один из зарегистрированных кандидатов с заявлением об отмене регистрации кандидата А. Н. Хайруллина в связи с показом на телеканалах в период его избирательной кампании коммерческой рекламы пива «Красный Восток», «Солодов» и размещением рекламных щитов и вывесок пива, не оплаченных из средств избирательного фонда кандидата А. Н. Хайруллина. При этом, по данным Федеральной комиссии по рынку ценных бумаг, А. Н. Хайруллин является председателем Совета директоров ОАО «Красный Восток» и генеральным директором ОАО «Солодовпиво». Верховный Суд РФ, рассмотрев дело в кассационном порядке, оставил без изменения решение суда в первой инстанции, которым заявление об отмене регистрации кандидата оставлено без удовлетворения. Рекламные щиты и вывески размещались в соответствии с договором, заключенным до выдвижения А. Н. Хайруллина кандидатом, и оплачивались согласно условиям договоров. Реклама пива на телевизионных каналах также осуществлялась в соответствии с условиями договоров и не связана с выдвижением А. Н. Хайруллина как кандидата в депутаты. Доводы кассационной жалобы о необходимости оплаты данной рекламы из средств избирательного фонда указанного кандидата признаны судом несостоятельными.

8. Противозаконной агитационной деятельностью для представителей организаций, осуществляющих выпуск средств массовой информации, может признаваться только совершение ими

предусмотренных в п. 2 ст. 48 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» действий, преследующих специальную агитационную цель (постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»).

Постановлением окружной избирательной комиссии Коми-Пермяцкого одномандатного избирательного округа № 216 от 5 ноября 2003 г. региональному отделению политической партии «Союз правых сил» было рекомендовано снять три билборда, размещенных на зданиях в г. Кудымкаре в рамках социальной акции «Заштитим детей от наркотиков» летом 2003 г. Постановление комиссии было обжаловано в суд Коми-Пермяцкого автономного округа. Рассматривая дело, суд пришел к выводу о том, что указанные билборды с логотипом партии создают ее положительный образ и в период избирательной кампании их следует расценивать как *имеющие агитационную цель — склонить избирателей в определенную сторону*, и признал постановление комиссии законным. Верховный Суд РФ не согласился с оценкой, данной судом автономного округа. По мнению Верховного Суда РФ, *билборды нельзя отнести к средствам предвыборной агитации*, однако их следует считать рекламой деятельности политической партии и они должны быть оплачены из ее избирательного фонда, что не было сделано, следовательно, постановление комиссии незаконно. Верховный Суд РФ обратил внимание на то, что, установив нарушение избирательного законодательства, комиссия не применила к нарушителям каких-либо санкций, хотя это входит в ее компетенцию.

9. При принятии решений избирательной комиссией должен соблюдаться принцип равенства кандидатов.

Верховный Суд Республики Калмыкия отменил решение окружной избирательной комиссии по Калмыцкому одномандатному избирательному округу № 15 от 11 ноября 2003 г. об изъятии агитационных материалов кандидата в депутаты Ю. А. Эрднева. Основанием для принятия такого решения явилось нарушение кандидатом требований п. 4, 5 ст. 63 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федераль-

ного Собрания Российской Федерации», выразившееся в том, что в агитационных материалах, представленных кандидатом в комиссию, не были указаны все необходимые выходные данные. Этот факт подтвердился в судебном заседании, однако суд установил, что и другими кандидатами допускались подобные нарушения. Вместе с тем комиссия, направляя им предупреждения о недопущении подобных нарушений, не принимала решения об изъятии агитационных материалов. Оценивая обстоятельства дела, суд принял во внимание, что нарушения, допущенные кандидатом Ю. А. Эрдневым, носили устранимый характер, а также то, что комиссией нарушен принцип равенства кандидатов. Верховный Суд РФ оставил решение республиканского суда без изменения.

10. Избирательная комиссия вправе вынести предупреждение кандидату, политической партии за нарушение Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Окружная избирательная комиссия Славгородского одномандатного избирательного округа № 38, Алтайский край, 20 ноября 2003 г. приняла решение об объявлении предупреждения кандидату в депутаты А. Н. Сарычеву и о подготовке материалов для привлечения его к административной ответственности. Основанием для принятия такого решения явилось не представление кандидатом письменного согласия физических лиц на использование их изображений и положительных высказываний в своем агитационном материале. Решение комиссии было обжаловано в Алтайский краевой суд, который признал агитационные материалы кандидата не соответствующими требованиям закона, однако отметил, что в суд не представлено доказательств вины кандидата в допущенных нарушениях, поскольку агитационные материалы представлялись в комиссию не им самим, а его доверенным лицом. Кроме того, по мнению суда, законом не закреплено право комиссии публиковать в СМИ свои намерения в отношении кандидатов. С учетом названных оснований постановление комиссии было признано судом незаконным.

Указанное решение Алтайского краевого суда было отменено определением Верховного Суда РФ от 18 февраля 2004 г., в удовлетворении заявления А. Н. Сарычева отказано. Верховный

Суд РФ отметил, что доверенные лица действуют от имени кандидата и кандидат должен нести ответственность за допущенные нарушения порядка предвыборной агитации. Кроме того, у суда первой инстанции не было оснований для признания не соответствующим закону решения комиссии о подготовке материалов в отношении кандидата для привлечения его к административной ответственности, поскольку избирательные комиссии, осуществляя контроль за соблюдением порядка проведения предвыборной агитации, обязаны информировать избирателей о ходе избирательной кампании.

11. Признание результатов выборов недействительными в связи с нарушением порядка проведения голосования возможно, только если эти нарушения повлияли на действительную волю избирателей.

11.1. Кандидат А. Ю. Рявкин, набравший по итогам голосования 78 078 голосов избирателей, обратился в Свердловский областной суд с заявлением об отмене решения окружной избирательной комиссии Каменск-Уральского одномандатного избирательного округа № 163, Свердловская область, о результатах выборов, в соответствии с которым избранным депутатом был признан Г. К. Леонов, набравший большинство голосов избирателей — 78 083. Основание заявления: отстранение от участия в работе участковой избирательной комиссии № 1115 члена этой комиссии с правом совещательного голоса; несоответствие данных в копиях протоколов, полученных наблюдателями, официальным итогам голосования, полученным на двух избирательных участках № 1129 и 31132; нарушения при проведении голосования вне помещения для голосования на территории (в цехах) ОАО «Ураласбест» и в стационарах городской больницы. Суд пришел к выводу о необоснованности заявления А. Ю. Рявкина и решением от 8 января 2004 г. отказал ему в удовлетворении жалобы в полном объеме.

При этом суд отметил, что имевшие место при организации и проведении голосования в цехах ОАО «Ураласбест» нарушения закона, в частности несоблюдение требований к помещению для голосования, нарушение срока для обращения в комиссию об организации голосования на предприятии с непрерывным циклом производства и, соответственно, несвоевременное составление списков избирателей *не повлияли на*

действительную волю избирателей — работников указанного предприятия. Решение оставлено в силе Верховным Судом РФ.

11.2. Санкт-Петербургский городской суд решением от 3 июня 2004 г. отменил решение окружной избирательной комиссии Восточного одномандатного избирательного округа № 207 от 18 марта 2004 г. № 317.1 о результатах выборов по данному округу и признал результаты выборов недействительными. Основанием для принятия такого решения послужило следующее обстоятельство. Суд установил, что разница между количеством голосов избирателей, поданных за избранного кандидата А. В. Морозова, и вторым по итогам голосования в округе результатом — количеством голосов избирателей «против всех кандидатов» — составляет 7796 голосов. Суд указал, что это разница менее 12 848 — числа избирателей, включенных в списки избирателей на шести избирательных участках, на которых действительную волю избирателей из-за допущенных при голосовании нарушений установить невозможно, в связи с чем итоги голосования на этих избирательных участках решением от 16 марта 2004 г. № 16.1 в установленном законом порядке признаны недействительными. Кроме того, суд посчитал, что действительную волю еще 4418 избирателей округа невозможно установить, поскольку именно такое число избирательных бюллетеней в целом по округу признано недействительными. Это, по заключению суда, увеличивает число избирателей, действительную волю которых установить невозможно, до 17 266 человек (12 848 + 4418). При таких обстоятельствах суд сделал следующий вывод: так как количество избирателей по округу, действительную волю которых определить невозможно, более чем в два раза превышает разницу между количеством голосов, поданных за избранного кандидата, и позицией «против всех кандидатов», занимающей по итогам голосования второе место, то *действительную волю избирателей по округу в целом установить невозможно*. При принятии решения суд руководствовался п. 3 ст. 96 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» и п. 3 ст. 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Вывод Санкт-Петербургского городского суда не соответствует фактическим обстоятельствам дела, дана

неверная юридическая оценка и допущено расширительное толкование норм действующего законодательства о выборах. Прокурор Генеральной прокуратуры РФ, участвующий в рассмотрении дела Верховным Судом РФ, в своем заключении поддержал доводы кассационного представления прокурора и полагал решение суда подлежащим отмене. Определением Судебной коллегии Верховного Суда РФ от 25 августа 2004 г. решение было отменено, по делу вынесено новое решение, которым результаты выборов признаны действительными.

12. Документы, необходимые для регистрации инициативной группы избирателей, должны быть оформлены надлежащим образом.

Постановлением от 27 декабря 2003 г. № 74/627-4 Центральная избирательная комиссия РФ отказалась в регистрации инициативной группы избирателей, созданной для поддержки самовыдвижения Г. Л. Стерлигова кандидатом на должность Президента РФ. Причиной отказа явилось *ненадлежащее оформление документов*, необходимых для регистрации инициативной группы избирателей. Пунктами 4—8 ст. 34 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» установлены требования к оформлению ходатайства о регистрации инициативной группы избирателей и прилагаемых к нему документов. В соответствии с п. 5 предусмотрено, что к ходатайству должен быть приложен нотариально удостоверенный протокол регистрации членов инициативной группы избирателей при проведении собрания в поддержку самовыдвижения кандидата.

Кандидат Г. Л. Стерлигов представил названный протокол, в котором нотариально были заверены только подписи двух человек — председателя и секретаря собрания, что не соответствовало указанным требованиям законодательства. Это обстоятельство послужило причиной отказа в регистрации инициативной группы избирателей, созданной в поддержку самовыдвижения кандидата.

Верховный Суд РФ своим решением от 9 января 2004 г. подтвердил правомерность рассмотренного постановления ЦИК России. Суд установил, что протокол регистрации членов инициативной группы избирателей был оформлен ненадлежащим образом, а нотариальное заверение только подписей председателя и секретаря собрания в порядке ст. 80 Основ законодатель-

ства Российской Федерации о нотариате не является нотариальным удостоверением всего протокола, как того требует избирательное законодательство. Следовательно, отказ в регистрации инициативной группы является обоснованным. Кассационная жалоба Г. Л. Стерлигова оставлена без удовлетворения.

13. В соответствии с подпунктом 2 пункта 2 статьи 39 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» отсутствие среди документов, представленных для регистрации, документов, необходимых для регистрации, является основанием для отказа в регистрации кандидату.

В. В. Геращенко был выдвинут кандидатом на должность Президента РФ 21 декабря 2004 г. решением съезда политической партии «Партия российских регионов». Эта политическая партия входила в избирательный блок «Родина» (народно-патриотический союз), который по итогам состоявшихся 7 декабря 2003 г. выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания РФ четвертого созыва был допущен к распределению депутатских мандатов.

Партия заручилась разрешением Высшего совета блока «Родина» на использование символики блока в ходе избирательной кампании кандидата В. В. Геращенко, в связи с чем полагала, что собирать подписи в его поддержку не требуется, поскольку он выдвинут от партии, входящей в избирательный блок, представленный в Государственной Думе. 12 января 2004 г. В. В. Геращенко представил документы на регистрацию, в том числе предусмотренные названными положениями ст. 35 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», кроме подписных листов с подписями избирателей, что противоречило требованиям п. 1 ст. 37 указанного Закона. Постановлением ЦИК России от 22 января 2004 г. № 80/697-4 кандидату В. В. Геращенко было отказано в регистрации. Данное решение было обжаловано в Верховный Суд РФ, который 6 февраля 2004 г. оставил без удовлетворения заявления политической партии «Партия российских регионов» и В. В. Геращенко. В решении суда отмечалось, что политическая партия «Партия российских регионов» не может рассматриваться как партия, федеральный список кандидатов которой допущен к распределению депутатских мандатов, а избирательный блок «Родина» кандидата В. В. Геращенко не выдвигал.

14. Нарушение порядка участия СМИ в информационном обеспечении выборов имеет место только при наличии фактов, свидетельствующих, что СМИ ставили перед собой цель проведения предвыборной агитации в пользу данного кандидата.

Кандидаты на должность Президента РФ И. М. Хакамада и Н. М. Харитонов обратились в ЦИК России с жалобами о неправомерности трансляции 12 февраля 2004 г. в прямом эфире в выпуске информационной программы «Вести» на канале ФГУП ВГТРК «Российское телевидение» встречи кандидата на должность Президента РФ В. В. Путина со своими доверенными лицами.

Заявители полагали, что данная трансляция осуществлена с нарушением Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации», и в своих жалобах потребовали привлечения виновных лиц к ответственности. И. М. Хакамада также просила привлечь ФГУП ВГТРК «Российское телевидение» к административной ответственности по ст. 5.5 КоАП РФ (нарушение порядка участия СМИ в информационном обеспечении выборов). Жалобы были рассмотрены на заседании Рабочей группы ЦИК России по информационным спорам и иным вопросам информационного обеспечения выборов, затем на заседании Комиссии.

Постановлением Центральной избирательной комиссии РФ от 20 февраля 2004 г. № 90/744-4 «О жалобах кандидатов на должность Президента Российской Федерации Н. М. Харитонова и И. М. Хакамада» в удовлетворении указанных жалоб отказано. Заявителями не было представлено фактов, свидетельствующих, что представители средств массовой информации, транслировавшие выступление В. В. Путина, *ставили перед собой целью проведение предвыборной агитации в пользу данного кандидата*. В постановлении также отмечалось, что значительное по объему времени в течение одного дня освещение в информационных программах предвыборного материала хотя и не соответствовало сложившейся практике освещения предвыборных мероприятий, однако это обстоятельство не свидетельствовало о нарушении прав заявителей.

Верховный Суд РФ 1 марта 2004 г. рассмотрел жалобу кандидата И. М. Хакамада об отмене названного постановления ЦИК России и удовлетворил ее частично, указав на допущен-

ное ЦИК России нарушение порядка рассмотрения жалобы заявителя, и обязал ЦИК России рассмотреть указанную жалобу в порядке, установленном ст. 28.1 КоАП РФ.

Во исполнение решения Верховного Суда РФ жалоба И. М. Хакамада рассмотрена уполномоченным членом ЦИК России. 9 марта 2004 г. было вынесено определение об отказе в возбуждении дела об административном правонарушении в связи с отсутствием события правонарушения. Басманный районный суд г. Москвы оставил в силе указанное определение.

15. Основанием для отказа в регистрации доверенным лицом кандидата в Президенты Российской Федерации служит факт замещения государственной должности Российской Федерации (п. 2 ст. 43 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации»).

Решением ЦИК России от 17 февраля 2004 г. Заместителю Председателя Государственной Думы Федерального Собрания РФ В. В. Жириновскому было отказано в регистрации его доверенным лицом кандидата в Президенты РФ О. А. Малышкина. Основанием отказа в регистрации послужило то, что В. В. Жириновский занимает государственную должность Российской Федерации и в силу требований п. 2 ст. 43 Федерального закона «О выборах Президента Российской Федерации» не может быть доверенным лицом кандидата. Обращаясь в суд, В. В. Жириновский полагал, что с утратой подп. 1 п. 1 ст. 1 Федерального закона «Об основах государственной службы Российской Федерации», определявшего понятие категории «А», после принятия Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации» государственные должности Российской Федерации категории «А», предусмотренные перечнем лиц, замещающих государственные должности данной категории, перестали существовать. Этот довод не соответствовал фактическим обстоятельствам и действующему законодательству о государственной службе, в частности Федеральному закону «Об основах государственной службы Российской Федерации» и Указу Президента РФ от 11 января 1995 г. № 32.

3 марта 2004 г. Верховный Суд РФ оставил без удовлетворения жалобу В. В. Жириновского. Определением Кассационной коллегии Верховного Суда РФ от 9 марта 2004 г. решение суда первой инстанции также оставлено без изменений.

16. Действующее законодательство о выборах Президента Российской Федерации устанавливает принцип равенства кандидатов.

Басманный районный суд г. Москвы 5 марта 2004 г. рассмотрел заявление кандидата на должность Президента РФ И. П. Рыбкина о признании незаконными действий ЦИК России при рассмотрении обращения его доверенного лица М. Л. Саватеевой и незаконности разъяснений одного из членов ЦИК России.

В связи с обращением М. Л. Саватеевой по вопросу участия И. П. Рыбкина в совместных агитационных мероприятиях кандидатов (теледебатах) с помощью систем видеоконференцсвязи (телефеста) было подготовлено разъяснение члена ЦИК России, одобренное ЦИК России 20 февраля 2004 г., согласно которому участие одного из кандидатов в теледебатах в отличной от других форме нарушило бы принцип равенства кандидатов на должность Президента РФ.

Басманный районный суд отказал в удовлетворении жалобы кандидата, указав в своем решении, что действующее законодательство о выборах Президента РФ установило *равный статус кандидатов*, равенство условий предоставления им эфирного времени для проведения агитации и не допускает возможность установления каких-либо не предусмотренных законом льгот и преимуществ для одного из кандидатов, в том числе и в техническом обеспечении агитационной деятельности.

* * *

Проблема обеспечения конституционной законности избирательного процесса актуализируется в интересах признания всеми слоями населения легитимности власти, в условиях возможного нелегитимного давления на избирателей и избирательные комиссии, что обуславливает потребность активизации контроля избирательных комиссий, организаторов и участников избирательного процесса за соблюдением законодательства о выборах в интересах безопасности государственного строительства.

Нормативные правовые акты и документы

Основные нормативные правовые акты

Конституция Российской Федерации.

Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. № 2-ФКЗ (в ред. Федерального конституционного закона от 3 ноября 2004 г. № 6-ФКЗ) «О Правительстве Российской Федерации».

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в ред. Федерального закона от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 113-ФЗ (в ред. Федерального закона от 16 декабря 2004 г. № 160-ФЗ) «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

Федеральный закон от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ (в ред. Федерального закона от 20 декабря 2004 г. № 168-ФЗ) «О политических партиях».

Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (в ред. Федерального закона от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Федеральный закон от 20 декабря 2002 г. № 175-ФЗ (в ред. Федерального закона от 23 июня 2003 г. № 85-ФЗ) «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Федеральный закон от 10 января 2003 г. № 19-ФЗ «О выборах Президента Российской Федерации».

Федеральный закон от 18 мая 2005 г. № 51-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Указ Президента РФ от 10 января 2000 г. № 24 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации».

Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (в ред. Указа Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

Указ Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649 (в ред. Указа Президента РФ от 13 сентября 2004 г. № 1168) «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти».

Документы Центральной избирательной комиссии РФ

Постановление от 6 ноября 1997 г. № 134/973-II (в ред. постановления от 29 апреля 2003 г.) «О положении о государственной системе регистрации (учета) избирателей, участников референдума в Российской Федерации».

Постановление от 29 сентября 2000 г. № 110/1163-3 «О соответствии избирательного законодательства ряда субъектов Российской Федерации федеральному законодательству».

Постановление от 25 декабря 2002 г. № 167/1419-3 «О методических рекомендациях по выбору вида пропорциональной избирательной системы при подготовке проекта закона субъекта Российской Федерации о выборах депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации».

Постановление от 16 июля 2003 г. № 18/126-4 «О нормативах технологического оборудования, необходимого для работы окружных, территориальных и участковых избирательных комиссий, и примерном перечне технического оборудования, предоставляемого избирательным комиссиям государственными органами, государственными организациями и учреждениями, органами местного самоуправления, их должностными лицами при проведении выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации четвертого созыва».

Постановление от 11 декабря 2003 г. № 67/598-4 (в ред. постановления от 6 февраля 2004 г.) «Об использовании Государственной автоматизированной системы Российской Федерации «Выборы» при подготовке и проведении выборов Президента Российской Федерации».

Приказы и указания Генерального прокурора РФ

Приказ от 8 июля 1998 г. № 45 «О задачах органов прокуратуры по взаимодействию со средствами массовой информации, совершенствованию общественных связей».

Приказ от 17 мая 2004 г. № 13 «О повышении эффективности прокурорского надзора за исполнением законодательства о противодействии экстремистской деятельности».

Приказ от 15 сентября 2004 г. № 24 «О порядке представления специальных донесений о чрезвычайных происшествиях и преступлениях, а также иной обязательной информации в органах прокуратуры Российской Федерации».

Приказ от 10 февраля 2005 г. № 3 «О порядке рассмотрения запросов Уполномоченного Российской Федерации при Европейском суде по правам человека».

Указание от 7 июля 1999 г. № 40/36 «О дополнительных мерах по обеспечению соблюдения законности при привлечении к уголовной и административной ответственности депутатов и кандидатов в депутаты органов законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления».

Указание от 17 декабря 2002 г. № 74/40 «Об организации взаимодействия органов прокуратуры с правозащитными и иными общественными организациями».

Указание от 19 сентября 2003 г. № 42/7 «Об организации прокурорского надзора за соблюдением законодательства о выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Методические рекомендации «Осуществление прокурорского надзора за соблюдением избирательных прав граждан», направленные письмом от 22 декабря 2003 г. № 36-12-03.

Инструкция о порядке рассмотрения и разрешения обращений и приема граждан в органах и учреждениях прокуратуры Российской Федерации, утвержденная приказом от 15 января 2003 г. № 3.

Содержание

Введение	5
1. Актуальные вопросы теории и практики избирательного процесса	7
2. Законодательное обеспечение развития федеративных отношений и местного самоуправления	19
3. Конституционная законность в избирательном процессе и безопасность государственного строительства	28
4. Законодательное обеспечение формирования органов государственной власти	41
5. Законодательное обеспечение избирательного процесса ...	57
6. Организационно-правовые основы подготовки и проведения выборов (референдумов) в Российской Федерации на избирательных участках, образованных за пределами ее территории	70
7. Правовое обеспечение национальной безопасности в избирательном процессе	82
8. Мониторинг правосознания избирателей как информационная основа преодоления электорального абсентеизма	102
9. Юридическая ответственность за правонарушения в избирательном процессе	111
10. Актуальные вопросы судебной практики и прокурорского надзора за соблюдением федерального законодательства в избирательном процессе	123
Нормативные правовые акты и документы	140

*Василий Петрович Волков, Олег Валерьевич Дамаскин,
Рада Равильевна Сеченова*

**Обеспечение конституционной законности
избирательного процесса в интересах безопасности
государственного строительства**

Издательство НОРМА
Лицензия № 03206 от 10 ноября 2000 г.
101990, Москва, Колпачный пер., 9а
Тел./факс (495) 621-62-95. E-mail: norma@norma-verlag.com
Internet: www.norma-verlag.com
Подписано в печать 14.06.07
Формат 60×90/16. Бумага офсетная
Гарнитура «Таймс». Печать офсетная
Усл. печ. л. 9,00. Уч.-изд. л. 6,89
Тираж 1000 экз. Заказ №

Отпечатано в ОАО “Типография “Новости”
105005, Москва, ул. Фр. Энгельса, 46

ISBN 978-5-468-00131-8

